

# Begrotingsbeleid en begrotingsnormering bij VROM

## Geen bezuinigingen, maar verschuivingen

Het Ministerie van VROM is bij de bezuinigingen niet gespaard. Tot 1990 moet er bijna f. 1,7 mrd. worden omgebogen. Op het eerste gezicht lijkt al bijna dit hele bedrag te zijn ingevuld. Bij nadere bestudering van de begroting blijkt het Ministerie echter een groot deel van de bezuinigingslast ontdoken te hebben. Hiertoe is een aantal trucs toegepast. Er zijn ramingen bijgesteld en er zijn uitgaven buiten de begroting gebracht. Bovendien heeft het Ministerie allerlei nieuwe initiatieven genomen, waarvoor alleen in schijn dekking aanwezig is. In dit artikel wordt de werkwijze van VROM bij het invullen van de 'bezuinigingen' besproken. De auteur concludeert dat een verandering in de begrotingssystematiek nodig is om duidelijkheid te scheppen in de uitgaven van VROM.

### DRS. J.B.S. CONIJN\*

Een beschrijving van de feitelijke ontwikkelingen op de begroting van VROM is dit jaar minder gemakkelijk dan andere jaren. Belangrijke informatie ontbreekt of wordt zeer summier verschaft 1). Hierbij kan ook worden gewezen op het feit dat in de nieuwe begroting het aantal begrotingsartikelen sterk is gereduceerd doordat veel artikelen zijn samengevoegd. Uitgaven op grond van verschillende regelingen zijn ondergebracht in één begrotingsartikel. Het inzicht in de doelmatigheid van de begrotingsuitgaven en de controle daarop wordt hierdoor sterk bemoeilijkt. Niettegenstaande deze handicap zal aan de hand van de volgende driedeling het gevoerde begrotingsbeleid worden uiteengezet:

- de bezuinigingen, die mede als uitvloeisel van het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers zijn aangebracht;
- de omvangrijke beleidsintensiveringen;
- het compenserende beleid, op grond waarvan de financiering van 17.700 woningwetwoningen is verschoven van de begroting naar de kapitaalmarkt.

In aansluiting op deze feitelijke beschrijving zal een relatie worden gelegd met het algemene begrotingsbeleid, in het bijzonder de begrotingsnormering, en de wijze waarop die is uitgewerkt voor de begroting van VROM.

### De bezuinigingen

Uit het regeerakkoord was reeds bekend dat het Ministerie van VROM gedurende de komende vier jaar omvangrijke bezuinigingen voor zijn rekening zou moeten nemen. Op de totale rijksbegroting wordt ten opzichte van de meerjarenramingen bruto een bedrag omgebogen dat oploopt tot f. 6,6 mrd. in 1990. Hiervan neemt VROM f. 1,5 mrd. voor zijn rekening. Daarboven op komt nog een aandeel in de f. 1 mrd. die proportioneel over alle departementen is verdeeld 2). De totale bezuinigingen op de begroting van VROM komen daarmee op f. 1,7 mrd. in 1990. De bezuinigingen bij VROM zouden globaal voor tweederde ten laste komen van het woningbouwprogramma en voor een-

derde moeten worden gerealiseerd door een vermindering van de subsidies. Bij de bepaling van de omvang van de bezuinigingen zullen de recent verschenen heroverwegingsrapporten ongetwijfeld een belangrijke rol hebben gespeeld. Zowel het huur- en subsidiebeleid als de nieuwbouw van woningen is aan een heroverweging onderworpen geweest 3).

In de begroting van 1987 zijn de bezuinigingen al voor een groot deel ingevuld. Tabel 1 geeft hiervan een overzicht. De ombuigingen zijn in de tabel in drie categorieën opgesplitst. Het woningbouwprogramma neemt via een verlaging van de sociale huursector met 5.000 woningen in 1987 oplopend tot 11.000 woningen in 1989 op termijn het grootste aandeel in de bezuinigingen voor zijn rekening. Mede als gevolg van de betaalsleutel loopt het bezuinigingsbedrag sneller op: van f. 164 mln. in 1987 tot f. 1.045 mln. in 1990. Deze bezuinigingen slaan echter voor een groot deel niet neer op de begroting van VROM. De sociale huursector omvat namelijk behalve woningwetwoningen waarvan de financiering via de begroting loopt, ook premiehuur-non-profit-woningen. Deze laatste worden op de kapitaalmarkt gefinancierd door woningcorporaties met garantie van de gemeenten en 100% contra-garantie van het rijk. Sinds 1984 is het kapitaalmarktbeslag van deze premiehuur-non-profit-woningen van belang voor de begroting van VROM. Bezuinigingen kunnen sindsdien ook worden gerealiseerd door een vermindering van het beslag dat premiehuur-non-profit-woningen op de kapitaalmarkt leggen. De achtergronden van deze ongewone situatie zullen in het volgende nader worden uiteengezet.

\* Als universitair hoofddocent verbonden aan het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde van de Technische Universiteit Delft.

1) Zie ook H. de Groot en C.A. de Kam, De Miljoenennota 1987: veel gegevens weinig informatie, *ESB*, 24 september 1986, blz. 944 - 952

2) Tweede Kamer, vergaderjaar 1985 - 1986, 19 555, nr. 3, blz. 58.

3) Deze rapporten zijn *Heroverwegingsrapport van het huur- en subsidiebeleid in de 90-er jaren*, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1985 en *Evaluatierapport 1986; nieuwbouwprogrammering*, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1986.

Tabel 1. De ombuigingen op de begroting van VROM, 1987 - 1990, mln. gl.

	1987	1988	1989	1990
Bouwprogramma waaraan via de kapitaalmarkt	164	625	983	1.045
Diverse posten	(106)	(422)	(653)	(649)
Werkgroep a)	528	482	121	362
	-	95	532	285
Totale ombuiging	692	1.202	1.636	1.692

a) Nog nader in te vullen door een werkgroep.  
Bron: Ministerie van VROM.

Voor een deel zal de ombuiging door een werkgroep nog moeten worden ingevuld. Deze werkgroep zal de bezuinigingen in principe moeten vinden bij de subsidies en zal in april volgend jaar een studie afronden over de mogelijkheden die er zijn.

Verder blijkt uit tabel 1 dat met name in 1987 en 1988 relatief veel is omgebogen bij de categorie diverse posten. Het is overigens verhelderd te zien op welke wijze het bedrag van f. 528 mln. voor 1987 is omgebogen 4). Hiervan is f. 293 mln. gevonden via ramingbijstellingen, waaronder f. 124 mln. door de raming voor de ontvangsten van rente over woningwettelingen te verhogen 5). Verder is f. 197 mln. gevonden via een kasverschuiving en een kasleutelwijziging. Hier is dus sprake van creatieve oplossingen om de bezuinigingen in ieder geval voorlopig te ontwijken. Bij de resterende bezuinigingen van f. 38 mln. is f. 20 mln. gevonden bij de warmte-isolatie. Hier was de afgelopen jaren al sprake van onderuitputting. Bovendien wordt de warmte-isolatie geïntegreerd in de nieuwe woningverbeteringsregeling, zodat ook hier de bezuiniging slechts een optisch karakter heeft. Per saldo is de bezuiniging op de begroting van VROM tot op heden in feite dus beperkt gebleven tot de verlaging van het aantal woningen in de sociale huursector. Op zich is deze vermindering niet zonder betekenis omdat het woningtekort is opgelopen tot 60.000, en geen uitzicht meer wordt verschaft op het verlagen van dit tekort.

## De beleidsintensiveringen

Naast bezuinigingen hebben op de begroting van VROM ook substantiële beleidsintensiveringen plaatsgevonden. Uit een overzicht van het ministerie van Financiën blijkt dat de extra uitgaven van het nieuwe kabinet in het kader van de beleidsintensiveringen in 1990 zullen zijn opgelopen tot f. 3,4 mrd. 6). Hiervan neemt de begroting van VROM f. 1 mrd. voor haar rekening. De beleidsintensiveringen van VROM vloeien overigens slechts in zeer beperkte mate voort uit het regeerakkoord, te weten f. 50 mln. voor bodemsanering. De extra uitgaven zijn het gevolg van uiteenlopende maatregelen, waaronder de verhoging van de onderhoudsnorm voor woningwoningen, de invoering van het normkostensysteem in de sociale huursector en de invoering van een intergemeentelijk risicofonds voor koopwoningen.

Onder de beleidsintensiveringen neemt de nieuwe woningverbeteringsregeling een speciale plaats in. In 1987 zal de subsidiëringmethodiek van woningverbeteringen in de huursector ingrijpend worden veranderd. Momenteel wordt overwegend gesubsidieerd via jaarlijkse bijdragen, waarmee het exploitatietekort dat na de verbetering ontstaat, wordt bijgepast. De jaarlijkse bijdragen worden gedurende tientallen jaren verstrekt en de omvang is mede afhankelijk van de rentevoet en de huurtrend. Dergelijke regelingen vormen een probleem voor de flexibiliteit en de beheersbaarheid van de rijksuitgaven 7). Daardoor is men in de volkshuisvesting meer en meer overgegaan op bijdragen ineens. De nieuwe verbeteringsregeling voor huur-

woningen kent vanaf 1987 dan ook een subsidiëring via bijdragen ineens. Budgettair gaat de overgang van een subsidiëring via jaarlijkse bijdragen naar een systeem met bijdragen ineens echter gedurende een lange periode gepaard met meer kasuitgaven. De subsidiëring wordt immers in de tijd naar voren gehaald.

Hoewel de verandering van subsidiëringmethodiek een omvangrijke financiële operatie is, is de informatie hierover in de Memorie van Toelichting op de begroting en in het *Meerjarenplan woningbouw*, dat tegelijk met de begroting verschijnt, tamelijk summier. Ook de begrotingsartikelen geven geen uitsluitel, omdat bij de nieuwe begroting zeer veel artikelen zijn samengevoegd. De subsidies die aan de nieuwe verbeteringsregeling zijn verbonden staan als gevolg hiervan niet afzonderlijk op de begroting 8). Uit de beschikbare gegevens komt het volgende beeld naar voren. Volgens het *Meerjarenplan woningbouw* lopen de subsidies van het nieuwe verbeteringsbeleid op van f. 387 mln. in 1987 tot f. 2.053 mln. in 1991. Deze bedragen zijn weergegeven in tabel 2. De stijging is mede het gevolg van een toename van het aantal woningverbeteringen. Daarnaast bevatten de bedragen ook de uitgaven die voortvloeien uit andere beleidsintensiveringen, zoals de verhoging van de onderhoudsnorm en de sanering van woningcorporaties. De omvang van deze laatste posten wordt echter niet afzonderlijk in de begrotingsstukken vermeld. Het dekkingskader van het nieuwe verbeteringsbeleid bestaat uit drie onderdelen:

- subsidies in het kader van oude verbeteringsregelingen;
- rijksleningen voor de verbetering van vooroorlogse woningwoningen;
- kapitaalmarktleningen voor de verbetering van particuliere huurwoningen en aangekocht bezit.

Dat de subsidies, die in de meerjarenraming vrijkomen door de verandering van de regelingen, tot het dekkingskader worden gerekend, is vanzelfsprekend. Dat ook de rijksleningen voor de verbetering van vooroorlogse woningwoningen zijn aangewend ligt minder voor de hand. In feite zijn de leningen die het rijk verstrekte tegen marktrente omgezet in subsidies. Daarnaast zijn de vrijkomende kapitaalmarktleningen aangewend voor de subsidiëring in het kader van het nieuwe verbeteringsbeleid. Het betreft hier leningen met 100% contra-garantie van het rijk die op de kapitaalmarkt worden aangetrokken door derden ten behoeve van de verbetering van particuliere huurwoningen en aangekocht bezit. Het geld wordt dus niet meer voor huurwoningen op de kapitaalmarkt geleend, maar verschijnt in de vorm van subsidies rechtstreeks op de begroting van VROM. Het begrotingsbeleid biedt sinds 1984 deze uitwisselingsmogelijkheden tussen de begroting van VROM en de kapitaalmarkt. Dit vormt in feite het spiegelbeeld van de mogelijkheid de bezuinigingen van VROM te realiseren via een vermindering van de kapitaalmarktleningen van derden met 100% contra-garantie van het rijk. Tabel 3 geeft een kwantitatief overzicht van het totale dekkingskader. Uit een vergelijking van de tabellen 2 en 3 blijkt dat de bedragen in grote lijnen op elkaar aansluiten. De begrotingsstukken bieden geen nadere informatie over de vraag of aan de verschillen

4) De opsplitsing van het bedrag van f. 528 mln. is ontleend aan Tweede Kamer, vergaderjaar 1986 - 1987, 19 700, nr. 4, blz. 13.

5) Het feit dat als gevolg van de omvangrijke vervroegde aflossingen van woningwettelingen de ontvangsten van rente over woningwettelingen in 1987 met ongeveer f. 1,3 mrd. zijn verlaagd, blijft bij de bezuinigingen overigens buiten beschouwing.

6) Tweede Kamer, vergaderjaar 1986 - 1987, 19.700, nr. 4, blz. 32.

7) Zie over deze problematiek ook J.B.S. Conijn, Dynamiek van de volkshuisvestingsbegroting, in: P. Groetelaers (red.), *Volkshuisvesting in de jaren 90; het beleid na de trendbreuk*, Technische Universiteit Delft, 1986.

8) De Kamer zou er overigens goed aan doen om in ieder geval als toelichting op de begroting per subsidiëring informatie over de uitgaven te verlangen. De controlerende taak van de Kamer dreigt anders in sterke mate te worden uitgehold.

**Tabel 2. Het budgettaire beslag van het nieuwe verbeteringsbeleid, 1987-1991, mln. gld.**

	1987	1988	1989	1990	1991
Subsidies	387	1.610	1.908	1.974	2.053

Bron: Meerjarenplan woningbouw 1987-1991, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 706, nrs. 1-2, blz. 68.

**Tabel 3. Het dekkingskader voor het nieuwe verbeteringsbeleid, 1987-1991, mln. gld.**

	1987	1988	1989	1990	1991
Subsidies oude regelingen	17	273	358	565	763
Rijksleningen a)	239	563	574	531	476
Kapitaalmarktleningen a)	357	871	940	909	859
Totaal	613	1.707	1.872	2.005	2.098

a) De leningen zijn 'netto' berekend, dat wil zeggen gesaldeerd met de rente-ontvangsten, overeenkomstig het huidige begrotingsbeleid.

Bron: Ministerie van VROM.

tussen beide reeksen nog budgettaire consequenties zijn verbonden.

Bij het nieuwe verbeteringsbeleid worden geen rijksleningen meer verstrekt en evenmin kapitaalmarktleningen met 100% contra-garantie. Dit wil niet zeggen dat er geen gevolgen zijn voor de kapitaalmarkt. De bijdrage ineens dekt een deel van de verbeteringskosten en het overige dient de verhuurder zelf te financieren, eventueel uit eigen middelen, maar in veel gevallen via leningen op de kapitaalmarkt. De leningen kunnen desgewenst worden aangevraagd via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. De omvang van dit uit het nieuwe verbeteringsbeleid voortvloeiende beslag op de kapitaalmarkt wordt in geen enkel begrotingsstuk becijferd. Het speelt ook geen rol bij de budgettaire afweging. Toch gaat het om een investeringsvolume van f. 2,8 mrd. in 1987 oplopend tot f. 3,4 mrd. in 1991, waarvan naar schatting f. 1 à 2 mrd. via de kapitaalmarkt zal worden gefinancierd. Dit beroep op de kapitaalmarkt zou voorheen van belang zijn geweest bij het begrotingsbeleid. Nu is het dat niet meer. De reden hiervoor is louter formeel, namelijk dat het rijk niet een 100% contra-garantie verstrekt.

## Het compenserende beleid

Het budgettaire beeld van VROM voor 1987 en latere jaren begint zich nu in hoofdlijnen af te tekenen. Bezuinigingen hebben voorzover ze überhaupt zijn gerealiseerd, slechts in beperkte mate geleid tot een vermindering van de rijksuitgaven. De verlaging van de nieuwbouw in de sociale huursector is voor een groot deel op de kapitaalmarkt gerealiseerd en heeft dus niet geleid tot een verlaging van de uitgaven. Daarnaast zijn er allerlei beleidsintensiveringen doorgevoerd. Deze zijn voor een groot deel 'betaald' door minder contra-garanties af te geven op leningen van particulieren. Om nu te voorkomen dat de uitgaven van VROM de komende jaren toenemen is een compenserend beleid gevoerd. In het kader hiervan is de financiering van 17.700 woningwetwoningen verschoven van de begroting naar de kapitaalmarkt. Tabel 4 geeft een beeld van de veranderingen in de sociale huursector als gevolg van de bezuinigingen en de verschuiving. Uit de tabel blijkt dat de bezuinigingen voor meer dan de helft ten laste van de premiehuur-non-profit-woningen zijn gebracht. Vervolgens zijn 17.700 woningwetwoningen vervangen door evenveel premiehuur-non-profit-woningen. Hierdoor kan het financieringsstekort in 1990 met f. 1,8 mrd. worden verlaagd en wordt compensatie geboden voor de beleids-

**Tabel 4. De veranderingen in de sociale huursector van het woningbouwprogramma, 1987-1991**

	1987	1988	1989-1991
Woningwetwoningen			
- oude programma	30.000	30.000	30.000
- bezuiniging	- 1.500	- 3.000	- 4.000
- verschuiving	- 17.700	- 17.700	- 17.700
- nieuwe programma	10.800	9.300	8.300
Premiehuur-non-profit-woningen			
- oude programma	11.000	11.000	11.000
- bezuiniging	- 3.500	- 7.000	- 7.000
- verschuiving	+ 17.700	+ 17.700	+ 17.700
- nieuwe programma	25.200	21.700	21.700

Bron: Ministerie van VROM.

maatregelen die in het voorafgaande aan de orde zijn geweest. Het aantal woningwetwoningen is gereduceerd van 30.000 tot 10.800 in 1987 en 8.300 in 1989 en latere jaren. Hiermee is dit aantal op een historisch dieptepunt aangeland. Dit geldt ook voor het aandeel van de woningwetwoningen binnen de begroting. In 1965 vormden de leningen 90% van de uitgaven op de begroting van Volkshuisvesting. Bij het huidige beleid zullen de woningwetwoningen, exclusief de liquiditeitstekorten, die voortvloeien uit de dynamische-kostprijsmethode, in 1990 een aandeel van slechts 6% in het totaal hebben.

De verschuiving van de financiering van woningwetwoningen naar de kapitaalmarkt lijkt op wat aan het begin van de jaren tachtig is gebeurd. Toen werden woningwetwoningen op grote schaal premiecorporatie-A-woningen genoemd, en niet via de begroting maar op de kapitaalmarkt gefinancierd. Dit gebeurde toen ook om ruimte te creëren op de begroting van VROM. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft zich sterk tegen dit soort debudgetteringen gekant. In 1983 zijn dan ook bijna alle premiecorporatie-A-woningen gerebudgetteerd. Een van de argumenten van de Studiegroep Begrotingsruimte tegen de debudgettering was dat hiervan extra subsidies het gevolg zijn 9). Er is een renteverval tussen de rente van kapitaalmarktleningen en die van woningwetwoningen. Dit verschil leidt bij het huidige huur- en subsidiebeleid tot extra objectsubsidies. De omvang van de extra subsidies als gevolg van de nu plaatsgevonden verschuiving naar de kapitaalmarkt loopt op tot f. 22 mln. in 1991.

De scheidingslijnen tussen de begroting van VROM en de kapitaalmarkt zijn vanouds vaag. Het bovenstaande is hiervan een treffende illustratie. Het feit dat investeringen zowel via de begroting als via de kapitaalmarkt kunnen worden gefinancierd, is hiervan de belangrijkste oorzaak. Vanuit het algemene begrotingsbeleid is meer dan eens gepoogd om tot een sluitende begrotingsnormering te komen ten aanzien van deze problematiek. De mogelijkheid die momenteel bestaat om gebruik te maken van de kapitaalmarktleningen met 100% contra-garantie van het rijk is een, wellicht onbedoeld, uitvloeisel van de meest recente normering met betrekking tot de begroting van VROM. Om het huidige begrotingsbeleid in het juiste perspectief te plaatsen zal een kort historisch overzicht worden gegeven van de wijze waarop met name woningwetwoningen in het begrotingsbeleid zijn behandeld. Hierbij zullen achtereenvolgens de volgende punten aan de orde komen:

- de relevantie van de woningwetwoningen;
- de debudgetteringen uit het recente verleden;
- de huidige budgettaire systematiek.

9) Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983, blz. 99.

## De relevantie van woningwetleningen

Woningwetwoningen worden sinds 1958 via de rijksbegroting gefinancierd en de leningen zijn sinds 1966 relevant in het kader van het structurele begrotingsbeleid. De relevantie van de woningwetleningen is echter een omstrede zaak 10). Woningwetleningen worden door het rijk verstrekt tegen de marktrente. Het rijk vervult een bankiersfunctie. Stevers heeft in 1971 al gewezen op een belangrijk bezwaar van de huidige situatie waarin woningwetleningen relevant zijn. *Juridische en niet economische kenmerken gaan een doorslaggevende rol spelen bij het begrotingsbeleid.* „Kredietgaranties worden in ruime mate verstrekt, maar op formele kredieten wordt bezuinigd omdat alleen deze laatste beslag leggen op de budgetruimte” 11). De Studiegroep Begrotingsruimte heeft zich met name in haar derde rapport beziggehouden met de vraag welke uitgaven niet-relevant zouden behoren te zijn voor het structurele begrotingsbeleid 12). Hierbij komen woningwetleningen nog niet expliciet aan de orde. Wel wordt gesteld dat rendabele activiteiten van het rijk niet-relevant zouden moeten zijn. Men zou deze uitspraak kunnen betrekken op de woningwetleningen die immers tegen marktrente worden verstrekt. Het verstrekken van een lening (niet-relevant) zou dan anders moeten worden behandeld dan het geven van een subsidie (wel relevant). In het zesde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte komen de woningwetleningen wel ter sprake 13). De Studiegroep toont zich nu expliciet voorstander van het relevant houden van de woningwetleningen, onder meer met het argument dat de leningen anders aan de normale prioriteitenbeoordeling binnen de begroting zouden worden onttrokken. Tot op heden zijn woningwetleningen dan ook relevant gebleven bij de begrotingsnormering.

Doordat woningwetleningen relevant zijn, worden ze in feite 'dubbel getoetst' 14). In de eerste plaats via het prijsmechanisme, omdat de geldnemer de marktrente moet betalen over het geld dat hij leent, en in de tweede plaats via het budgetmechanisme omdat de leningen binnen het budget nog eens worden afgewogen tegen andere uitgaven. In de praktijk heeft het feit dat woningwetleningen relevant zijn, ertoe geleid dat vanaf 1966 stelselmatig op woningwetleningen is bezuinigd. In plaats van woningwetwoningen werden andere woningen gebouwd, terwijl de ruimte op de begroting ter beschikking kwam voor met name subsidies. Deze structurele tendens werd overigens periodiek onderbroken door via politieke prioriteiten het aantal woningwetwoningen weer te verhogen.

## De debudgettering

Aan het eind van de jaren zeventig zakte de koopsector in elkaar en werd ter compensatie het aantal sociale huurwoningen en beleggerswoningen in het woningbouwprogramma verhoogd. Door de algemene budgettaire problematiek, maar ook omdat de woningwetleningen relevant waren, was het niet mogelijk het grotere aantal woningwetwoningen volledig binnen de begroting te financieren. In de periode 1977 - 1983 zijn als gevolg hiervan veel woningwetwoningen, -wooneenheden en ook verbeteringen van woningwetwoningen rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierd. Voor de woningwetwoningen en -wooneenheden werden de verhullende namen premiecorporatie-A-woning en -wooneenheid ingevoerd. Op deze wijze werden volgens de Studiegroep Begrotingsruimte „verschuivingen in financieringswijze van het rijksbudget naar de kapitaalmarkt benut als vluchtweg om uit de budgettaire klem te komen” 15). Achteraf zijn de verschuivingen uit deze periode als debudgettering te boek gesteld.

Tabel 5 geeft een overzicht van de gedebudgetteerde woningen, wooneenheden en woningwetverbeteringen. De debudgettering bereikten hun hoogtepunt in de jaren 1981 en 1982, waarbij de financiële gevolgen door de gehanteerde betaalsleutel met enige vertraging op de kapi-

Tabel 5. De debudgettering van VROM, 1977 - 1986

	Aantal premiecorporatie-A-woningen	Aantal premiecorporatie-A-wooneenheden	Aantal woningwetverbeteringen	Bedragen op basis, inclusief liquiditeitskortingen, mln. gld.
1977	10.200 a)	-	-	263
1978	-	-	-	525
1979	7.000 a)	-	-	330
1980	13.932	2.002	-	1.012
1981	23.070	2.966	-	2.132
1982	31.019 b)	6.236 b)	14.532	3.572
1983	5.693	597	3.073	3.611
1984	-	-	-	1.199
1985	-	-	-	400
1986	-	-	-	352

a) Als woningwetwoningen op de kapitaalmarkt gefinancierd.

b) Inclusief de woningen en eenheden die met een 20-jarige lineaire annuïtet op de kapitaalmarkt zijn gefinancierd.

Bronnen: - Ministerie van VROM; CBS: Maandstatistiek bouwnijverheid; eigen berekeningen.

taalmarkt zichtbaar werden. Aangezien de woningen en wooneenheden als uitvloeisel van de dynamische kostprijsmethode met een klimlening zijn gefinancierd, wordt er momenteel en in de toekomst nog steeds beslag gelegd op de kapitaalmarkt middelen 16).

Volgens de gangbare definitie is er sprake van debudgettering, indien uitgaven voor activiteiten, die normaal tot onderwerp van collectieve zorg worden gerekend, niet meer via de begroting, maar rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden gefinancierd onder rijksgarantie 17). Debudgettering worden dan opgevat als een inbreuk op de gewenste begrotingsnormering. Met betrekking tot de woningwetsector staat hierbij uiteraard de vraag of woningwetleningen relevant behoren te zijn centraal. Indien woningwetleningen relevant worden gevonden, is er sprake van debudgettering als de woningwetsector via de kapitaalmarkt wordt gefinancierd. In de visie dat woningwetleningen niet-relevant zijn, is het echter oneigenlijk om de financiering van de woningwetsector via de kapitaalmarkt als debudgettering op te vatten. In dat geval wordt het verstrekken van leningen niet als 'onderwerp van collectieve zorg' beschouwd. Hierbij dient te worden bedacht dat er op de kapitaalmarkt, door het inzakken van de koopsector in het begin van de jaren tachtig, in principe voldoende ruimte was voor de financiering van de woningwetsector.

De leningsvoorwaarden waaronder indertijd debudgettering hebben plaatsgevonden is een ander, niet onbelangrijk aspect van de financiering van de woningwetsector. Het verschil tussen de rente van kapitaalmarktleningen en die van woningwetleningen is reeds genoemd. Daarnaast zijn er veel leningen voor de premiecorporatie-A-woningen en -wooneenheden afgesloten met een vaste rente voor twintig jaar. Dit is met name gebeurd in 1980, 1981 en 1982 toen de rente erg hoog was. Het is echter gebruikelijk dat huurwoningen worden gefinancierd met een vaste rente voor tien jaar. Doordat in de bewuste jaren betrekkelijk veel klimleningen op de kapitaalmarkt moesten

10) Een overzicht van de discussie ondermeer te vinden in J.B.S. Conijn, *De financiering van de investeringen in bouwwerken*, EIB, Amsterdam, 1980 en C.G.M. Sterks, *De relevantie van woningwetleningen: een alternatieve benadering*, in: *Volkshuisvesting en financieringstekort*, NCIV, De Bilt, 1986.

11) Th. A. Stevers, *Openbare financiën en economie*, Leiden, 1971, blz. 308.

12) Studiegroep Begrotingsruimte, *Begrotingsruimte en begrotingstekort*, Assen, 1974, hoofdstuk 4.

13) Tweede Kamer, zitting 1977 - 1978, 15 081, nrs. 1 - 2, bijlage 2, blz. 143 - 145.

14) Conijn, op.cit., blz. 169.

15) Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, blz. 98.

16) Het in tabel 5 weergegeven beslag van deze klimleningen behoort tot de debudgettering die sinds enige jaren meegerekend worden bij de bepaling van het financieringstekort van het rijk.

17) *Miljoennota 1987*, blz. 166



Woningwetwoningen, premiehuur-non-profit-woningen, premiecorporatie-A-woningen: what's in a name?

(foto: ANP)

worden geplaatst en de klimlening een moeilijke financieringsvorm is, hebben institutionele beleggers evenwel de langere periode van twintig jaar weten te bedingen die erg lucratief blijkt te zijn. De financiële gevolgen voor de begroting van VROM zijn omvangrijk en kunnen, afhankelijk van het verloop van de rente, in de jaren negentig oplopen tot ruim f. 600 mln. extra objectsubsidies per jaar 18). De prijs van de debudgettering is derhalve hoog geweest.

## De huidige budgettaire systematiek

De huidige budgettaire systematiek van VROM vindt haar oorsprong in het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte uit 1983. Mede als reactie op de omvangrijke debudgettering bij de sociale woningbouw is in dit rapport veel aandacht besteed aan het verschijnsel garantieverlening door het rijk als substituut voor gangbare begrotingsuitgaven. In het zesde rapport, uit 1977, van de Studiegroep Begrotingsruimte werd nog gesteld dat alleen zwaarwegende motieven verschuivingen tussen de begroting en de kapitaalmarkt zouden kunnen rechtvaardigen en dat dan tevens een bijstelling van het aanvaardbare, structurele financieringstekort zou moeten plaatsvinden 19). In de praktijk is dit advies niet opgevolgd, zoals uit het voorafgaande is gebleken. Bovendien heeft het aanvaardbare, structurele financieringstekort als norm de laatste jaren sterk aan betekenis ingeboet, zodat een bijstelling ervan bij een verschuiving van het rijksbudget naar de kapitaalmarkt geen directe consequenties meer zou hebben. In het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte werd de normering van het financieringsbeslag van de woningbouw dan ook opnieuw bezien. In de visie van de Studiegroep is de mogelijkheid van vluchtweegen met name gecreëerd door een vervaging van het begrip sociale woningbouw, waarbij wordt gewezen op de premiehuur- en premiekoopsector. De Studiegroep bepleit dan in de eerste plaats een nieuwe, duidelijke afscheiding tussen de sociale woningbouw en de overige woningbouw. Vervolgens adviseert de Studiegroep het totale kapitaalmarktbeslag van de sociale woningbouw te betrek-

ken bij de budgettaire normering: de sociale woningbouw, zowel binnen als buiten de begroting zou in zijn geheel budgettair relevant moeten worden 20). Dit is een opmerkelijk advies, omdat hierdoor de begroting van VROM in feite uitgebreid met het kapitaalmarktbeslag van de sociale woningbouw.

De preciese afbakening en de kwantitatieve omvang van de sociale woningbouw worden echter niet door de Studiegroep ingevuld. Dit is gedaan door de Werkgroep Meerjarenbouwprogrammering 21). De Werkgroep deelt het woningbouwprogramma in drie categorieën in: de sociale sector, de marktsector met premie en de vrije sector al of niet met een bijdrage ineens. Tot de sociale sector worden dan gerekend de woningwetwoningen die volledig via de begroting van VROM worden gefinancierd, en de premiehuur-non-profit-woningen die door woningcorporaties op de kapitaalmarkt worden gefinancierd met 100% contra-garantie van het rijk. In 1984 omvat de premiehuur-non-profit-sector 12.000 woningen en 6.000 wooneenheden en heeft deze sector een kapitaalmarktbeslag van ongeveer f. 1,6 mrd. In de visie van de Studiegroep Begrotingsruimte zou dit kapitaalmarktbeslag van de premiehuur-non-profit-sector budgettair relevant moeten worden. Op dit punt is echter een curieuze beslissing genomen, die belangrijke consequenties heeft gekregen. Het kapitaalmarktbeslag van de leningen met 100% contra-garantie van het rijk wordt in 1984 enerzijds wel van belang voor de begroting van VROM, maar anderzijds niet-relevant voor het financieringstekort van het rijk 22). Deze inconsequen-

18) Berekeningen hiervan zijn te vinden in J.B.S. Conijn en P.F.H. van Deudekom, Tien jaar dynamische kostprijsmethode; een kwantitatief overzicht, in: *Dynamische kostprijsmethode; een product van een verleden tijd?*, PATO-leergang mei 1986, TU Delft. Zie ook R. Klunder: *Klimlening en kapitaalmarkt*, EIB, Amsterdam, 1986.

19) Tweede Kamer, zitting 1977 - 1978, 15 081, nrs. 1 - 2 bijlage 2 blz. 145.

20) Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, blz. 101.

21) Tweede Kamer, vergaderjaar 1983 - 1984, 18 100, hfst. XI, nr. 2, blz. 190 - 231.

22) Idem, blz. 25. In de Miljoenennota's wordt hieraan overigens geen aandacht besteed.

**Tabel 6. Het kapitaalmarktbeslag van leningen met 100% contra-garantie op kasbasis, 1986 - 1990, in mln. gld.**

	1986	1987	1988	1989	1990
Nieuwbouw	1.373	1.263	1.271	1.294	1.318
Woningverbetering	683	851	915	967	1.002
Verbouw	130	138	142	144	146
<b>Totaal</b>	<b>2.186</b>	<b>2.252</b>	<b>2.328</b>	<b>2.405</b>	<b>2.466</b>

Bron: Meerjarenplan woningbouw 1986 - 1990, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985 - 1986, 19 205, 1-2, blz. 53-61.

te gedragslijn had een opportunistische achtergrond: zou het kapitaalmarktbeslag van de leningen met 100% contra-garantie wel relevant zijn verklaard, dan zou het financieringstekort eenmalig opgehoogd moeten worden en dat was blijkbaar politiek minder opportuun.

Vervolgens gaan het afbakeningscriterium voor de sociale woningbouw, te wetende 100% contra-garantie van het rijk, een eigen leven leiden. De laatste jaren zijn op grote schaal dergelijke garanties afgegeven. In 1986 wordt behalve in de premiehuur-non-profit-sector ook 100% contra-garantie verstrekt bij leningen in verband met woningverbetering en het verbouwprogramma. De totale omvang van deze leningen is in tabel 6 weergegeven. Ze bedragen in 1986 f. 2,2 mrd. en zullen volgens de meerjarenraming uit 1986 oplopen tot f. 2,5 mrd. in 1990. Uit de begrotingsstukken is niet op te maken op grond van welke overwegingen besloten is tot een uitbreiding van de verlening van 100% contra-garanties. Evenmin komt naar voren of de uitbreiding geplaatst is binnen de gangbare budgettaire afweging. Voor de begroting van VROM was het overigens zeer aantrekkelijk dat in korte tijd de begroting in feite is uitgebreid met de bedragen vermeld in tabel 6.

## Enkele consequenties

De consequenties van de nieuwe budgettaire systematiek kwamen direct bij de invoering al naar voren. Bij de Voorjaarnota 1983 was afzonderlijk aandacht besteed aan de grote budgettaire problemen op de begroting van VROM 23). Te zamen met een pakket bezuinigingen werd toen het budgettaire kader voor de begroting van 1984 en latere jaren vastgesteld. Bij de begroting van 1984 werd echter verandering in het budgettaire kader aangebracht. De begroting van VROM werd opgehoogd met f. 288 mln. in 1984 oplopend tot f. 852 mln. 1988 24). Deze ophoging werd binnen de nieuwe systematiek mogelijk gemaakt doordat het kapitaalmarktbeslag van leningen met 100% contra-garantie van het rijk met dezelfde omvang werd verminderd. Nadien zijn de bezuinigingen op de begroting van VROM steeds voor een deel gerealiseerd door een verminderd beslag van de premiehuur-non-profit-sector op de kapitaalmarkt. In 1985 gebeurt dit door het woningbouwprogramma te verlagen met 1000 premiehuur-non-profit-woningen en in 1986 betreft de bezuiniging onder meer 3000 premiehuur-non-profit-wooneenheden. De invulling van de bezuinigingen in 1987 is in het voorafgaande reeds aan de orde geweest.

De wijze waarop de bezuinigingen in 1987 zijn gerealiseerd, namelijk deels via een verminderd beslag op de kapitaalmarkt, is geheel in overeenstemming met de in 1984 ingevoerde budgettaire systematiek. Ook het dekkingskader voor de nieuwe verbeteringsregeling met onder meer kapitaalmarktleningen met 100% contra-garantie van het rijk past hierin. Bij de begroting van 1987 komt de inconsequentie van de budgettaire systematiek echter veel duidelijker naar voren omdat het om grote bedragen gaat. De verschuivingen ten opzichte van het kapitaalmarktbeslag past immers enerzijds wel in de context waarin het kapitaalmarktbeslag van belang is voor de begroting van

VROM, maar hebben anderzijds grote, ongewenste gevolgen voor het financieringstekort van het rijk, omdat het kapitaalmarktbeslag niet-relevant is voor het financieringstekort. Zoals uiteengezet is hieraan een mouw gepast door 17.700 woningwetwoningen om te zetten in premiehuur-non-profit-woningen. In feite impliceert deze omzetting een eerste stap in de doorbreking van de huidige budgettaire systematiek: of iets van belang is voor de begroting van VROM is uiteindelijk ondergeschikt aan het feit of iets relevant is voor het financieringstekort. In theorie is het mogelijk dat het kapitaalmarktbeslag van de leningen met 100% contra-garantie van het rijk alsnog relevant wordt voor het financieringstekort. De grote invloed die dit heeft op de omvang van het financieringstekort maakt deze oplossing politiek minder geschikt. In de praktijk zal er dus naar alle waarschijnlijkheid voor gekozen worden dat het bewuste kapitaalmarktbeslag niet meer van belang is voor begroting van VROM.

Er is aan de huidige situatie nog een ander aspect verbonden. Het uitgangspunt van de Studiegroep Begrotingsruimte was de sociale woningbouw duidelijk af te bakenen van de overige woningbouw en de sociale woningbouw vervolgens in zijn geheel budgettair relevant te verklaren. Als afbakeningscriterium voor de sociale woningbouw, die via de kapitaalmarkt loopt, is gekozen voor 100% contra-garantie van het rijk. Dit formele criterium blijkt in de praktijk echter weer zijn eigen 'vluchtwegen' op te roepen. Er zijn voldoende andere methoden voor garantiEVERLENING, met participatie van het rijk, die als alternatief voor de 100% contra-garantie kunnen dienen. De reeds vermelde financiering van de woningverbetering op de kapitaalmarkt mede via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw is hiervan een voorbeeld. De doelstelling van de Studiegroep Begrotingsruimte om in het kader van de begrotingsnormering de sociale woningbouw deugdelijk af te bakenen, is niet gerealiseerd. De poging was ook gedoemd te mislukken binnen de context van het Nederlandse volkshuisvestingsbestel, dat zich kenmerkt door een grote mate van diversiteit in de financiële bemoeienis van het rijk.

## Tot slot

Uit het voorafgaande komt naar voren dat het opmerkelijke begrotingsbeleid van VROM voor 1987 zijn oorsprong vindt in de begrotingsnormering met betrekking tot de sociale woningbouw. De door de Studiegroep Begrotingsruimte in gang gezette wijziging van de budgettaire systematiek is op een inconsequente wijze uitgewerkt, doordat het kapitaalmarktbeslag van de sociale woningbouw wel van belang is voor de begroting van VROM maar niet-relevant voor het financieringstekort van het rijk. Daarnaast is gebleken dat de gekozen afbakening van de sociale woningbouw weer nieuwe vluchtwegen heeft doen ontstaan. Bij de voorstellen van de Studiegroep Begrotingsruimte is onvoldoende rekening gehouden met de complexiteit van de sector volkshuisvesting. Voor een werkbare normering van de begroting is niet het vanuit financieel-economisch gezichtspunt betrekkelijk kunstmatige onderscheid tussen sociale woningbouw en overige woningbouw van belang. Er is slechts één oplossing die perspectief biedt: leningen, die tegen marktcondities worden verstrekt, worden onderscheiden van subsidies waarin de collectieve zorg tot uiting komt. Dit impliceert dat woningwetleningen niet-relevant worden bij de normering van de rijksbegroting. Een stap verder, die momenteel voor de hand ligt, is dat de bankiersfunctie van het rijk wordt gepri vatiseerd zodat de leningen voor de woningbouw volledig buiten de begroting vallen.

**J.B.S. Conijn**

23) Tweede Kamer, zitting 1982 - 1983, 17 869, nrs. 1 - 2.

24) Tweede Kamer, vergaderjaar 1983 - 1984, 18 100, hfst. 11, blz. 235.