

Wie betaalt de brutering?

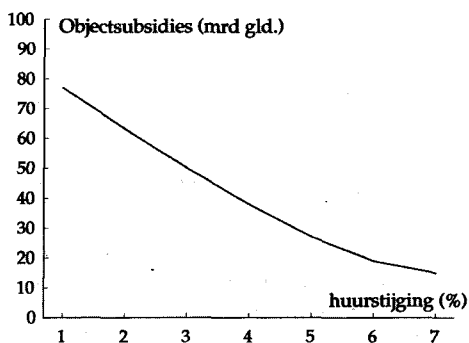
J.B.S. Conijn*

Het Rijk en de sociale huursector hebben onlangs overeenstemming bereikt over het afkopen van de subsidieverplichtingen en het vervroegd aflossen door de sociale verhuurders van de nog uitstaande rijksleningen. Deze financiële mega-operatie staat bekend als de brutering en heeft verstrekkende gevolgen voor de financiële positie van de verhuurders. Grote delen van hun bezit aan sociale huurwoningen zullen niet meer kostendekkend geëxploiteerd kunnen worden, zodat verkoop steeds aantrekkelijker wordt.

De bruteringsoperatie, waarover het voorlopige onderhandelingsresultaat tussen het ministerie van VROM en de sociale huursector onlangs bekend is geworden¹, maakt in één klap een einde aan de subsidieverplichtingen die het Rijk nog heeft bij de bestaande huurwoningen. De objectsubsidies voor in het verleden gebouwde of verbeterde huurwoningen, hebben momenteel een omvang van ruim f 4 mrd op jaarbasis, en zouden zonder de bruteringsoperatie nog tot ver na het jaar 2000 tot uitgaven voor het ministerie van VROM leiden. Het voorstel is nu om deze subsidieverplichtingen tegen de contante waarde af te kopen. Daarnaast zullen in het kader van de bruteringsoperatie alle nog uitstaande woningwetleningen, die het Rijk aan de sociale verhuurders heeft verstrekt, worden opgeëist.

De bruteringsoperatie heeft grote gevolgen voor de exploitatie van sociale huurwoningen, en daarmee voor de gehele volkshuisvesting. In dit artikel wordt getracht deze gevolgen in kaart te brengen. Hiervoor moet allereerst duidelijk zijn hoe het 'oude' subsidie-systeem werkt en welke veranderingen de bruteringsoperatie met zich brengt. Daarna worden de financiële gevolgen voor het Rijk, maar vooral voor de sociale verhuurders geanalyseerd. Uit deze analyse kan dan worden afgeleid welke gevolgen de bruteringsoperatie voor de Nederlandse volkshuisvesting zal hebben.

Figuur 1. Het verband tussen de huurverhoging en de netto contante waarde van de objectsubsidies



De brutering

Na de tweede wereldoorlog is het huurniveau in Nederland niet meer kostendekkend geweest. De overheid past het verschil tussen de exploitatiekosten en de huuropbrengsten bij door middel van objectsubsidies. In de periode 1975-1991 is hiervoor de dynamische-kostprijsregeling gebruikt. Hiermee zijn 830.000 woningen, wooneenheden en bedden in bejaardenhuizen gesubsidieerd, voor in totaal f 90 mrd. De dynamische-kostprijsregeling is indertijd ingevoerd om de doelmatigheid van de subsidiëring te verbeteren, maar is uitgelopen op een gigantisch debâcle met subsidieverplichtingen van vele miljarden gulden die tot ver na 2000 doorgaan². De, overigens complexe, regeling houdt in dat de belangrijkste exploitatierisico's voor rekening van het Rijk komen. De omvang van de jaarlijkse subsidie is daarmee van diverse kosten- en opbrengstenfactoren afhankelijk, zoals de huurstijging, de rentestand en de stijging van de variabele exploitatielasten. Ter illustratie van deze gevoeligheid wordt in figuur 1 het verband weergegeven tussen de hoogte van de huurstijging en de daaruit voortvloeiende objectsubsidies over de resterende exploitatieperiode van de woningen. Een structurele verandering van de huurstijging met 1%-punt leidt gemiddeld tot een verandering van de contante waarde van de objectsubsidies ter grootte van f 10 mrd. De subsidieverplichtingen zijn derhalve erg gevoelig voor de hoogte van de huurstijging.

De brutering betreft het afkopen van deze subsidieverplichtingen. Het onderhandelingsresultaat bestaat onder andere uit de veronderstellingen, op

* De auteur is directeur van het Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft.

1. Brief van de Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23.400 XI, nr. 25.

2. Zie ook J.B.S. Conijn, *The debacle with the dynamic cost principle in the Netherlands: the failure of an innovative financial instrument*, paper gepresenteerd op de ENHR Conferentie in Boedapest, september 1993.

basis waarvan de toekomstige subsidieverplichtingen van het Rijk zijn berekend. Deze veronderstellingen zijn in tabel 1 weergegeven. Het subsidie-afbraakpercentage is gesteld op vijf. Dit betekent dat is gerekend alsof de huurstijging 5% zal zijn. De huren zullen echter, volgens afspraak tussen overheid en sociale verhuurders, met slechts 3,8% stijgen. Op de gesubsidieerde sociale huurwoningen ontstaat dan een tekort. Uitgangspunt is dat voor de bijdragevrije sociale huurwoningen een huurstijging van 3%, de beoogde inflatie, voldoende is. In werkelijkheid zullen ook deze huren met 3,8% stijgen. Deze benadering komt er in feite op neer dat de 0,8%-punt extra huurstijging bij de bijdragevrije woningen, dient ter compensatie voor het feit dat bij de nog gesubsidieerde woningen niet 5% wordt gerealiseerd zoals bij de bruting is verondersteld, maar slechts 3,8%³.

Echter, niet alle sociale verhuurders hebben binnen het eigen-woningbezit de mogelijkheid om uit de bijdragevrije woningen voldoende extra huurinkomsten te genereren. In dit verband is er een flankerend beleid overeengekomen voor verhuurders waarbij het aandeel nog gesubsidieerde huurwoningen 40% of meer is. Bij de bruteringsoperatie zal voor deze verhuurders *f* 2 mrd extra financiële steun beschikbaar komen.

Op basis van de veronderstellingen van de bruting, zullen de verhuurders begin 1995 *f* 29 mrd ontvangen voor de dynamisch gecalculerde woningen. Hier komt nog *f* 3 à 4 mrd bij voor de andere gesubsidieerde woningen. Daarnaast zullen de sociale verhuurders alle rijksleningen, waarmee de sociale woningbouw deels is gefinancierd, vervroegd aflossen. Begin 1995 gaat het om een af te lossen bedrag van naar schatting *f* 35 à 40 mrd. Alsdan ontstaat een nieuwe situatie. Nieuwbouw zal behoudens een stimuleringspremie van *f* 5.000 volledig uit de huurinkomsten bekostigd dienen te worden. Ook de subsidies voor woningverbetering zijn verdwenen. Het generieke stelsel van objectsubsidies voor huurwoningen behoort dan tot het verleden.

De voordelen voor het Rijk

Met de bruting is het Rijk erin geslaagd het ogenschijnlijk onmogelijke te realiseren: een veel lagere huurstijging van 3,8% in combinatie met een voortgaande bezuiniging op de objectsubsidies alsof de huurstijging 5% is.

Op dit punt stond het Rijk de afgelopen jaren voor een groot dilemma. Sinds 1991 is de huurstijging, als onderdeel van het bezuinigingspakket van de Tussenbalans, op 5,5% gesteld. Dit hoge percentage zou aanvankelijk voor een periode van vier jaar gelden. Een hoge huurstijging als instrument om te bezuinigen kent echter een groot aantal nadelen. Momenteel wordt 0,75%-punt van de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie veroorzaakt door de huurstijging. Verder leidt een hoge huurstijging tot een sterke uitgavengroei bij de individuele huursubsidie. Door middel van de bruting worden deze nadelen van de hoge huurstijging grotendeels ongedaan gemaakt, zonder dat de rekening van een hoge objectsubsidie, die in de oude situatie als

gevolg van een lage huurstijging zou ontstaan, bij het Rijk terecht komt.

Een open-einderegeling met een onzeker uitgaavenverloop wordt in een keer volledig uit de begroting geëlimineerd.

Het voordeel hiervan is groot. Bij een structurele huurstijging van 3,8% zou de contante waarde van de objectsubsidies van het dynamische-kostprijsstelsel *f* 40 mrd zijn. Door nu te rekenen met een subsidie-afbraakpercentage van vijf wordt de objectsubsidie verlaagd tot *f* 27 mrd, plus *f* 2 mrd voor flankerend beleid, zodat *f* 11 mrd op subsidies wordt bespaard.

Er zijn nog andere voordelen voor het Rijk, die zich met name op de korte termijn voordoen. Begin 1995 betaalt het Rijk in principe alle toekomstige subsidieverplichtingen uit aan de verhuurders. Hier staat tegenover de vervroegde aflossing van alle rijksleningen. Er is naar verwachting een substantieel financieel saldo dat het Rijk op kasbasis ontvangt als resultaat van de gehele operatie. Alleen wanneer de inflatie weer sterk zou toenemen ontstaat er achteraf bezien een nadeel voor het Rijk. In dat geval is de omvang van de subsidies niet doelmatig en zullen de verhuurders meer hebben ontvangen dan nodig is voor een sluitende exploitatie van de woning.

Gevolgen voor de verhuurders

Voor de sociale verhuurders heeft de bruting ook voordelen, die met name liggen op het terrein van de verzelfstandiging. Na de bruting is de financiële band met het Rijk nagenoeg volledig verbroken, hetgeen meer mogelijkheden voor een actief vermogensbeheer biedt. Een tweede voordeel van de bruting voor de huursector is dat het risico van nog verdergaande bezuinigingen wordt afgekocht.

De prijs voor de verzelfstandiging is hoog. Uit het voorafgaande is naar voren gekomen dat het Rijk in feite *f* 11 mrd bespaart op objectsubsidies. Dit bedrag wordt onttrokken aan de exploitatie van dynamische-kostprijswoningen. De sociale verhuurder moet de exploitatieverliezen op die woningen verevenen met met de overschotten op de bijdragevrije woningen.

Toch blijft het zinvol om een nadere analyse voor de dynamische-kostprijswoningen te maken en het effect van de bruting in ogenschouw te nemen. De sociale verhuurder zal in zijn eigen beleid ook de woningen afzonderlijk bezien, onder meer om te beoor-

Tabel 1. De veronderstellingen bij de berekening van de nog verschuldigde objectsubsidies, vanaf 1995, in %

Subsidie-afbraakpercentage	5,00
Variabele lastenstijging/inflatie	3,00
Rendementspercentage	7,00
Discontopercentage	6,75
Minimale huursomstijging ^a	3,50
Maximale huurstijging ^a	6,5 of 7,50

a. Voor deze veronderstellingen zijn de afspraken voor vijf jaren gemaakt.

Bron: Brief van de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer, 28 oktober 1993.

3. Om het geheel sluitend te krijgen is de redenering dan als volgt. In de sociale huursector is gemiddeld 60% van de woningen bijdragevrij. Bij deze woningen zou een huurstijging van 3%, ter grootte van de veronderstelde inflatie, voldoende zijn. Bij de overige 40% van de woningen wordt gerekend met een huurstijgingspercentage van vijf. Het gemiddelde van beide percentages, gewogen met de onderscheiden aandelen, bedraagt precies 3,8%.

delen of de verkoop, nadat de subsidie is ontvangen, tot een beter resultaat leidt dan voortgaande exploitatie als huurwoning. In tabel 2 zijn enkele kengetallen samengebracht waarmee een globale indruk kan worden gevormd over de exploitatie van de dynamische-kostprijswoningen na bruterling.

Verkoop

Er zijn twee saldi berekend. Het eerste geeft aan welk bedrag minimaal bij verkoop ontvangen moet worden om quitte te spelen. Dit saldo is berekend door de schuld die sinds de aanvang van de exploitatie is toegenomen, te verminderen met de objectsubsidies die ineens worden ontvangen, en met het renteresultaat. Deze laatste post is het gevolg van het feit dat met name bij de sociale huurwoningen, die vanaf het begin met kapitaalmarktleningen zijn gefinancierd, de rente soms op een zeer hoog niveau de komende jaren nog vast staat, waarbij de lening niet vervroegd aflosbaar is. Ook niet bij verkoop van de woning. Overigens is deze hoge rente verdisconteerd in de omvang van de objectsubsidies. Uit de tabel blijkt dat het saldo in verband met verkoop bij woningwetwoningen betrekkelijk laag is. Voor deze woningen geldt dat winstgevend verkoop relatief gemakkelijk zal zijn. Dit is temeer het geval daar de bedragen een gemiddelde vormen uit verschillende bouwjaren met uiteenlopende saldi. Voor de corporatie A-woningen (gefinancierd via de kapitaalmarkt) is dit saldo juist relatief hoog, vooral doordat de dynamiek van het subsidiestelsel bij deze woningen tot een hoog opgelopen schuld heeft geleid: verkoop zonder verlies zal in veel gevallen problematisch zijn.

Verhuur

Het tweede saldo geeft de contante waarde van het gemiddelde exploitatieresultaat bij voortgaande verhuur van de woning weer. Op de contante waarde van de toekomstige huurinkomsten, uitgaande van de feitelijke huurstijging van 3,8%, is in mindering

gebracht het al berekende saldo in verband met verkoop en de bijkomende exploitatielasten, zoals onderhoud en dergelijke. Dit aldus berekende exploitatiesaldo houdt niet over. Met uitzondering van het saldo bij de woningwetwoningen en, zij het in veel mindere mate, dat bij de premiehuur in de sociale sector, is het negatief tot zeer negatief. Hierbij dient dan nog rekening te worden gehouden met het feit dat de exploitatielasten volgens de normen zijn berekend, die over het algemeen als ontoereikend worden beoordeeld en in ieder geval geen rekening houden met het noodzakelijke groot onderhoud. Voortgaande verhuur van dynamische-kostprijswoningen na bruterling is derhalve in veel gevallen verlieslatend. Deze analyse laat in feite op een andere wijze zien dat de dynamische-kostprijswoningen na de bruterling vanuit de huuropbrengsten van het overige woningbezit financieel moeten worden ondersteund.

Het exploitatieresultaat van de woningen, na de bruterling, loopt sterker uiteen dan in tabel 2 blijkt omdat de plussen en minnen elkaar deels compenseren. In tabel 3 komen de grote verschillen duidelijk naar voren. Bij 20% van de woningen resteert na bruterling een exploitatietekort van f 30.000 per jaar of meer. Daarnaast geldt voor 25% van de woningen dat er door de bruterling een overschot gaat ontstaan van meer dan f 30.000. Deze verschillen zijn het gevolg van het subsidiebeleid in het verleden en de wijze waarop dit via de bruterling een vervolg krijgt. Dit eindresultaat na bruterling laat een onthutsend beeld zien van een regeling die is ingevoerd ter verbetering van de doelmatigheid van de subsidiëring.

Deze analyse geeft ook te denken over het flankerend beleid waarvoor f2 mrd is gereserveerd. In het kader van dit beleid is er een compensatieregeling voor verhuurders met meer dan 40% dynamische-kostprijswoningen. Maar de ene dynamische-kostprijswoning is de andere niet. In sommige gevallen is er na bruterling nog een zeer batig saldo in de exploitatie, in andere gevallen ontstaat er een grote onren-

Tabel 2. Kengetallen voor de exploitatie van dynamisch gesubsidieerde woningen na de bruterling^a, 1995

	Sociale huurwoningen					
	Woningwet	Corporatie A	Premiehuur	Beleggerswoningen	Wooneenheden	Bedden in bejaardenhuizen
(1) Aantal	313.800	85.800	232.000	70.100	111.200	16.200
	In guldens					
(2) Stichtingskosten	102.600	119.800	111.300	138.900	72.100	79.900
(3) Schuld, ultimo 1994	135.200	189.300	139.800	192.000	90.200	116.700
(4) Objectsubsidies, 1995 e.v.	25.800	77.600	19.100	6.400	44.600	28.000
(5) Renteresultaat ^b 1995 e.v.	-	-60.500	-24.200	-24.000	-8.400	-28.600
(6) Saldo i.v.m. verkoop, (3)-(4)-(5)	109.400	172.200	144.900	209.600	54.000	117.300
(7) Exploitatielasten, 1995 e.v.	45.500	47.900	46.900	54.000	37.300	31.400
(8) Huurinkomsten ^c , 1995 e.v.	173.400	182.100	193.100	259.500	83.500	125.400
(9) Saldo bij verhuur, (8)-(6)-(7)	18.500	-38.000	1.300	-4.100	-7.800	-23.300

a. Bedragen als gemiddelde contante waarde over de resterende exploitatieperiode.

b. Dit renteresultaat is het gevolg van het feit dat veelal niet aflosbare kapitaalmarktleningen met een hoge rente de exploitatie de komende jaren nog belasten. Dit wordt ten dele gecompenseerd door de contante waarde van de objectsubsidies. Er is geen rekening gehouden met het rentevoordeel van de wel vervroegd afgeloste woningwetleningen.

c. De huurinkomsten bij een huurstijging van gemiddeld 3,8%.

Bron: DKP-model, Onderzoeksinstituut OTB.

dabele top. De doelmatigheid van het flankerende beleid zou er mee gediend zijn dat met deze verschillende omstandigheden rekening wordt gehouden. De financiële steun die additioneel ter beschikking staat, dient derhalve niet te worden gebaseerd op een aandeel van 40% of meer dynamische-kostprijs-woningen, maar op de onderscheiden financierings-categorieën binnen de dynamische-kostprijsregeling.

Na de bruteringsoperatie komen alle risico's voor rekening van de verhuurder, terwijl thans risico's als dat van een andere huurverhoging of rentestand ten laste komen van het Rijk. Het grootste risico is gelegen in de hoogte van de huurverhoging. Wanneer de feitelijke huurverhoging na de overeengekomen periode van vijf jaar zou dalen van 3,8% naar 2%, hetgeen beter overeenkomt met het huidige inflatieniveau, komen de verhuurders niet f 11 mrd in de exploitatie van de gesubsidieerde huurwoningen tekort, maar f 25 mrd!

De gevolgen voor de volkshuisvesting

Verkoop van huurwoningen is een voor de hand liggende reactie van de sociale verhuurders om het risico van voortgezette verhuur ongedaan te maken. Een verhuurder zal willen verkopen wanneer de opbrengsten hiervan groter zijn dan bij voortgaande verhuur. Door de saldi van rij 6 en 9 (tabel 2) bij elkaar op te tellen, ontstaat een indicatie van de huizenprijzen, waarbij het voor corporaties voordelig wordt een huurwoning in de verkoop te doen. Hieruit kan worden afgeleid dat verkoop na de bruteringsoperatie aantrekkelijk is geworden. Dit geldt, ondanks het hoge 'saldo i.v.m. verkoop', ook voor de Corporatie A-woningen, omdat de exploitatie als huurwoning hier verliesgevend wordt. Dat verkoop een reële mogelijkheid wordt is logisch. Wanneer in de huidige situatie een huurwoning wordt verkocht, blijft de toekomstige subsidie bij het Rijk. Na de bruteringsoperatie is deze subsidie echter al ontvangen, zodat de verkoop eerder winstgevend is. Ten dele kan hier worden gesproken van een beoogd beleidseffect. Al langer wordt de verkoop van huurwoningen gestimuleerd om aan de vraag naar koopwoningen tegemoet te komen. Onlangs is in de nota Eigen woningbezit herhaald dat de sociale verhuurders een inspanningsverplichting hebben voor de verkoop van het eigen-woningbezit⁴. Hierbij is de doelmatigheid van de subsidiëring echter wederom in het geding. De dynamische-kostprijsmethode is in 1975 ingevoerd om de doelmatigheid van de subsidiëring te waarborgen en winstgevende verkoop van gesubsidieerde huurwoningen juist te voorkomen!

Daarnaast ontstaan er mogelijkheden voor de sociale verhuurder om een eigen huurbeleid te voeren. Er zijn nu afspraken gemaakt voor vijf jaar om te waarborgen dat de huurverhoging gemiddeld 3,8% zou kunnen worden. De situatie daarna is ongewis. Het Rijk streeft al enige tijd naar een vrijer huurbeleid, waarbij de huurverhoging niet meer van bovenaf wordt gedictieerd, maar mede kan worden afgestemd op de lokale woningmarktomsomstandigheden. Een aangepaste ordening waarbij de huurders als partij een reële overlegpositie hebben ten opzichte van de verhuurders, dient nog te worden ontwikkeld. Het valt nu

Tabel 3. Dynamisch gesubsidieerde woningen met verwacht exploitatieresultaat na bruteringsoperatie, 1995

Exploitatie resultaat (contante waarde)	Aantallen	Aandeel in %
- f 40.000 of minder	92.400	11,1
- f 30.000 tot - f 40.000	71.200	8,6
- f 20.000 tot - f 30.000	28.800	3,5
- f 10.000 tot - f 20.000	61.300	7,4
0 tot - f 10.000	87.400	10,5
f 10.000 tot 0	84.200	10,2
f 20.000 tot f 10.000	57.400	6,9
f 30.000 tot f 20.000	137.400	16,6
f 40.000 tot f 30.000	175.300	21,1
Meer dan f 40.000	33.800	4,1
Totaal	829.200	100

Bron: DKP-model, Onderzoeksinstituut OTB.

niet te overzien hoe de komende decennia het verloop van de huurverhoging in deze nieuwe context zal zijn. Vanuit de verhuurders zal, indien de woningmarktomsomstandigheden het toelaten, een opwaartse druk op de huurprijzen uitgaan. Overheid en huurders hebben er echter beide belang bij dat de huurverhoging beperkt wordt, en zullen een coalitie sluiten. Er is dan geen subsidieregeling meer die het financiële tekort van een te lage huurverhoging afdekt.

Indien via het huurbeleid van de sociale verhuurders onvoldoende financiële middelen kunnen worden gegenereerd om de nadelen van de bruteringsoperatie te compenseren, zullen hun activiteiten in de nieuwbouw en verbetering van huurwoningen de weerslag hiervan ondervinden. De bruteringsoperatie impliceert immers dat de tekorten bij de dynamische-kostprijswoningen moeten worden verevend met mogelijke overschotten elders in het bezit van de sociale verhuurder. Deze financiële ruimte kan slechts eenmaal worden uitgegeven. Andere bestemmingen waren de afgelopen jaren echter ook al in discussie: de stadsvernieuwing in de grote steden of de sociale nieuwbouw in bijvoorbeeld de VINEX-locaties. Echter, door de bruteringsoperatie is de financiële spankracht van de sociale huursector met f 11 mrd afgenomen. Deelname aan nieuwbouw- of renovatieprojecten zal derhalve niet meer of in veel mindere mate mogelijk zijn.

De politieke realiteit is dat de prioriteit voor de volkshuisvesting laag is. In dat licht bezien is voortgaande subsidiëring van huurwoningen op grote schaal die uit de verplichtingen uit het verleden voortvloeit, problematisch. Maar het afkopen van de subsidieverplichtingen door de bruteringsoperatie heeft een prijs: de financiële mogelijkheden van de sociale verhuurders voor instandhouding en in sommige gevallen nog verbetering en uitbreiding van de woningvoorraad zullen drastisch afnemen. In een tijd dat de woningtekorten weer oplopen is dat een consequentie die erg ongewenst komt.

J.B.S. Conijn

4. Nota Eigen woningbezit, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23.449, nr. 1.