



Afstemming tussen puntenhuur en vraaghuur

DRS. K. BRON

Inleiding

Binnen enkele jaren zijn ingrijpende herzieningen te verwachten in de overheidsregelgeving op het gebied van de vaststelling van huurprijzen voor woningen. Ten eerste is eind 1984 in het kader van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid ten aanzien van de financiering van de sociale woningbouw de concept-nota *Normkostensysteem* verschenen 1). Een belangrijk onderdeel van het normkostensysteem is de wijze van vaststellen van de vraaghuur van nieuwbouwwoningen. Ten tweede zal de Tweede Kamer op korte termijn beslissen over een voorstel tot aanpassing van het woningwaarderingssysteem.

Reeds meermalen is er op gewezen dat de huidige regelgeving tot onevenwichtigheden leidt tussen de vaststelling van de huurprijs van nieuwbouwwoningen (vraaghuur) en de jaarlijkse aanpassing van de huurprijs door middel van het woningwaarderingssysteem (puntenhuur) 2). In dit artikel wordt een koppeling gelegd tussen het normkostensysteem en het woningwaarderingssysteem. De vraag dringt zich

op in hoeverre de voorgestelde herzieningen in de regelgeving de huidige onevenwichtigheden tussen vraaghuur en puntenhuur doen verminderen. Vervolgens worden de hieruit voortvloeiende consequenties voor de huurders, de verhuurders en de overheid in beschouwing genomen. Daaraan vooraf gaat een uiteenzetting van de huidige systematiek van huurvaststelling en huuraanpassing en de voorgestelde wijzigingen daarin.

Vaststelling vraaghuur nieuwbouwwoningen

Voor de meeste huurwoningen in de sociale woningbouw worden bij de aanvang van de nieuwbouw kostprijsverlagende subsidies toegekend die over een reeks van jaren tijdens de exploitatieperiode worden uitgekeerd. Deze zogenaamde objectsubsidies worden verstrekt indien de kostprijs-huur hoger ligt dan de huur die de bewoners in rekening wordt gebracht. De aan de bewoners in rekening te brengen huur (vraaghuur) wordt veelal bepaald door de

jaarhuurtabel. Via deze tabel wordt de jaarhuur vastgesteld afhankelijk van de hoogte van de stichtingskosten en het aantal verblijfeenheden. De aldus vastgestelde jaarhuur wordt in het eerste jaar vergeleken met de kostprijs-huur. De laagste van de twee, en dat is vrijwel zonder uitzondering de jaarhuur, wordt de vraaghuur.

In de concept-nota *Normkostensysteem* (NKS) wordt een andere wijze van vaststelling van de aanvangshuur van nieuwbouwwoningen geïntroduceerd. Voor een goed begrip hiervan dient het NKS eerst nader te worden uiteengezet. Het NKS staat in het teken van de decentralisatie van de volkshuisvesting. Bedoeling van het NKS is dat de detailbemoeyenis van het rijk met de nieuwbouw van woningen vermindert en de beleidsruimte op gemeentelijk niveau wordt vergroot. Figuur 1 geeft een overzicht van het NKS.

Uitgangspunt van het NKS vormt de basiskwaliteit. Deze dient het minimale woon- en bouwtechnische niveau aan te geven waaraan elke woning ten minste moet voldoen. Naast de basiskwaliteit is er een vrij besteedbare ruimte die door de opdrachtgever in principe zelf kan worden ingevuld. De omvang van de vrij besteedbare ruimte is afhankelijk gesteld van de budgettaire mogelijkheden van de rijksoverheid en het van rijkswege gewenste kwaliteitsniveau. Het bedrag dat benodigd is voor het realiseren van de basiskwaliteit en de vrij besteedbare ruimte geeft de hoogte van de normbouwkosten aan.

De normbouwkosten worden gerelateerd aan de oppervlakte van de woning en zijn voor het gehele land gelijk 3). Naast de bouwkosten worden ook de acceptabele grondkosten zoveel mogelijk volgens een genormeerde berekeningsmethode vastgesteld. De normbouwkosten en de acceptabele grondkosten vormen samen de acceptabele stichtingskosten. Op veel plaatsen moeten echter om een woning te bouwen meer kosten worden gemaakt dan de normbedragen. Deze lokatiegebonden kosten worden in het NKS kopkosten genoemd. Aan de hand van normen dekt het rijk de kopkosten af met een bijdrage in eens. Jaarlijks wordt voor de daarvoor in aanmerking komende gemeenten een kopkostensubsidiebudget bepaald. De gemeenten zijn bevoegd het kopkostensubsidiebudget naar eigen inzichten toe te delen aan de verschillende complexen nieuwbouwwoningen.

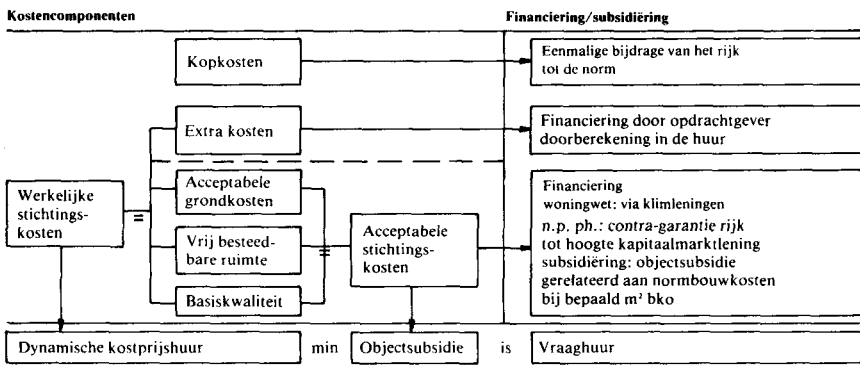
Het is mogelijk dat de werkelijke stichtingskosten uitgaan boven de acceptabele stichtingskosten. Een dergelijke overschrijding kan het gevolg zijn van een door

1) Ministerie van VROM, *concept-nota Normkostensysteem*, Den Haag 1984.

2) Zie bij voorbeeld: H. Priemus, *Objectsubsidiering en huurbepaling*, VROM, december 1984, blz. 88-92; Raad voor de Volkshuisvesting, *Advies inzake - de vervanging van de verblijfeenheid (V.E.) als grondslag voor de differentiatie van nieuwbouwhuren - de hoofdlijnen voor één waarderingsstelsel voor de huurbepaling en huuraanpassing*, Adviesnummer 108, Zoetermeer, april 1983; en J. Walrecht, *Puntenhuur en dynamische kostprijs-huur*, *ESB*, 3 november 1976, blz. 1077 - 1079.

3) De bepaling van de oppervlakte van de woning wordt bepaald door het zogenaamde binnewerkskernoppervlak (m² bko).

Figuur 1. Normkostensysteem



Bron: J.M. van der Moelen en H.B.H.G. Wilke, De nota Normkostensysteem: eenvoud troef?, *Woningraad* 85, nr. 3, 12 februari 1985.

de opdrachtgever hoger gewent kwaliteitsniveau. Ook door tegenvallers tijdens de bouw of door toekenning van een in verhouding tot de noodzakelijk geachte kwaliteit te gering budget kan een overschrijding optreden. Beide vormen van overschrijding worden extra kosten genoemd. Het rijk financiert of subsidieert deze extra kosten niet. De extra kosten worden beschouwd als een onderdeel van de werkelijke stichtingskosten.

Onder het NKS zal het rijk financieren en subsidiëren tot het niveau van de acceptabele stichtingskosten. Door het loslaten van de kosten-kwaliteitstoets door het rijk en door de in de nota geuite wens om de objectsubsidies in de toekomst beter te kunnen beheersen, zal de jaarhuurtabel (volgens welke thans veelal de vraaghuur wordt bepaald) worden vervangen door een subsidietafel. In deze subsidietafel zijn de objectsubsidies per complex nieuwbouwwoningen af te leiden uit de relatie tussen de acceptabele stichtingskosten en een bepaalde oppervlakte. De vraaghuur wordt nu sluitpost van het systeem. De huur wordt bepaald door de berekende kostprijsuur over de werkelijke stichtingskosten te verminderen met de objectsubsidies. Deze subsidies worden berekend aan de hand van de acceptabele stichtingskosten. Verschillen tussen de werkelijke en de acceptabele stichtingskosten worden dus vertaald in de huur.

Momenteel vinden met net NKS experimenten plaats in een aantal proefgemeenten. Het voornemen van dit kabinet is om het NKS in 1988 integraal in te voeren.

Woningwaarderingssysteem

Het woningwaarderingssysteem is vastgelegd in de Huurprijzenwet woonruimte. Het woningwaarderingssysteem is een instrument om de kwaliteit van een zelfstandige woning met die van een andere zelfstandige woning te vergelijken. Daarbij gaat het niet om de vaststelling van de absolute kwaliteit maar om een relatieve waardering. Daarin voorziet het woningwaarderingssysteem door middel van puntenaantekening aan woningen en een huuraanpassingschema. Door middel van het puntenstelsel worden aan onderdelen van de woning en aan aspecten met betrekking tot de woonomgeving punten toegekend. Het totaal aan punten geeft een indicatie van de kwaliteit. Het huuraanpassingschema geeft bij een bepaald aantal

punten de minima en maxima, waar tussenin de huur redelijk wordt geacht. Liggt de huurprijs van de woning tussen deze twee grenzen dan kan de huur jaarlijks met het van rijkswege vastgestelde trendmatige huurverhogingspercentage worden verhoogd. Liggt de huurprijs van een woning beneden of boven de redelijke huurgrenzen dan kan deze huurprijs worden geharmoniseerd door middel van een jaarlijkse boven- respectievelijk benedentrendmatige huurverhoging.

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

Samenvattend kan worden gesteld dat door middel van het woningwaarderingssysteem wordt gestreefd naar het bewerkstelligen van een evenwichtig huurpatroon, met name tussen woningen in de voorraad en nieuwbouwwoningen.

Op het huidige woningwaarderingssysteem is de afgelopen jaren veel kritiek geleverd. Deze kritiek betreft vooral de gebrekkige aansluiting die wordt gelegd tussen de investeringskosten van woningbouw, de waardering in kwaliteitspunten en de daaruit voortvloeiende redelijk geachte huren. Daarnaast wordt gewezen op interpretatievraagstukken waarvoor het huidige woningwaarderingssysteem geen bevredigende oplossingen biedt. Bovenstaande kritiekpunten zijn aanleiding geweest om het woningwaarderingssysteem grondig door te lichten (4). Dit heeft geresulteerd in essentiële wijzigingsvoorstellen, waarbij wordt beoogd de relatie tussen punten, kosten en marktmechanisme op een betere manier in de huurprijs te vertalen. Als de Tweede Kamer aan de bedoelde voorstellen haar goedkeuring hecht kunnen per 1 juli 1986 de wijzigingen worden ingevoerd.

Relatie vraaghuur en puntenhuur

In de huidige regelgeving komt een woning na de eerste vijf jaren van de exploitatie te vallen onder het regime van de Huurprijzenwet woonruimte. Dit houdt in dat aan de hand van het woningwaarderingssysteem wordt bepaald in hoeverre de huur van de woning in aanmerking komt voor harmonisatie. De woning komt – zoals reeds vermeld – in aanmerking voor har-

monisatie indien de gevraagde huurprijs voor de woning in relatie tot het aantal punten niet valt binnen de vastgestelde grenzen van de minimaal en maximaal redelijke huur volgens het huuraanpassingschema. Na enige tijd blijkt een groot aantal nieuwbouwwoningen onder de harmonisatie te vallen ondanks het feit dat de woning ieder jaar keurig een trendmatige huurverhoging heeft ondergaan. De volgende oorzaken kunnen volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau het ontstaan van een harmonisatiekloof bij nieuwbouwwoningen verklaren (5):

1. de minimaal redelijke huren worden vastgesteld aan de hand van de gemiddelde aanvangshuren. Hierdoor zal altijd een gedeelte van de nieuwbouwwoningen een huur hebben die beneden het minimaal redelijke huurniveau ligt;
2. de jaarlijkse mutatie in de bouwkosten loopt niet in de pas met de trendmatige huurverhoging;
3. door de stijging van de gemiddelde kwaliteit is het gemiddeld aantal punten van nieuwbouwwoningen toegenomen. De prijs per punt is in het verleden vastgesteld. Hierdoor zijn de minimaal redelijke huren op een te hoog niveau terechtgekomen.

De mate waarin objectsubsidies worden verstrekt ten behoeve van de exploitatie van gesubsidieerde huurwoningen is afhankelijk van het verschil tussen de kostprijsuur en de vraaghuur. Uit het bovenstaande blijkt echter dat de huur op basis van het woningwaarderingssysteem, de puntenhuur, kan afwijken van de vraaghuur.

In het geval dat de puntenhuur hoger is dan de vraaghuur kan het verschil als extra huuropbrengst voor de verhuurder worden aangemerkt, aangezien er geen consequenties voor de omvang van de te verstrekken objectsubsidies aan worden verbonden. Het omgekeerde kan ook het geval zijn maar is minder waarschijnlijk, omdat de vraaghuur niet snel zal uitstijgen boven het relatief hoge maximaal redelijke huurniveau. Figuur 2 geeft een overzicht van de relatie tussen puntenhuur en vraaghuur.

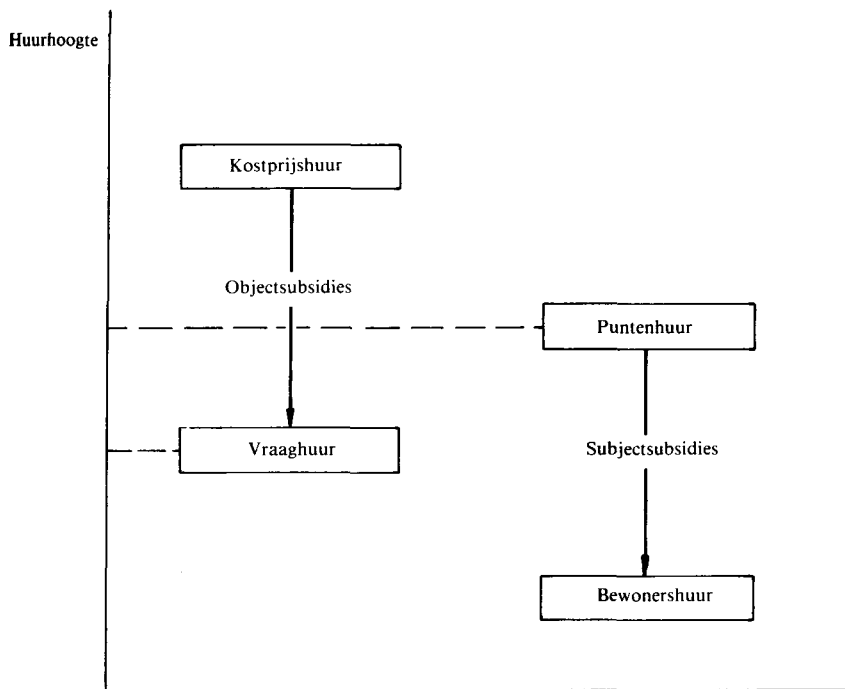
Ten gevolge van de onevenwichtige relatie tussen vraaghuur en puntenhuur kunnen de volgende knelpunten worden onderscheiden:

- de huurder van een nieuwbouwwoning is onzeker over de omvang van de huuraanpassing die na de eerste vijf jaren van de exploitatie van de woning plaatsvindt;
- de verhuurder heeft belang bij het aanbrengen van in relatie tot de kosten puntenverhogende voorzieningen, waardoor na de eerste vijf jaren van de exploitatie het huurniveau van de woning in bovenwaartse richting kan worden geharmoniseerd zonder dat dit

4) Zie bij voorbeeld: Adviesgroep Partners, *Huurprijzenwet Woonruimte, evaluatie van de huurharmonisatie*, Maastricht, maart 1983; K. Bron en I. van Poelgeest, *Een alternatief woningwaarderingssysteem*, doctoraalscriptie Vrije Universiteit Amsterdam, maart 1984.

5) SCP, *Woonuitgaven 1980 – 2000; een analyse van mogelijke ontwikkelingen*, Rijswijk, 1984, nr. 40, blz. 50 – 54.

Figuur 2. Relatie vraaghuur en puntenhuur



consequenties heeft op de omvang van de objectsubsidies;

- het rijk verstrekt in feite een bedrag A te veel aan subsidie indien de vraaghuur lager is dan de puntenhuur. Indien de huurder bovendien huursubsidie ontvangt kan dit bedrag nog hoger oplopen. Het omgekeerde doet zich voor indien de vraaghuur hoger is dan de puntenhuur. Dit laatste is echter – zoals eerder vermeld – minder waarschijnlijk.

Geconcludeerd kan worden dat het naast elkaar bestaan van twee niet op elkaar afgestemde systemen ten behoeve van enerzijds de huurprijsvaststelling en anderzijds de huurprijsaanpassing een onevenwichtige situatie veroorzaakt die direct of indirect van invloed kan zijn op het gedrag van de betrokkenen. Bovendien bevordert het naast elkaar bestaan van afzonderlijke systemen ter bepaling van de huurprijs en de subsidieverstrekking de doelmatigheid van de regelgeving niet.

Naar één systeem

Uit het voorgaande blijkt dat een betere afstemming tussen huurvaststelling en huuraanpassing wenselijk kan worden geacht. Uit doelmatigheidsoverwegingen ligt zelfs het denken over een volledige integratie voor de hand. Ten dele geven de beleidsvoornemens met betrekking tot het woningwaarderingssysteem en het NKS mogelijkheden tot een betere afstemming. Immers 6):

- in zowel het woningwaarderingssysteem als in het NKS speelt de oppervlakte van de woning een belangrijke rol;
- in het herziene woningwaarderingssysteem wordt een nauwere relatie tussen kosten en kwaliteit gelegd;
- in het NKS kan binnen één complex nieuwbouwwoningen worden gediffe-

rentieerd naar de huurhoogte. De mogelijkheid bestaat dan in sommige gevallen de vraaghuren in overeenstemming te brengen met de huren volgens het woningwaarderingssysteem.

Ondanks de verbeteringen in de afzonderlijke regelingen is van een adequate afstemming van huurvaststelling en huuraanpassing nog geen sprake. Daarbij dient er rekening mee te worden gehouden dat de steeds kleinere omvang van de nieuwbouwpromotie en de onzekerheid omtrent ontwikkelingen in de hoogte van de normstichtingskosten de afstemming tussen het NKS en woningwaarderingssysteem kan verstoren 7). De vraag blijft daarom bestaan waarom er niet wordt gestreefd naar één systeem voor huurvaststelling en huuraanpassing. Vanuit VROM wordt als bezwaar tegen een integratie aangevoerd dat huuraanpassing en huurvaststelling twee afzonderlijke beleidsvelden zijn, waartussen een goede afstemming wenselijk is, maar die niet volledig kunnen worden geïntegreerd. Voor dit laatste wordt als belangrijkste argument genoemd dat de verschillen in de verhouding tussen de kwaliteit van nieuwbouwinvesteringen en met het woningwaarderingssysteem gemeten woningkwaliteit zeer groot zijn. Het wordt primair als de taak van de opdrachtgever gezien te waken over een optimale verhouding tussen investeringen en vraaghuur en gerealiseerde woningkwaliteit. Bij een huurvaststelling naar woningkwaliteit zou de overheid te veel het risico van niet-efficiënte planvorming, aanbesteding en uitvoering dragen 8).

De Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO) daarentegen heeft al in diverse adviezen gepleit voor onderzoek naar de mogelijkheden van één systeem voor huurvaststelling en huuraanpassing 9). De gedachten van de RAVO gaan uit naar een uitbreiding van het woningwaarderingssysteem. Delen van het woningwaarderingssysteem zouden dan geschikt moeten

worden gemaakt voor toepassing bij de budgetbepaling en de huurvaststelling ten behoeve van nieuwbouwwoningen.

Voor de betrokkenen zal één systeem van huurvaststelling en huuraanpassing gevolgen hebben. *De huurders* hebben zekerheid rond de ontwikkeling van het huurniveau. Vanaf het eerste jaar van exploitatie wordt de huur bepaald door één systeem dat is toegesneden op de woning en woonomgeving. Dit zal tevens de verhuurbaarheid van nieuwbouwwoningen ten goede komen. *De verhuurder* kan in verhouding tot de verstrekte overheidssubsidies geen afwijkende huur meer in rekening brengen. Bovendien vergroot de zekerheid omtrent de ontwikkelingen in het huurniveau de verhuurbaarheid van de woningen. *De overheid* zal niet meer te veel of te weinig subsidie in verhouding tot het werkelijke huurniveau verstrekken. Bovendien kan worden gesteld dat één systeem van huurprijsbepaling de doelmatigheid van de regelgeving zal bevorderen.

Besluit

In dit artikel zijn twee voorgestelde wijzigingen in de overheidsregelgeving op het terrein van de volkshuisvesting beschreven. Geconstateerd is dat ten gevolge van de huidige regelgeving een onevenwichtige situatie bestaat tussen de huurvaststelling en de huuraanpassing. De eventuele invoering van het normkostensysteem en de voorgestelde wijzigingen in het woningwaarderingssysteem zullen tot een zekere vermindering van deze onevenwichtige situatie leiden. Gevreesd moet echter worden dat de bestaande inconsistentie in de regelgeving zal voortduren. Om die inconsistentie weg te nemen zou een volledige integratie van huurvaststelling en huuraanpassing kunnen worden overwogen. Er zijn zowel argumenten voor als tegen één systeem van huurvaststelling en huuraanpassing te noemen. Het belangrijkste tegenargument is dat sprake is van twee verschillende beleidsvelden waar geen integratie tussen mogelijk is. Voorstanders wijzen daarentegen op de huidige systeemfouten en zijn van mening dat er aangrijpingspunten zijn die tot een integratie van huurvaststelling en huuraanpassing zouden kunnen leiden. De doelmatigheid van de regelgeving zou hiermee zijn gebaat. De vraag blijft dan ook bestaan waarom niet naar mogelijkheden wordt gezocht om huurvaststelling en huuraanpassing te integreren. Juist nu ingrijpende wijzigingen in de regelgeving te verwachten zijn, ligt het bestuderen van een samenvoeging voor de hand.

Koen Bron

6) Ministerie van VROM, *Adviesaanvraag RAVO betreffende de herziening van het woningwaarderingssysteem en het huuraanpassingsschema*, Zoetermeer, maart 1985.

7) RAVO, *Advies inzake de beleidsvoornemens met betrekking tot het huuraanpassingsschema en het woningwaarderingssysteem*, adviesnummer 121, Den Haag, oktober 1984.

8) Zie noot 6.

9) Zie RAVO-advies, nr. 108.