

Begrotingsbeleid en volkshuisvesting

DRS. ING. J. B. M. KRIJNEN*

Enkele jaren geleden is in de volkshuisvesting het dynamische-kostprijshuursysteem geïntroduceerd. Dit systeem heeft voor de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting grote nadelen, doordat de liquiditeitstekorten van woningwetleningen op deze begroting drukken, terwijl rente en aflossingen bij Financiën binnenkomen en aan de algemene middelen ten goede komen. Dit probleem zou kunnen worden verholpen door woningwetleningen voortaan als investeringen van de particuliere sector te beschouwen en buiten beschouwing te laten bij het bepalen van het structureel aanvaardbare begrotingstekort. Daarmee zouden ook de overige volkshuisvestingsuitgaven minder onder druk komen te staan. Aan investeringen in de woningbouw zou aldus prioriteit kunnen worden gegeven boven andere collectieve uitgaven, waarmee zowel de werkgelegenheid als de volkshuisvesting gediend zouden zijn.

In een artikel dat als uitwerking van het EIB-rapport *De financiering van de investeringen in bouwwerken* 1) kan worden beschouwd, heeft Conijn de budgettaire consequenties van het dynamische-huur- en subsidiebeleid becijferd. De in dat artikel gesignaleerde problemen met betrekking tot de extra subsidielasten van het dynamische-subsidiebeleid geven aanleiding om nader in te gaan op de begrotingsproblematiek die met het subsidiërings- en financieringssysteem samengaat. Daarbij worden de gevolgen van het toetsen van de woningwetleningen samen met de andere rijksuitgaven aan de toelaatbaar geachte omvang van het begrotingstekort, bekeken. De budgetnorm dient ter afweging van de collectieve uitgaven. Investeringen in de woningbouw zouden echter, zoals hieronder wordt uiteengezet, niet tot de investeringen van de collectieve sector moeten worden gerekend.

Inleiding

De begroting is zodanig opgezet dat uitgaven strikt van inkomsten worden gescheiden. De rijksuitgaven worden gefinancierd uit drie bronnen: de belastinginkomsten, de niet-belastinginkomsten en het begrotingstekort. Onder de niet-belastinginkomsten vallen de rente-inkomsten op woningwetleningen.

De rijksuitgaven kunnen per functie naar onderwerpen van overheidszorg worden geclassificeerd. Eén daarvan is de volkshuisvesting. Het aandeel van de volkshuisvesting in de rijksuitgaven laat een betrekkelijk sterk wisselend verloop zien. Dit verloop wordt in hoge mate bepaald door de leningen voor de bouw van woningwetwoningen. Doordat de inkomsten van en de uitgaven aan woningwetleningen afhankelijk zijn van het financieringssysteem, vonden bij de introductie van het dynamische systeem grote verschuivingen tussen de begrotingsposten, niet-belastinginkomsten en uitgaven voor volkshuisvesting, plaats. De verschuivingen zijn van belang doordat de woningwetleningen relevant zijn binnen het kader van het structureel begrotingsbeleid; zij worden getoetst aan de budgetnorm. De woningwetleningen worden daarmee geacht te behoren tot uitgaven van de collectieve sector.

In dit artikel wordt de vraag gesteld of uitgaven aan woningwetleningen tot die van de collectieve sector dan wel van de particuliere sector moeten worden gerekend. Het al dan niet via prijsvorming dekken van de kosten vormt het onderscheid tussen deze sectoren 2). We zullen de gevolgen van het huidige begrotingsbeleid en de veranderingen, die ontstaan door woningwetleningen tot niet-relevante uitgaven te verklaren, aangeven.

Woningwetleningen en objectsubsidies

We geven eerst voor zowel de rijksbegroting als de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting de consequenties aan van de overgang van het oude (orthodoxe) naar het nieuwe (dynamische) financieringssysteem. Als we de rijksbegroting als geheel bezien blijkt dat zowel het dynamische als het orthodoxe financieringssysteem wat betreft de *woningwetwoningen* dezelfde uitkomsten geven 3). Per saldo ontvangt het rijk de netto vraaghuur terug 4). Dit geschiedt voor het orthodoxe systeem en het dynamische systeem gedurende de periode dat de woning niet bijdrage-vrij is. Als de woning bijdrage-vrij is, ontvangt het rijk in het orthodoxe systeem de annuïteit van de lening.

Voor *premiehuurwoningen* zijn de verschillen tussen de systemen veel groter. De financieringslasten werden in het oude systeem door middel van de subsidie voor een groot deel door de overheid gedragen, terwijl in het dynamische-

*Werkzaam als economisch medewerker bij de sector Onderzoek en Ontwikkeling van de Nationale Woningraad.

1) J. B. S. Conijn, Budgettaire consequenties van het dynamische-huur- en subsidiebeleid voor woningwetwoningen, *ESB*, 27 augustus 1981, blz. 950-955; EIB, *De financiering van de investeringen in bouwwerken*, Amsterdam, juni 1980.

2) C. Goedhart, *Hoofddlijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden, 1967, blz. 6.

3) Conijn, op. cit., blz. 955; *Nota huur- en subsidiebeleid 1974*, blz. 116.

4) Huur na aftrek van variabele en vaste lasten en objectsubsidies.

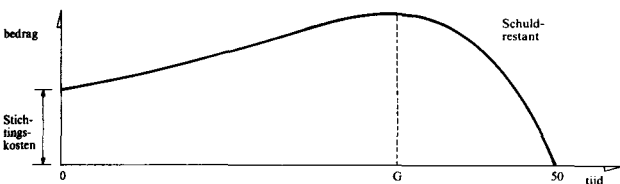
kostprijsstelsel zowel de overheid als de kapitaalmarkt dit deel van de kosten draagt 5). Voor premiehuurwoningen is de situatie dan ook duidelijk: het Ministerie van Volkshuisvesting betaalt in het dynamische systeem minder subsidie 6).

Voor *woningwetwoningen* worden echter problemen geïdentificeerd. Ondervindt het rijk voor deze woningen per saldo geen gevolgen van de overgang van het orthodoxe naar het dynamische systeem, voor de begroting van Volkshuisvesting ontstaan — doordat naast de objectsubsidies de liquiditeitstekorten daarop drukken — grote verschillen. Voor Volkshuisvesting nemen de totale lasten van het dynamische systeem sterker toe dan die van het orthodoxe systeem. Dit is een gevolg van het feit dat aan de aflossing en aan de orthodoxe subsidie uiteraard geen rente hoeft te worden toegerekend, terwijl dit wel het geval is bij liquiditeitstekorten (zie tabel 2).

De toerekening van rente aan de liquiditeitstekorten hangt samen met het karakter van de uitgavenpost. In tegenstelling tot Conijn 7) rekenen wij de liquiditeitstekorten niet tot de subsidie. Subsidies zijn overdrachtsuitgaven-om-niet. De liquiditeitstekorten zijn echter geen *subsidies* maar investeringen. Dat geen sprake is van overdrachtsuitgaven-om-niet bewijst de rente die aan de liquiditeitstekorten wordt toegerekend.

Het in een woning geïnvesteerde vermogen kent zijn maximum niet in de stichtingskosten, maar loopt gedurende een periode op en wordt pas in een later stadium afgebroken (zie de figuur). Er is bij vermogensoverdrachten van het rijk aan de corporatie (woningwetwoningen waaronder liquiditeitstekorten) geen sprake van investeringen behorende tot de collectieve sfeer, maar van het vervullen van een bankiersfunctie door de overheid 8). De woningwetwoningen, inclusief liquiditeitstekorten, kunnen dan ook tot de investeringen van de particuliere sector worden gerekend. De som van de verschillende grootheden (liquiditeitstekorten en subsidies) levert, zoals in de figuur wordt geïllustreerd, een getal op, waaruit beleidsmatig verkeerde conclusies worden getrokken.

Figuur. Verloop van het in een woning geïnvesteerde vermogen



Financiën en Volkshuisvesting

Bij woningwetwoningen vindt door het financieringssysteem, zoals we uit de vorige paragraaf kunnen concluderen, in eerste instantie een herverdeling binnen de rijksbegroting plaats tussen Financiën en Volkshuisvesting. Prijken in het orthodoxe systeem de uitgaven aan objectsubsidies en in het dynamische systeem behalve de objectsubsidies ook de liquiditeitstekorten als lasten op de begroting van Volkshuisvesting, bij Financiën komen de baten binnen (te weten de annuïteiten in het orthodoxe systeem en rente plus aflossing in het dynamische systeem) 9). Deze baten komen ten goede aan de algemene middelen. De verhouding tussen de uitgaven van Volkshuisvesting en de inkomsten van Financiën is in het dynamisch systeem afhankelijk van het huurstijgings- en het rentepercentage.

Ongeacht het financieringssysteem geldt, dat gedurende de bijdrageperiode de inkomsten van het rijk groter zijn naarmate het huurstijgingspercentage hoger is (zie tabel 1). Echter, voor het Ministerie van Volkshuisvesting veroorzaken

Tabel 1. Netto vraaghuur (netto inkomsten rijk) bij verschillende huurstijgingspercentages in mln. gld.

Jaar	Huurstijging		
	5%	6%	7%
1	9,90	9,90	9,90
5	62,85	64,65	66,48
10	169,04	179,94	191,39
15	340,16	374,51	411,72
20	607,26	691,25	785,03
25	1.014,66	1.193,94	1.400,19
30	1.625,14	1.976,79	2.393,43

Veronderstellingen:	
Rentepercentage:	10
Variabele lasten als percentage van de stichtingskosten:	1,2
Stijgingspercentage variabele lasten:	7,5
Vaste lasten als percentage van de stichtingskosten:	0,5
Stichtingskosten, in guldens:	100.000
Stijgingspercentage van de stichtingskosten:	7,5
Aantal jaarlijks te bouwen woningwetwoningen:	30.000

hogere huurstijgingspercentages grotere lasten. De objectsubsidie neemt bij hogere huurstijgingspercentages af, maar de liquiditeitstekorten nemen onevenredig toe (zie tabel 2).

Hier doet zich de situatie voor dat een afweging binnen de begroting van Volkshuisvesting een omgekeerd resultaat geeft voor het rijk. Ook hogere rentepercentages belasten in sterke mate de begroting van Volkshuisvesting; zowel de liquiditeitstekorten als de objectsubsidies nemen dan toe. Daartegenover staan even grote inkomsten van Financiën; de netto vraaghuur blijft immers gelijk. Onduidelijk is in hoeverre deze rentelasten voor Volkshuisvesting worden gecompenseerd. In tweede instantie vindt in het orthodoxe kostprijsstelsel bij hogere huurstijgingspercentages een herverdeling van de baten plaats tussen overheid en eigenaar.

Effecten

Doordat de woningwetwoningen, incl. de liquiditeitstekorten, relevant zijn in het kader van het structureel begrotingsbeleid, moet voor een bijstelling van het woningwetprogramma ruimte worden gevonden binnen het totaal van de rijksbegroting. Een toename van het beslag op de kapitaalmarkt ten behoeve van een uitbreiding van het woningwetprogramma wordt onaanvaardbaar geacht 10). De recente uitbreiding van het woningwetprogramma met premiehuur A-woningen wordt dan ook geheel rechtstreeks door corporaties en gemeenten op de kapitaalmarkt gefinancierd. Het renteverskil tussen overheidsleningen en leningen op de kapitaalmarkt veroorzaakt echter een objectsubsidiestijging

5) In het eerste jaar vormt het aflossingsgedeelte van de annuïteit de extra last die door VRO in het oude systeem moet worden gedragen, terwijl het saldo (orthodoxe subsidie minus aflossing) in het dynamische systeem door de overheid (dynamische subsidie) en de kapitaalmarkt (liquiditeitstekorten) samen wordt gedragen.

6) Per woning is de contante waarde van de dynamische objectsubsidie altijd minder dan van de orthodoxe objectsubsidie. Het totale subsidiebedrag op de begroting van Volkshuisvesting kan in latere jaren voor het dynamische systeem groter zijn dan voor het orthodoxe systeem.

7) Conijn, op. cit., blz. 953-954.

8) Th. A. Stevers, *Economische normering der rijksbegroting, Maandschrift Economie*, 1965, blz. 557-558.

9) Dit wordt ook bedoeld in de *Nota huur- en subsidiebeleid 1974*, blz. 116: „Overheveling van de uitgaven van de gewone naar de buitengewone dienst van de rijksbegroting”.

10) Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1979-1980, 15 558, nr. 7, Woningbouw 1979.

Tabel 2. Uitgaven van VRO bij verschillende huurstijgingspercentages in mln. gld. a)

jaar	5%				6%				7%			
	subsidie orthodox OKPH-systeem	liquiditeits-tkortens DKPH-systeem	subsidie DKPH-systeem	liquiditeitstek. + subsidie DKPH-systeem	subsidie orthodox OKPH-systeem	liquiditeits-tkortens DKPH-systeem	subsidie DKPH-systeem	liquiditeitstek. + subsidie DKPH-systeem	subsidie orthodox OKPH-systeem	liquiditeits-tkortens DKPH-systeem	subsidie DKPH-systeem	liquiditeitstek. + subsidie DKPH-systeem
1	20,36	12,20	7,90	20,10	20,36	15,49	4,61	20,10	20,36	18,55	1,55	20,10
5	112,89	74,55	50,35	124,90	111,10	97,06	29,91	126,97	109,27	118,53	10,26	128,78
10	259,02	190,92	136,55	327,47	248,12	256,27	82,98	339,24	236,66	320,53	29,12	349,65
15	450,12	365,04	278,05	643,09	415,77	504,74	172,69	677,43	378,56	645,93	61,98	707,90
20	703,03	617,06	503,85	1.120,92	619,05	877,85	319,61	1.197,46	544,83	1.147,96	117,28	1.265,24
25	1.042,19	971,56	856,94	1.828,50	888,73	1.419,75	554,78	1.974,53	782,18	1.894,14	208,07	2.102,21
30	1.504,16	1.456,93	1.400,76	2.857,69	1.275,88	2.181,88	924,85	3.106,73	1.122,92	2.963,60	354,39	3.317,99
35	2.159,41	2.103,38	2.228,59	4.331,96	1.831,70	3.217,45	1.499,55	4.717,00	1.612,09	4.436,66	586,86	5.023,52
40	3.100,12	2.938,20	3.477,16	6.415,36	2.629,64	4.567,85	2.382,72	6.950,56	2.314,37	6.368,54	952,03	7.320,57
45	4.450,62	3.976,37	5.346,39	9.322,76	3.775,18	6.234,08	3.728,38	9.962,46	3.322,57	8.732,76	1.520,38	10.253,14
50	6.389,44	5.203,31	8.127,84	13.331,15	5.419,76	8.121,29	5.764,32	13.885,62	4.769,99	11.308,51	2.398,15	13.706,67

a) Zie voor de veronderstellingen tabel 1.

van ongeveer 40% 11). Hierdoor wordt de volkshuisvesting relatief duurder en legt zij macro-economisch een groter beslag op het nationaal inkomen. Voor de stijging van de liquiditeitstekorten op de begroting van Volkshuisvesting met jaarlijks f. 100 tot f. 150 mln., zal ruimte moeten worden gevonden binnen de totale begroting.

Daarmee komen de volkshuisvestingsuitgaven onder druk te staan. Tegelijkertijd zullen door de extra rente-inkomsten van het dynamische systeem de algemene middelen toenemen (zie tabel 3). Deze middelen kunnen door andere departementen worden besteed. Er kan dan ook gesproken worden van een door het financieringssysteem veroorzaakt „lek” in de begroting van Volkshuisvesting.

Tabel 3. Inkomsten uit woningwetelingen bij een huurstijging van 5% in mln. gld. a)

Jaar	Annuïteit orthodox OKPH-systeem (1)	Rente + aflossing DKPH-systeem (2)	Liquiditeitstekorten DKPH-systeem (3)	Netto opbrengsten (2-3) DKPH-systeem (4)
1 ..	30,25	30,00	12,20	17,79
5 ..	175,74	187,75	74,54	113,20
10 ..	428,05	496,50	190,91	305,58
15 ..	790,28	983,24	365,03	618,20
20 ..	1.310,30	1.728,18	617,06	1.111,12
25 ..	2.056,85	2.843,16	917,55	1.871,60
30 ..	3.128,63	4.482,82	1.456,92	3.025,90
35 ..	4.667,31	6.859,11	2.103,38	4.755,73
40 ..	6.876,27	10.259,94	2.938,20	7.321,74
45 ..	10.047,53	15.072,76	3.976,37	11.096,39
50 ..	14.600,27	21.813,64	5.203,31	16.610,33

a) Zie voor de veronderstellingen tabel 1.

Begrotingsruimte

Het huidige begrotingsbeleid doet geen recht aan het feit dat het in bepaalde gevallen macro-economisch niet uitmaakt of het rijk dan wel de kapitaalmarkt woningen financiert. Er bestaat geen verschil indien extra woningwetwoningen niet worden gefinancierd door een verhoging van overheidsinkomsten, maar door een vergroting van de financieringsruimte. Ten aanzien van het buiten de begroting vallen van woningwetwoningen door corporaties toe te staan zelf de benodigde middelen op de kapitaalmarkt aan te trekken wordt opgemerkt: „Strikt macro-economisch gezien is dit uiteraard een vestzak-broekzak-oplossing: wanneer de financieringsruimte op de kapitaalmarkt er voor de overheid niet is, waarom dan wel voor de corporatie?” 12).

De begrotingsruimte is gelijk aan het spaaroverschot in de rest van de economie, verminderd met het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans. Het spaarover-

schot is het saldo van investeringen en besparingen in de rest van de economie. Als de woningwetwoningen tot de investeringen van de particuliere sector worden gerekend, is de begrotingsruimte mede afhankelijk van de woningwetwoningen.

Impliciet beschouwt de Studiegroep Begrotingsruimte de woningwetwoningen als uitgaven behorende tot de particuliere sector. De ruimte van het rijk neemt namelijk volgens de Studiegroep structureel met hetzelfde bedrag af, ingeval woningwetwoningen van de begroting worden afgevoerd en de financiering via de kapitaalmarkt plaatsvindt.

Een omzetting van financiering door de overheid in een rechtstreeks beroep op de kapitaalmarkt van corporaties en omgekeerd heeft, volgens de Studiegroep, een technisch karakter en wordt als budgettair neutraal aangemerkt 13). Bij woningwetwoningen die onder de naam premiehuur A-woningen op de kapitaalmarkt worden gefinancierd, is dan ook slechts sprake van een financieringsverschuiving, die wanneer de woningen via de begroting worden gefinancierd, niet van invloed zou mogen zijn op de overige rijksuitgaven.

Zolang uitsluitend sprake was van financieringsverschuivingen tussen overheid en kapitaalmarkt ten behoeve van de woningwetbouw en de investeringen in de woningbouw niet sterk toenamen, leverden de gevolgen van de uitgangspunten van het begrotingsbeleid geen budgettaire problemen op 14). In de Miljoenennota van 1966 werd echter gesteld: „Nu echter de totale woningbouw zo sterk stijgt zou het tot onjuiste conclusies leiden, indien de woningwetvoorschotten buiten de uitgavennorm worden gehouden” 15). Vanaf 1966 behoorden de woningwetwoningen tot de relevante uitgaven. Het rijk was blijkbaar niet meer bereid de begrotingsruimte aan de investeringen in de woningwetbouw af te meten. Deze investeringen kregen toen geen voorrang meer, maar moesten wedijveren met de uitgaven van de collectieve sector.

Intmiddels is de situatie op de bouwmarkt gewijzigd. Er is sprake van een dalend aandeel van de bouwproductie in het bruto nationaal produkt 16). Doordat tegenwoordig een stimuleringsbeleid wordt gevoerd, is de historische achtergrond van het relevant verklaren van woningwetwoningen,

11) J. B. M. Krijnen en E. A. H. Nolte, Premiehuur A-woning blijft dure oplossing, *Woningraad*, nr. 12, 25 augustus 1980.

12) EIB, *Macro-economische aspecten van de bouw*, Amsterdam, juli 1980, blz. 49.

13) Zesde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Als bijlage II bij *Bestek '81*, blz. 144.

14) L. Koopmans, *Vijftien jaren structureel begrotingsbeleid*, 1975, blz. 50.

15) Idem, blz. 76.

16) Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1981*, 's-Gravenhage, 1980, blz. 29.

namelijk het afremmen van het beslag van de woningbouw op het nationaal inkomen — waardoor financieringsruimte voor de overheid wordt geschapen — niet meer van toepassing.

Wanneer de inkomsten en uitgaven door investeringen in de woningwetbouw worden gescheiden van de overige uitgaven ontstaat meer samenhang in het beleid. Dit betekent dat de woningwetleningen, waaronder liquiditeitstekorten met de rente en aflossing van die leningen, apart vermeld dienen te worden.

Voor de belangstellende lezer geven wij nog aan hoe de afzonderlijke post woningwetleningen er, gegeven de veronderstellingen, zowel voor het orthodoxe als het dynamische systeem uit zal zien (zie tabel 3). Het blijkt dat na 30 jaar de resultaten van deze post voor beide systemen niet ver meer uiteenlopen. De in aanvang lagere netto opbrengst voor het dynamische systeem wordt gecompenseerd door een lager subsidiebedrag. Het dynamische systeem heeft een verschuiving van collectieve uitgaven naar uitgaven in het kader van kredietverlening veroorzaakt.

Conclusies

Voor het rijk maakt het gedurende de bijdrageperiode geen verschil uit of woningwetwoningen volgens het dynamische of het orthodoxe systeem worden gefinancierd. Voor de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting heeft het dynamische systeem echter grote nadelen. Alhoewel voor de begroting van Volkshuisvesting slechts nadelen zijn verbonden aan het dynamische systeem, ontvangt het rijk in dit systeem de exploitatie-overschotten die vroeger aan de eigenaar ten goede kwamen. Deze gelden blijven niet behou-

den voor Volkshuisvesting, maar komen ten goede aan de algemene middelen.

De problemen kunnen worden verholpen door woningwetleningen voortaan buiten beschouwing te laten bij de bepaling van het structureel aanvaardbare begrotingstekort. De voordelen van het niet-relevant maken van woningwetleningen, inclusief liquiditeitstekorten, zijn:

- aan de investeringen in de woningbouw wordt prioriteit gegeven boven collectieve uitgaven. Dit is gezien het gewenste niveau van de investeringen in bouwwerken noodzakelijk. Zowel de werkgelegenheid als de volkshuisvesting worden daarmee gediend;
- doordat de rentebaten, de afschrijvingen en de woningwetleningen samen als aparte groep worden beschouwd, kunnen deze inkomsten en uitgaven worden afgewogen aan de ruimte voor investeringen in bouwwerken op de kapitaalmarkt. De liquiditeitstekorten zetten niet meer de overige volkshuisvestingsuitgaven onder druk, maar kunnen uit de rentebaten gefinancierd worden. De rentebaten die ontstaan doordat rente aan de liquiditeitstekorten en aan de stichtingskosten worden toegerekend, kunnen niet meer besteed worden aan andere rijksuitgaven;
- de premiehuur A-woningen kunnen via de begroting worden gefinancierd. Dit levert besparingen op voor de collectieve sector. Deze besparingen ontstaan doordat de objectsubsidies zullen verminderen;
- als alle inkomsten en uitgaven van woningwetleningen afzonderlijk worden geboekt, zouden de middelen ten behoeve van woningwetleningen voor een gedeelte direct uit de betreffende inkomsten gefinancierd kunnen worden. Voor het tekort kunnen door de overheid speciale staatsleningen ten behoeve van de woningwetbouw worden aangetrokken.

J. B. M. Krijnen