

De tweede ABP-affaire

Geschiedenis en achtergronden

Om de institutionele beleggers tot activiteit aan te zetten op de ingestorte woningbouwmarkt werd per 1 januari 1980 een extra objectsubsidie voor de bouw van duurdere huurwoningen van kracht. De uitvoering van deze regeling gaf onlangs aanleiding tot berichten over fraude door aannemers en projectontwikkelaars en malversaties door ambtenaren op het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne. Er wordt al gesproken over een tweede ABP-affaire. In dit artikel wordt het doopceel van de in het geding zijnde subsidieregeling gelicht en haar werking geanalyseerd. De auteur wijst er op dat volgens de regeling hogere stichtingskosten meer subsidie opleveren, welke eigenschap bij de invoering niet werd onderkend. Ongeacht de vraag of de juridische procesgang strafbare feiten aan het licht zal brengen, betekent dit dat de huidige regeling zal moeten worden vervangen door een regeling die de kat niet op het spek bindt.

PROF. DR. IR. H. PRIEMUS*

Inleiding

In volkshuisvestingskringen kon men tot voor kort klachten vernemen over de sterk gedaalde journalistieke belangstelling voor de volkshuisvesting. Deze klachten zijn de laatste weken verstomd. Sinds ruim een maand is er een tweede ABP-affaire. In de eerste affaire spelen Masson en Van Zon de hoofdrol, in de tweede affaire staan vooral staatssecretaris Brox en enkele van zijn ambtenaren in de schijnwerpers.

De zaak kwam op 19 augustus 1986 aan het rollen. Toen werd in de pers gemeld dat het rechteam van het Openbaar Ministerie in Maastricht, dat zich al geruime tijd bezighoudt met de eerste ABP-affaire, was gestoten op belastend materiaal. Het vermoeden was gerezen dat er bij het aanvragen en verlenen van subsidies valsheid in geschrifte is gepleegd. Tussen 1968 en 1981 zou het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening honderden miljoenen gulden te veel aan subsidies hebben betaald aan het ABP. De *Volkscrant* van 19 augustus 1986 meldde onder meer: „Een uitgebreid rapport over mogelijke malversaties door ambtenaren van het ABP en het ministerie ligt op het bureau van de procureur-generaal in Den Bosch. Het rapport bevat de aanbeveling hiernaar een strafrechtelijk onderzoek in te stellen”. Zowel de pers als het parlement zijn onmiddellijk op deze nieuwe affaire gesprongen, waarbij niet alleen de mogelijke malversaties bij het ABP ter sprake kwamen, maar ook de wijze waarop het Ministerie van VROM de laatste decennia met bouwsubsidies voor beleggers is omgesprongen, kenmerkend zonder een effectieve controle.

De grote aandacht voor de kwestie is zonder meer gerechtvaardigd, ook al worden alle betrokkenen gehinderd door een gebrek aan feitenkennis. Door het Openbaar Ministerie zijn nog geen rapporten naar buiten gebracht. Of er strafbare feiten zijn gepleegd, staat dus niet vast. Zonder dit met feiten te kunnen staven, hebben vele persorganen niettemin al onverbiddelijke politieke en juridische veroordelingen uitgesproken. Dat is onzorgvuldig en ten minste voorbarig. Sommige persorganen lijken een ware campagne te hebben ontketend tegen staatssecretaris Brox, tegen het Directoraat-Generaal van de Volkshuis-

vesting (DGVH), tegen woningbouwsubsidies, tegen beleggers, tegen de volkshuisvesting.

In dit artikel wordt enige afstand genomen van de broeierige sfeer die er rondom de kwestie is ontstaan; getracht wordt de geschiedenis en enkele achtergronden van de tweede ABP-affaire te schetsen. Eerst worden enige gegevens gepresenteerd over het ABP en andere institutionele beleggers. Vervolgens wordt nagegaan waarom de beleggers in 1975 de markt van nieuwe huurwoningen verlieten en hoe zij vier jaar later werden overgehaald om weer op de woningbouwmarkt terug te keren. De concessies die door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de beleggers moesten worden gedaan, worden nader beschouwd. Aandacht wordt besteed aan de effecten van de wijzigingen in de regelgeving per 1 januari 1980, waarbij met name de toetsings- en controleproblematiek wordt besproken. Nadat geprobeerd is om de juridische en de politieke lijn in de kwestie te onderscheiden, wordt aan het eind van dit artikel een voorlopige balans opgemaakt. Geconcludeerd wordt dat, los van de vraag of er juridisch laakbare handelingen zijn gepleegd, de huidige subsidieregeling voor nieuwe huurwoningen op de kortst mogelijke termijn veranderd moet worden.

Het ABP en andere institutionele beleggers

Institutionele beleggers zijn, zoals bekend, instellingen die hun hoofdfunctie in de sfeer van pensioenvoorziening en verzekeringen hebben, en uit hoofde van hun primaire functie zich met het beleggen van gelden bezighouden. De hoofddoelstelling van de beleggers ligt dus buiten de volkshuisvesting. Beleggen is niet een doel, maar een middel om verplichtingen in de sfeer van pensioenvoorziening of verzekeringen te kunnen nakomen. Hun activiteit op de woning(bouw)markt moet in dat licht worden begrepen.

* Hoogleraar volkshuisvesting en directeur van het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde, Technische Universiteit Delft (TUD).

Tijdens het Konfrontatiecollege Volkshuisvesting 1985 aan de Technische Universiteit Delft (TUD) presenteerde mr. ir. J. Koeman namens de Raad voor Onroerende Zaken (ROZ) een top-10 van institutionele beleggers naar omvang van de beleggingen in onroerend goed, resp. naar aantallen woningen (zie tabel 1).

Tabel 1. Top tien van de beleggers, naar omvang van de beleggingen in onroerend goed (in mln. gld., ultimo 1983, resp. in aantallen woningen, ultimo 1984)

	Beleggingen in onroerend goed	Aantal woningen (afgerond)
1. Nationale Nederlanden b)	6.744	25.000
2. ABP a)	6.294	44.000
3. Aegon b)	3.422	17.000
4. Pensioenfonds PGGM a)	2.758	4.000
5. Philips a)	2.706	12.000
6. Shell a)	2.253	4.500
7. Sociaal Fonds Bouwnijverheid a)	1.798	14.000
8. Arnev b)	1.670	8.500
9. Delta Lloyd b)	1.312	7.500
10. GAK Bedrijfspensioenfonds a)	1.200	13.000
Totaal		149.500

a) Pensioenfonds.

b) Verzekeringsmaatschappij.

Bron: J. Koeman, Beleid, organisatie en uitvoering van onderhoud in de particuliere huursector: aanpak in de praktijk, in: H.M.H. van der Heijden en H. Priemus (red.), *Onderhoud van woningen: techniek, organisatie, beleid*, deel 2: Inleidingen, Delft (TUD), 1985, blz. 123-138.

De markt van woningen van insitutionele beleggers omvat slechts circa 300.000 woningen, dat is 5 à 6% van de gehele woningvoorraad 1). Beleggers oriënteren zich vooral op de duurdere huurwoningen. Het bezit dateert bijna uitsluitend van na de tweede wereldoorlog. Meestal wordt het beheer verzorgd door makelaar-beheerders.

Het ABP is het grootste pensioenfonds van Nederland. Jaarlijks keert het ABP f. 6,6 mrd. uit aan bijna 400.000 pensioengerechtigde ambtenaren. Op 1 april 1982 telde het ABP-bezit (thans bijna 50.000 woningen) 33.149 woningen: ruim twee derde bestond uit premiehuurwoningen en de rest uit ongesubsidieerde woningen 2). Ruim de helft (55%) had de vorm van een eengezinshuis. De helft van de totale voorraad lag in de Randstad, waar het merendeel van het bezit uit woningen in meergezinshuizen bestond. Evenals dat voor andere beleggers geldt, heeft het ABP een vrij jonge woningvoorraad. Pas na 1970 is het verwervingsbeleid goed op gang gekomen (zie tabel 2).

De woningen van het ABP zijn gemiddeld groot (inclusief keuken bestaat bijna de helft uit woningen met 6 of meer vertrekken). Volgens het woningwaarderingssysteem scoren de ABP-woningen hoog: in 1982 had ¾ van de woningen meer dan 140 punten. Voor de hele voorraad was dit aandeel 30 procent. Het gemiddelde puntenaantal van ABP-woningen was in 1982 160 à 170. De gemiddelde kale huur bedroeg in 1982 f. 512 per maand (voor alle huurwoningen, gebouwd na 1970, gold toen een gemiddelde van f. 407 per maand). De huren van het bezit stellen hoge eisen aan het inkomen van gegadigden. Als norm hanteert het ABP dat toekomstige huurders een bruto inkomen van minimaal 5 à 6 keer de kale huur ontvangen. Er vindt een selectie van huurders plaats; het ABP richt zich (evenals andere beleggers) op bewoners met een inkomen rond en boven modaal. Voor meer gegevens zij verwezen naar de studie van Kok, waaraan veel van het voorgaande is ontleend. Na 1982 zijn de beleggingsactiviteiten van het ABP sterk toegenomen, waarbij het huurwoningbezit sterk is uitgebreid (zie tabel 3).

Eind 1985 bedroeg het totale belegde vermogen van het ABP f. 121,6 mrd. Bijna de helft hiervan (f. 56 mrd.) is in staatsleningen belegd. De onroerend-goedbeleggingen bedragen f. 7,5 mrd., dat is ruim 6% van het totaal belegde vermogen.

Tabel 2. Verwervingsperiode woningen ABP op 1 april 1982

Verwervingsperiode	%
1956 - 1959	0,4
1960 - 1964	0,8
1965 - 1969	5,9
1970 - 1974	43,9
1975 - 1979	34,2
1980 - 1982	14,9
Totaal	100,0

Bron: Kok, op. cit.

Tabel 3. Beleggingsactiviteiten van het ABP, 1982-1985

Jaar	Toename woningbezit (aantal)	Toename commerciële bedrijfsruimte (in m²)	Totaal in onroerend goed belegd kapitaal (in mrd. gld.)
1982	3.400	133.676	5,5
1983	1.941	76.307	6,3
1984	3.174	163.901	7,1
1985	3.291	83.934	7,5

Bron: Elsevier Carriere, 13 september 1986.

Waarom de beleggers in 1975 de markt van nieuwe huurwoningen verlieten

In tabel 4 is per subsidie categorie het aantal gegunde woningen voor de periode 1972 - 1982 aangegeven. Het jaar 1972 vormde een recordjaar met meer dan 150.000 gunningen. Zowel de woningwettector als de premiehuur- en -koopsector draaiden op volle toeren. Toen in 1973 het kabinet-Den Uyl aantrad, zakte de productie snel terug. In 1975 waren er minder dan 120.000 gunningen. De inflatie was hoog en in de tweede helft van de jaren zeventig bleefde, mede als gevolg daarvan, de ongesubsidieerde sector sterk op (van minder dan 20.000 tot bijna 34.000 afgegeven bouwvergunningen). Dit krachtige herstel van de duurdere sectoren, waarin vooral koopwoningen werden gerealiseerd, maakte dat het terugtrekken van de beleggers uit de gesubsidieerde huursector na 1975 politiek kon worden aanvaard.

De beleggers besloten in 1975 de markt van nieuwe huurwoningen te verlaten, omdat zij grote bezwaren hadden tegen de dynamische-kostprijscalculatie die op voet van de *Nota huur- en subsidiebeleid 1974* per 1 juli 1975 werd ingevoerd. Op die datum trad de Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen (BGSH) 1975 in werking, die sindsdien in beginsel elk half jaar wordt aangepast. De volgende drie argumenten stonden aan de basis van het beleggersbesluit om zich uit de gesubsidieerde woningbouw terug te trekken:

- het *rendement* ging omlaag, mede doordat verkoop van woningen na 15 à 20 jaar ten opzichte van de sterk gestegen boekwaarde verlies zou opleveren;
- de *flexibiliteit* in het beleggingsbeleid zou teruglopen, doordat de dynamische-kostprijscalculatie in feite uitgaat van een exploitatie van ten minste 50 jaar;
- de dynamische-kostprijscalculatie veronderstelt een *continue directe overheidsinvloed*. Immers, de overheid bepaalt elk jaar de huurtrend en springt zeer langdurig (naar later bleek: tijdens de gehele exploitatieperiode) bij met subsidies. Een dergelijke intensieve overheidsbemoeienis met huurvaststelling en huuraanpassing werd en wordt door beleggers niet gewaardeerd.

Voorts speelde een rol dat in het begin van de jaren zeventig voor het eerst enige leegstand in nieuwe, duurdere huurwoningen was opgetreden. Het CBS begon met het

1) K. Kok, *Een institutionele belegger en zijn huurders*, EIB, Amsterdam, 1983.

2) Idem, blz. 65.

Tabel 4. Aantal gegunde woningen per subsidiecategorie (excl. HAT-eenheden), 1972-1982

Woningcategorie	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Woningwetwoningen	49.733	48.264	40.312	41.882	34.447	34.278	29.261	30.631	30.305	30.006	16.016
Corporatie-A-woningen	—	—	—	—	—	—	—	—	13.932	23.070	31.019
Premie-huurwoningen	35.309	29.561	29.268	21.921	16.943	5.200	6.471	7.268	10.383	20.122	20.044
Eigen woningen (premie)	34.215	29.437	33.615	34.487	37.661	36.003	36.172	33.740	33.058	32.905	26.994
Vrije-sectorwoningen a)	32.617	37.748	28.784	19.869	26.709	31.457	33.818	28.820	20.335	11.865	7.307
Totaal	151.874	145.010	131.979	118.159	115.760	106.938	105.722	100.459	108.013	117.968	101.380

a) Hier betreft het niet het aantal gegunde woningen, maar het aantal afgegeven bouwvergunningen. Deze aantallen zijn niet verminderd met de aantallen bouwvergunningen waarvan geen gebruik is gemaakt. Dit schommelt tussen de 2.000 en 4.000 gevallen per jaar. Bij de aantallen gegunde woningen wordt overigens ook geen correctie toegepast voor wel gegunde, maar niet gerealiseerde woningen.

Bron: Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, Hoofdafdeling Financiële Zaken van het Ministerie van VROM.

publiceren van leegstandstatistieken. Het leek alsof er enige verzaaiing in de duurder huursector was opgetreden. De conclusie voor de beleggers was duidelijk: afgezien van een bescheiden aantal initiatieven die nog op voet van de oude regeling (1968) konden worden doorgezet, verlieten de beleggers de markt van nieuwe huurwoningen. Deze beslissing werd vergemakkelijkt door de omstandigheid dat er zich elders (staatsleningen, buitenland, hypotheek enz.) voldoende alternatieve beleggingsmogelijkheden voordeden.

In 1977 trad het kabinet-Van Agt-I aan, met drs. P.A.C. Beelaerts van Blokland en mr. G.Ph. Brokx als verantwoordelijke bewindslieden op het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Zij stonden een actieve rol van beleggers in de woningbouw voor, zoals in het begin van de jaren zeventig. Deze opvatting kreeg een extra gewicht toen in de loop van 1979 steeds duidelijker werd dat de hausse op de koopwoningmarkt voorbij was en dat een stagnatie in de koopsector zich aandeed. De algemene achtergronden zijn bekend. De economische groei viel weg en de vooruitzichten waren somber. De werkloosheid nam in korte tijd toe. In de bouwjaarverhouding werd in 1981 een werkloosheid van meer dan 70.000 bereikt, nadat er in 1979 nog tekorten waren geweest 3).

Vanaf 1978 begonnen de prijzen van koopwoningen, die in de jaren zeventig spectaculair waren gestegen, te dalen. Vele bewoners-eigenaren kwamen daardoor in moeilijkheden. De tot dan toe bloeiende markt van koopwoningen stortte in. Vele projectontwikkelingsmaatschappijen die op eigen risico nieuwe koopwoningen hadden gebouwd, bleven met onverkochte woningen zitten. De NE-PROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) schatte de 'prop' onverkochte woningen op zo'n 20.000 woningen. Menig ontwikkelaar ging failliet. Het aandeel bouwbedrijven dat over de kop ging, bereikte recordcijfers. Tegen deze achtergrond moeten de onderhandelingen tussen het Ministerie van VRO en de Raad voor Onroerende Zaken worden geplaatst, die in 1979 werden gestart. Hoe die onderhandelingen verliepen, blijkt uit de documenten die staatssecretaris Brokx op 5 en 12 september 1986 aan de Tweede Kamer zond.

Hoe de beleggers in 1979 over de streep werden getrokken

In de notitie *De bouw van particuliere huurwoningen door institutionele beleggers*, in april 1979 door de Directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken geschreven, worden de volgende oorzaken van de verminderde belangstelling van beleggers voor de woningbouw genoemd. De punten blijken ten opzichte van de debatten in 1975 enigszins te zijn verschoven:

- de aanvangshuren van nieuwe beleggerswoningen zijn (ten gevolge van het gevoerde huur- en subsidiebeleid) te hoog en sluiten niet aan op de huren in de voorraad;
- de financiële normen voor de exploitatielasten zijn te laag; daardoor wordt het rendement gedrukt;

- gemeenten leggen beperkende voorwaarden op met betrekking tot verhuur en verkoop. Het behalen van enig verkooprendement wordt steeds moeilijker;
- er is sprake van een oneerlijke concurrentie met de non-profitsector: „Er vinden door gemeenten en door de bouwwereld in grond- en bouwkosten 'verschuivingen' plaats ten gunste van de woningwetsector". (Wat de beleggers hier anderen verwijten, wordt thans de beleggers verweten...).

Niet alleen het rijksbeleid, maar ook het beleid van vele gemeenten wordt als beleggersonvriendelijk ervaren 4). De nota oordeelt het wenselijk dat de beleggers hun activiteiten blijven uitoefenen. Er is een markt voor betere, duurder huurwoningen; een monopoliepositie van woningcorporaties zou onwenselijk zijn. „De afwezigheid van die beleggingsbouw zou wel eens consequenties voor de kwaliteitsontwikkeling en het subsidieniveau in de woningwetsector kunnen hebben, die in geld gemeten de kosten van eventuele faciliteiten voor de beleggers overtreffen". Voorgesteld wordt om de huurtabel aan te passen en een rente te hanteren gelijk aan het rendement op staatsleningen plus 1%. Extra argumenten voor een dergelijke maatregel zijn:

- aan non-profit-instellingen die particulier gefinancierde woningen stichten worden extra bijdragen verstrekt indien voor de financiering van deze woningen leningen moeten worden gesloten tegen een rente die ligt boven het rendement op staatsleningen (het z.g. rente-écart);
- in de non-profit-sector komen tal van risicobeperkende regelingen voor (b.v. circulaire MG 74-23 met objectsubsidies voor groot-onderhoud van woningwetwoningen) die niet gelden voor de particuliere sector. „Ook dit verschil in benadering, waarbij de particuliere sector de beschermende paraplu van de overheid niet kent en voor een deel zelf moet zien droog te blijven, rechtvaardigt een wat hoger rendement", aldus de genoemde ambtelijke nota.

Op 5 juli 1979 gaat staatssecretaris Brokx met de ROZ praten. Ambtelijk wordt geadviseerd om een extra objectsubsidie van 1%-punt voor de institutionele beleggers door te voeren en daarvoor van de minister van Financiën toestemming te vragen. Er worden naast de genoemde argumenten vier nieuwe overwegingen genoemd:

- er is behoefte aan een beperkt aantal wat duurder huurwoningen;
- de bouw van deze woningen past in een beleid dat mede op doorstroming is gericht;
- de bouw in de premiekoopsector blijft achter;
- zonder beleggersbouw zal de sociale bouw zich moeilijk kunnen profileren; dat heeft consequenties voor de kwaliteitsontwikkeling in de woningwetsector.

3) H. Priemus, *Bouwproces en woningbouwmarkt*, Delftse Universitaire Pers, Delft, 1984.

4) P.J. van den Broek, *Gemeenten en beleggers*, EIB, Amsterdam, 1983.

Voorgesteld wordt om de extra subsidie voor de eerstkomende 20 jaar aan te bieden. Tijdens de bespreking tussen staatssecretaris Brokx en de ROZ op 5 juli 1979 schetst de staatssecretaris een drietal achtergronden:

- de koopwoningmarkt aarzelt sterk. De bouw van meer huurwoningen wordt daardoor noodzakelijk;
- de beleggers, die vóór de invoering van de dynamische-kostprijsregeling jaarlijks ca. 15.000 woningen bouwden, hebben deze markt verlaten. Hun nieuwbouwafdelingen zijn momenteel min of meer werkloos;
- er is een grote kapitaaluitvoer naar het buitenland, hetgeen de betalingsbalans nadelig beïnvloedt.

De ROZ merkt op dat de dynamische-kostprijsregeling een mislukking is gebleken: „Elke investering op basis van de dynamische kostprijsregeling wordt onaanvaardbaar geacht... Als de huidige regeling gehandhaafd blijft, zullen de beleggers niet meer direct in de woningmarkt investeren”. De ROZ stelt voor dat het rijk een objectsubsidie van 20% van de stichtingskosten geeft, die de beleggers in de vorm van een klimening willen financieren, zodat voor de huurvaststelling (bruto aanvangshuur ca. 7%) kan worden uitgegaan van stichtingskosten die 20% lager liggen dan de werkelijke. Op die manier kunnen woningen worden gebouwd met huren die de markt vraagt, aldus de ROZ. Staatssecretaris Brokx zegt een ander systeem dan de dynamische-kostprijscalculatie te beschouwen als „een politieke irrealis”. Niettemin wil hij het voorstel wel bestuderen. Er zouden, bij aanvaarding van de oplossing van de beleggers, twee financieringssystemen ontstaan: één voor de gemeenten en woningcorporaties, en één voor de beleggers. Een nota van de ROZ waarin onder meer wordt voorgesteld om een lager BTW-tarief voor woningen toe te passen wordt eveneens besproken. De staatssecretaris wijst deze gedachte echter af.

Op 24 oktober 1979, vóór de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer, vindt opnieuw overleg plaats tussen de ROZ en de ambtenaren van VRO. De ROZ blijkt een aantal van 7.000 beleggerswoningen in 1980 realiseerbaar te achten. Het ABP lijkt bereid hiervan 3.000 woningen voor haar rekening te nemen. Na lange discussie wordt besloten dat aan de staatssecretaris zal worden voorgelegd om een bijdrage van f. 30.000 à f. 36.000 te verstrekken, conform de door de ROZ voorgestelde methodiek. De verhoging van de subsidie met 1%, zoals door staatssecretaris Brokx voorgesteld, ontmoet bij de beleggers weinig enthousiasme. De minister van Financiën is, blijkens een verslag van 25 oktober 1979, inmiddels akkoord gegaan met de verhoging van de subsidies in 1980 met 1%-punt.

Op 26 oktober 1979 volgt een brief van de ROZ aan staatssecretaris Brokx, waarin onder meer wordt opgemerkt dat het voorstel om de subsidieregeling te wijzigen door een hogere objectsubsidie te geven „...geen oplossing (brengt), omdat deze extra subsidie geheel wordt gecompenseerd door een verlaging van de aanvangshuur om op reële marktvoorwaarden uit te komen”.

Voor het nieuwbouwprogramma 1980 zijn inmiddels door staatssecretaris Brokx 12.000 premiehuurwoningen opgevoerd, 5.000 meer dan voor 1979. Aan de realisatiekansen van dit verhoogde programma wordt door velen getwijfeld. Van Dam en Kombrink dienen op 31 oktober 1979 een motie in waarin werd voorgesteld om het programma van premiehuurwoningen met 3.000 woningen te verlagen, de vrije sector met 2.000 en de woningwetsector met 5.000 woningen te verhogen 5). De grootste oppositiepartij achtte het geplande aantal van 12.000 premiehuurwoningen „niet realistisch”, en ook „niet wenselijk wanneer de realisatiemogelijkheid gekocht moet worden met concessies aan de institutionele beleggers”. Op 6 november 1979 volgt een motie van Van Dam, waarin de regering werd uitgenodigd „...het toezeggen van extra financiële faciliteiten aan winstbeogende woningexploitanten achterwege te laten en overleg te openen met de centrales van de woningbouwcorporaties over de wijze waarop zij meer kunnen worden ingeschakeld, (om) het woningbouwprogramma van 1980 te realiseren” 6). In een tweede motie, eveneens op 6 november 1979 ingediend, verzoekt Van

Dam de regering „...alles achterwege te laten, dat tot een uit financieel oogpunt ongelijke behandeling met betrekking tot de exploitatie van premiehuurwoningen tussen niet winstbeogende en winstbeogende instellingen zou kunnen leiden” 7). De moties haalden het geen van alle in de Tweede Kamer. De meerderheid van het parlement wenst dat staatssecretaris Brokx zijn onderhandelingen met de beleggers voortzet.

Uit een brief d.d. 7 december 1979 van de Commissie van Advies voor de Woningbouw (CAW, waarin ambtenaren van VROM, Financiën en Binnenlandse Zaken overleggen) blijkt dat de vertegenwoordigers van Financiën het ROZ-alternatief van de hand wijzen en aan de beleggers op dit punt geen keuze willen laten. Men zal het moeten doen met de 1% subsidieverhoging, aldus de ambtenaren van Financiën.

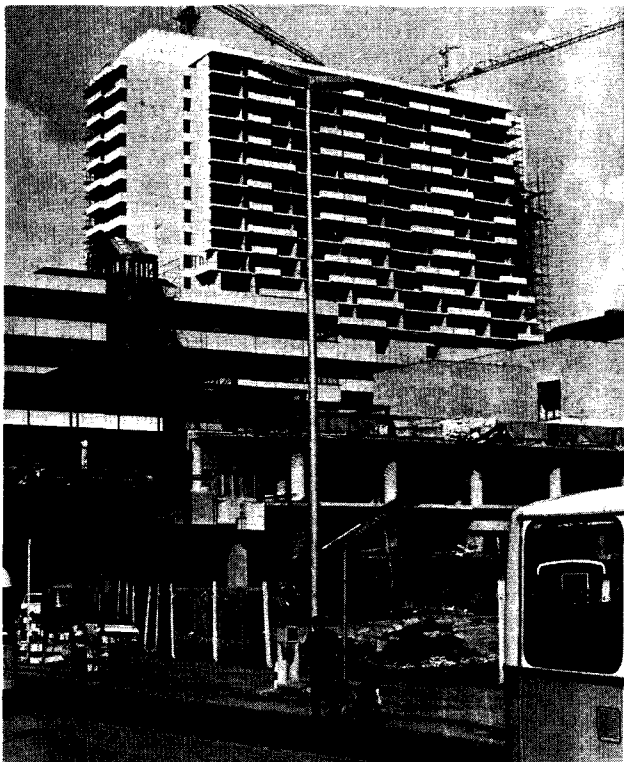
In december 1979 is er een complete patstelling ontstaan. Het standpunt van Financiën (1% subsidieverhoging) is onaanvaardbaar voor de beleggers. De subsidieverhoging zal geheel worden aangewend voor huuraanpassing; aan rendemenstverbetering komen de beleggers zo niet toe. De ROZ-benadering, die uitgaat van een subsidielooptijd van 20 jaar in plaats van 50 jaar, is voor het Ministerie van VRO onverteerbaar.

Begin 1980 wordt er door het Ministerie van VRO een uiterste bod geformuleerd: een extra objectsubsidie van 1½% in plaats van 1%. Daarmee wordt een rendemenstverbetering van circa 0,6% bereikt. De staatssecretaris koppelt hieraan het voornemen om maximum stichtingskostengrenzen voor woningwetwoningen in te voeren (zodat corporaties niet op dezelfde markt als beleggers kunnen opereren), en voorts het plan om de beleggers te verplichten hun bezit 20 jaar lang in de huursector te houden. Het voorstel van 1½% extra subsidie blijkt uiteindelijk bij alle betrokkenen (beleggers, Financiën, VROM) genade te kunnen vinden: 1% extra subsidie ten behoeve van vraaghuurverlaging en ½% extra subsidie ten behoeve van een hoger aanvangsrendement. De vraaghuurverlaging wordt gerealiseerd door de huurtabel van de BGS 1975 niet te laten doorlopen tot 6,5%, maar tot 5,5%. De ½%-punt ex-

5) Tweede Kamer, zitting 1979 – 1980, 15 800, XI, nr. 35.

6) Tweede Kamer, zitting 1979 – 1980, 15 800, XI, nr. 45.

7) Tweede Kamer, zitting 1979 – 1980, XI, nr. 46, gewijzigd in nr. 51.



De ABP-affaire: Net zolang zoeken tot de onderste steen boven komt. (foto ANP)

tra subsidie wordt vastgelegd in een artikel van de BGS 1975, dat het mogelijk maakt om bij de berekening van de dynamische-kostprijs huur een ander rendement aan te houden dan in artikel 17 van de beschikking wordt genoemd. Op 5 februari 1980 verklaart de ROZ in een brief aan staatssecretaris Brox akkoord te gaan met 1½%-punt extra subsidie zij het slechts voor het jaar 1980. De bezwaren tegen de dynamische-kostprijs calculatie blijven onverkort bestaan. Men wil het jaar 1980 benutten om een geheel nieuwe regeling te ontwikkelen.

In een brief aan de Tweede Kamer d.d. 29-2-1980 kan de staatssecretaris opgelucht melden tot welke resultaten het overleg met de beleggers heeft geleid en welke beleidsmaatregelen met betrekking tot de bouw van premiehuurwoningen zijn getroffen (8). Deze maatregelen gelden met terugwerkende kracht tot 1-1-1980. De financiële gevolgen voor het rijk worden als volgt geschetst (in mln. gulden):

	1982	1983	1984
- objectsubsidies, oorspronkelijke ramingen	15,6	31,6	41,1
- objectsubsidies, voorvloeiende uit de voorstellen voor 1980	17,5	40,4	59,5
- extra uitgaven	1,9	8,8	18,4

De Tweede Kamer aanvaardt de voorstellen op 5 maart 1980. Twee essentiële wijzigingen konden in circulaire MG 80-13 d.d. 16 april 1980 door staatssecretaris Brox aan de gemeenten worden gemeld: er waren belangrijke concessies aan de beleggers gedaan om de particuliere huursector te stimuleren en de via de kapitaalmarkt gefinancierde 'woningwetwoning' werd geïntroduceerd.

De wijziging in de regelgeving (1-1-1980)

Hier onderbreken we de geschiedschrijving even om tussentijds de balans op te maken. We concluderen dat door de stagnatie op de koopwoningmarkt het door het parlement vastgesteld nieuwbouwprogramma op losse schroeven was komen te staan. Kamerbreed werd bij staatssecretaris Brox er op aangedrongen om in de huursector compensatie te vinden voor de verliezen in de koopsector. Inmiddels waren de uitkomsten van het woningbehoefte onderzoek beschikbaar gekomen, waaruit bleek – anders dan minister Gruijters aanvankelijk had beweerd – dat het woningtekort niet was opgelost, maar dat de tekorten zelfs waren opgelopen. Dit gegeven, in combinatie met de snel gestegen bouwwerkloosheid, liet de politici weinig keus.

Staatssecretaris Brox had in beginsel drie mogelijkheden om aan de wens van de Tweede Kamer tegemoet te komen. Hij kon het aantal woningwetwoningen opvoeren, hij kon het aantal premiecorporatiewoningen verhogen en hij kon een beroep doen op de beleggers. Woningwetwoningen worden per definitie met rijksleningen gefinancierd. Op de rijksbegroting verschijnen niet alleen de subsidies, maar ook de – door het Ministerie van Financiën als 'relevante' uitgave beschouwde – leningbedragen. Gegeven de opstelling van het Ministerie van Financiën was het opvoeren van de aantallen woningwetwoningen niet mogelijk. Noodgedwongen moest staatssecretaris Brox dus op twee paarden wedden: op de corporatiewoningen A (door beleggers gefinancierd, overigens als woningwetwoning behandeld) en op de beleggerswoningen. De oppositie voelde het meest voor de eerste lijn, maar de parlementaire meerderheid ondersteunde beide lijnen. Met terugwerkende kracht werd per 1 januari 1980 een nieuwe editie van de BGS 1975 ingevoerd, die in verregaande mate was aangepast aan de wensen van de beleggers.

Voor een goed begrip van de later optredende problemen is het van belang om de wijziging in de huurtabel na-

Tabel 5. Effect van een stichtingskostenstijging op vraag-huren en subsidies, vanaf 1 januari 1980 (rekenvoorbeeld), in gld.

	(1)	(2)	(2) - (1)
Stichtingskosten	120.000	124.000	+ 4.000
Kostprijs huur (8,4%)	10.080	10.416	+ 336
Vraaghuur (5,5%)	6.600	6.820	+ 220
Subsidie (eerste jaar)	3.480	3.596	+ 116

der te beschouwen. Volgens de oude tabel betekende een verhoging van de stichtingskosten van een woning met 4½-verblijfsseenheden van f. 120.000 naar f. 124.000 een huurverhoging van 6,1 x f. 1.200 = f. 7.320 per jaar tot 6,3 x f. 1.240 = f. 7.812 per jaar. Een stichtingskostenverhoging met 3½% leidde dus tot een huurverhoging van 6,7%: meer dan evenredig dus. Bij een dynamisch-kostprijspercentage van 8,4% stijgt de kostprijs huur in het geschetste geval van f. 10.080 tot f. 10.416 per jaar.

De subsidie daalde bij deze stichtingskostenstijging licht van f. 10.080 – f. 7.320 = f. 2.760 tot f. 10.416 – f. 7.912 = f. 2.604. Het precieze effect van een stichtingskostenstijging hangt af van de vraag in welk deel van de tabel het complex zich bevindt, maar in het algemeen kan worden gesteld dat vóór 1 januari 1980 de subsidies licht dalen naarmate de stichtingskosten hoger zijn.

In de nieuwe tabel is het huurpercentage voor en na stichtingskostenverhoging 5,5%, waardoor de situatie ontstaat, geschetst in tabel 5.

Vanaf 1 januari 1980 nemen subsidies toe naarmate de stichtingskosten hoger zijn. Dit kenmerk is bij de voorbereiding en de invoering van de regeling per 1-1-1980 niet voldoende onderkend. In vakpublicaties noch in de politieke discussie is dit toenmaals gesignaleerd.

Effecten van de extra faciliteiten voor premiehuurwoningen sinds 1 januari 1980

Met de programmering van 12.000 premiehuurwoningen voor 1980 was men er nog niet. De koopsector bleek verder terug te lopen dan het zich in 1979 liet aanzien. Op 13 mei 1980 wendt staatssecretaris Brox zich tot de Tweede Kamer met een brief over het woningbouwprogramma, waarin wordt geconstateerd dat de premiekoopsector opnieuw ver bij de streefcijfers achterblijft. Hij stelt voor het contingent premiehuurwoningen te verduubelen van 12.000 tot 24.000 woningen. Dit zal voor 1982 f. 23 mln. extra kosten, voor 1983 f. 39 mln. en voor 1984 f. 41 mln. Voorts wordt voorgesteld om voor 5.000 onverkochte premiekoopwoningen een overheveling naar de premiehuursector mogelijk te maken. Dit kost in 1981 f. 4 mln. extra, in 1982 f. 11 mln., in 1983 f. 14 mln. en in 1984 f. 18 mln.

Op 20 en 21 mei 1980 vindt overleg met de Tweede Kamer plaats over het woningbouwprogramma 1980. De programma's voor de premiekoop-A en -B-sector worden verlaagd van 11.000 resp. 26.000 naar 7.500 resp. 17.500. De premiehuursector wordt van 12.000 gebracht op 24.000: 14.000 premiecorporatie-A-woningen en 10.000 'overige' premiehuurwoningen.

Op 9 juni 1980 wordt er opnieuw overlegd tussen de ROZ en de top van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting. De ambtelijke delegatie staat nu onder leiding van ir. J.M. Koopman, die als directeur-generaal inmiddels drs. H.J. Viersen is opgevolgd. Hoofdonderwerp is de door de ROZ gewenste verkorting van de looptijd van de regeling van 50 tot 20 jaar. Als de knelpunten niet worden opgelost, zullen er geen premiehuurwoningen door levensverzekeraars en ondernemingspensioenfondsen worden ge-

8) Tweede Kamer, zitting 1979 – 1980, 16 065, nr. 4.

bouwd, aldus de dreigende taal van de ROZ. Het ABP stelt zich minder scherp op: „Het ABP zal echter nog wel op beperkte schaal bouwen, maar ook voor dit fonds zijn er uiteraard grenzen”.

Op 4 augustus 1980 schrijft minister Beelaerts van Blokland een bezorgde brief aan de ROZ waarin wordt geconstateerd dat de beleggersbouw nog steeds niet van de grond komt. De ROZ geeft in een brief d.d. 19 augustus 1980 aan de minister van VROM een overzicht van plannen voor nieuwe premiehuurwoningen. Er worden voor 1980 2.100 omzettingen van koop- in huurwoningen verwacht, en nog eens 4.200 nieuwe premiehuurwoningen, dus in totaal 6.300 premiehuurwoningen. Aangezien de belofte van 7.000 woningen in de loop van 1980 was gedaan, acht de ROZ het aantal van 6.300 hoger dan men had mogen verwachten.

In een bespreking op 11 november 1980 met de ROZ laat staatssecretaris Brokx eindelijk zijn tanden zien. Van ROZ-zijde wordt opnieuw gepleit voor een subsidieregeling met een looptijd van 20 jaar. De heer Wiarda, voorzitter van de ROZ, spreekt zelfs van een 'prohibitief gegeven'. Brokx reageert met de opmerking dat als de beleggers niet meer willen meedoen op grond van het dynamische kostprijsstelsel de wetgever dit „...ongetwijfeld als een katalysator (zal) aangrijpen om de beleggers te dwingen tot investeringen in de woningbouw”. De ROZ blijkt ook te klagen over het verschuiven van grond- en bouwkosten ten nadele van beleggingsprojecten. (Thans wordt in perspublicaties beweerd dat juist beleggers van dergelijke verschuivingen profiteren).

Tabel 4 laat zien dat, ondanks de dreigende taal van de ROZ-delegatie op 11 november 1980, de aanpassingen in de regelgeving wel degelijk spectaculaire effecten hebben. Duidelijk is dat sinds 1980 de vrije sector sterk terugloopt, maar dat de corporatie-A-sector en de premiehuursector zich krachtig ontwikkelen. Het beleid om beleggers over de streep te trekken, blijft een succes te zijn, misschien wel een te groot succes. In 1981 werden zoveel gunningen in de huursector verstrekt, dat er gesproken kan worden van een overcompensatie. De jaarproductie, tussen 1979 en 1980 opgelopen van ruim 100.000 naar 108.000 woningen, nam in 1981 verder toe tot bijna 118.000 woningen. Ook in financiële zin zijn de effecten van de regeling die op 1 januari 1980 werd ingevoerd, spectaculair. In tabel 6 is de gemiddelde bijdrage in het eerste jaar van diverse soorten woningen weergegeven voor de periode 1979 - 1982.

Tabel 6. Gemiddelde bijdrage in gld. in het eerste exploitatiejaar van woningen (excl. HAT-eenheden) in verschillende financieringssectoren, 1979-1982

	1979	1980	1981	1982
Woningwetwoningen	2.093	3.757	4.810	4.243
Corporatie-A-woningen	—	3.957	5.724	4.631
Corporatie-B-woningen	1.462	3.847	5.903	4.551
Beleggerswoningen	1.672 a)	4.166 a)	5.902	5.297

a) Inclusief de z.g. non-profit-sector (categorale stichtingen e.d.)

Bron: Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, Hoofdafdeling Financiële Zaken van het Ministerie van VROM.

Na 1980 neemt de gemiddelde bijdrage van zowel beleggerswoningen als corporatiewoningen sterk toe. In het jaar 1982 ontvangen beleggers per woning ruim f. 1.000 per jaar meer dan de eigenaren van woningwetwoningen. *Voor de schatkist zijn beleggerswoningen (afgezien van leningsbedragen, individuele huursubsidie en stadsvernieuwingstoelagen) thans duurder dan enige andere categorie huurwoningen.*

De toetsings- en controleproblematiek

In de gehele gesubsidieerde huursector is sinds 1 janua-

ri 1980 een dynamiek in gang gezet die een premie zet op hoge stichtingskosten. In de corporatiesector vormde de intensieve toetsing van aangeboden plannen door de rijksoverheid nog een belangrijk tegenwicht. Door de invoering van het Normkostensysteem (NKS), waarin niet langer de subsidie sluitpost is, valt de toetsing van woningplannen door de rijksoverheid weg. Het is zeer de vraag of deze rijkstoetsing in de non-profit-huursector wel kan worden gemist.

In de sector beleggingswoningen worden helemaal geen plannen getoetst. Tot voor kort (1 januari 1986) werden de door beleggers opgegeven kosten niet eens gecontroleerd. Het achterwege laten van plantoetsingen was bewust beleid van het Ministerie van VRO, dat ervan uitging dat iedereen belang heeft bij een goede prijs-kwaliteitsverhouding en dat de markt op dit punt voldoende corrigerend werkt. Naar pas onlangs uit berichten in de pers bekend is geworden, wordt er over de controle en toetsing van beleggerswoningen sinds 1982 in ambtelijke kringen discussie gevoerd. De kwestie is aanhangig gemaakt door de Hoofdingenieur-Directeur in de provincie Zuid-Holland, de inmiddels legendarische drs. J.L.P. Post.

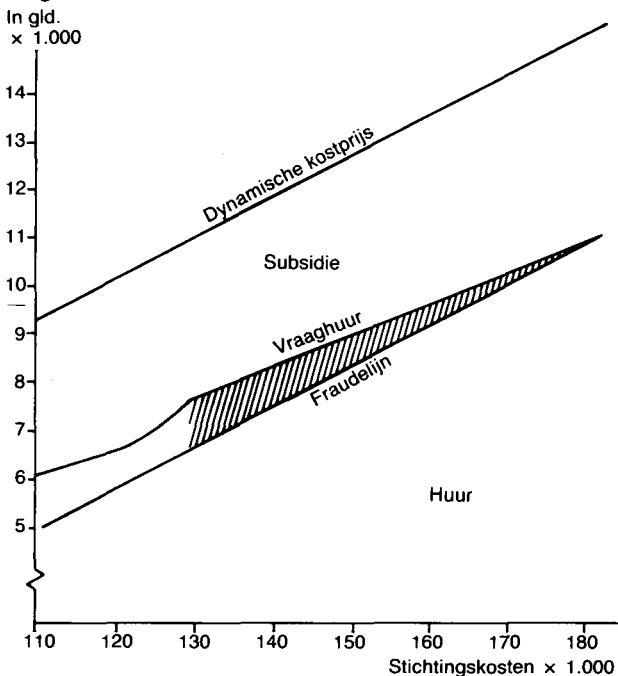
De nota-Post werd op 26 juli 1982 gericht aan de directeur-generaal. Post stelt dat voor een niet met name genoemd complex de stichtingskosten (na aftrek van de paalfundering) niet f. 166.891 (volgens de aannemer) maar f. 139.301 per woning behoren te zijn (volgens toetsing door VRO). Dat scheelt dus maar liefst f. 27.590 per woning. De vraaghuur van f. 9.118 per jaar zou omlaag moeten naar f. 7.610 en de eerste jaarlijkse bijdrage zou kunnen zakken van f. 6.137 tot f. 5.123. De bewoners betalen volgens Post f. 1.508 per jaar te veel, het rijk betaalt f. 1.014 per jaar te veel. Pas veel later bleek dat het voorbeeld van Post betrekking had op het ABP-project van 235 woningen in Ommoord-Heydnahof te Rotterdam.

Volgens een bericht in *NRC Handelsblad* boekte de Rotterdamse aannemer P. Kruithof & Zn. f. 7,2 mln. winst op dit project, dat is 28,3% van de aanneemsom. Vier medewerkers van het ABP zouden in verband met dit project steekpenningen hebben ontvangen. Over mogelijke fraude met betrekking tot dit project rept de nota-Post overigens niet.

In een interne reactie op de nota-Post schrijft P.J.R. Albers, hoofd van de Afdeling Particuliere Woningbouw DGVH, dat in de redenering van Post „wordt ...uitgegaan van de kwade trouw van de belegger”. Albers wijst erop dat er lang niet altijd sprake is van een aannemingsovereenkomst. Veelal koopt de belegger een project, waarbij de prijs door onderhandeling tot stand komt: „Dit proces onttrekt zich vrijwel geheel aan onze waarneming”. Albers concludeert op 9 september 1982: „Het lijkt mij niet juist en ook niet noodzakelijk zonder meer in alle gevallen tot een algehele prijsstoetsing over te gaan (...) In zijn algemeenheid moet voorkomen worden dat de met veel moeite weer in het beeld gekomen belegger door scherpe prijsstoetsing, met vergelijkingen naar het woningwetstelsel, opnieuw van de bouwmarkt verjaagd wordt”. Een te hoge aankoopssom leidt tot leegstand, dus beleggers zullen niet zo dom zijn om de prijzen te hoog op te schroeven, aldus de redenering van Albers. Deze lijn blijkt in de top van het DGVH te worden gevolgd.

In dit verband is het onderscheid tussen *toetsen* en *controleren* van belang, zoals dat in het volkshuisvestingsjargon bestaat. In vele dagbladartikelen (b.v. van Ben van der Velden, *NRC Handelsblad* op 3 september 1986) blijkt men beide begrippen als synoniemen op te vatten. Dit is onjuist. Men spreekt van het 'controleren' van gegevens als moet worden nagegaan of, *gegeven* het woningbouwplan, de opgegeven bedragen kloppen met de werkelijkheid. Het begrip 'toetsen' wordt gereserveerd voor de aanduiding van procedures waarbij wordt nagegaan of de door de aannemer tevoren opgegeven prijs redelijk is in verhouding tot de kwaliteit. Zo'n toetsing kan ertoe leiden dat het woningplan moet worden bijgesteld. Controle moet in alle gevallen waarin de overheid substantiële bedragen subsidieert. Toetsing is een ingrijpende procedure, die de vrijheid van marktpartijen sterk inperkt. Het streven van

Figuur. Relatie tussen kostprijs, subsidie en vraaghuur volgens BGS 1975



Bron: A.M.J. Moerkamp, *Toetsing beleggersplannen*, interne notitie VROM, 19 december 1984 (op 5 september 1986 ter informatie aan de Tweede Kamer gezonden).

het Ministerie van VROM is er sinds enkele jaren op gericht om, in het kader van decentralisatie en deregulering, centrale toetsingsprocedures te vermijden.

Als directeur-generaal Koopman dus in antwoord op vragen van Post in 1982 bericht dat de stichtingskosten van premie(beleggers)woningen niet worden getoetst, betekent dat dus niet dat zijns inziens controle achterwege kan blijven. De betekenis is dat interventie in de planvorming van de kant van het departement niet wordt overwogen. Maar men voelt wel aan (b.v. tijdens de Directieraad van 11 juli 1983) dat er meer controle nodig is op de gegevens die de belegger vertrekt.

Zeer interessant is een notitie *Toetsing beleggersplannen*, van DGVH-ambtenaar drs. ing. A.M.J. Moerkamp, die op 19 december 1984 wordt geschreven, mede ter voorbereiding van nieuwe besprekingen met de ROZ. Het tweedelige probleem wordt in deze notitie helder uiteengezet: „Het primaire probleem is dat de kosten van het verkrijgen in eigendom conform de BGS 75 voor beleggersplannen niet door de HID's (Hoofdingenieur-Directeuren) worden getoetst. Dat opent de mogelijkheid om hogere dan de werkelijk gemaakte kosten op te geven. Het op grond van de hogere stichtingskosten hoger vastgestelde subsidiebedrag kan dan worden aangewend voor rendementsverbetering (in eigen zak steken) of voor huurverlaging. In dergelijke gevallen is er in feite sprake van fraude”. Moerkamp vervolgt: „Het secundaire probleem is, dat het niet toetsen van de kosten van het verkrijgen in eigendom impliceert, dat er dus ook geen prijs-kwaliteit toetsing plaatsvindt. Dat opent de mogelijkheid om hogere dan redelijk te achten stichtingskosten op te geven zonder dat hierbij sprake is van fraude”. Daarmee is de kern van de zaak aangegeven. In een grafiek geeft Moerkamp aan wat er aan de hand is (zie de figuur).

„De onderste lijn, de maximale 'fraudelijijn', wordt bepaald door door het punt van de vraaghuur bij de maximale stichtingskosten een lijn parallel aan de dynamische-kostprijslijn te trekken. De afstand tot die lijn (het subsidiebedrag) blijft dan gelijk. Indien teveel ontvangen subsidie wordt aangewend voor huurverlaging, dan wordt de 'fraudelijijn' in feite de alternatieve vraaghuurlijn voor de beleggers”, aldus Moerkamp.

Uit de documentatie die ter beschikking is gesteld aan de Tweede Kamer, blijkt dat het gebrek aan controle pas

op 27 juni 1984 is gesignaleerd door de interne accountantsdienst (toen verscheen pas het rapport net betrekking tot het dienstjaar 1980). Signalen van de Algemene Rekenkamer komen ook vrij laat. De Algemene Rekenkamer schrijft, na eerdere vermaningen, op 13 mei 1985 aan de Minister van VROM: „Wij merken hierbij op dat wij niet inzien waarom voor de marktsector een andere vorm van controle zou moeten worden gekozen dan voor de sociale sector. Het argument dat meer controle beleggers zou afschrikken achten wij weinig overtuigend”.

Op aandringen van de Algemene Rekenkamer wordt het overleg tussen VROM-ambtenaren en de ROZ geopend, waarbij van de zijde van het Ministerie op 4 juni 1985 de lichtste controlevariant wordt voorgesteld. In een brief d.d. 27 juni 1985 bericht de ROZ: „Ten einde toch tegemoet te komen aan Uw wens om te voorzien in een verbeterde regeling voor de toetsing van beleggersplannen (ook de ROZ haalt de begrippen 'toetsing' en 'controle' door elkaar, Pr.), verklaren de beleggers zich evenwel bereid tot het overleggen van een verklaring over de hoogte van de stichtingskosten, die wordt afgelegd door een registeraccountant. Door middel van deze verklaring zal zonder extra kosten voor het Rijk op adequate wijze kunnen worden gewaarborgd dat de werkelijke stichtingskosten in overeenstemming zijn met de opgave daaromtrent.”

Eerst op 1 januari 1986 wordt door het Ministerie van VROM een accountantsverklaring verplicht gesteld. Of de door de beleggers opgegeven verwervingskosten een goede afspiegeling zijn van de 'werkelijke' bouw- en grondkosten, kan bij de thans vigerende procedure echter niet worden vastgesteld.

Arnoldussen oppert de mogelijkheid dat de voordelen van extra subsidiëring wel eens voor een groot deel zouden kunnen zijn opgestreken door aannemers die daardoor een 'extra rendement' hebben kunnen halen (9). Dit is een effect waarop Drees jr. (1963) reeds in zijn oratie wees (10). In 1982 (het jaar dat de nota-Post werd geschreven) behaalde echter slechts 59% van de bouwbedrijven winst (11). In de tweede helft van de jaren zeventig boekte nog ongeveer 80% van de bedrijven winst. In 1983 meldde 66% van de bouwbedrijven een winst; slechts 5,6% gaf toen een winst van meer dan 10% op. Het is, gezien de toenmalige beroerde rendementspositie van bouwbedrijven, niet aannemelijk dat er door aannemers op grote schaal 'overwinsten' zijn gemaakt ten gevolge van de extra subsidiëring van beleggerswoningen. Incidenteel kunnen effecten, zoals door Arnoldussen geopperd, uiteraard wel zijn voorgekomen.

Sinds berichten over een rapport van het rechteer team van het Openbaar ministerie in Maastricht zijn uitgelekt, is de controleproblematiek in het centrum van de belangstelling komen te staan. Volgens *de Volkskrant* (19 augustus 1986) heeft dit justitiële rapport een politieke lading. De inhoud ervan zou een regelrechte aanklacht zijn tegen het subsidiebeleid van het Ministerie van VROM. De 'verschrijvingen' van het ABP bij het aanvragen van subsidies zouden zo evident zijn dat het rijk arfgaan had moeten krijgen. Het rapport zou de suggestie inhouden van 'bewuste medewerking van bepaalde ambtenaren op het ministerie'. Geen wonder dat de tweede ABP-affaire in de ambtelijke top van het DGVH is ingeslagen als een bom. De te hoge subsidies zouden zijn verkregen door het verstrekken van onjuiste gegevens over de stichtingskosten van woningen, en van gecombineerde projecten: woningen + winkels of kantoren. Er zou zijn 'geschoven' met kostenposten. Dat zou in de bouw algemeen gebruik zijn, maar in het geval van het ABP zou het zo de pan uitrijzen dat het vermoeden van valsheid in geschrifte meer dan gewettigd was.

Nu kan men dezelfde verschijnselen ook in andere ter-

9) E. Arnoldussen, *Stichtingskosten mogelijk door aannemers verhoogd*, *de Volkskrant*, 13 september 1986 (Open Forum).

10) W. Drees, *Inkomensverdeling en overheidsuitgaven*, Haarlem, 1963.

11) E. Lourens, *Ontwikkelingen in het bouwbedrijf 1982 - 1983. Resultaten van een onderzoek onder hoofdaannemersbedrijven*, EIB, Amsterdam, 1984.

men beschrijven. Stichtingskosten van woningen zijn voor de opdrachtgever geen kosten maar prijzen. Bouw- en grondkosten moeten in de praktijk steeds weer worden toegerekend naar kostendragers. Dat is een weerbarstig probleem. Met betrekking tot de grondkosten vormt het z.g. bruine boekje van de VNG een praktijkrichtlijn voor het toerekenen van grondkosten 12). Bij het toerekenen van kosten en prijzen hebben bouw- en grondbedrijven te maken met verschillende deelmarkten. Zoals de Nederlandse Spoorwegen een prijsbeleid voeren, waarin wordt ingespeeld op verschillende deelmarkten (eerste klas, tweede klas, dalurenkaart enz.), zo dienen ook de betrokkenen bij bouwprojecten rekening te houden met deelmarkten. Men noemt dit al gauw 'schuiven met kosten', of 'verschrijvingen', maar het is juist om in het algemeen over de toerekeningsproblematiek van kosten en prijzen te spreken. Het is natuurlijk mogelijk dat men bij de toerekening zo ver is afgeweken van algemene bedrijfseconomische principes dat met recht van verschrijvingen zou kunnen worden gesproken. Het zal echter niet eenvoudig zijn om zo'n laakbare handeling aan te tonen.

Voor de beoordeling van beleggers-woningprojecten bestaan geen algemene toetsingsnormen. De redenering in de nota-Post is de redenering van een 'woningwet-woning-toetser' die een toetsingsmethodiek hanteert voor een sector waarvoor deze methodiek niet is bedoeld. Het is in elk geval nog te vroeg om te constateren dat de huren en subsidies in Heydnahof te hoog zijn 13). Laat staan dat het nu al aannemelijk zou zijn dat dit in alle 147 ABP-woningcomplexen het geval is en het rijk dus honderden miljoenen te veel subsidie heeft betaald. Een cijferoefening van Thomsen, houder van een onderwijsopdracht aan de TU Delft, is een geheel eigen leven gaan leiden en ten onrechte opgevat als een redelijke schatting van de te veel betaalde huren en subsidies in het hele ABP-bezit. Een moeilijkheid is nog dat vele complexen nog niet zijn 'afgewikkeld', d.w.z. dat de definitieve huren en subsidies nog niet zijn vastgesteld. Gezien de onheilspellende berichten die zijn uitgelekt over het rapport van hoofdofficier Laumen, moet fraude zeker niet worden uitgesloten. Op grond van wat nu bekend is, staat echter nog niet vast dat de stichtingskosten, huren en subsidies van woningen van het ABP en andere beleggers te hoog zijn.

De juridische en de politieke lijn

Wanneer men de berichtgeving in de dagbladers volgt, valt in het algemeen op dat er op grote schaal en met grote stelligheid voorbarige conclusies worden getrokken. De hoofdredactie van *Het Parool* maakt het wel heel bont: Brox wordt in een hoofdredactioneel commentaar op 2 september 1986 op één lijn geplaatst met Van Aardenne: het beste wat hij kan doen, is onverwijld zijn ontslag bij premier Lubbers indienen. Deze conclusie werd getrokken op een tijdstip voordat er enige informatie door Brox was verschaft. In bijna alle persorganen wordt geconcludeerd dat er alom te hoge stichtingskosten zijn opgevoerd, te hoge huren zijn berekend en te veel subsidie is verleend.

Ten opzichte van woningwetwoningen waren de kosten veelal te hoog. Maar dat zegt op zich zelf niets. Beleggers opereren op een andere deelmarkt dan woningcorporaties. Het is zeer goed mogelijk dat voor de extra stichtingskosten extra kwaliteit is geleverd. Daar is niets tegen. Het is ook mogelijk dat bouwbedrijven op beleggingsprojecten meer hebben verdiend dan op woningwetcomplexen. Dat zal de belastingbetaler wellicht verdrieten, maar het is niet verboden. Dat bouwbedrijven op grote schaal excessieve winsten hebben geboekt, is blijkens de krachtsverhoudingen op de woningbouwmarkt na 1980 zeer onwaarschijnlijk. Er is niet aangetoond dat de stichtingskosten van beleggerswoningen te hoog waren, dus ook niet dat de huren te hoog zijn. Aan het vraagstuk van het terugvorderen van huren zijn we dus helemaal niet toe. Een veel zakelijker berichtgeving in de pers is, op grond van de thans be-

kende feiten, geboden 14).

Ook leden van de Tweede Kamer lijken in eerste instantie wat overspannen te hebben gereageerd op de tweede ABP-affaire. Al in augustus 1986 werd de mogelijkheid van een parlementaire enquête van VVD-zijde naar voren gebracht, hoewel er toen nog geen feiten beschikbaar waren. Na de RSV-affaire lijkt het alsof de VVD-fractie iets wil goedmaken.

De tweede ABP-affaire moet zeker niet worden gebagatelliseerd. De politieke en de juridische procesgang moeten daarbij zorgvuldig worden onderscheiden. Of er fraude is gepleegd, zal de Hoofdofficier van Justitie in Maastricht moeten vaststellen. Het wachten is op de resultaten van het oriënterend feitenonderzoek van de procureur-generaal van Den Bosch en de hoofdofficier van Justitie in Maastricht. Zolang fraude niet vaststaat, hoort men – naar goed gebruik – uit te gaan van de onschuld van alle betrokkenen.

De politieke lijn is hoogst interessant, ongeacht de vraag of er ook in justitiële zin iets aan de hand is. Het is een goede zaak dat direct al in augustus 1986 vragen zijn gesteld door de parlementariërs J. van Rey (VVD), A. Paulis (CDA) en R. Hummel (PvdA). Aanvankelijk meldde staatssecretaris Brox meer dan zes weken nodig te hebben voor de beantwoording van de vragen (22 augustus 1986), maar later bedacht hij zich gelukkig en gaf een eerste voorlopige reactie. Op 5 en 12 september 1986 leverde staatssecretaris Brox een zeer omvangrijke documentatie af bij de Tweede Kamer, die sindsdien in elk geval niet over een gebrek aan materiaal heeft te klagen. De voorbarig opgekomen roep om een parlementaire enquête is voorlopig verstomd. Gezien de kilo's papier die thans door de Tweede Kamer worden verstouwd, lijkt het alsof er thans een schriftelijke parlementaire enquête gaande is.

De politieke opwinding zal niet bij iedereen worden gevoeld door de wens om te controleren of geen overheids-gelden zijn verspild resp. strafbare feiten zijn gepleegd. Het lijkt erop dat sommigen de ABP-affaire aangrijpen om de subsidiewinkel van het Ministerie van VROM onder vuur te nemen. Dat is begrijpelijk en legitiem. Ook in het Heroverwegingsrapport *Huur- en subsidiebeleid in de 90'er jaren* (Ministerie van Financiën, 1986) worden door VROM gekoesterde instrumenten als object- en subject-subsidies nadrukkelijk ter discussie gesteld.

Zowel dit rapport als de ABP-affaire werpen de vraag op wat anno 1986 de functie van objectsubsidie van huurwoningen is. Tot voor kort lag het accent op het *mobilisatiemotief*: de nieuwbouwproductie moest worden opgevoerd om het woningtekort terug te dringen. In Priemus 15) en Adriaansens en Priemus 16) wordt betoogd dat thans de nadruk zou moeten liggen op het *stabilisatiemo-*

12) Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Grondkosten woningbouw*, Den Haag, 1968.

13) Mede gezien het feit dat staatssecretaris Brox zeer recent aan het ABP heeft verzocht om de stichtingskosten van de woningen in Heydnahof opnieuw te bekijken zijn de vermoedens van een excessief prijsniveau in het onderhavige geval wel zeer sterk.

14) Ook respectabele persorganen wekken de indruk dat zij naar aanleiding van de ABP-affaire een campagne zijn gestart tegen het Ministerie van VROM en tegen het ABP. In een hoofdredactioneel commentaar d.d. 3 september 1980 over 'De macht van het ABP' trekt *NRC Handelsblad* van leer tegen de overheersende positie van het ABP en de pensioenfondsen in het algemeen. Hoewel de beleggers in Nederland de trotse eigenaar zijn van slechts 5% van de woningvoorraad, stelt de *NRC Handelsblad*-redactie vast dat ten gevolge van „de almacht van de pensioenfondsen (...) de Nederlandse voorsteden in snel tempo volgebouwd zijn met woningen van een treurigmakende architectonische eenvormigheid. De leegstand is daar dan ook groot". Uit een recent onderzoek van Broers Partners (*Resultaten leegstandsonderzoek particuliere huurwoningen*, Bussum, 1985) blijkt dat de leegstand bij particuliere verhuurders helemaal niet hoog is. Het gaat voorts wel erg ver om de beleggers de schuld te geven van de eenvormigheid in Nederlandse voorsteden. De redeneringen krijgen hier een potsierlijk karakter.

15) H. Priemus, *Objektsubsidie en huurbepaling*, VROM, Den Haag, 1984.

16) C.A. Adriaansens en H. Priemus, *Marges van volkshuisvestingsbeleid*, WRR-achtergrondstudie nr. 50, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1986.

tief: objectsubsidies om de effecten van fluctuaties in de rentevoet resp. verschillen in grondkosten zodanig te beperken dat de continuïteit op de woningbouwmarkt wordt bevorderd en er een evenwichtig patroon van huren kan ontstaan, waarbij de relatie tussen huren en kwaliteit wordt verstevigd.

Floor concludeerde op basis van een zorgvuldige analyse dat een jaarlijkse bijdrage (die geleidelijk in omvang terugloopt) de beste formule vormt om de relatie te leggen tussen subsidie- en huurbeleid 17). Een bijdrage ineens kan er al te gemakkelijk toe leiden dat niet huurders profiteren van de bijdrage, maar financiers, grondeigenaren en bouwbedrijven. Dit laatste zou wel stroken met het mobilisatiemotief, maar niet of nauwelijks met het stabilisatiemotief.

Ook nu is er alle reden om de objectsubsidie in de volkshuisvesting te handhaven (niet alleen voor de nieuwbouw, maar ook voor de woningverbetering). Echter, door de sterk gedaalde rente kan met aanmerkelijk lagere bedragen worden volstaan dan vijf jaar geleden. In de voorraad liggen nog enorme subsidieverplichtingen verankerd, die maken dat het totaal aan objectsubsidie-uitgaven voor het rijk slechts geleidelijk zal kunnen veranderen.

Er is thans geen klemmende reden om de nieuwbouw van beleggerswoningen te stimuleren. De objectsubsidies zullen over de hele linie in omvang kunnen dalen. De ROZ zal moeten beseffen dat, mede in het licht van de huidige marktomstandigheden en de ABP-affaire (de verslagen van de onderhandelingen tussen VROM en ROZ liggen nu op straat) de beleggers een zwakke onderhandelingspositie hebben. Een bescheiden bijdrage ineens (zoals in de premie-C-sector) ware te overwegen, maar voor een exclusief voor beleggers geldende omvangrijke bijdrage ineens om en nabij ter grootte van de contante waarde van de huidige subsidiëring is geen rechtvaardiging te vinden. Als de beleggers dat wat het rijk straks heeft te bieden, te beperkt vinden (daarop is alle kans), zullen alle betrokkenen de consequenties moeten aanvaarden dat de beleggers hun initiatieven op de markt van nieuwe huurwoningen flink zullen beperken.

Een voorlopige balans

Hoe ziet de voorlopige balans eruit en wat kan er in dit stadium worden aanbevolen?

1. De eerste conclusie luidt dat er een groot gebrek aan controleerbaar feitenmateriaal is. Het oriënterend feitenonderzoek van de Hoofdofficier van Justitie is in volle gang. Het onderzoek dat door staatssecretaris Broxk aan de Tweede Kamer is toegezegd, is amper begonnen.

2. Een tweede vaststelling is dat er via vrije nieuwsgaring en via het uitlekken van fragmentarische informatie, kennelijk afkomstig van het rechte team van de Hoofdofficier van Justitie te Maastricht, een sfeer van verdachtmakingen is ontstaan. Er is behoefte aan een heldere politieke discussie waarin niet wordt geanticipeerd op feiten die niet vaststaan.

3. In dit stadium staat niet vast dat er frauduleuze handelingen zijn verricht, noch door bouwbedrijven, noch door beleggers, noch door VROM-ambtenaren. Zolang het tegendeel niet is gebleken, dient van onschuld van de betrokkenen te worden uitgegaan.

4. In de discussie treedt een groot gebrek aan begrip voor de kostentoe rekeningsproblematiek in de bouw aan het licht. Ongefundeerd wordt de bouwnijverheid afgeschilderd als een sector waar op grote schaal wordt gesejoemeld, geschoven en verschreven.

5. Voor beleggers is de kwestie uiterst pijnlijk. Juist in deze kring bestaat er een natuurlijke weerzin tegen subsidies. Men verkiest hier verre de vrije markt, met goede rendementen als richtsnoer. Zij zijn verlost om woningen te bouwen. Zij hebben zich nooit tegen controle verzet, wel tegen overheidsinterventie in de bouwplanontwikkeling en de woningexploitatie. Beleggers zijn uiterst kwetsbaar voor negatieve publiciteit. Een reductie van beleggersinitiatieven in de gesubsidieerde woningbouw ligt in de lijn der

verwachting. De negatieve publiciteit en de verzadiging in de betrokken deelmarkt zullen als aanleiding worden overvleugeld door onze verwachting dat er een ongunstiger regeling zal worden ingevoerd.

6. De huidige subsidieregeling die niet alleen geldt voor beleggers maar ook voor onder meer woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven – is onhoudbaar. Een nieuwe regeling die per 1 januari 1987 zal moeten ingaan, is aangekondigd. Het Ministerie van VROM moet f. 1,5 mrd. op volkshuisvesting bezuinigen. Een verbetering van de regeling zit er dus niet in. Staatssecretaris Broxk heeft aangekondigd dat hij wil overgaan op een systeem met vaste bijdragen (in beginsel onafhankelijk van de hoogte van de stichtingskosten). De dynamische-kostprijscalculatie is onder meer ingevoerd om overheidsuitgaven naar de toekomst te verschuiven. Voor de korte termijn is de invoering van een systeem met vaste bijdragen een dure verandering. Een regeling met een looptijd van twintig jaar (die wordt overwogen) speelt te zeer in op het voornemen van beleggers om hun bezit na twintig jaar (liefst eerder) af te stoten. Zo lang er voor een dergelijk beleid geen algemeen aanvaarde spelregels zijn geformuleerd, is een dergelijk vroegtijdig afstotingsperspectief niet in het belang van de volkshuisvesting. Verwacht mag worden dat een nieuwe regeling óf niet in het belang zal zijn van de volkshuisvesting óf niet aanvaardbaar zal zijn voor de beleggers, of beide.

7. De omstandigheden voor een daling van het aantal beleggerswoningen zijn gunstiger dan zes jaar geleden. Toen stortte de koopmarkt in, thans trekt de koopmarkt aan (hoewel een verlaging van de premiekoop-A-subsidies is aangekondigd). De koopwoningproductie kan dus een compensatie bieden voor de dalende huurwoningbouw (herhaling van de situatie in 1975). Toch is oplettendheid geboden. Reeds in de regeringsverklaring is aangekondigd dat het aantal woningwetwoningen in vier jaar met 10.000 woningen zal dalen. Het Meerjarenplan Woningbouw 1987/1991 gaat uit van een daling met 11.000 woningen tussen 1986 en 1989. Daar komt nu wellicht een ongeplande daling van een groot deel van de 9.000 beleggerswoningen bij. Per saldo kan de daling van het nieuwbouwvolume te abrupt worden. Compensatie zal moeten worden gevonden in de premiecorporatie- en de premiekoop-A-sector, om een te sterke terugval in de woningbouw te voorkomen.

8. Het succes van de premie-C-sector, óók in de huursector (waarvoor geen dynamische-kostprijscalculatie verplicht is), wijst erop dat beleggers nog wel een selectieve bijdrage aan de nieuwbouw zullen willen leveren, voor zover zij de dynamische-kostprijscalculatie niet behoeven toe te passen.

9. Een systeem met vaste bijdragen vergt ook een effectieve overheidscontrole (ook in de koopsector). Drees heeft erop gewezen dat een bijdrage ineens gauw kan leiden tot een verhoging van de stichtingskosten 18). Het lijkt van belang dat er ook in de premiesector (eenvoudige) toetsingsprocedures worden geïntroduceerd om een goede prijs/kwaliteitsverhouding te verzekeren 19). Deze gedachte staat wel op gespannen voet met het regeringsvoornemen om het ambtenarenapparaat drastisch 'af te slanken'.

10. Invoering van het Normkostensysteem in de non-profit-huursector gaat gepaard met de afschaffing van een centrale toetsing. Op dit aspect zal men zich nog eens duchtig moeten bezinnen. Als het rijk met subsidies bijspringt, is het betrokken departement zelf verantwoordelijk voor een effectieve aanwending van de overheidsmiddelen. Een dergelijke verantwoordelijkheid kan niet worden gedecentraliseerd noch geprivatiseerd.

H. Priemus

17) J.W.G. Floor, Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting, Stenfert Kroese, Leiden, 1971.

18) Drees, op.cit.

19) A.F. Thomsen en H. Westra, Geen controle op beleggers: al te goed is buurmans gek, *de Volkskrant*, 13 september 1986 (Open Forum).