



De opbrengst van uittreding

Auteur(s):

Kraan, D.J.

*De auteur is hoofd Bureau Beleidsonderzoek van de Inspectie der Rijksfinanciën.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4363, pagina D16, 30 mei 2002

Rubriek:

Toekomst van de woningcorporaties

Trefwoord(en):

toekomstig, stelsel

Hoe groot zijn de budgettaire gevolgen als woningcorporaties uit het stelsel van toegelaten instellingen treden? Bij een realistische waardering van hun vermogen en de kosten van de sociale taken die de overheid zou moeten overnemen, laten positieve budgettaire gevolgen nog wel tien jaar op zich wachten. Dit laat onverlet dat aan opting out verdere uitwerking moet worden gegeven.

Het ministerie van Financiën heeft een studie gewijd aan de budgettaire gevolgen van vrijwillige uittreding van corporaties uit het publieke beste ¹. In deze bijdrage worden de belangrijkste conclusies van deze studie weergegeven. Gezien de andere bijdragen in dit Dossier, besteed ik aan de waarde van het vermogen dat bij uittreding met de Staat moet worden verrekend, slechts kort aandacht. Daarna ga ik in op de kosten van de sociale taken die door de overheid moeten worden overgenomen en vat ik de budgettaire gevolgen samen. In de studie wordt uitgegaan van de rekenhypothese dat op termijn alle corporaties het stelsel zullen verlaten. Deze hypothese is gebruikt om iets te kunnen zeggen over macro-grootheden zoals de totale waarde van het huizenbezit en de totale kosten van de sociale taken van de corporaties. Er is niets verondersteld over de wenselijkheid of, bij handhaving van het bestaande beleid, waarschijnlijkheid dat dit zal gebeuren. Als slechts een deel van de corporaties uittreedt, kan vanuit de gebruikte werkhypothese worden bepaald welke budgettaire effecten dan zullen optreden.

De waarde van het vermogen

Met betrekking tot de waarde van het woningbezit van de corporaties worden drie waardebegrippen gebruikt. De boekwaarde is de waarde waarvoor de woningen op de balans van de corporaties staan. Bij de aanvang van de exploitatie is dit de stichtings- of aankoopwaarde. Hierop wordt in vijftig jaar lineair afgeschreven. In de loop van de exploitatieperiode ontstaat een steeds grotere discrepantie tussen boekwaarde en marktwaarde bij vrije verkoop omdat de afschrijving groter is dan de werkelijke waardevermindering door veroudering en geen rekening houdt met de inflatie. Het tweede waardebegrip is de bedrijfswaarde. Hieronder wordt verstaan de waarde van een woningbestand als investeringsobject voor een belegger. Deze waarde ligt om drie redenen lager dan de marktwaarde bij vrije verkoop. Ten eerste gaat de bedrijfswaarde uit van de gegeven bruto huuropbrengst. Deze ligt bij corporatiewoningen in het algemeen lager dan de vrije markthuurlaag omdat de huurwetgeving beperkingen stelt aan de bruto huurprijs, en omdat de corporaties in het kader van hun sociale taak een impliciete huursubsidie verstrekken op de huurprijs. Ten tweede liggen de beheers- en onderhoudskosten in de corporatiesector hoger dan in de marktsector in verband met sociale taken op het gebied van extra onderhoud en stedelijke herstructurering. Tenslotte gaat de bedrijfswaarde uit van de waarde van een woning in verhuurde staat. Gelet op de gemiddelde termijn van acht à tien jaar waarop een corporatiewoning vrijkomt, kan een koper er niet zeker van zijn dat hij de marktwaarde op het tijdstip van aankoop bij verkoop weer kan realiseren. Het derde waardebegrip is de marktwaarde bij vrije verkoop.

In de studie is de waarde van het woningbestand van de corporaties per 1 januari 1997 (2,35 miljoen woningen) geraamd met behulp van elk van de drie waardebegrippen. De resultaten zijn samengevat in [tabel 1](#).

Tabel 1. De waarde van de corporaties per 1 januari 1997, in miljarden guldens

waardering	woning- prijs- (gemidd.)	waarde woningbezit (in mld.)	totale waarde (in mld.)
boekwaarde	60.000	140	22
marktwaarde			
Aedesb	114.000	267	149
eigen berekening	129.000	303	185
bedrijfswaarde			
5 % rendement	90.000	211	93
8 % rendement	54.000	127	9
6,5 % rendementc	77.000	180	60

a. Centraal Fonds Volkshuisvesting, Macrorapportage van de sociale huursector 1997, Naarden, 1998.

b. De marktwaardering van Aedes is gebaseerd op woz-waarden per

1 januari 1997, maar ongecorrigeerd voor tijdsverloop sinds de laatste hertaxatie.
c. Eigen berekening corporaties per ultimo 1997.

Kosten van de sociale taken

Bij de bepaling van de budgettaire opbrengst van uittreding, is de vraag wat het overnemen van sociale taken de overheid zou kosten. Deze taken behelzen: de huisvesting van de primaire en bijzondere doelgroepen; de instandhouding van de kwaliteit van het woningbezit; bevordering van de betrokkenheid van de bewoners bij beleid en beheer; het waarborgen van de financiële continuïteit; het bevorderen van de leefbaarheid van buurten en wijken en van de beschikbaarheid van zorgvoorzieningen.

De meest eenvoudige methode om de kosten van de sociale taken te ramen, lijkt om deze gelijk te stellen aan een (fictief) marktconform rendement op het gebonden vermogen volgens marktwaarde. Corporaties hoeven geen rendement te behalen en alleen te zorgen dat het bestaande vermogen niet wordt aangetast. Het bedrag van het fictieve rendement is dan beschikbaar voor sociale taken. Toch is niet gekozen voor deze benadering omdat aldus de kosten die het Rijk zou moeten maken om de taken over te nemen, kunnen worden overschat. Meer plausibel is dat de corporaties de uitgaven voor sociale taken afstemmen op handhaving van de boekwaarde van het woningbezit. Deze is weliswaar veel lager dan de marktwaarde, maar de handhaving ervan gaat gepaard met hogere jaarlijkse kosten (namelijk overeenkomstig de conventionele lineaire afschrijvingen in vijftig jaar) dan handhaving van de marktwaarde. De daarmee genoemde middelen zijn derhalve niet beschikbaar voor meerkosten ten behoeve van sociale taken. Hier staat tegenover dat de boekwinsten bij verkoop van woningen aan het eind van de exploitatieperiode wel beschikbaar zijn voor sociale taken. Deze boekwinsten kunnen immers worden besteed zonder dat de boekwaarde van de corporaties daardoor wordt aangetast. Daarnaast is het fictief rendement van de corporaties op andere beleggingen dan het woningbezit beschikbaar voor sociale taken. De kosten van de sociale taken kunnen derhalve worden geraamd door sommering van het verschil tussen de markthuur en de 'kostendeekkende huur' - nodig om de boekwaarde van het woningbezit in stand te houden - de boekwinst bij verkoop en het fictieve rendement uit overige beleggingen.

Om het verschil tussen markthuur en kostendeekkende huur te ramen is dit verschil gesplitst in het verschil tussen markthuur en feitelijke huur enerzijds en dat tussen feitelijke huur en kostendeekkende huur anderzijds. De markthuur kan worden afgeleid van de marktwaarde van de woning op dezelfde wijze als dit gebeurt in de commerciële sector. Uitgaande van het rendement uit verhuur van 6,4 procent in de marktsector, zou dit leiden tot een bruto markthuur die ongeveer 26 procent ligt boven de feitelijke huur in de corporatiesector. In de studie wordt, mede in het licht van de uitkomsten van andere studies, uitgegaan van twintig procent huurverschil. Het verschil tussen markthuuropbrengst en feitelijke huuropbrengst bedraagt in 1997 dan 3,6 miljard gulden. Dit is het bedrag dat de corporaties bij wijze van impliciete huursubsidie verstrekken aan hun huurders. In de studie wordt dit aangeduid als sociale taak I.

Alle overige sociale taken moeten worden bekostigd uit het verschil tussen feitelijke huur en kostendeekkende huur plus de boekwinst bij verkoop, plus het fictieve rendement op overige beleggingen. De som van deze financieringsmiddelen wordt in 1997 geraamd op 3,2 miljard gulden. Dit wordt aangeduid als sociale taak II.

Budgettaire gevolgen

Wat zijn nu de budgettaire gevolgen van uittreding? Bij wijze van rekenhypothese is verondersteld dat alle corporaties uittreden in een periode van twintig jaar na het tijdstip dat de mogelijkheid hiertoe is geopend en dat het gebonden vermogen in een gelijkmatig tempo verrekend wordt. Een belangrijk aspect van de budgettaire gevolgen is, dat de overname van de sociale taken door het Rijk vooruit zal moeten lopen op de realisering van opbrengsten uit verrekening van het gebonden vermogen, omdat de opbrengsten pas beschikbaar komen nadat de corporaties nieuwe stijl levensvatbaar zijn gebleken. Dit veronderstelt aanpassing van de huren naar een marktconform niveau en beëindiging van de niet rendabele sociale taken. Aanpassing van het huurniveau zal leiden tot additionele uitgaven aan individuele huursubsidie. Deze zijn geraamd op 69 procent van de impliciete huursubsidie die besloten ligt in de huidige huurprijzen omdat een deel van de huurders niet of niet volledig in aanmerking komt voor huursubsidie. De overige sociale taken moeten worden overgenomen door verhoging van de budgetten voor stadsvernieuwing en stedelijke herstructurering dan wel verhoging van het Gemeentefonds. Doordat de meeruitgaven voor sociale taken vooruitlopen op de verlaging van de rente-uitgaven die mogelijk wordt als na verrekening van het gebonden vermogen de staatsschuld daalt, levert uittreding in de beginjaren per saldo geen opbrengsten op. Pas na vijf jaar wordt min of meer quitte gespeeld en pas na tien jaar ontstaan budgettaire opbrengsten. De resultaten zijn samengevat in [tabel 2](#).

Tabel 2. Budgettaire gevolgen vanaf het moment t dat uittreding mogelijk is geworden. Bedragen luiden in miljarden gulden en hebben 1997 als referentiewaarde. Een minteken staat voor uitgavenverlaging of inkomstenverhoging. Kapitaalbelasting is de heffing van het Rijk op uitgifte van aandelen. Overdrachtsbelasting is belasting op overdracht van aandelen

budgettaire gevolgen	t	t + 5	t + 10	t + 15	t + 20
huursubsidie	0	0,6	1,2	1,8	2,5
sociale taak II	0,8	1,6	2,4	3,2	3,2
rentevoordeel	0	-1,7	-3,4	-5,1	-6,8
totaal structureel p.j.	0,8	0,5	0,2	-0,1	-1,1
kapitaalbelasting	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0
overdrachtsbelasting	0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
totaal incidenteel p.j.	-0,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4
totaal per jaar	0,7	0,0	-0,3	-0,6	-1,5
staatsschuld	0	-32,5	-65,0	-97,5	-130,0
via verkoop aandelen (cumul.)					

Vanaf tien jaar nadat uittreding mogelijk is geworden, valt een positieve budgettaire opbrengst te verwachten. Deze kan op den duur oplopen tot circa één miljard structureel per jaar. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de overheid alle sociale taken overneemt en niet bijvoorbeeld een deel daarvan neerlegt bij de in het stelsel achterblijvende corporaties. Ook is aangenomen dat de behoefte aan sociale taken onveranderd blijft. Indien, gelet op de welvaartsgroei, van een wat minder sombere veronderstelling zou worden uitgegaan, zou de opbrengst hoger uitvallen.

Het feit dat uittreding op korte termijn geen 'geld oplevert', mag echter geen reden zijn om daartegen belemmeringen op te werpen. Daarom moeten de opting-out voorstellen snel worden uitgewerkt, zo dat deze een plaats krijgen in de nieuwe Woonwet.

Dossier: toekomst van de woningcorporaties

J.W. Remkes: [Visie op de toekomst](#)

J. van der Schaar: [Spagaat tussen publiek en privaat](#)

J.B.S. Conijn, P.M.A. Eichholtz, J. Hakfoort en C.G. Koedijk: [Transparantie en concurrentie gewenst](#)

H. van Beem: [Hoe duurzaam is de sociale huursector?](#)

A.L.M. Vlak: [Aedex-corporatie index](#)

M.C. van Oers: [Sociale huisvesting en concurrentie](#)

D.J. Kraan: [De opbrengst van uittreding](#)

J. van der Moolen: [Sturing en helderheid nodig](#)

W. van Leeuwen: [Vrijheid en zekerheid geboden](#)

M.M. Glaser: [Verschil maken](#)

P.O. Vermeulen: [De doorsteek naar de markt is flauwekul](#)

H.G. Hilverink: [Miljardenverspilling of markthuur?](#)

C.E.C. de Reus en J. Fokkema: [Woonconsument gediend met marktwerking](#)

M.-L. van Kleef: [Samen werken aan een betere woningmarkt](#)

G.R. de Goede: [Marktwerking en de lokale opgave](#)

R. van Genugten: [Geen nieuw stelsel, wel meer invloed](#)

A.M. Reitsma: [Epiloog](#)

1 F. Van Haren, D.J. Kraan, M. de Nerée tot Babberich, P. Smallegange, Woningcorporaties, IRF, Beleidsonderzoek nr. 6, Begrotingsvoorbereiding 2001. Dit rapport is op aanvraag verkrijgbaar bij Bureau Beleidsonderzoek van de Inspectie der Rijksfinanciën.