

# Budgettaire consequenties van het dynamische-huur- en subsidiebeleid voor woningwetwoningen

DRS. J.B.S. CONIJS\*

**De bedragen die worden uitgekeerd aan woonsubsidies zijn de laatste jaren sterk gegroeid. In een onlangs verschenen rapport van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid is becijferd dat de bedragen voor woonsubsidies in de periode 1970-1978 met gemiddeld ruim 30% per jaar zijn toegenomen 1). In het rapport is tevens gewezen op het gevaar dat door de stijging van de omvang van de woonsubsidies het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening binnen afzienbare tijd geen middelen meer heeft voor de financiering van de woningwetwoningen. In dit artikel worden vooruitberekeningen getoond van de huursubsidies die samenhangen met de bouw van woningwetwoningen. Deze subsidies zullen sterk blijven stijgen, mede als gevolg van het invoeren van de dynamische-kostprijsuur. Opmerkelijk is echter dat tegenover de stijging van de lasten op het budget van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bij Financiën inkomsten aan rente en aflossingen van de woningwetwoningen binnenvloeien die nog veel grotere bedragen betreffen.**

## Inleiding

In tegenstelling tot de andere sectoren van de woningbouw, zoals de premiehuurwoningen en de koopwoningen, worden woningwetwoningen door het Rijk gefinancierd. Hierdoor heeft het rijk andere financiële relaties met de woningwetsector dan met de overige sectoren. Het rijk verleent niet alleen huursubsidies voor zover de kostprijsuur de betaalde huur overtreft, maar verstrekt ook de lening voor de stichtingskosten en als gevolg daarvan ontvangt het rente over en aflossing van de lening. In dit artikel wordt een kwantitatief beeld gegeven van de uitgaven aan huursubsidies en de inkomsten van rente en aflossing, die het gevolg zijn van de nieuwbouw van woningwetwoningen. Ten aanzien van de huursubsidies moeten we ons enige beperkingen opleggen gezien de veelheid en diversiteit van de regelingen. Gekwantificeerd worden de budgettaire consequenties van het verschil tussen de kostprijsuur en de vraaguur, dat bestaat uit liquiditeitstekorten en objectsubsidies. Hierdoor blijven onder meer de individuele huursubsidies buiten beschouwing.

De omvang van de verleende subsidies en de omvang van de ontvangen rente en aflossing zijn mede afhankelijk van het gevoerde huur- en subsidiebeleid. Het huidige huur- en subsidiebeleid is gebaseerd op de dynamische-kostprijsuur; het vroegere beleid was gebaseerd op een traditionele berekening van de kostprijsuur. Beide systemen zullen met elkaar worden vergeleken. Hieruit zal dan blijken dat de dynamische variant aanmerkelijk meer subsidieelasten met zich brengt.

## De dynamische-kostprijsuur

Het is nu tien jaar geleden dat De Goederen 2) en Koning 3) in *ESB* de discussie hebben gestart die in 1975 heeft geleid tot de invoering van een nieuw huur- en subsidiebeleid waarin de dynamische-kostprijsuur een belangrijke plaats inneemt. Al eerder had Lubbers 4) de aandacht gevraagd voor een dergelijke kostprijsberekening maar zijn ideeën vonden toen weinig weerklank. Dat de ideeën van De Goederen en Koning niet een zelfde lot was beschoren, is onder meer te danken geweest aan het proefschrift van Floor 5), toentertijd directeur volkshuisvesting bij het Ministerie van Volkshuisvesting

en Ruimtelijke Ordening. In dit proefschrift nam de dynamische-kostprijsuur een centrale plaats in.

De genoemde auteurs stelden dat de traditionele-kostprijsuur foutief is. Er zou sprake zijn van een rekenfout 6). De traditionele-kostprijsuur van een woning is opgebouwd uit drie componenten:

- de vaste annuïteit;
- de variabele exploitatielasten; en
- de vaste exploitatielasten.

Bij een rente van 9% per jaar en een exploitatieduur van 50 jaar is de vaste annuïteit 9,12%. Als het niveau van de variabele en vaste exploitatielasten in het eerste jaar te zamen 1,7% van de stichtingskosten van een woning is, komt de traditionele-kostprijsuur uit op 10,82%. Indien de stichtingskosten f. 100.000 bedragen, is de kostprijsuur f. 902 per maand. Een onbetaalbare huur, zo vonden de genoemde auteurs, die de overheid fors diende te subsidiëren. Bovendien vonden zij deze huurprijs onnodig hoog omdat door de inflatie de huur jaarlijks zou stijgen en dan na verloop van tijd meer dan de traditionele kostprijs zou opbrengen. De rekenfout werd gemaakt doordat bij de kostprijsberekening de toekomstige huurverhogingen ten onrechte buiten beschouwing werden gelaten.

De dynamische kostprijs houdt daarentegen wel rekening

\* De auteur is medewerker van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid te Amsterdam. Hij is dank verschuldigd aan H. Mulder voor het maken van de computerprogramma's en de berekeningen en aan P.J. van den Broek en drs. A.P. Buur voor de verhelderende discussies en opmerkingen.

1) EIB, *De financiering van de investeringen in bouwwerken*, Amsterdam, juni 1980, blz. 178.

2) A.C. de Goederen, „Economische” versus „betaalbare” huren, *ESB*, 29 juli 1970, blz. 722-725.

3) H.C.J. Koning, Inflatie en volkshuisvesting, *ESB*, 5 augustus 1970, blz. 743-746.

4) R.F.M. Lubbers, Economie en volkshuisvesting, *ESB*, 8 juli 1964, blz. 604-605.

5) J.W.G. Floor, *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*, Leiden, 1971.

6) Zie J. van den Doel, Woningnood: een rekenfout?, *ESB*, 2 februari 1972, blz. 104-109.

met de jaarlijkse stijging van de huur en ook met de stijging van de variabele exploitatielasten. De kostprijs wordt hierbij zodanig vastgesteld dat de kostprijs huur precies voldoende is om gedurende de gehele exploitatieduur van de woning alle kosten te dekken. In de praktijk betekent dit een lagere aanvangskostprijs. Er ontstaan dan weliswaar exploitatietekorten gedurende de eerste jaren, maar door de toekomstige huurverhogingen kunnen deze tekorten in een later stadium van de exploitatieperiode worden gecompenseerd door exploitatie-overschotten. Wordt bij de traditionele kostprijs elk jaar afzonderlijk bekeken, bij de dynamische kostprijs wordt de exploitatieperiode als één geheel beschouwd. De kostprijs huur inclusief haar stijging is hoog genoeg als zij in de vastgestelde periode alle kosten kan dekken.

Van den Doel 7) heeft er terecht op gewezen dat deze benadering niet uitsluitend voor de woningbouw geldig is. In feite wordt met de dynamische kostprijs de methode van de netto contante waarde toegepast. Dit besliscriterium komt men zowel in bedrijfseconomische als in welvaartstheoretische literatuur tegen 8). Het criterium beoordeelt een investering positief indien de netto contante waarde van een investering groter of gelijk is aan nul. In formulevorm en toegepast op de woning is deze gelijkheid als volgt:

$$NCW = dah \sum_{t=1}^n \frac{(1+h)^{t-1}}{(1+r)^t} - v \sum_{t=1}^n \frac{(1+w)^{t-1}}{(1+r)^t} - c \sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+r)^t} - S_1 \quad (1)$$

waarbij 9):

- NCW : de netto contante waarde;  
dah : de dynamische aanvangshuur;  
n : de exploitatieduur (50 jaar);  
h : de stijgingsvoet van de dynamische huur (0,05);  
r : de rentevoet (0,09);  
v : het niveau van de variabele lasten in het eerste jaar van de exploitatie in procenten van de stichtingskosten (1,2%);  
w : de stijgingsvoet van de variabele lasten (0,075);  
c : de vaste lasten in procenten van de stichtingskosten (0,5%);  
S<sub>1</sub> : de stichtingskosten in het basisjaar (100%).

De dynamische-aanvangskostprijs, waarbij de exploitant precies quitte speelt, kan dan worden bepaald door de NCW gelijk aan nul te stellen. Bij de gegeven waarden resulteert een dah = 6,9% van de stichtingskosten. In vergelijking met de traditionele kostprijs is de dynamische versie dus 3,92% lager.

#### Voor- en nadelen van het dynamische-kostprijsstelsel

Op de eerste serie publicaties is een intensieve discussie gevolgd, die we niet in haar geheel zullen weergeven. We beperken ons tot de belangrijkste voor- en nadelen die naar voren zijn gebracht, waarbij ten aanzien van de nadelen tevens wordt vermeld in welke mate zij na invoering van het systeem reëel bleken te zijn. Voorts laten we de discussie rond de indexeringen, een variant op de dynamische calculatie, buiten beschouwing. In de praktijk wordt het systeem van klimmeningen toegepast en het is de vraag of indexeringen, die zijn gebaseerd op een reële rente, een realiseerbaar alternatief zijn.

De voorstanders van de dynamische-kostprijscalculatie hebben gewezen op drie voordelen:

- een lagere kostprijs maakt het mogelijk woningen tegen betaalbare huren aan te bieden zonder dat dit tot hoge subsidielasten voor het rijk leidt. Rond de jaren zeventig namen de huursubsidies sterk toe en men zag in de dynamische-kostprijscalculatie een methode om de nieuwbouwwoningen met veel minder, of zelfs zonder subsidie te bouwen;

- met de dynamische-kostprijs huur zou de harmonisatie van de huren beter dan voordien kunnen worden gerealiseerd. Immers, door de jaarlijkse huurverhoging te koppelen aan een bouwkostenindex zou een evenwichtig huurpatroon tot stand worden gebracht;
- bij een dynamische calculatie zouden er in principe geen winsten meer ontstaan voor de woningexploitanten. Bij de traditionele wijze van calculeren zouden bij een voortgaande huurverhoging exploitatiewinsten ontstaan. Nu bij voorbaat de huurverhogingen in de kostprijsberekening werden ingecalculleerd, werd dit voorkomen. Juist deze exploitatiewinsten waren in de praktijk een politiek beletsel de huren met een percentage te verhogen dat paste bij de doelstelling van huurharmonisatie.

In de discussie over de dynamische calculatie kwamen ook enkele nadelen naar voren 10):

- de exploitatieperiode omvat 50 jaar en een voorspelling ten aanzien van de ontwikkeling van de variabelen over zo'n lange periode is zeer onzeker. Met name werd getwijfeld of de huren wel 50 jaar lang met het veronderstelde percentage zouden stijgen aangezien hiervoor zowel voortdurende inflatie als voortdurende woningsschaarste voorwaarden zijn. De basis voor de mogelijkheid huurverhogingen te kunnen veronderstellen was gelegen in de zogenaamde toekomstwaarde waarmee de woning werd gebouwd. Nu neemt men echter vrij algemeen aan dat een goedkope huurwoning na 25 jaar een intensieve renovatie dient te ondergaan 11), waarmee de dynamische-kostprijs huur geen rekening houdt;
- enerzijds kan men het als een voordeel opvatten dat een dynamisch huursysteem de woningexploitanten geen exploitatiewinsten meer laat, anderzijds zou hun activiteit in de woningbouw wel eens gebaseerd kunnen zijn op deze winsten. Dit is misschien niet het geval voor woningcorporaties, maar wel voor de institutionele beleggers. Bij de dynamische calculatie ontvangen de beleggers in het eerste jaar een netto rendement van 6,9% - 1,7% = 5,2%; bij een traditionele calculatie is het rendement echter 10,82% - 1,7% = 9,12%. Pas in de verre toekomst wordt het lage, dynamische aanvangsrendement goedge maakt door de huurverhogingen. „Dit betekent in feite niets anders dan dat de subsidies niet meer door de overheid betaald maar door de particuliere beleggers voor zeer lange tijd voorgesloten moeten worden” 12). Na de invoering van het dynamische-huursysteem hebben de institutionele beleggers zich, zoals men had voorspeld, massaal uit de woningbouw teruggetrokken. Werden in 1974 nog 24.322 beschikkingen voor particuliere huurwoningen afgegeven, in 1979 waren dit er slechts 6.914;
- er werd gewezen op het feit dat een lagere, dynamische aanvangshuur tot liquiditeitsproblemen zou kunnen leiden. Gedurende de jaren dat er sprake is van exploitatietekorten, dient het verschil tussen de traditionele en de dynamische kostprijs te worden voorgefinancierd 13). In feite gaat de toegepaste methode van de netto contante

7) Zie J. van den Doel, a.w.

8) Zie onder meer I. van der Zijpp, *Opbrengsten, kosten en winsten*, Leiden, 1971, blz. 266 e.v. en R. Millward, *Public expenditure economics*, Londen, 1971, blz. 182 e.v.

9) De gekozen waarden voor de variabelen komen overeen met die welke in de praktijk worden gehanteerd. Alleen de rentevoet is thans hoger; in juli 1980: 10,125%, waardoor de dynamische aanvangshuur op 7,8% uitkomt.

10) Deze zijn onder meer ontleend aan H. Umrath, *Dynamisch huurbeleid? Stedebouw en Volkshuisvesting*, maart 1971, blz. 120-123 en D. Hamersma, *De dynamische kostprijs huur van Floor, De Woningbouwvereniging*, september 1971, blz. 404-407.

11) Zie EIB, a.w., blz. 188.

12) H. Umrath, a.w., blz. 121.

13) Dit probleem zou zich niet voordoen als men had gekozen voor indexeringen.

waarde er vanuit dat de investeerder over voldoende liquide middelen beschikt of op de kapitaalmarkt kan aantrekken om eventuele aanloopverliezen te kunnen financieren. Als dit niet het geval is dan komt de voorfinanciering in gevaar en daarmee de woningbouw wanneer hierbij dynamisch wordt gecalculeerd. In de gevoerde discussie is tot nu toe onvoldoende naar voren gekomen dat dit liquiditeitsprobleem met name voor de door het rijk gefinancierde woningbouw knellend is en de aantallen woningwetwoningen in gevaar brengt.

We zullen in dit artikel niet nader ingaan op de consequenties van al deze voor- en nadelen voor het systeem van de dynamische kostprijs. Slechts de gevolgen, die binnen de huidige budgettaire context ontstaan bij de toepassing van het dynamische-huursysteem op de woningwetwoningen, zullen nader worden onderzocht. Aangezien de dynamische-kost-

prijshuur in het huur- en subsidiebeleid is geïntegreerd, zullen we eerst hiervan een korte schets geven.

### **Huur- en subsidiebeleid**

Aanvankelijk lag het in de bedoeling dat de vraaghuur van de nieuwe woningwetwoningen gelijk zou zijn aan de dynamische-kostprijshuur (14), hetgeen geheel in overeenstemming was met de liberaliseringstendens in de woningbouw. Hiertoe was mede met het oog op een harmonisch huurpatroon een verhoging van het algemene huurniveau met ongeveer 20% nodig. Voor zover deze vraaghuur de draagkracht van de bewoner te boven zou gaan, zou een individuele subsidie

---

14) Zie *Nota volkshuisvesting*, 1972 en het *Tweede rapport van de werkgroep-Hartog*, 1973.

uitkomst moeten bieden. Het verzet tegen deze voorstellen was fel 15). Individuele subsidiëring op grote schaal werd afgewezen vanuit sociaal-psychologisch oogpunt en uit het oogpunt van de uitvoeringskosten, die deze individuele aanpak met zich zou brengen. Voorts achtte de Raad voor de Volkshuisvesting „het wenselijk het sociale aspect als vertrekpunt te nemen van de op te stellen beleidsmaatregelen” 16). De Raad formuleerde het idee van de volkshuisvestingsprijs: de vraaghuur die op basis van een normhuurquote betaalbaar is voor de modale werknemer 17). Hiermee werd de kostprijs, hoe dan ook gedefinieerd, van ondergeschikt belang geacht.

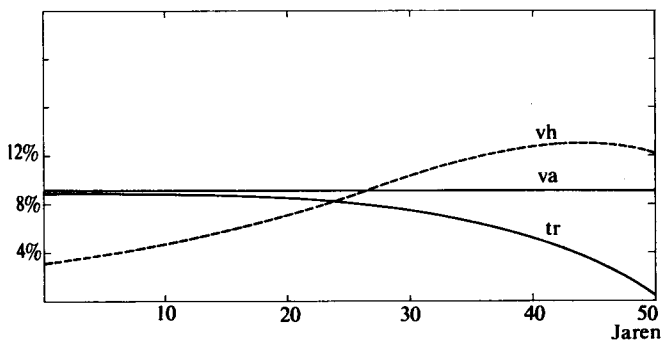
Met het huidige huur- en subsidiebeleid, dat staat geformuleerd in de *Nota huur- en subsidiebeleid van 1974*, is in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de genoemde bezwaren van de eerdere beleidsvoorstellen. Het begrip volkshuisvestingsprijs werd overgenomen. De vraaghuur werd dus losgekoppeld van de dynamische-kostprijs huur en het verschil tussen beide moest door een objectsubsidie worden overbrugd. Hierdoor werd tevens een flexibel beleid mogelijk gemaakt aangezien abrupte fluctuaties in de exploitatiekosten door onder meer veranderingen in de rente niet doorwerkten in de vraaghuur. Voor bewoners met een inkomen lager dan het modale werden normhuurquotes vastgesteld. Indien de vraaghuur tot een hogere huurquote zou leiden, werd het verschil in de vorm van een individuele subsidie bijgepast. Deze beleidswijzigingen hebben het niveau van de huursubsidies waarschijnlijk verhoogd ten opzichte van de eerdere voorstellen. Echter, de specifieke budgettaire gevolgen van het systeem van de dynamische-kostprijs huur die hier worden uiteengezet, zouden ook onder de eerdere voorstellen zijn opgetreden.

### Woningexploitatie

Een vergelijking voor de woningwetwoningen van het dynamische-huur- en subsidiebeleid met zijn traditionele voorganger zal eerst worden gemaakt aan de hand van het verloop van de exploitatie van een afzonderlijke woning. De budgettaire consequenties van beide systemen, die ontstaan indien jaar op jaar een zeker aantal woningwetwoningen worden gebouwd, zullen hierna aan de orde komen.

De wijze waarop de traditionele-kostprijs huur werd vastgesteld, is al in het voorafgaande uiteengezet. Bij het toenmalige huur- en subsidiebeleid werd het verschil tussen deze kostprijs huur en de vraaghuur met objectsubsidie gesubsidieerd. Als gevolg van de jaarlijkse huurtoeslag werd de objectsubsidie geleidelijk afgebroken. Vanaf het moment dat de vraag-

*Figuur 1. Het verloop van de vaste annuïteit, de rente en de aflossing, en de netto vraaghuur in procenten van de stichtingskosten*



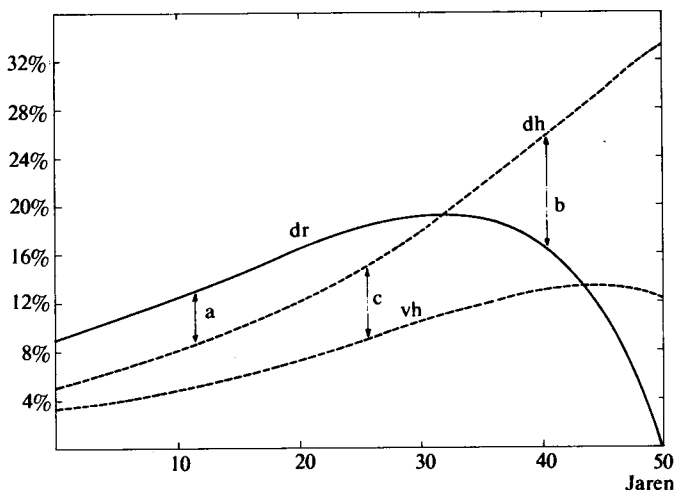
- vh: de netto vraaghuur; dit is de vraaghuur minus de vaste en de variabele lasten;
- va: de vaste annuïteit;
- tr: de rentelasten in het traditionele systeem met een vaste annuïteit;
- va - vh > 0: objectsubsidie;
- va - vh < 0: exploitatiewinsten.

huur alle kosten dekte, zou de voortgaande stijging van de huur tot exploitatiewinsten leiden. Figuur 1 laat het exploitatieverloop bij het traditionele systeem zien. Hierbij is de bruto aanvangshuur gesteld op het thans gebruikelijke niveau van 5% van de stichtingskosten en de stijgingsvoet van de vraaghuur op 0,05. Verder zijn bij de berekeningen dezelfde kwantitatieve uitgangspunten aangehouden als vermeld bij vergelijking (1).

In figuur 1 is af te lezen dat vanaf het 27e jaar de vraaghuur kostendekkend is. De objectsubsidie die tot dan moet worden betaald komt voor rekening van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO); de vaste annuïteit wordt toegerekend aan het Ministerie van Financiën; immers, alle rijksinkomsten komen bij het Ministerie van Financiën binnen. De exploitatiewinsten worden door de woningexploitanten — hier de woningcorporaties en gemeenten — ontvangen. De daling van de vraaghuur in procenten van de stichtingskosten na het 45e jaar komt doordat de variabele lasten sterker stijgen dan de vraaghuur (0,075 tegen 0,05).

De dynamische exploitatie is complexer aangezien met een dynamische-kostprijs huur wordt gewerkt die moet voldoen aan de eis dat ze over de exploitatieperiode kostendekkend is. Er zijn bovendien liquiditeitstekorten, die ontstaan omdat de eerste jaren de dynamische huur lager is dan de exploitatiekosten. Het Ministerie van VRO verstrekt daarom aanvullende leningen, die ook als zodanig apart op de begroting vermeld staan 18). Figuur 2 geeft het verloop van de dynamische exploitatie weer. Hierbij is uitgegaan van een zelfde ontwikkeling van de vraaghuur als in figuur 1.

*Figuur 2. De netto dynamische huur, de netto vraaghuur en de dynamische rentelasten in procenten van de stichtingskosten*



- vh: de netto vraaghuur; dit is de vraaghuur minus de vaste en variabele lasten;
- dh: de netto dynamische huur; dit is de dynamische huur minus de vaste en variabele lasten;
- dr: de rentelasten die voortvloeien uit de oorspronkelijke lening plus de liquiditeitstekorten;
- a: de liquiditeitstekorten (dr - dh);
- b: de liquiditeitsoverschotten (dh - dr);
- c: de objectsubsidie (dh - vh).

15) Belangrijke publikaties waren B.G.A. Kemp en D. Hamersma, Werkgroep-Hartog bepleit: Stop met sociale woningbouw, *Woningraad*, maart 1973, blz. 94-107 en Raad voor de Volkshuisvesting, *Advies inzake de Nota volkshuisvesting*, juli 1973.

16) Raad voor de volkshuisvesting, a.w., blz. 5.

17) Raad voor de volkshuisvesting, a.w., blz. 15 en 16.

18) Op de begrotingen voor 1978, 1979 en 1980 stonden respectievelijk f. 98,2 mln., f. 186,5 mln en f. 234,6 mln. Dat liquiditeitstekorten in feite verkapte subsidies zijn, wordt al erkend in de *Nota huur- en subsidiebeleid*, blz. 116.

De netto dynamische aanvangshuur bedraagt  $6,9\% - 1,7\% = 5,2\%$ . Bij een rente van  $9\%$  is er in het eerste jaar een liquiditeitstekort van  $3,8\%$ . De netto vraaghuur is wederom  $5\% - 1,7\% = 3,3\%$ , zodat de objectsubsidie in de dynamische variant  $5,2\% - 3,3\% = 1,9\%$  is. Figuur 2 laat zien dat de rentekosten sterk stijgen als gevolg van het bijlenen en op het 32e jaar hun hoogtepunt bereiken. Dan is de netto dynamische huur groter dan de dynamische rente en ontstaan er liquiditeitsoverschotten, waarmee uiteindelijk in het 50e jaar alle leningen zijn afgelost. Merk op, dat de objectsubsidie nu niet wordt afgebroken. Aangezien de dynamische huur en de vraaghuur beiden een stijgingsvoet van  $0,05$  hebben, heeft het verschil ook een stijgingsvoet van  $0,05$ . Als gevolg hiervan komt de dynamische objectsubsidie in het 50e jaar uit op  $20,8\%$  van de oorspronkelijke stichtingskosten. Ten laste van het Ministerie van VRO komen de liquiditeitstekorten plus de objectsubsidies; het Ministerie van Financiën ontvangt de rente plus de liquiditeitsoverschotten. De exploitant die in het traditionele systeem na verloop van tijd exploitatiewinsten kon realiseren, speelt hier quitte. Dit laatste was een van de redenen waarom het dynamische systeem werd ingevoerd.

### Budgettaire consequenties

Is in het voorafgaande de exploitatie van een afzonderlijke woning bekeken onder beide huur- en subsidiesystemen, de volledige budgettaire consequenties worden pas zichtbaar wanneer berekeningen worden gemaakt op basis van het totale aantal woningwetwoningen dat jaar op jaar wordt geproduceerd. Op voorhand (zie de figuren 1 en 2) is het al duidelijk dat bij de dynamische calculatie de exploitatiekosten hoger zijn, aangezien over de liquiditeitstekorten rente moet worden betaald. In feite is een deel van de traditionele objectsubsidie omgezet in een vordering op de exploitanten. Hierdoor zijn zowel de lasten voor het Ministerie van VRO als de ontvangsten voor het Ministerie van Financiën in het dynamische systeem aanmerkelijk hoger dan in het traditionele systeem. We zullen nu eerst algebraïsch aantonen dat de extra ontvangsten van het Ministerie van Financiën gelijk zijn aan de extra subsidielasten van het Ministerie van VRO plus de exploitatiewinsten van het traditionele systeem. Vervolgens zal worden weergegeven welke omvang deze geldstromen zullen gaan aannemen onder bepaalde, plausibele veronderstellingen.

Zoals uit figuur 1 blijkt, geldt voor de traditionele woning-exploitatie de volgende gelijkheid:

$$va + expw = vh + tob \quad (2)$$

waarbij:

- va : de vaste annuïteit;
- expw: de exploitatiewinsten;
- vh : de netto vraaghuur;
- tob : de traditionele objectsubsidie.

Voorts kan voor de dynamische woningexploitatie worden gesteld dat:

$$dr + lo = vh + dob + lt \quad (3)$$

waarbij:

- dr : de dynamische renteontvangsten;
- lo : de liquiditeitsoverschotten;
- dob: de dynamische objectsubsidie;
- lt : de liquiditeitstekorten.

Definiëren we de extra subsidielasten voor het Ministerie van VRO als:

$$exsubs = (dob + lt) - tob \quad (4)$$

en de extra ontvangsten voor het Ministerie van Financiën als:

$$exont = (dr + lo) - va \quad (5)$$

dan kan via substitutie worden afgeleid dat:

$$exont = exsubs + expw \quad (6)$$

Aangezien deze gelijkheden voor elke woning en op elk tijdstip tijdens de exploitatie opgaan, zijn ze tevens geldig voor de totale voorraad woningwetwoningen die in exploitatie is.

Bij de kwantificering van de totale omvang van deze grootheden in de toekomst zijn dezelfde veronderstellingen aangehouden ten aanzien van de huurontwikkeling en dergelijke als in het voorafgaande. Voorts is uitgegaan van een gelijkblijvend aantal nieuwe woningwetwoningen van  $30.000$  per jaar. De hoogte van de stichtingskosten in het basisjaar is gesteld op f.  $100.000$  en de stijgingsvoet van de stichtingskosten op  $0,07$ . De uitkomsten zijn vervolgens omgerekend in constante prijzen, waarbij een algemene prijsstijging van  $6\%$  per jaar is aangehouden. Op deze wijze wordt rekening gehouden met een relatieve bouwkostenstijging van  $1\%$ -punt. De budgettaire consequenties voor het Ministerie van VRO staan weergegeven in tabel 1 (de betekenis van de symbolen is gelijk gebleven met dien verstande dat de hoofdletters de totale voorraad betreffen).

Tabel 1 laat zien dat de subsidie-uitgaven bij het dynamische-huur- en subsidiebeleid (LT + DOB) sterk oplopen en in het 50e jaar f.  $5,49$  mrd. bedragen, in constante prijzen(!). Dit bedrag is echter voor  $56\%$  veroorzaakt door de wijziging in het huur- en subsidiebeleid, zoals uit de laatste kolom kan worden afgeleid. Opmerkelijk is tevens dat in deze variant de dynamische objectsubsidies uiteindelijk zelfs groter worden dan de traditionele objectsubsidies.

Tabel 2 geeft vervolgens een beeld van de dynamische ontvangsten van het Ministerie van Financiën. De ontvangsten van Financiën worden uiteindelijk bijzonder omvangrijk,

Tabel 1. De budgettaire consequenties voor het Ministerie van VRO van de twee huur- en subsidiesystemen, in mrd. gl. en constante prijzen

Jaar	LT	+	DOB	-	TOB	=	EXSUBS
1.....	0,114		0,057		0,175		-0,004
2.....	0,225		0,114		0,337		0,002
3.....	0,333		0,171		0,487		0,017
4.....	0,438		0,228		0,625		0,051
5.....	0,541		0,285		0,753		0,073
10.....	1,007		0,571		1,259		0,319
20.....	1,712		1,146		1,796		1,062
30.....	2,104		1,731		2,014		1,821
40.....	2,313		2,330		2,213		2,430
50.....	2,540		2,950		2,430		3,060

Tabel 2. De ontvangsten van het Ministerie van Financiën bij de dynamische calculatie van woningwetwoningen en de componenten daarvan, in mrd. gl. en constante prijzen

Jaar	OFIN	=	VA	+	EXSUBS	+	EXPW
1.....	0,270		0,274		-0,004		-
2.....	0,537		0,535		0,002		-
3.....	0,801		0,784		0,017		-
4.....	1,061		1,010		0,051		-
5.....	1,319		1,246		0,073		-
10.....	2,557		2,238		0,319		-
20.....	4,770		3,708		1,062		-
30.....	6,609		4,770		1,821		0,018
40.....	8,189		5,631		2,430		0,128
50.....	9,700		6,403		3,060		0,237

veel groter dan de oorspronkelijke, vaste annuïteiten van de woningwetleningen (VA). Voorts blijkt de kwantitatieve betekenis van de exploitatiewinsten bij de traditionele exploitatie zeer gering te zijn in vergelijking met de andere grootheden. Deze winsten zijn overigens het netto voordeel dat het rijk heeft bij de invoering van de dynamische-kostprijsuur voor woningwetwoningen.

### Begrotingsbeleid

Het is op zijn minst paradoxaal dat een nieuwe kostprijsberekening wordt ingevoerd onder meer om de subsidielasten te verminderen terwijl deze in werkelijkheid tot grotere subsidielasten voor het Ministerie van VRO leidt. Alleen indien het Ministerie van VRO een claim kan leggen op de extra inkomsten van het Ministerie van Financiën worden de nadelige consequenties van de dynamische-kostprijsuur bij de exploitatie van woningwetwoningen geneutraliseerd. Binnen het huidige begrotingsbeleid is dit niet vanzelfsprekend. In principe hebben de afzonderlijke ministeries geen recht op de inkomsten die bij hen binnenkomen. Zo kan het Ministerie van VRO geen aanspraak maken op de additionele niet-belastingmiddelen die ontstaan wanneer het meer woningwetwoningen gaat bouwen in plaats van bijvoorbeeld rijksgebouwen. Alleen indien door een autonome factor, zoals de stijging van de rente, zowel de uitgaven van het Ministerie van VRO als de niet-belastingmiddelen toenemen, bestaat de mogelijkheid van een zogenaamde „exogene compensatie”. Het is onduidelijk of er een compensatieregeling bestaat — en zo ja, welke — voor het Ministerie van VRO in het kader van de overgang van het traditionele naar het dynamische-huur- en subsidiebeleid. In zijn algemeenheid zou men kunnen stellen dat hier sprake is van externe effecten tussen ministe-

ries waarmee in het begrotingsbeleid rekening zou moeten worden gehouden.

Kunnen dan weliswaar in theorie de nadelige gevolgen voor het Ministerie van VRO van het systeem van de dynamische-kostprijsuur voor woningwetwoningen worden voorkomen door een volledige compensatie, daarmee blijven de verwachte voordelen nog afwezig. De idee was immers dat de woningnood mede werd veroorzaakt door een rekenfout, waardoor de kostprijsuur te hoog werd vastgesteld. Bij een juiste berekening van de kostprijsuur zouden met hetzelfde bedrag aan subsidies meer woningen gebouwd kunnen worden.

Dat de woningwetsector deze stimulans niet heeft gekregen, wordt veroorzaakt doordat de woningwetwoningen vanuit de begroting worden gefinancierd 19). Hierdoor was de verlaging van de kostprijsuur geen besparing voor het rijk, aangezien het rijk de liquiditeitstekorten zelf diende te financieren. Een additioneel beroep op de kapitaalmarkt voor de aanvullende leningen is binnen de begrotingsnorm niet mogelijk. Hierin verschillen de woningwetwoningen van bijvoorbeeld de premiecorporatiewoningen. Deze laatste worden met klimleningen op de kapitaalmarkt gefinancierd, zodat de liquiditeitstekorten geen subsidielast meer vormen voor het Ministerie van VRO.

### Conclusies

Uit het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- hoewel de dynamische-kostprijsuur op een juist besliscriterium is gebaseerd, doen zich bij de praktische toepassing complicaties voor. Een heroverweging van het dynamische-huur- en subsidiebeleid is daarom op haar plaats;
- door de invoering van het dynamische-huur- en subsidiebeleid zullen de subsidielasten van het Ministerie van VRO, die voortvloeien uit de bouw van woningwetwoningen, sterker toenemen dan onder het traditionele beleid het geval zou zijn geweest;
- tegenover de extra subsidielasten voor het Ministerie van VRO staan extra inkomsten voor het Ministerie van Financiën. De eerste 27 jaar van het dynamische huur- en subsidiesysteem houden deze twee posten elkaar in evenwicht. Daarna zullen de extra inkomsten in geringe mate groter zijn omdat in het dynamische systeem geen exploitatiewinsten worden gemaakt.
- het gevaar is niet denkbeeldig dat het Ministerie van VRO geen volledige compensatie krijgt voor de extra subsidielasten en dat mede daardoor het aantal nieuw te bouwen woningwetwoningen onder druk komt te staan. Een financiering van de woningwetwoningen op de kapitaalmarkt zou enkele van de nadelen van de dynamische-kostprijsuur opheffen.

J.B.S. Conijn

19) Over de nadelige gevolgen voor de woningwetwoningen van een financiering binnen de begroting, zie EIB, a.w., blz. 168 e.v.