

Lage grondprijzen corporatiewoningen en staatssteun

In deze bijdrage brengen we in kaart hoe de Nederlandse praktijk van lage grondprijzen voor corporatiewoningen zich verhoudt tot de Europese regelgeving over staatssteun. Is de huidige praktijk toelaatbaar en zo nee, hoe kan wel worden voldaan aan de Europese regels?

1. Inleiding

In juli 2005 ontving de Nederlandse regering een brief van de Europese commissaris voor competitie over niet-toegestane overheidssteun aan woningcorporaties. De volgende vormen van staatssteun werden genoemd: garantstelling van leningen van woningcorporaties door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), ondersteuning van de sector door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, vrijstelling van vennootschapsbelasting en de beschikbaarheid van goedkope leningen via de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Nederlandse Waterschapsbank N.V. (NWB).

Het feit dat door veel gemeenten in Nederland bouwgrond beschikbaar wordt gesteld aan woningcorporaties voor veel lagere prijzen dan waarvoor ontwikkelaars bouwgrond afnemen, wordt in de brief van Europa niet genoemd. Is Europa niet op de hoogte van deze vorm van ondersteuning? Of is Europa van mening dat deze vorm van ondersteuning niet ongeoorloofd is en wordt zij daarom niet genoemd in de brief?

Inmiddels is door de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN) een klacht ingediend bij de Europese Commissie tegen de wijze waarop de Nederlandse overheid de woningcorporaties bevoordeelt. In deze klacht wordt gesubsidieerde bouwgrond expliciet genoemd als een niet door de Europese Commissie onderkende vorm van staatssteun aan woningcorporaties (Priemus, 2008).

In deze bijdrage brengen we in kaart hoe de Nederlandse praktijk van lage grondprijzen voor woningcorporaties zich verhoudt tot de Europese regelgeving over staatssteun. Op de eerste plaats gaat het om de vraag of het tegen een lage prijs beschikbaar stellen door gemeenten van bouwgrond aan woningcorporaties als overheidssteun te classificeren is volgens regelgeving van de Europese Unie (EU). Als dat zo is moet bepaald worden of het om een toelaatbare vorm van overheidssteun gaat: aan welke voorwaarden moet voldaan worden? De laatste vraag luidt: in hoeverre voldoet de Nederlandse praktijk aan deze voorwaarden?

In dit artikel lichten we eerst de definitie van staatssteun volgens de Europese Unie toe, alsmede de relatie met organisaties die een dienst van algemeen economisch belang (DAEB; Service of General Economic Interest, SGEI) aanbieden. Vervolgens gaan we in op grondtransacties en de financiële tegemoetkoming belichaamd in grondaankopen van woningcorporaties. Ten slotte wordt een aantal mogelijkheden geschetst voor gronduitgifte voor sociale huurwoningen in relatie tot regelgeving over staatssteun.

2. EU-definitie staatssteun

De Europese Unie (EU) bewaakt dat concurrentie tussen ondernemingen niet wordt verstoord. Dat kan op verschillende manieren, onder ander door concentraties van aanbieders tegen te gaan of ervoor te zorgen aanbestedingsprocessen concurrentie toelaten (zie bijvoorbeeld Korthals Altes, 2006). De manier die in deze bijdrage centraal staat is ervoor te zorgen dat er geen staatssteun wordt verstrekt die concurrentieverstorend werkt. Artikel 87 lid 1 EG-Verdrag stelt dat staatssteun die de concurrentie vervalst 'onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt'.

'Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging voor begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.'

Van steun in de zin van artikel 87 lid 1 kan slechts sprake zijn indien de begunstigden 'bepaalde ondernemingen of producties' zijn. Het gaat om selectief bevorderen (exportsteun, per definitie).

Een onderneming is door het Hof van Justitie EG omschreven als 'elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd'. (HvJ EG, zaak C-41/90, *Jur.* 1991, p. I-1979 (*Höfner*)). Dat kunnen dan zowel privaatrechtelijke rechtspersonen als publiekrechtelijke instellingen zijn. Onder een economische activiteit wordt verstaan 'het aanbieden van goederen en diensten op de markt' (HvJ EG, zaak 118/85, *Jur.* 1987, p. 2599). Om te bepalen of er sprake is van een onderneming zijn van belang: de aard van de activiteiten/taken en de wijze waarop deze mogelijk in de regelgeving zijn ingebed (typische overheidstaak/taak van algemeen belang of niet?) en het al

* Alle auteurs zijn werkzaam bij het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft.

Dit onderzoek is tot stand gekomen met de financiële steun van de Technische Universiteit Delft via het Delft Centre for Sustainable Urban Areas.

dan niet aanwezig zijn van een concurrentiële situatie (d.w.z. de marktsituatie die wordt aangetroffen dan wel er zou moeten zijn). In het laatste geval geldt bijvoorbeeld dat een orgaan zonder winstoogmerk (zoals een stichting) dat een economische activiteit uitvoert in concurrentie met andere ondernemingen, als ‘onderneming’ is aan te merken.

In een situatie waarin gemeenten grond uitgeven aan woningcorporaties kan er op basis van bovenstaande criteria gesteld worden dat er sprake is van uitgifte aan een onderneming en daarmee komt deze gronduitgifte binnen de scope van staatssteun.

3. Gronduitgifte en staatssteun

In 1997 heeft de Europese Commissie de Mededeling gepubliceerd over staatssteunelementen bij verkoop van gronden en gebouwen (*PbEG* 1997, C209/3; zie ook ICER, 2005). De Mededeling bevat voorwaarden waaronder geen sprake is van staatssteun bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties. Bij geen staatssteun gaat het om een marktconforme prijs die wordt berekend voor de transactie op basis van normaal economisch handelen. Aanvankelijk was de Mededeling bedoeld als één van de handvaten om een vermoeden van het bestaan van staatssteun weg te nemen. Inmiddels gebruikt de Europese Commissie uitsluitend de Mededeling en past de Europese Commissie de Mededeling ook naar analogie toe op aankoop, erfpacht en verhuur van gronden en gebouwen. Dit blijkt uit de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie, de praktische toepassingen van de Mededeling door de Europese Commissie.

De Mededeling maakt onderscheid tussen twee beginnelen, de verkoop via een zogenaamde onvoorwaardelijke biedprocedure (‘open, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedure’, p. 20) en de verkoop zonder onvoorwaardelijke biedprocedure. In het eerste geval zorgt de biedprocedure ervoor dat de verkoop plaatsvindt tegen een marktconforme prijs; in het tweede geval is een taxatie gewenst om te komen tot de marktconforme prijs.

De Mededeling stelt dat de grondverkoop via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure die voldoende openbaar is gemaakt geen staatssteun is, omdat het vergelijkbaar is met een veiling, waarbij het beste of enige bod per definitie met de marktwaarde overeenstemt. Als er

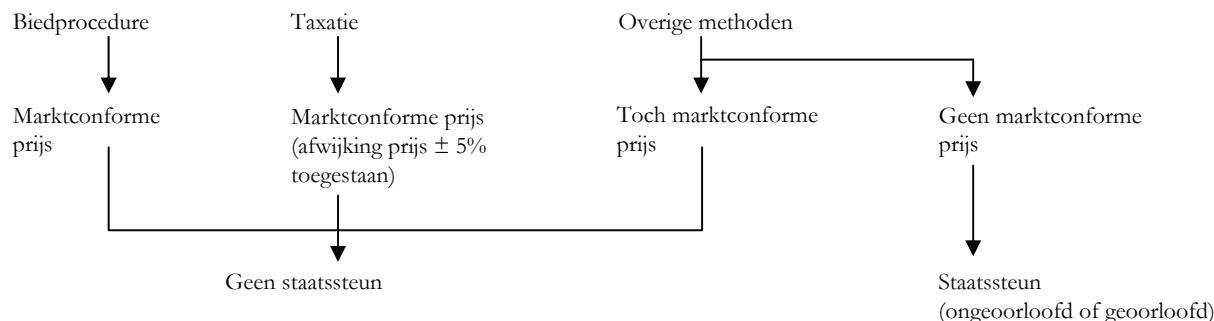
geen sprake is van een onvoorwaardelijke biedprocedure dan kan er nog sprake zijn van een marktconforme prijs als er sprake is van een getaxeerde grondwaarde. Taxatie dient te geschieden door een onafhankelijk deskundige. De werkelijk gerealiseerde prijs mag 5% afwijken van de getaxeerde prijs. De vastgestelde marktwaarde mag niet lager liggen dan de oorspronkelijke aankoopprijs als de transactie binnen drie jaar plaatsvindt (tenzij de taxateur een algemene prijsdaling in het segment heeft vastgesteld). Als de grond niet binnen een redelijke termijn verkocht kan worden, kan een nieuwe waarde worden vastgesteld. Volgens de zogenoemde SCI-beschikking van de Commissie over taxaties geldt onder meer dat ook kwalitatieve eisen gesteld worden aan een taxatie (*PbEG* 1999, C 144 en 2001, L 186). Daarnaast moet het gebruik/de bestemming van de grond in de waarde worden ingecalculleerd. Geconcludeerd kan worden dat het op een juiste wijze toepassen van de Europese mededingingsregels over staatssteun in het geding is indien een gemeente bij het aankopen, verkopen, in erfpacht uitgeven of verhuren geen marktconforme grondprijzen hanteert.

De Mededeling lijkt vooral toegespitst te zijn op de verkoop van overheidseigendom en niet op de uitgifte van bouwrijpe grond. Zo mag bijvoorbeeld de vastgestelde marktwaarde niet lager liggen dan de oorspronkelijke aankoopprijs als de transactie binnen drie jaar plaatsvindt (tenzij de taxateur een algemene prijsdaling in het segment heeft vastgesteld). Bij gronduitgifte heb je het echter over een grondprijs die per definitie afwijkt van de aankoopprijs, omdat er ondertussen werkzaamheden hebben plaatsgevonden (bouw- en woonrijp maken). Verder kun je bij de transactie van bijvoorbeeld een overheidsgebouw het gebouw ook vaak als eindproduct beschouwen, terwijl bouwrijpe grond een ‘tussenproduct’ is, waarvan de waarde ook bepaald wordt door het eindproduct (woningbouw, kantoren, ...).

Volgens de mededeling zijn er dus maar twee methoden op basis waarvan een marktconforme prijs kan worden vastgesteld bij gronduitgifte: een onvoorwaardelijke biedprocedure of taxatie (zie ook figuur 1).

In de Nederlandse praktijk wordt het merendeel van de gronduitgifteprijsen voor marktkoopwoningen vastgesteld door residueel rekenen of een variant daarop, of deze worden vastgesteld na onderhandelingen tussen publieke en private partijen. Dit zal dus niet altijd leiden

Grondprijsvaststelling bij gronduitgifte gemeente aan onderneming



Figuur 1: Marktconforme gronduitgifteprijsen

tot marktconforme prijzen zoals de Mededeling van de Europese Commissie wenst. Soms is er sprake van een biedprocedure (Van der Heijden, Groetelaers en De Vries, 2006). In de Nederlandse praktijk wordt taxatie van grond bij gronduitgifte nauwelijks gebruikt.

Bij de gronduitgifte aan corporaties voor sociale woningbouw wordt over het algemeen een andere methode gehanteerd voor het vaststellen van gronduitgifteprijs, dan bij marktkoopwoningen. Biedprocedures zijn daarbij niet aan de orde. De meeste gemeenten werken met een vaste grondprijs voor sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed. De reden daarvoor is dat deze woningen voor een specifieke doelgroep in de markt worden gezet. Het is echter niet altijd duidelijk hoe deze gronduitgifteprijs worden bepaald. 'Voor met name sociale woningbouw werken veel gemeenten nog met het oude Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) waarin een vaste grondprijs werd gehanteerd bij de berekening van het subsidiabele bedrag' (Ecorys-Vastgoed, 2006). Ondanks een andere prijsvaststellingsmethode hoeft er geen sprake te zijn van staatssteun, omdat corporaties een specifiek soort onderneming zijn, die een 'dienst van algemeen economisch belang' leveren.

4. EU-eisen voor aanbieders van DAEB

Als financiële bijdragen worden verstrekt aan ondernemingen die 'diensten van algemeen economisch belang' (DAEB) verrichten, kan het zijn dat datgene wat in andere gevallen als staatssteun wordt geclassificeerd, niet als staatssteun wordt geclassificeerd (European Commission, 2005a; zie ook Hessel, 2006 en Bruhns, 2001). Als dat zo is dan wordt de 'steun' gezien als toegestane financiële compensatie als tegenprestatie voor de door een lidstaat opgelegde openbare dienstverplichting.

Wat diensten van algemeen economisch belang zijn, wordt in het EG-Verdrag niet hard gedefinieerd: het is aan de lidstaten zelf om te bepalen wat ze als DAEB zien. In principe gaat het om economische en sociale activiteiten die in zekere mate door de overheid gereguleerd worden en niet aan de markt worden of kunnen worden overgelaten. Sociale woningbouw is daarvan een goed voorbeeld.

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

Artikel 86 lid 2

De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van dit Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

Op 24 juli 2003 heeft het Hof van Justitie EG uitspraak gedaan in de zaak *Altmark* over de criteria om staatssteun als compensatie voor een DAEB aan te merken (European Commission, 2005b; ICER, 2005):

1. De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de openbare dienstverplichting en die verplichting moet duidelijk omschreven zijn.
2. De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld.
3. De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen.
4. Wanneer de keuze niet is gemaakt in het kader van een openbare aanbesteding, moet het bedrag van de compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die zodanig met middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben moeten maken om deze verplichtingen na te komen. Daarbij mag rekening worden gehouden met de opbrengsten en met een redelijke winst uit de uitoefening van verplichtingen van de onderneming.

Indien aan de vier criteria wordt voldaan, is er sprake van een marktconforme prijs inclusief compensatie voor de DAEB en is er dus geen sprake van staatssteun. Indien niet aan de vier eisen is voldaan of indien daaraan getwijfeld wordt, moet alsnog melding van de betaling als steunmaatregel plaatsvinden en kan er sprake zijn van staatssteun.¹

In het Community framework for State aid in the form of public service compensation dat op 29 november 2005 is gepubliceerd in de Official Journal of the European Union stelt de Europese Commissie dat de nationale wetgeving nadere eisen moet specificeren over het aanbieden van een DAEB (European Commission, 2005b, p. 5-6). Zo moet onder meer 'the precise nature and the duration of the public service obligations [SGEI]' worden gespecificeerd, evenals, zoals aangegeven de 'parameters for calculating, controlling and reviewing the compensation'. Als er 'te veel' wordt gecompenseerd ('over-compensation') moet dat bedrag in beginsel worden terugbetaald. Maximaal 10% overcompensatie per jaar mag worden meegenomen naar het volgende jaar. In plaats van terugbetaling mag de overcompensatie ook gebruikt worden voor het aanbieden van een andere DAEB binnen dezelfde organisatie. Als het kostenplaatje van de organisatie nogal varieert, kan overcompensatie van meer dan 10% nodig worden geacht voor bepaalde jaren. Dan is een op maat gemaakte benadering toegestaan, mits dit aan de Europese Commissie wordt uitgelegd ('notification').

1. In november 2007 heeft de EC in het kader van 'The Citizens' Agenda : Delivering Results for Europe' een aantal documenten gepubliceerd, ook om het een en ander rondom DAEB te verduidelijken en te harmoniseren (http://ec.europa.eu/citizens_agenda/index_en.htm). Er wordt met name een poging gedaan om te verhelderen wanneer diensten van algemeen belang een economisch of niet-economisch karakter hebben en wanneer de toepassing van de Altmarkcriteria al dan niet staatssteun tot gevolg heeft. Voor de DAEB lijkt per saldo in de competitie-regelgeving niets veranderd.

5. Lagere grondkosten voor woningcorporaties als compensatie voor het aanbieden van DAEB's

De discussie over lage grondprijzen komt op hetzelfde spoor als de discussie die de regering heeft met Europa over staatssteun aan woningcorporaties, waarbij overigens lage grondkosten niet zijn genoemd. Het uitgangspunt daarbij is dat omdat woningcorporaties DAEB's aanbieden, compensatie is geoorloofd mits wordt voldaan aan de Altmarkcriteria.

De vraag is dan of de woningcorporaties en de staatssteun/compensatie die zij verkrijgen voldoen aan het *Altmark*-arrest. Wat betreft het eerste criterium – duidelijk omschreven openbare dienstverplichting – kunnen twee redenerlijnen worden gevolgd. Een eerste lijn is dat woningcorporaties op basis van een algemene opdracht, bijvoorbeeld via de Woningwet en het BBSH aan dit criterium voldoen. Een tweede lijn is dat voor iedere grondtransactie aan een woningcorporatie de openbare dienstverplichting duidelijk wordt omschreven.

Ten aanzien van de algemene opdracht moet worden vastgesteld dat de huidige omschrijving in het BBSH, het bij voorrang en passend huisvesten van woningzoekenden met lagere inkomens (art. 13 BBSH), niet erg concreet is. In beginsel is het mogelijk om een algemene opdracht te formuleren, inclusief een verslagleggings- en verantwoordingsplicht, die wel voldoet aan de Altmarkcriteria. Op de korte termijn zal deze echter niet beschikbaar kunnen zijn. Dat betekent dat in ieder geval voorlopig in de praktijk de tweede redenerlijn, het per grondtransactie omschrijven van de openbare dienstverplichting, relevant is. Uit de Nederlandse praktijk zijn tot op heden geen pogingen bekend om de compensatie die corporaties krijgen via verlaagde grondkosten volgens vooraf opgestelde parameters te berekenen. In het vervolg van deze bijdrage concentreren we ons dan ook op de wijze waarop per grondtransactie de openbare dienstverplichting kan worden omschreven en de maximale compensatie kan worden berekend.

Volgens het *Altmark*-arrest wordt de maximale compensatie berekend als het verschil tussen de marktconforme gronduitgifteprijs (op basis van openbare aanbesteding of voor een gemiddelde onderneming) en de gronduitgifteprijs met DAEB-bestemming. Voor het vaststellen van

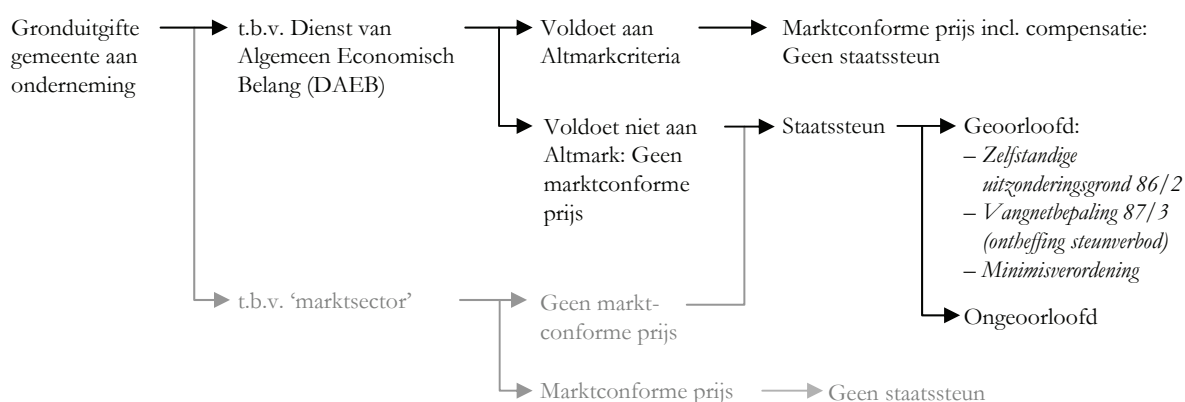
de marktconforme gronduitgifteprijs zal eenieder (bij een openbare aanbesteding) of een taxateur rekening moeten houden met de woningen die op de uit te geven grond moeten worden gerealiseerd. Als we de op de grond te realiseren woningen als uitgangspunt nemen, dan komt het verschil tussen de marktconforme grondprijs en de grondprijs met DAEB-bestemming (voor een vergelijkbare woning) tot uitdrukking in het verschil tussen de waarde van de woningen met en zonder DAEB-bestemming.

Omdat woningen met een DAEB-bestemming over een langere periode als huurwoning worden geëxploiteerd, moeten bedrijfswaarden gebruikt worden om de waarde en dus de (maximale) compensatie te kunnen berekenen. Het gaat dan om het verschil in marktconforme bedrijfswaarde van een woning ten opzichte van de bedrijfswaarde van eenzelfde woning met DAEB-bestemming. Het verschil tussen beide kan beschouwd worden als de ruimte die er is voor het verlagen van de grondprijs – een korting op de grondprijs – om het leveren van DAEB's – diensten van een sociale huurwoning – te compenseren.

Dan wordt de vraag relevant hoe beide bedrijfswaarden bepaald kunnen worden. De marktconforme bedrijfswaarde kan gelijk worden gesteld aan de marktwaarde van een koopwoning. De bedrijfswaarde en de marktwaarde van een woning zijn immers gelijk als de markt zijn werk doet.

Voor de bedrijfswaarde voor de woning met een DAEB-bestemming zal de berekening moeten worden uitgevoerd op basis van de te verwachten inkomsten uit exploitatie (huurinkomsten en restwaarde woning na een bepaalde exploitatieperiode) en de te verwachten uitgaven uit exploitatie (management- en onderhoudskosten, OZB, opstalverzekering, etc.). De bedrijfswaarde van de woning met een DAEB-bestemming zal als gevolg van de lager (dan de markthuur) vastgestelde huur, lager zijn dan de waarde van een koopwoning. Daarmee ontstaat ruimte voor een korting op de marktconforme grondprijs.

Als de bedrijfswaarde voor een woning met een DAEB-bestemming plus de korting die is gegeven op de marktconforme gronduitgifteprijs lager of gelijk zijn aan de marktwaarde van de koopwoning is er geen sprake van staatssteun. Als de bedrijfswaarde op basis van de DAEB-



Figuur 2: Gronduitgifte voor sociale woningbouw en staatssteun

bestemming plus de korting hoger zijn dan de marktwaarde van de koopwoning, is er sprake van staatssteun (zie figuur 2).

De maximale korting op de marktconforme gronduitgifteprijs komt dan overeen met het onrendabele deel van de investering (de onrendabele top) die ontstaat wanneer uitgegaan wordt van de bij de marktconforme bedrijfswaarde (de marktwaarde als koopwoning) behorende (financierings)lasten en de bij de DAEB-bestemming horende huurinkomsten.

Tot zover de wijze waarop 'theoretisch' de maximale compensatie op de gronduitgifteprijs zou kunnen worden bepaald. De Nederlandse praktijk wijkt hiervan echter op een aantal punten af. Zo zijn theoretisch de marktconforme bedrijfswaarde en de marktwaarde van een woning gelijk wanneer uitgegaan wordt van een markthuur. In de Nederlandse praktijk komen markthuren echter weinig voor omdat voor circa 95% van de huurwoningen in Nederland geldt dat de huren zijn gereguleerd. Het vaststellen van de markthuur is dus niet goed mogelijk. Voor de berekening van de maximale compensatie is dit echter geen probleem, omdat de marktwaarde (die theoretisch gelijk is aan de marktconforme bedrijfswaarde) wel vastgesteld en gebruikt kan worden.

Daarnaast vindt het vaststellen van de gronduitgifteprijs voor woningbouw in Nederland veelal niet plaats op basis van een openbare aanbesteding of een taxatie. Gemeenten hanteren vaak een vorm van residuele grondwaarde als uitgangspunt voor het bepalen van de gronduitgifteprijs. Het gebruiken van de residuelegrondwaardemethode (ex ante) als uitgangspunt voor het bepalen van de marktconforme grondprijs en de maximale compensatie zal in de praktijk niet leiden tot grote afwijkingen van het vaststellen van een marktconforme grondwaarde volgens een taxatie, omdat ook een taxateur bij het bepalen van de grondwaarde rekening zal houden met de bestemming van de grond.

Ondanks de korting die woningcorporaties momenteel in Nederland ontvangen op de gronduitgifteprijs is er in 2007 voor nieuwe corporatiehuurwoningen gemiddeld sprake van een onrendabel deel van 28% van het geïnvesteerde bedrag, zo blijkt uit cijfers van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting² (CFV, 2008a).

Het lijkt er dus op dat de (gemiddelde) gronduitgifteprijs nog veel lager vastgesteld had kunnen worden. Met andere woorden, de ruimte voor compensatie is niet volledig benut. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de door het CFV gepresenteerde (en door corporaties aangeleverde) cijfers zijn gebaseerd op de door de woningcorporaties gehanteerde vraaghuuren en niet op de volgens de huurregulering maximaal redelijke huren die kunnen worden vastgesteld met behulp van het woningwaarderingsstelsel. Gemiddeld wordt voor de huurwoningen van woningcorporaties 70,6% aan de huurder in rekening gebracht van wat de corporatie op grond van het woningwaarderingsstelsel maximaal had mogen vragen (CFV, 2008a). Hoewel niet bekend is hoe dit ligt bij nieuwe corporatiehuurwoningen, is duidelijk dat als bij het vaststellen van de maximale compensatie wordt uitgegaan

van de door woningcorporaties vastgestelde vraaghuuren, de maximale compensatie afhankelijk is van het door de woningcorporatie gevoerde huurbeleid.

Volgens het *Altmark*-arrest moet de financiële tegemoetkoming objectief worden becijferd, en moet dit ook transparant en expliciet gebeuren *voordat* een grondtransactie plaatsvindt. Om aan deze voorwaarde tegemoet te komen kan ervoor worden gekozen om bij het bepalen van de maximale compensatie een gestandaardiseerde richtlijn voor het bepalen van de bedrijfswaarde te hanteren. Als uitgangspunt zou de door het CFV opgestelde volkshuisvestelijke exploitatiewaarde (CFV, 2008b) gebruikt kunnen worden.

Bij het vaststellen van de bedrijfswaarde van woningen met een DAEB-bestemming ten behoeve van het bepalen van de maximale compensatie zijn twee zaken cruciaal: de hoogte van de huur en de exploitatieperiode als sociale huurwoning. Deze punten zouden dan ook aan de orde moeten komen in de openbare dienstverplichting bij de grondtransactie. Op beide punten gaan we nader in.

5.1. De hoogte van de huur

Zoals hiervoor werd aangegeven is de marktwaarde van een koopwoning vergelijkbaar met de marktconforme bedrijfswaarde van een vergelijkbare woning wanneer uitgegaan wordt van markthuren. De lagere dan marktconforme gronduitgifteprijs die de gemeente hanteert voor corporatiehuurwoningen is een compensatie voor het feit dat de woning wordt verhuurd voor een lagere huur dan de markthuur, met als gevolg een lagere bedrijfswaarde. Om voorafgaande aan de grondtransactie de (maximale) compensatie te kunnen vaststellen is het dus van belang met welke huur wordt gerekend. De gemeente kan in dit kader bij de grondtransactie expliciet aangeven welke (maximale) vraaghuur aangehouden dient te worden. Als de gemeente dit niet doet, kan bij de berekening worden uitgegaan van de maximaal redelijke huur volgens het woningwaarderingsstelsel.

Wanneer een woningcorporatie besluit om huren te vragen die lager liggen dan de door de gemeente aangegeven maximale vraaghuur dan wel de maximaal redelijke huur volgens het woningwaarderingsstelsel, komt dit niet in aanmerking voor compensatie.

5.2. Exploitatieperiode als sociale huurwoning

Een belangrijke factor bij de berekening van de bedrijfswaarde is de (resterende) economische levensduur van woningen. Standaard wordt in een bedrijfswaareberekening van sociale huurwoningen veelal uitgegaan van een exploitatieperiode van vijftig jaar. Omdat de bedrijfswaarde op basis van een lagere huur dan de markthuur lager is dan de marktwaarde als koopwoning, mag verwacht worden dat een tussentijdse verkoop van een woning leidt tot een hogere bedrijfswaarde en dus tot een lagere (maximale) compensatie via verlaagde grondkosten. Het is dus van belang dat voorafgaande aan de grondtransactie duidelijk is voor welke periode de woning als sociale huurwoning wordt geëxploiteerd. Hiermee kan op verschillende manieren worden omgegaan.

2. Een organisatie die is belast met het financieel toezicht op de woningcorporaties in Nederland.

In de eerste plaats kan bij het bepalen van de maximale compensatie niet worden uitgegaan van een exploitatie van de woning als sociale huurwoning gedurende de totale exploitatieperiode, maar van een beperkte periode van bijvoorbeeld twintig jaar. Na afloop van die twintig jaar heeft de woningcorporatie de vrijheid om de woning te verkopen.

In de tweede plaats kan een functioneel gronduitgiftebeleid worden gehanteerd, waarbij grond voor sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed bijvoorbeeld uitgegeven wordt in erfpacht. Een functioneel gronduitgiftebeleid betekent dat er steeds een evenwicht moet zijn tussen het uitgegeven recht en de grondprijs; wanneer een korting op de maximaal in de markt haalbare grondprijs wordt gegeven, omdat er wordt gekozen voor een programma waarbij deze maximaal haalbare grondprijs niet kan worden gerealiseerd, hoort daarbij een zakelijk recht dat de beperkingen in het gebruik die daarmee samenhangt ook definieert. Op deze wijze kan staatssteun worden voorkomen. Uitgifte in erfpacht is een manier om hieraan tegemoet te komen. Bij minder grote kortingen, zonder de ambitie dat deze voorwaarden voor lange tijd gelden, is ook erfpacht met specifieke uitgiftevoorwaarden een optie. Daar waar deze verplichting kan worden vormgegeven als de verplichting om iets te dulden of iets na te laten, is uitgifte in eigendom met een kwalitatieve verplichting hiertoe een optie.

6. Samenvatting en conclusie

Compensatie van overheidswege voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) zijn door de Europese Commissie toegestaan mits wordt voldaan aan de Altmarkcriteria. Voor wat betreft de gronduitgifteprijs van gemeenten voor de bouw van corporatiehuurwoningen voldoet de huidige praktijk in Nederland niet aan deze criteria, omdat de compensatie niet objectief en transparant wordt berekend, voorafgaande aan de grondtransactie.

Voor wat betreft het voldoen aan de Altmarkcriteria zijn twee oplossingsrichtingen mogelijk. In de eerste plaats kunnen woningcorporaties een algemene opdracht krijgen, bijvoorbeeld via de Woningwet en het BBSH. Bij grondtransacties kan dan worden verwezen naar deze algemene opdracht. De huidige omschrijving in het BBSH is niet erg concreet maar in beginsel is het mogelijk om een algemene opdracht te formuleren, inclusief een verslagleggings- en verantwoordingsplicht, die wel voldoet aan de Altmarkcriteria. Op de korte termijn zal deze echter niet beschikbaar kunnen zijn. Dat betekent dat in ieder geval voorlopig in de praktijk een tweede oplossingsrichting voor de hand ligt, namelijk het per grondtransactie omschrijven van de openbare dienstverlening en vaststellen van de compensatie.

Uitgaande van de Altmarkcriteria kan daarbij de maximale compensatie voor corporatiehuurwoningen worden vastgesteld op basis van het verschil tussen de marktwaaarde van de woningen en de bedrijfswaarde van dezelfde woningen met DAEB-bestemming.

Bij het vaststellen van de bedrijfswaarde van woningen met een DAEB-bestemming ten behoeve van het bepalen van de maximale compensatie zijn de hoogte van de huur en de exploitatieperiode als sociale huurwoning van groot belang. Deze punten zouden dan ook aan de orde moeten

komen in de openbare dienstverplichting bij de grondtransactie.

Ten aanzien van de hoogte van de huur kan de gemeente bij de grondtransactie expliciet aangeven welke (maximale) vraaghuur aangehouden dient te worden. Als de gemeente dit niet doet, kan bij de berekening van de (maximale) compensatie worden uitgegaan van de maximaal redelijke huur volgens het woningwaarderingsstelsel. Voor wat betreft de exploitatieperiode als sociale huurwoning kan in de openbare dienstverplichting een minimale exploitatieperiode als sociale huurwoning worden opgenomen of kan een functioneel gronduitgiftebeleid worden gevoerd. Voorwaarde hierbij is dat de grond in erfpacht wordt uitgegeven.

7. Literatuur

L.M. Bruhns, 2001, *Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im europäischen Binnenmarktrecht*, Heidelberg: Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2008a, *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2007*, Naarden, 17 november.

Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2008b, *De volkshuisvestelijke exploitatiewaarde*, Naarden, 28 maart.

S.M. Dekker, 2005a, Woningcorporaties, *Kamerstukken II 2004/05*, 29 453, nr. 20, herdruk, brief van de minister, 13 september.

S.M. Dekker, 2005b, Woningcorporaties, *Kamerstukken II 2005/06*, 29 453, nr. 30, brief van de minister, 12 december.

Ecorys-Vastgoed, 2006, *De prijs van kwaliteit. Handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid bij woningbouw*, i.o.v. VNG, Neprom, NVB en Ministerie van VROM, Den Haag.

M. Elsinga, M. Haffner & H. van der Heijden, 2008, 'Threats to the Dutch unitary rental market', *European Journal of Housing Policy*, vol 8, no. 1, p. 21-37.

European Commission, 2005a, Commission decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public services compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, *Official Journal of the European Union*, 29 November, L312/67-73.

European Commission, 2005b, Community framework for State aid in the form of public service compensation, *Official Journal of the European Union*, 29 November, C297/4-7.

H. van der Heijden, D. Groetelaers & P. de Vries, 2006, *Wegwijs in de grondprijs; (on)mogelijkheden om gronduitgifteprijsen voor woningbouw te monitoren*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

B. Hessel, 2006, 'Compensatiesteun aan diensten van algemeen economisch belang vereist zorgvuldigheid', *Gst.* 7258, p. 479-489.

ICER, 2005, *Handreiking Grondtransacties en Staatssteun met achtergrondinformatie over het Europese Kader*, Den Haag: Ministerie van VROM.

W.K. Korthals Altes, 2006, 'The Single European Market and Land Development', *Planning Theory & Practice*, vol 7, no. 3, p. 247-266.

H. Priemus, 2008, 'Real Estate Investors and Housing Associations: A Level Playing Field? The Dutch Case', *European Journal of Housing Policy*, vol 8, no. 1, p. 81-96.

T. Tasan-Kok & W.K. Korthals Altes, 2008, *Local urban policies and single European Market regulations: Dutch land policy in focus*, paper for International Academic Group on Planning, Law and Property Rights II Symposium, Warsaw, 14-15 February.