

De financiële herstructurering van de volkshuisvesting

J.M. Koopman*

Bij een groeiende woningbehoefte moet nieuw worden gebouwd. De markt bouwt zonder subsidie per definitie alleen voor de koopkrachtige vraag en biedt daarom onvoldoende soelaas. De inzet van het beleid is primair om de bestaande goedkope respectievelijk betaalbare woningvoorraad intensiever te benutten en alleen voor de desondanks nog optredende tekorten, budgetten voor sociale nieuwbouw en ingrijpende renovatie in te zetten. Deze opgave wordt verlicht naarmate huishoudens met een inkomen vanaf modaal kunnen worden bewogen om naar eigen woningen of duurdere huurwoningen te verhuizen.

De inrichting en houdbaarheid van de verzorgingsstaat staan volop in de belangstelling. Een belangrijk onderdeel van de collectieve voorzieningen betreft de volkshuisvesting. (In 1992 wordt nog 2,5% van het nni aan volkshuisvesting uitgegeven naast bij voorbeeld circa 24% van het nni aan sociale zekerheid.) Voorop staat de vraag: is de zorg voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van voldoende woningen eigenlijk wel een overheidstaak? Deze vraag is in de grondwet positief beantwoord: "Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid" (artikel 22, lid 2). Toch duikt de vraag, openlijk of verhuld, op in samenhang met ideeënvorming omtrent de problematiek van de collectieve uitgaven.

Mede daarom wordt in dit artikel nader ingegaan op doel en betekenis van het volkshuisvestingsbeleid, op de hiermee samenhangende snel stijgende uitgaven in het verleden en de – inmiddels – genomen maatregelen ter beteugeling hiervan, met een visie op de toekomst.

Betekenis van de volkshuisvesting

Overvolle steden en slechte hygiënische omstandigheden waren in de vorige eeuw aanleiding tot particuliere zorg en tot de eerste politieke discussie over het woningvraagstuk. Een nieuwbouwwoning, hoe klein ook van afmetingen, is altijd te duur geweest voor huishoudens met lage inkomens. Een snelle bevolkingsgroei leidt daarom tot wantoestanden en revolutiebouw als de overheid niet ingrijpt.

In 1901 heeft de Woningwet de basis gelegd voor het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid door:

- het stellen van minimumeisen aan de kwaliteit van de bouw via de bouwvergunning;
- inspectie van de bestaande woningvoorraad met de mogelijkheid van het geven van aanwijzingen tot verbetering; en
- de bevordering van de beschikbaarheid van voldoende woningen door middel van geldelijke steun door de overheid.

De vraag is wat dit alles nu betekent voor de toekomst, voor de jaren rond 2000? Veel gehoorde opmerkingen zijn: "In Nederland woont iedereen toch goed?" en "De markt kan het toch oppakken?". Mijn antwoorden daarop zijn ja en nee.

Ja, er zijn regels die een minimumbouwkwiteit afdwingen en die in vrij extreme situaties aanwijzingen tot verbetering mogelijk maken.

Nee, in die zin dat ook nu nog een groot deel van de huishoudens (ruim 40%) onvoldoende inkomen heeft om zonder overheidssteun in zijn eigen huisvesting, die aan de genoemde minimumeisen voldoet, te kunnen voorzien. De oorzaken van de relatief hoge kosten van een aanvaardbare woning zijn tweërlei. Enerzijds het hoge loonkostenaandeel in de bouwkosten en daarmee een jaarlijkse kostenstijging gerelateerd aan lonen in de bouw. Anderzijds de hoge kapitaalkosten: het gaat om investeringen met gedurende dertig tot vijftig jaar geleend geld. Een hoge reële rente tikt daarom zwaar aan in de werkelijke kosten van het wonen.

Het volkshuisvestingsbeleid voor de jaren negentig wordt gericht op drie middelen om in een aanvaardbare huisvesting voor de lagere inkomensgroepen te voorzien:

- een optimale benutting van de bestaande voorraad betaalbare woningen;
- voor zover dat onvoldoende is, gezien de woningbehoefte, aanvullende nieuwbouw in de vorm van sociale huur- en koopwoningen; en
- individuele huursubsidie voor de huishoudens met een laag inkomen en een in verhouding hoge huur.

De bestaande voorraad kan beter worden benut voor de lagere inkomens. Te veel goedkope huurwoningen worden bewoond door huishoudens met

* De auteur was tot voor kort directeur-generaal van de volkshuisvesting bij het Ministerie van VROM.

een bovenmodaal inkomen. Daarom worden er scherpere regels gesteld voor de toewijzing van vrijkomende woningen. Jaarlijks komt circa 10% van alle huurwoningen vrij door verhuizingen. Dat betekent zo'n 200.000 vrijkomende goedkope huurwoningen die, zo nodig met behulp van de individuele huursubsidie, door huishoudens met lage inkomens kunnen worden bewoond. Daarvoor is dan wel doorstroming van mensen met hogere inkomens naar duurere woningen nodig. Daarom moeten veel meer koop- en huurwoningen in de prijsklasse van rond de twee ton worden aangeboden. Het aanbod daarvan is vooral in de stadsgewesten in de Randstad onvoldoende. Het z.g. 'strategisch bouwbeleid' is hierop gericht, maar vergt (nog) een verdere cultuuromslag bij gemeenten, bij ontwikkelaars van woningbouwprojecten en bij de woningzoekenden in deze stedelijke gebieden.

Bij een groeiende woningbehoefte moet nieuw worden gebouwd. De markt bouwt zonder subsidie per definitie alleen voor de koopkrachtige vraag en biedt derhalve onvoldoende soelaas. De ongesubsidieerde woningbouw is fors gegroeid, tot rond de 40.000 woningen in de laatste paar jaar. Maar op grond van de toename van het aantal huishoudens zijn er 80 tot 90.000 nieuwe woningen per jaar nodig, terwijl bovendien 12 à 13.000 woningen per jaar moeten worden vervangen. De woningbehoefte blijkt voorts voortdurend groter dan eerder voorzien, als gevolg van de grote immigratie en als gevolg van het steeds langer zelfstandig blijven wonen van ouderen. Het CBS stelt zijn bevolkingsprognoses voortdurend bij: we gaan naar circa 16 miljoen inwoners in 2000 en circa 17 miljoen in 2030. Zes jaar geleden werd in een heroverwegingsdiscussie door sommigen de discussie nog geopend over stoppen met nieuwbouw omdat na 2010 grote leegstand zou ontstaan. In 1980 was de opvatting dat er nog een miljoen woningen bij moesten komen. Nu, aan het begin van 1992, moeten er, rekening houdend met de jongste CBS-prognoses, nog steeds één miljoen woningen in ons land worden bijgebouwd. Wat gebeurt er bij inkrimping of stopzetting van de sociale nieuwbouw? We rekenen nu met een programma van in totaal 36.000 sociale koop- en huurwoningen per jaar in de jaren negentig. Als we dat programma stoppen of drastisch zouden inkrimpen blijkt de woningbehoefte zeer onvoldoende door de markt te worden opgevangen. In Engeland en (West)Duitsland zijn de programma's tien jaar geleden sterk ingekrompen. In beide landen is nu een enorme woningnood ontstaan, vergelijkbaar met de situatie in de jaren zestig in Nederland. Grote aantallen huishoudens zijn in opvanggebouwen en in pensions gehuisvest, vaak tegen hoge kosten voor de overheden. Gelukkig bestaat deze situatie niet in ons land en dat moeten we ook niet krijgen.

Samenvattend

Voldoende beschikbaarheid van woningen voor lage inkomens is ook in de jaren rond de eeuwwisseling in ons land een duidelijke zorg. Er moeten tot circa 2005, gezien de jongste bevolkingsprognoses, nog een miljoen woningen bijkomen. Dat betekent dat in de komende jaren nog 80 à 100.000 woningen per jaar nieuw gebouwd moeten worden, waarbij de ongesubsidieerde markt naar verwachting ruim

de helft van de behoefte kan opvangen. Het belang van een aanvaardbaar volkshuisvestingsbeleid hierbij gaat verder dan het wonen alleen.

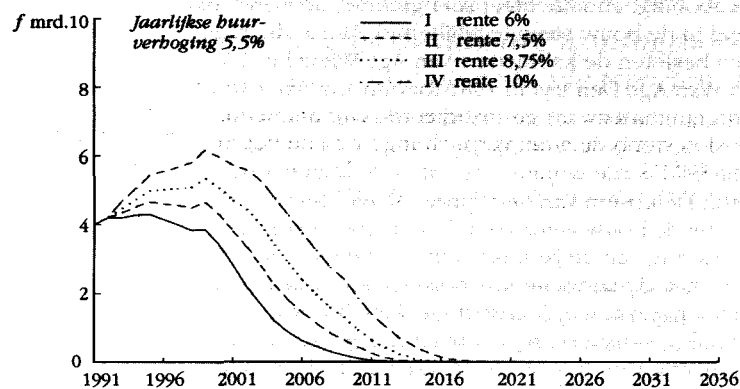
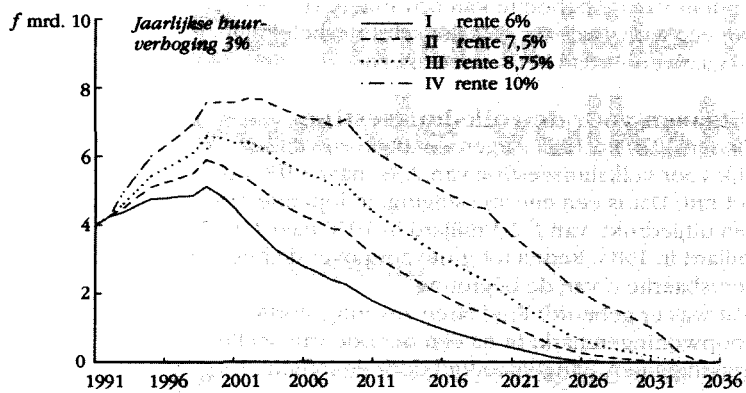
Uitgaven voor de volkshuisvesting

Tussen 1970 en 1985 stegen de uitgaven van het Rijk voor volkshuisvesting van 2,3% naar 3,9% van het nni. Dat is een enorme stijging, in lopende prijzen uitgedrukt: van f 2,3 miljard in 1970 naar f 14,7 miljard in 1985. Reden tot grote zorg over de beheersbaarheid van de begroting.

Wat was er gebeurd? Eind jaren zeventig stortte de koopwoningenmarkt in na een periode van snelle prijsstijgingen, aangemoedigd door de inflatie. Leegstand van koopwoningen en van speculatiepanden in de grote steden lokte uit tot omvangrijk 'kraken'. De woningbehoefte bleef snel groeien, de werkloosheid in de bouw steeg tegelijkertijd. Om al die redenen besloten de kabinetten-Van Agt/Wiegel in 1980 en -Van Agt/Den Uyl in 1981 tot omvangrijke extra programma's zwaar gesubsidieerde woningen. In 1981 bestond de woningbouw voor 95% uit zwaar gesubsidieerde woningen en was 5% ongesubsidieerd. De kosten van deze programma's kwamen later: bij de bouw werd voor de komende vijftig jaar afdekking van de jaarlijkse exploitatietekorten volgens het 'dynamische-kostprijsstelsel' toegezegd. In dit systeem wordt gestart met lage huren en lage jaarlijkse subsidies, bij voorbaat rekenend op waardestijging van de woning om de overige kosten te dekken. In dit systeem stijgen jaarlijks zowel de huren als de subsidies in het tempo van de verwachte inflatie. De rekening moest worden betaald vanaf circa 1983. De jaarlijkse exploitatietekorten bleken veel hoger dan waarop was gerekend, want de inflatie viel weg en de jaarlijkse huurstijging werd teruggebracht tot drie en later zelfs tot twee procent, terwijl de leningen in de periode 1980-1982 tegen tien tot dertien procent rente waren afgesloten. Ook de woningen die in de jaren zeventig waren gebouwd vergden veel hogere subsidies dan eerder voorzien als gevolg van de sterk gestegen reële rente. De totale objectsubsidielast voor huurwoningen steeg als gevolg van de hoge reële rente en van de opeenstapeling van gereedkomende jaargangen nieuwe woningen van nog geen twee miljard gulden in 1981 naar zeven miljard in 1991. Het gaat daarbij om zeer lang lopende verplichtingen die, tenzij gewerkt wordt met een boven de inflatie uitgaande jaarlijkse huurstijging, doorlopen tot 2030 à 2040.

Wat is er aan die explosieve groei van objectsubsidies gedaan? De financiële herstructurering van de volkshuisvesting heeft in de afgelopen jaren vorm gekregen door:

- een sterke beperking van de zwaar gesubsidieerde woningbouw, anticiperend op de groei van de ongesubsidieerde sector;
- systematische ombouw van alle (object-)subsidiesystemen met jaarlijkse afdekking van exploitatietekorten naar vaste bijdragen per eenheid, waarmee de verantwoordelijkheid voor een kostendekkende exploitatie verschuift van het Rijk naar de opdrachtgevers;
- vervanging van rijksleningen en rijksgaranties door kapitaalmarktfinanciering, waarbij rente en aflossing worden gegarandeerd door het Waar-



Raming van de subsidieuitgaven voor huurwoningen waarvoor in 1975-1991 de verplichting is aangegaan en de periode die nodig is om deze af te bouwen bij een jaarlijkse huurverhoging van drie (figuur 1, boven) respectievelijk 5,5% (figuur 2, onder) en uiteenlopende rentepercentages, in mrd. gulden

borgfonds voor de Sociale Woningbouw, dat in de eerste plaats op basis van de gezamenlijke reserves van de woningcorporaties, en uiteindelijk op basis van een gezamenlijke 'achtervang' van gemeente en Rijk, de financiering veilig stelt;

- instelling van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting als 'ontwikkelings- en saneringsfonds' voor woningcorporaties in financiële moeilijkheden; en
- een jaarlijkse huurstijging, die tenminste 1% hoger is dan de inflatie. Bij de tussenbalans is deze huurstijging voor de komende jaren op 5,5% gesteld, terwijl in samenhang daarmee de subsidies voor verbetering van bestaande woningen, behoudens bij ingrijpende verbetering van vooroorlogse woningen, zijn afgeschaft.

De filosofie achter deze maatregelen is, dat de interventies van het Rijk alleen gemotiveerd kunnen worden door het belang van diegenen die niet op eigen kracht in hun huisvesting kunnen voorzien. Dat betekent dat het Rijk zich terugtrekt uit de subsidiëring van woningen voor middeninkomens, dat wil zeggen vanaf modaal. Daardoor verdwijnt de eertijds omvangrijke premiehuur- en premiekoopsector, behoudens verhoudingsgewijs kleine stimuleringspremies in het kader van de bevordering van doorstroming in de stadsgewesten. De nieuwbouw van sociale huurwoningen is gekrompen van 85.000 eenheden in 1981 naar circa 25.000 in 1991. Dit kan zonder schade voor de volkshuisvesting, mits de bestaande goedkope voorraad wel stringenter aan de laagste inkomens wordt toegewezen.

Dit totale maatregelenpakket, waaraan nog toegevoegd een verlaging van het stadsvernieuwings-

fonds in 1993 met f 150 miljoen, heeft als effect op de (kas-)begroting en meerjarenramingen een verlaging van f 14,7 miljard in 1985 naar f 12,5 miljard in 1991 en nominaal gelijkblijvend f 12,5 miljard in 1996. In procenten van het nni daalde het totaal van de volkshuisvestingsuitgaven van 3,9 in 1985 naar 2,6 in 1991.

De toekomst

Op welke wijze kan zich het volkshuisvestingsbeleid in de toekomst ontwikkelen en wat betekent dat voor het rijksbudget?

De herstructurering van het volkshuisvestingsbeleid, zoals uitgezet met de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*, beoogt een instandhouding van de relatief goede kwaliteit van de Nederlandse volkshuisvesting binnen een strikt beheerst financieel kader.

Een belangrijk uitgangspunt hierbij is niet alleen dat de aangegane financiële verplichtingen moeten worden nagekomen, maar ook dat de woningen die met behulp van subsidies zijn gebouwd, maximaal moeten worden benut voor de volkshuisvestingsdoelstellingen: de huisvesting van de lagere en laagste inkomensgroepen, met behoud van een evenwichtige maatschappelijke situatie in de grote steden.

De inzet van het beleid is primair de bestaande goedkope respectievelijk betaalbare woningvoorraad intensiever te benutten en alleen voor de - ondanks dat - nog optredende tekorten, budgetten voor sociale nieuwbouw en ingrijpende renovatie in te zetten. De opgave wordt verlicht naarmate de huishoudens met een inkomen vanaf modaal kunnen worden verlost om naar eigen woningen of duurdere huurwoningen te verhuizen. De opgave wordt verzwaard naarmate de immigratiecijfers keer op keer drastisch naar boven blijken te moeten worden bijgesteld.

De budgettaire mogelijkheden zijn recent verder verkend. In een brief aan de Tweede Kamer¹ zijn de budgettaire consequenties van de bestaande verplichtingen van de op grond van de dynamische kostprijsberekening (dkp) tussen 1975 en 1991 gebouwde circa 800.000 huurwoningen in beeld gebracht bij verschillende veronderstellingen voor toekomstige jaarlijkse 'trendmatige' huurstijgingen en rente.

Uit de figuren 1 en 2 blijkt dat onafhankelijk van de inflatie een stevige jaarlijkse huurverhoging nodig is om deze subsidieverplichtingen binnen 25 à 30 jaar te kunnen elimineren. Bij volgehouden beleid met ieder jaar 5,5% huurverhoging duurt het nog tot 2015, bij jaarlijks 3% huurverhoging nog tot 2035 voordat het zover is. Bovendien stijgen (als gevolg van de dkp-systematiek) de jaarlijkse uitgaven voor deze categorie bestaande woningen nog met ten minste één miljard gulden bij een lage rente (en met vele miljarden bij een hoge rente) tussen nu en de top in 1999, waarna de uitgaven snel afnemen. Het is de vraag of voortdurend huurstijgingen van 5,5% politiek aanvaard zullen worden, niet alleen in verband met de woonlastenontwikkeling, maar ook

1. Brief staatssecretaris VROM aan de Tweede Kamer d.d. 18 september 1991 over Meerjarig perspectief van de exploitatiesubsidies voor huurwoningen (DKP-stelsel).

gezien het daarvan autonoom uitgaande inflatoire effect van circa één procentpunt per jaar. Koopkrachthandhaving voor de lagere inkomens is de randvoorwaarde voor de uitvoerbaarheid van een beleid met voortdurendstevige huurverhogingen. Andere uitwegen zijn echter moeilijk te vinden, tenzij opnieuw verschuiving van subsidies naar de toekomst als oplossing wordt gezien. Een voordeel van voortdurend stevige jaarlijkse huurstijgingen is, dat ook investeringen in nieuwe huurwoningen voor de lagere inkomens, binnen twintig à dertig jaar zonder objectsubsidies mogelijk worden. Dit lange-termijnperspectief wijkt verder terug naarmate de huren minder kunnen stijgen in verhouding tot de bouwkostenontwikkeling en andersom.

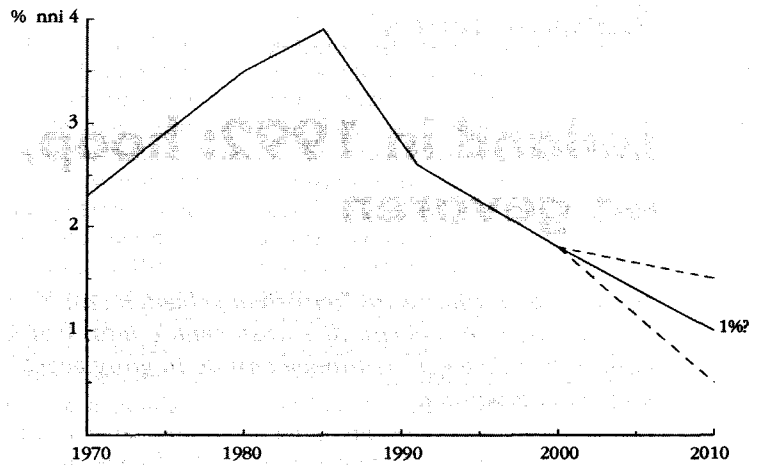
Het financiële plaatje van de toekomstige volkshuisvesting bevat niet alleen de eerdergenoemde dkp-verplichtingen. Er zijn ook nog langdurige objectsubsidieverplichtingen van woningen gebouwd tussen 1965 en 1975 die doorlopen tot 2000 à 2010, voorts eigen-woningpremies ('A-premies') die nog zo'n 25 jaar lopen en woningverbeteringssubsidies met een lange looptijd. De afbraak van al deze objectsubsidies gaat gepaard met een stijging van de veel doelmatiger op de werkelijke doelgroep gerichte individuele huursubsidie. Tegenover zo'n acht miljard gulden aan objectsubsidies (koop plus huur) staat nu zo'n twee miljard gulden individuele huursubsidie. Die verhouding wordt heel anders bij veel hogere huren. De nominale stijging van het budget voor individuele huursubsidie is bij 5,5% huurverhoging grofweg 5 à 6% per jaar.

Relatief veel kleiner zijn de in de meerjarenramingen opgenomen budgetten ter ondersteuning van het verstedelijkingsbeleid, namelijk de subsidies voor bijzondere bouwkosten in bestaand stedelijk gebied (de z.g. kopkosten) en de grondkostensubsidies voor grote bouwlokaties op moeilijke plaatsen vooral in de Randstad. Dit gaat samen om zo'n half miljard gulden per jaar. De programma's voor nieuwbouw en ingrijpende woningverbetering nemen geleidelijk af en kosten een kleiner aandeel subsidie per woning naarmate de huren verder stijgen.

De totale kosten van een aanvaardbaar volkshuisvestingsbeleid in de toekomst, uitgedrukt in procenten van het netto nationaal inkomen, komen bij vasthouden van het huidige beleid (inclusief 5,5% huurverhoging per jaar) en extrapolatie van de meerjarenramingen neer op een geleidelijke daling naar circa 1,8% van het nni in 2000. In nominale guldens betekent dit een gelijkblijvend budget van twaalf à dertien miljard gulden mits de inflatie tot twee à drie procent beperkt blijft.

In Europese context is het beeld divers, maar zeker niet zo uitzonderlijk als soms wordt geschilderd². In Frankrijk bij voorbeeld is volgens Gilbert Santel³ in 1989 1,9% van het bbp, dat wil zeggen 2,25% nni aan volkshuisvesting besteed. Met ander woorden een percentage in dezelfde orde van grootte als in Nederland. In Duitsland is de sociale woningbouw in 1991 verveelvoudigd als reactie op het naar circa 1,5 miljoen woningen gestegen woningtekort.

Het in Nederland na 1985 ingezette beleid blijkt tot meer dan een halvering van de volkshuisvestingsuitgaven als aandeel van het nni in het jaar 2000 te leiden, namelijk van 3,9% nni in 1985 naar 1,8% van het nni in het jaar 2000. Binnen de begroting zijn de



marges voor nieuw beleid in de komende jaren zeer krap geworden en gaat het overwegend om het uitbetalen van bestaande verplichtingen. In de begroting 1992 is 8,4 van de 12,5 miljard gulden nodig voor de honorering van bestaande verplichtingen op oude subsidieregelingen. De volkshuisvesting draagt daarom bij de huidige meerjarenramingen reeds maximaal bij aan de beperking van de collectieve uitgaven. Pas na het jaar 2000 komt er weer ruimte om nader te beslissen ten gunste van de oplossing van nu nog niet te overziene problemen of het verder beperken van de volkshuisvestingsuitgaven als aandeel van het nationaal inkomen. Verdergaand ingrijpen op korte termijn zou leiden tot het weggooien van het kind met het badwater!

Figuur 3 De totale kosten van een aanvaardbaar volkshuisvestingsbeleid, in procenten van het nni

J.M. Koopman

2. Zie H. de Groot, De prijskaartjes van de verzorgingsstaat, *ESB*, 2 oktober 1991.

3. Toespraak Gilbert Santel (hoogste ambtenaar volkshuisvesting in Frankrijk) d.d. 26 september 1991 in Amsterdam.