

Vergaderjaar 2000–2001

23 817

Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting

Nr. 64

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 januari 2001

Naar aanleiding van de slotrapportage van het Groot Project Bruterings Volkshuisvesting heeft de commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te kennen gegeven de bruteringsoperatie, die een majeure operatie geweest is met een aanzienlijk financieel belang voor het Rijk, af te willen ronden met een algemeen overleg over het verloop van het gehele project. Zij wenste daarom naast de toen voorliggende slotrapportage over het financieel-administratieve gedeelte van het project tevens:

- een evaluatieve rapportage over de doelbereiking van de bruteringsoperatie;
- een overzicht van het financiële verloop van de operatie inclusief een toelichting op de verschillen tussen de raming en de realisatie;
- een overzicht van de uiteindelijke effecten van de bruteringsoperatie voor de rijksbegroting en de EMU-schuld; en
- een rapportage over het financieel risico als gevolg van de lopende beroepszaken bij het Europees Hof i.v.m. de Wet balansverkorting (het niet ontdynamiseren van kapitaalmarktcomplexen).

Bij deze bied ik u de rapportage «Evaluatie Bruteringsoperatie 1993–1999»¹ aan, waarin op de bovengenoemde vragen van de commissie wordt ingegaan. In deze rapportage is ook verwerkt de reeds aan u, als bijlage bij de huurbrief 2001 van 6 oktober 2000 (TK 2000–2001, 27 441, nr. 1) toegezonden rapportage «Update Bruteringsoperatie: Rapportage Huurontwikkeling en Financiële Continuïteit».

De «Update» is u indertijd in oktober 2000 reeds toegezonden in verband met mijn toezegging voor zo'n update in mijn brief van 15 februari 2000 (TK 1999–2000, 26 859, nr. 5).

T.a.v. deze «Update» is door het CPB een oordeel geleverd, welk oordeel ik u bij deze eveneens toezend¹. Eén van de elementen in het oordeel van het CPB is dat bij de «Update» voor de analyse van het in de toekomst te verwachten huurbeleid géén rekening is gehouden met de investeringsopgave en de verkoop van huurwoningen, dit in relatie tot de ontwikkeling

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

van en eisen aan de financiële positie van de corporaties. Gezien het feit dat deze elementen géén onderwerp waren van de bruteringsoperatie en betrekking hebben op het toekomstige beleid, wordt voor deze elementen verwezen naar de nota Wonen, het Nationaal Akkoord Wonen en de in de bijlage bij de eerder genoemde huurbrief 2001 meegezonden rapportage «Actualisatie Prognosemodel 2000».

In het kort laat de evaluatie van de bruteringsoperatie en het basisconvenant met de sociale sector, in het licht van de ontwikkelingen tot heden en de huidige inzichten voor de toekomst, zien:

- dat door het bruteringsakkoord met de sociale huursector en het basisconvenant met de sector beleggers & particulieren de doelstelling van een betere beheersing van de overheidsuitgaven gerealiseerd is;
- dat er voor alle contractpartijen sprake is van een financieel evenwichtig akkoord;
- dat in de eerste 2–3 jaren na het bruteringsakkoord er sprake is geweest van iets hogere huurverhogingen dan verwacht mocht worden, maar dat het huurbeleid eerder richting het inflatieniveau is gedaald dan te verwachten was op basis van de aannames in het bruteringsakkoord. Het uitgangspunt voor het toekomstige huurbeleid is dat er vanaf 2001 sprake zal zijn van een huurbeleid dat zich gemiddeld op het niveau van de inflatie zal afspelen. Daarmee is er over de totale periode van 1995–2010 bezien sprake van een verantwoorde huurontwikkeling;
- dat dit mogelijk is geworden door een gunstige financiële ontwikkeling binnen de sociale sector. Deze financieel gunstige ontwikkeling is tot stand gekomen door enerzijds de baten uit verkoop van huurwoningen (die mede mogelijk gemaakt zijn door de bruteringsoperatie) en anderzijds doordat de verwachte extra investeringsinspanningen in de jaren 1995–1999 in verbeteringen en groot onderhoud niet in die mate hebben plaatsgevonden als voorzien en gewenst was. Deze extra investeringen zijn nu opgenomen in het Nationaal Akkoord Wonen en de Nota Wonen.
- dat ook de doelstelling van een verdere financiële verzelfstandiging van de sociale huursector gerealiseerd is, waarbij de sociale huursector nu zelf de lusten (maar ook de lasten) heeft van de uitkomsten van haar eigen financieringsbeleid. Ook is de rol van het rijk als financier en borgsteller komen te vervallen, en draagt de sector nu zelf zorg voor haar financiering.
- dat de lange-termijn financiële vooruitzichten van de sociale huursector goed zijn;
- dat de financiële en administratieve afhandeling van de bruteringsoperatie en het basisconvenant conform planning en conform de binnen de rijksoverheid geldende normen van financiële zorgvuldigheid en financiële beheersing heeft plaatsgevonden.

De samenvatting van de evaluatie van de bruteringsoperatie doe ik u hieronder toekomen.

SAMENVATTING RAPPORTAGE EVALUATIE BRUTERINGSOPERATIE 1993-2000

De Bruteringsoperatie met de sociale sector en het basisconvenant voor de afkoop van de DKP-subsidies met de sector beleggers & particulieren hebben een lange voorgeschiedenis. Al in mei 1992 werd hierover overleg gevoerd met de vaste commissie voor toentertijd Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (TK 1991-1992, 22 300 XI, nr. 4). Hoofdaanleiding voor dat overleg was het slecht financieel beheersbaar zijn van de dynamische kostprijsregelingen. Om de kosten van deze regelingen in de hand te houden zouden de huurverhogingen gedurende het grootste deel van de subsidielooptijd van 50 jaar ruim boven de inflatie moeten blijven liggen. De hieruit voortvloeiende gemeenschappelijke zorg van Kamer en Regering heeft begin 1993 geleid tot onderhandelingen over een mogelijke bruteringsoperatie bij de sociale huursector (afkopen van jaarlijkse exploitatiesubsidies onder gelijktijdige opeising van aan woningcorporaties verstrekte woningwetleningen) en een mogelijke afkoop van de jaarlijkse exploitatiesubsidies met de sector beleggers en particulieren. Eind 1993 werd het bruteringsakkoord met de sociale sector gesloten. Doelstellingen van dit akkoord waren een betere beheersing van de overheidsuitgaven gecombineerd met een verantwoorde huurontwikkeling en een verdere verzelfstandiging van de sociale huursector. In 1993 kon nog geen overeenstemming bereikt worden met de sector beleggers & particulieren. Na een herstart van de onderhandelingen eind 1996 werd eind 1997 wel met de sector beleggers & particulieren overeenstemming bereikt over een basisconvenant voor de afkoop van de DKP-subsidies. Doelstelling van het basisconvenant met de beleggers & particulieren was voor het Rijk vooral een betere beheersing van de overheidsuitgaven. De akkoorden zijn uitgevoerd in de periode 1995-2000 respectievelijk de periode 1998-2000.

Van belang bij de evaluatie van de afzonderlijke akkoorden is dat zij elk een geheel andere insteek hadden.

Het bruteringsakkoord met de sociale huursector was een akkoord waarbij een afkoop van subsidies plaatsvond op basis van aannames t.a.v. de ontwikkeling van een aantal parameters (rente, inflatie, lastenstijging en huurstijging) en de daaruit voortvloeiende ex-ante verwachtingen voor de normatieve exploitatie van de huurwoningen in bezit van woningcorporaties. Uitkomst van de onderhandelingen was dat de jaarlijkse exploitatiesubsidies afgekocht zouden worden tegen een normatieve huurverhoging van 5% (het subsidieafbraakpercentage) bij een verwachte lange termijnrente van 7% en een inflatie en lastenstijging van 3%. Daarbij werd tevens afgesproken dat de werkelijke na te streven huurverhogingen lager zouden komen te liggen dan deze 5%. Ex-ante werd berekend dat een toekomstige gemiddelde huurverhoging over de periode 1995-2010 van 3,8% benodigd zou zijn om het totale woningbezit van corporaties vanuit de exploitatieresultaten gezien over deze periode neutraal te kunnen exploiteren. De exploitatietekorten die zouden optreden op de woningen met nog een subsidierecht (doordat het subsidierecht berekend werd uitgaande van een normatieve huurstijging van 5% bij een feitelijke huurstijging van 3,8%) zouden dan afgedekt kunnen worden uit de overschotten op de woningen waar géén subsidierecht meer opzat (doordat bij deze woningen extra winsten zouden optreden doordat de feitelijke huurstijging van 3,8% hoger zou liggen dan de lastenontwikkeling). Voor corporaties die onvoldoende bijdragevrije woningen hadden om de verliezen op de woningen met een subsidierecht af te dekken, werd nog een aanvullende bijdrage verstrekt (de aanvullende bijdrage DKP-bezit), om het ook hen mogelijk te maken een verantwoorde huurontwikkeling te realiseren.

Verder is van belang dat de feitelijke financiële positie van de corporaties en de ontwikkeling daarvan in de toekomst géén onderwerp was van het bruteringsakkoord. Zo werd expliciet in het akkoord afgesproken dat de bruteringsoperatie niet gebruikt zou worden voor het verevenen van verschillen in de financiële uitgangsposities van woningcorporaties. Indien corporaties door een financieel slechte uitgangspositie in de toekomst in de problemen zou komen, zouden deze problemen binnen de sector zelf opgelost moeten worden middels fusies en/of sanering door het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Doordat het bruteringsakkoord met de sociale huursector derhalve een «parameterakkoord» is, gebaseerd op exploitatie-aannames, kan dit akkoord dan ook op deze aspecten geëvalueerd worden.

Het basisconvenant met de beleggers & particulieren had daarentegen een geheel andere insteek. Hier ging het sec om een contract waar tegen een vast bedrag toekomstige subsidierechten (op vrijwillige basis) werden afgekocht. Aan het contract lagen géén exploitatieverwachtingen t.a.v. het woningbezit van beleggers en particulieren ten grondslag. Het contract hield daarbij tevens het beëindigen van lopende juridische procedures in tegen het beleid van het Rijk t.a.v. het in de periode 1995–1997 gehanteerde subsidieafbraakpercentage van 5,5% bij een feitelijk door het Rijk nagestreefde lagere gemiddelde huurverhoging. Dit akkoord kan derhalve alléén beoordeeld worden op de vraag of met het akkoord de doelstelling van het Rijk van een betere beheersing van de overheidsuitgaven bereikt is.

Hieronder wordt op de verschillende doelstellingen, en de mate waarin deze gerealiseerd zijn, ingegaan.

De betere beheersing van de overheidsuitgaven

Van een betere beheersing van de overheidsuitgaven kan gesproken worden als de volkshuisvestingsbegroting en de daarmee samenhangende ontwikkeling van de staatsschuld minder gevoelig is geworden voor variaties in de rente, de lastenstijging en de huurstijging (de subsidieparameters). Daarnaast moet er natuurlijk een bruteringsoperatie respectievelijk afkoop gerealiseerd zijn, die vanuit het lange-termijn-perspectief gezien financieel niet ongunstiger voor het Rijk zal uitvallen dan wanneer niet gebruteerd en/of afgekocht zou zijn. Ten aanzien van de gevoeligheid voor wijzigingen in de subsidieparameters is daarom gekeken hoe de uitgaven op de financieel belangrijke DKP-regelingen zich ontwikkeld zouden hebben bij een variatie van een ½% in respectievelijk de rente, lastenstijging en normatieve huurstijging (het subsidieafbraakpercentage) ten opzichte van de met de bruteringsoperatie en afkoop overeenkomende parameters. De uitkomsten van deze gevoeligheidsanalyse is daarbij afgezet tegen het effect van een ½% lagere rente op de extra staatsschuld, die ontstaan is door de afkoop van de DKP-regelingen. De analyse is daarbij uitgevoerd over de gehele subsidielooptijd van de betrokken DKP-regelingen, waarbij voor de extra staatsschuld i.v.m. de afkoop een overeenkomstige looptijd is gehanteerd.

Dan blijkt dat de gevoeligheid van de overheidsuitgaven voor variaties in de parameters aanzienlijk verminderd is. Zo zou een ½% lager subsidieafbraakpercentage (t.o.v. het overeengekomen percentage van 5% in het bruteringsakkoord) geleid hebben tot een stijging van de nominale uitgaven van f 12,5 miljard (f 3,4 miljard in contante waarden -cw- per 1-1-1995), een ½% lagere rente zou geleid hebben tot een daling van de nominale uitgaven van f 8,1 miljard (f 1,3 miljard cw) en een ½% lagere lastenstijging tot een daling van de nominale uitgaven van f 2,3 miljard (f 0,6 miljard cw). Deze gevoeligheden zijn door de bruteringsoperatie geëlimi-

neerd. Als alle parameters met een ½% zouden dalen zonder brutering en afkoop, dan zouden per saldo de nominale subsidieelasten voor het Rijk met f 1,2 miljard stijgen. Deze stijging van de subsidieelasten wordt veroorzaakt door het feit dat de DKP-regeling door zijn dynamische karakter en het grote aandeel van de huur in de exploitatieresultaten, erg gevoelig is voor wijzigingen in de normatieve huurstijgingsparameter (het subsidieafbraakpercentage). Tevens komen rentewijzigingen vertraagd in de subsidies tot uitdrukking, doordat renteconversies in de DKP-regeling 1 keer in de 10 jaar plaatsvinden. Deze stijging zonder brutering/afkoop staat dan tegenover een daling van de nominale rente- en aflossingslasten op de extra staatsschuld als gevolg van de brutering/afkoop juist met f 3,0 miljard door de ½% lagere rente. Gezien het feit dat, nu terugkijkend en kijkend naar de verwachtingen voor de periode tot 2010, de brutering met de sociale sector heeft plaatsgevonden met een set van parameters die relatief hoog zijn (rente van 7%, inflatie van 3% en een subsidieafbraakpercentage van 5%), is een langere termijn daling van de parameters, zoals hierboven gepresenteerd, meer waarschijnlijk dan een stijging. Ook is het subsidieafbraakpercentage meer gedaald dan de lasten en rente, door het terugbrengen van de maximale huurstijging, en daarmee het subsidieafbraakpercentage, naar 3,8% per 1 juli 2000. Zonder brutering en afkoop zouden derhalve de nominale subsidieelasten zeer waarschijnlijk gestegen zijn, terwijl er op basis van de huidige renteverwachtingen er na afkoop juist sprake zal zijn van een lastendaling voor het rijk. Op basis hiervan kan dan ook de verwachting uitgesproken worden dat de brutering en afkoop vanuit het lange termijn perspectief bezien niet ongunstiger zullen uitvallen dan niet bruterende en afkopen. In de evaluatie blijkt dit ook als de begrotingsontwikkeling zonder brutering doorgerekend wordt met de toekomstscenario's van het CPB gecombineerd met een aantal beleidsscenario's ten aanzien van de ontwikkeling van het subsidieafbraakpercentage in relatie tot de gerealiseerde en verwachte huurstijging. Uit deze berekeningen blijkt dat het bruteringsakkoord met de sociale huursector voor het Rijk financieel gunstiger uitvalt dan de doorgerekende scenario's zonder brutering. Voor het basisconvenant met de sector beleggers & particulieren blijkt dat het «bestaand beleid» scenario voor het Rijk goedkoper zou uitvallen dan het basisconvenant, en de andere doorgerekende scenario's zonder afkoop duurder uitvallen. Dat het «bestaand beleid» scenario bij de sector beleggers & particulieren voor het Rijk goedkoper zou uitvallen dan afkopen was op het moment van afkopen overigens bekend, omdat het basisconvenant met deze sector mede het beëindigen van juridische procedures van beleggers inhield tegen juist dit «bestaand beleid», waarin een subsidieafbraakpercentage gehanteerd werd dat aanzienlijk hoger lag dan de door het Rijk nagestreefde gemiddelde huurverhogingen. Het beëindigen van de procedures hield derhalve automatisch een basisconvenant in dat financieel gezien het midden hield tussen het goedkoopste en het duurste beleidsscenario (waarin een subsidieafbraakpercentage gehanteerd wordt wat gelijk is aan de gemiddelde verwachte huurverhoging).

Geconcludeerd kan worden dat de bruteringsoperatie met de sociale sector en het basisconvenant met de sector beleggers & particulieren geleid hebben tot een betere beheersing van de overheidsuitgaven

Een verantwoorde huurontwikkeling

In de periode 1991–1993 was er in Nederland sprake van hoge jaarlijkse huurverhogingen (5,5%) ten opzichte van de inflatie (rond de 2%). Deze hoge reële huurverhogingen waren nodig om de exploitatiesubsidies op vooral de DKP-regelingen in de hand te houden. De bruteringsoperatie had daarom tot doel (naast voorwaarden te scheppen voor een verdere verzelfstandiging van de sector) om enerzijds te komen tot een betere

begrotingsbeheersing en anderzijds te komen tot een verantwoorde huurontwikkeling. In het kader van het bruteringsakkoord werd indicatief voor de periode 1995–2010 een huurontwikkeling voorzien van gemiddeld 3,8% bij een inflatie van 3% (een reële huurstijging van 0,8%) en daarna een huurontwikkeling op inflatieniveau. Deze relatief hoge reële huurontwikkeling zou nodig zijn om een neutrale (normatieve) exploitatie bij de corporaties te realiseren in relatie tot het gesloten bruteringsakkoord en de daarin opgenomen afkoopparameters voor de jaarlijkse exploitatiesubsidies. Daarbij zouden in de periode tot 2000 de huurverhogingen wat hoger dan dit gemiddelde liggen, maar daarna geleidelijk naar inflatieniveau kunnen dalen. Opgemerkt wordt dat het hierbij om theoretische berekeningen ging op basis van rekenmethoden zoals gehanteerd in de subsidieregelingen.

Inmiddels hebben de rente, inflatie en lastenstijging zich anders ontwikkeld dan aangenomen in 1993, en ook voor de periode tot 2010 laten de verwachtingen van het CPB een ander beeld zien. Daarom is de in 1993 uitgevoerde ex-ante berekening van de te verwachten huurverhogingen herhaald, maar dan met de huidige inzichten ten aanzien van de daadwerkelijke en verwachte ontwikkeling van de rente, inflatie en lastenstijging. Uitgangspunt bij die herberekeningen was dat de corporaties eenzelfde theoretisch exploitatieresultaat uit verhuur van de woningvoorraad van ultimo 1994 zouden moeten kunnen halen als was voorzien in het bruteringsakkoord van eind 1993. In deze herberekening is tevens verdisconteerd dat de feitelijke huurontwikkeling in de periode 1995–1999 gemiddeld ruim boven het ex-ante berekende gemiddelde gelegen heeft. Dit was overigens ook verwacht in het bruteringsakkoord, alhoewel het verschil in de eerste 2–3 jaar na 1994 wel wat hoger heeft gelegen dan verwacht mocht worden. Het gevolg daarvan is dat de corporaties in de afgelopen jaren overschotten hebben gerealiseerd t.o.v. de ex-ante berekeningen, en ook de huidige huursom voor 2000 nog hoger ligt dan de ex-ante berekende huursom voor 2000. Indien hiermee rekening gehouden wordt, laat de herberekening zien dat om op dezelfde exploitatieuitkomsten uit alleen verhuur te komen als voorzien bij het bruteringsakkoord theoretisch gezien nog huursomstijgingen voor de periode 2000–2010 nodig zijn die nog iets boven de inflatie liggen (tussen 0,4–0,9% boven de inflatie). De voornaamste oorzaak hiervan is dat in de CPB-scenario's de reële lasten (t.o.v. de inflatie) ca. 0,4–0,5% hoger liggen dan eind 1993 verwacht en dat in het Global competition scenario van het CPB ook de reële rente 0,8% hoger ligt dan indertijd aangenomen.

Uitgangspunt voor het huurbeleid in de sociale huursector is dat vanaf 2001 er gemiddeld sprake zal zijn van huurverhogingen op het niveau van de inflatie. Dat is dus aanzienlijk gunstiger dan het hierboven geschetste ex-ante berekende theoretische beeld, waarin dit pas vanaf 2010 het geval zou zijn. Dit wordt mogelijk gemaakt doordat de financiële positie van de corporaties zich gunstiger ontwikkeld heeft dan eind 1993 te verwachten was. Dit wordt vooral veroorzaakt door o.a. minder extra investeringen in groot onderhoud en verbetering dan verwacht en door de extra opbrengsten die woningcorporaties in de afgelopen jaren gerealiseerd hebben maar ook in de toekomst zullen realiseren uit de verkoop van huurwoningen. Deels zijn deze extra opbrengsten uit verkopen juist door de bruteringsoperatie mogelijk geworden. Door de bruteringsoperatie, waarbij de toekomstige subsidies op o.a. DKP-woningen in één keer zijn uitbetaald, blijven deze subsidies bij verkoop behouden voor de corporaties. Zonder de bruteringsoperatie zouden deze subsidies bij verkoop zijn komen te vervallen.¹

Voor corporaties met meer dan 40% DKP-bezit, welk DKP-bezit gemiddeld ongunstiger exploitatievooruitzichten heeft dan het overige woningbezit, is een aanvullende bijdrage DKP-bezit verstrekt, om het ook deze corpora-

¹ Zonder bruteringsoperatie zou waarschijnlijk wel de regeling «boekwaardeverlaging DKP-woningen» voortgezet zijn. Deze regeling hield in dat in geval van boekverliezen bij verkoop van DKP-woningen door woningcorporaties, welke woningen deels een hoge boekwaarde kenden door het bijschrijven van ongesubsidieerde exploitatietekorten uit het verleden bij de historische kostprijs, er een subsidie verstrekt werd om deze boekverliezen af te dekken. De woningcorporatie realiseerde dan noch boekwinsten noch boekverliezen.

ties mogelijk te maken een gematigd huurbeleid te voeren. Zonder deze aanvullende bijdrage zouden zij hogere huurverhogingen moeten toepassen dan het berekende gemiddelde, omdat zij onvoldoende winstgevende complexen hadden om de verliezen op de in de subsidie zijnde, vooral DKP-complexen af te dekken. Deze huurverhogingen zouden trouwens theoretisch bezien nog wel licht hoger moeten uitkomen dan het landelijke gemiddelde. Uit de evaluatie kan voorzichtig de conclusie getrokken worden dat corporaties die zo'n bijdrage ontvangen hebben, deze ook daadwerkelijk ingezet hebben voor een matiging van de huurstijgingen. Bij corporaties met meer dan 70% DKP-bezit, die gemiddeld genomen een zwakkere financiële positie kennen dan hun collega corporaties, is een deel van de aanvullende bijdrage DKP-bezit ook ingezet voor de versterking van de financiële positie, waardoor daar de huurverhogingen wel iets hoger hebben gelegen dan op basis van de berekeningen te verwachten was.

Derhalve kan geconcludeerd worden dat in de eerste 2–3 jaren van de bruteringsoperatie er sprake is geweest van wat hogere huurverhogingen dan op basis van het bruteringsakkoord verwacht mocht worden, maar dat vervolgens sneller dan verwacht er sprake is van een huurverhogingsbeleid dat zich op het niveau van de inflatie afspeelt. Deze verantwoorde huurontwikkeling in de sociale huursector is daarbij in belangrijke mate mogelijk geworden door de bruteringsoperatie.

Een verdere verzelfstandiging van de sociale huursector

Het derde doel van de bruteringsoperatie was een verdere verzelfstandiging van de sociale huursector. In de periode voor de bruteringsoperatie werden de werkelijke rentelasten van meer dan 50% van de door woningcorporaties aangetrokken leningen verrekend in de subsidies, en ook de financieringscondities werden door het Rijk voorgeschreven (via de contragarantieregelingen en rijksleningsregelingen). Corporaties konden derhalve deels géén actief financieringsbeleid voeren en voor een aanzienlijk deel van de leningsportefeuille hadden ze ook géén financieel belang bij een optimaal rentebeheer, omdat lagere rentes leidden tot lagere subsidies. Door de bruteringsoperatie zijn deze banden verbroken en hebben de corporaties nu zelf de lasten maar ook de uitkomsten van het eigen financieringsbeleid. Daarnaast heeft de bruteringsoperatie het corporaties mogelijk gemaakt om een zelfstandig en evenwichtig beleid te voeren ten aanzien van de keuzen tussen verhuur en verkoop, zonder dat subsidieoverwegingen daar een rol in spelen.

Tenslotte is de sociale sector volledig verantwoordelijk geworden voor haar eigen financiering en de risico's van de financiering. Voor de bruteringsoperatie lagen de primaire financieringsrisico's voor ca. f 82 miljard bij het Rijk, als enerzijds kapitaalverschaffer (f 38 miljard aan verstrekte rijksleningen) en anderzijds als verstrekker van contragaranties (f 44 miljard). Deze rollen zijn na de bruteringsoperatie komen te vervallen. Dit is tot stand gekomen door enerzijds de opeising van de woningwetleningen en anderzijds het bij het bruteringsakkoord genomen besluit tot uitbreiding van de borgstellingstaken van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) tot o.a. herfinancieringen van leningen en de vrijwaring van door het rijk en gemeenten verstrekte (contra)garanties op kapitaalmarktleningen. Tevens werd er een naadloze aansluiting tussen dit WSW en het Centraal Fonds Volkshuisvesting afgesproken.

Door de achtervang van het Rijk en de gemeente (voor elk 50%) van het WSW en de aan het WSW door corporaties afgegeven obligo's, heeft het WSW een triple-A status, wat een goede toegang van corporaties tot de kapitaalmarkt garandeert tegen financieel gunstige condities¹.

¹ Deze financieel gunstiger financieringscondities waren trouwens verdisconteerd in de afgesproken renteparameter van 7% in het bruteringsakkoord, welke gebaseerd was op door het WSW of gemeente geborgde leningen op de kapitaalmarkt.

Geconcludeerd kan derhalve worden dat door de bruterings sprake is geweest van een verdere, vooral financiële verzelfstandiging van de sociale huursector.

De ontwikkeling van de financiële continuïteit in de sociale huursector

De vraag is vervolgens wat voor effect dit alles gehad heeft voor de financiële continuïteit in de sociale sector. Uit de verrichte analyse blijkt dan dat de ontwikkelingen over de periode 1995–1998 gunstiger zijn geweest dan eind 1993 verwacht werd. Dit wordt echter wel veroorzaakt doordat de verwachte intensivering van het groot onderhoud en vooral verbetering zich niet in die mate hebben voorgedaan als verwacht en gewenst was (ongeveer f 100 miljoen extra in plaats van de verwachte f 600–700 miljoen).

Deze extra investeringen zijn nu opgenomen in het Nationaal Akkoord Wonen en de Nota Wonen.

De huuropbrengsten hebben daarnaast ook wat hoger gelegen dan verwacht werd.

Wel waren de exploitatieresultaten uit de reguliere verhuur negatief, ook na onttrekkingen uit de door de bruteringsgelden gevormde egaliseringsreserves. Dat de exploitatieresultaten uit de reguliere verhuur op dit moment nog negatief zijn is trouwens inherent aan de exploitatie van huurwoningen. Los van eventuele onrendabele investeringen is in de eerste 25–30 jaar van de exploitatie (na nieuwbouw of ingrijpende verbetering) er bij huurwoningen sprake van exploitatietekorten die in de latere jaren moeten worden terugverdiend. De grote investeringsprogramma's uit de eind 70'er en 80'er jaren werken daarbij nog sterk door in de huidige exploitatieresultaten. Uitgaande van de bruteringsafspraken was ergens rond 2003–2005 een omslag in de exploitatieresultaten uit verhuur in de sociale huursector te verwachten.

Het totale bedrijfsresultaat kwam in 1995 nog negatief uit maar vanaf 1996 ontstonden er per saldo positieve bedrijfsresultaten. Dit werd mogelijk door de opbrengsten uit verkoop van huurwoningen.

Voor de periode 2000–2010 wordt verwacht dat het omslagpunt, waar de resultaten uit verhuur zullen omslaan van negatief naar positief, wat later zal liggen dan eind 1993 te verwachten was. Dit wordt ten eerste veroorzaakt door de hogere reële lastenstijgingen dan aangenomen in de bruteringsoperatie en ten tweede door het huurbeleid, dat eerder, vanaf 2001, gemiddeld zal inzetten op huurverhogingen op inflatieniveau. Dit negatieve exploitatieresultaat uit verhuur zal echter ruimschoots gecompenseerd kunnen worden door de verwachte opbrengsten uit verkoop van huurwoningen, die mede kunnen ontstaan door juist de bruterings sprake. Deze extra verkoopopbrengsten zullen deels ook aangewend kunnen worden voor de dekking van (aanloop)verliezen op de nieuw te plegen investeringen ten behoeve van de herstructurering van de woningvoorraad.

Ook de lange-termijn financiële continuïteit van de sector is, gezien vanuit de bedrijfswaarde, goed. Op basis van de door de corporaties uitgevoerde bedrijfswaarde berekeningen is er nog een extra opbrengstpotentieel in de woningen (t.o.v. de boekwaarde) van gemiddeld f 17 000,- per woning gezien over de restant exploitatieperiode (welke vooral na 2005–2010 in de resultaten tot uitdrukking zullen komen). Wel wordt opgemerkt dat dit extra opbrengstpotentieel erg gevoelig is voor de huur-, rente- en lastenontwikkeling. Zo zal een ½% lagere huurverhoging leiden tot een verlaging van de bedrijfswaarde met f 8 300,- terwijl een ½% verhoging van de rente of de lastenstijging leidt tot een verlaging van de bedrijfswaarde voor elk afzonderlijk van f 4 250,-. Dit opbrengstpotentieel zal benodigd zijn voor de lange termijn investeringen in de herstructurering van de woningvoorraad.

Verder is uit de evaluatie gebleken dat na brutering gemiddeld genomen de financiële uitgangspositie van corporaties met meer dan 60% DKP-bezit minder gunstig is dan die van de collega corporaties. Om deze ongunstige positie te verbeteren hebben deze corporaties gemiddeld in 1997 en 1998 wat hogere huurverhogingen gehanteerd en hebben zij ook wat meer woningen verkocht c.q. boekwinsten uit verkoop gerealiseerd dan het landelijke gemiddelde. Ook is door het Centraal Fonds Volkshuisvesting sinds 1995 voor f 500 miljoen aan saneringssteun verleend aan corporaties die na de brutering een financieel zwakke positie bleken te hebben.

Geconcludeerd kan derhalve worden dat de financiële positie van de woningcorporaties zich na de brutering gunstig ontwikkeld heeft, welke ontwikkeling mede tot stand is gekomen en zal komen door de extra opbrengsten uit verkopen

De financiële uitvoering van de bruteringsoperatie en het basisconvenant

In 1993 waren de uitgaven voor de bruteringsoperatie met de sociale huursector geraamd op f 32,5 miljard in contante waarden per 1-1-1995 op basis van subsidiegegevens van ultimo 1992. Ultimo 1999 lag de uiteindelijke realisatie van de uitgaven op f 35,2 miljard. Dit verschil van f 2,7 miljard wordt voor het overgrote deel veroorzaakt door exogeen bepaalde rente-effecten. Over de periode 1993-1994 lag de rente hoger dan het percentage van 7% dat in de ramingen gehanteerd was en ook het aantal leningscontracten met een 20 jaar vaste, hoge rente lag hoger dan geraamd. Voor f 0,4 miljard was er sprake van een aantal technische imperfecties in het in 1993 gebruikte ramingsmodel.

De hogere uitgaven dan de raming hebben niet geleid tot een voor de sociale huursector gunstiger bruteringsakkoord. De meeruitgaven van het Rijk corresponderen namelijk met ongeveer even grote meeruitgaven bij de corporaties (vooral hogere rentelasten).

Het basisconvenant met de sector beleggers & particulieren is bijna volledig conform de oorspronkelijke raming verlopen. De vergoedingen voor belastingschade en belastingnadeel, die optreden door de afkoop bij beleggers die vennootschapsbelastingplichtig (VPB) waren, viel lager uit dan geraamd omdat minder beleggers VPB-plichtig bleken dan vooraf ingeschat.

De ontwikkeling van de staatsschuld (EMU-schuld)

Door de vervroegde aflossingen en de opeising van de woningwettelingen in het kader van het bruteringsakkoord is de staatsschuld met f 38,2 miljard gedaald. Daartegenover stond een stijging van de staatsschuld met f 36,5 miljard door de afkoop van de subsidies en de verstrekte aanvullende bijdragen in het kader van de bruteringsoperatie met de sociale huursector en het basisconvenant met de sector beleggers & particulieren. Per saldo is de staatsschuld door de genoemde operaties gedaald met f 1,7 miljard.

Lopende beroepszaken bij het Europees Hof over de ontdynamisering

Bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens loopt een gezamenlijke beroepsprocedure van 12 woningcorporaties tegen de toepassing van de Wet Balansverkorting m.b.t. het niet ontdynamiseren van o.a. oorspronkelijk met leningen op de kapitaalmarkt gefinancierde DKP-complexen vanaf het 20e exploitatiejaar. De betrokken corporaties hebben dit beroep bij het Europees Hof aangetekend, nadat de Raad van State hen in het ongelijk gesteld had in het door hen daar ingediend beroep. De achtergronden en

risico's van deze (toen nog potentiële) procedures zijn indertijd, begin 1995, bij de behandeling van de Wet Balansverkorting in het parlement uitgebreid aan de orde gekomen. Omdat het beroep zich richt op een vermeende onrechtmatigheid van een aantal wetsartikelen, kan een voor het Rijk negatieve uitspraak vergaande consequenties hebben, afhankelijk van de reikwijdte van een uitspraak van het Europees Hof. Als een negatieve uitspraak het Rijk zou nopen de gedynamiseerde subsidieverplichtingen te ontdynamiseren, dan belooft het financiële belang ca. f 1,9 miljard (contante waarde per 1-1-1995) en zou de te verstrekken rentevergoeding over de periode van 1-1-1995 tot eind 2003 snel op f 1,5 miljard kunnen uitkomen. Als alléén de corporaties gecompenseerd zouden behoeven te worden die meer dan het gemiddelde aantal gedynamiseerde DKP-woningen hebben, dan zou het financiële belang op ca. f 500 miljoen kunnen uitkomen en een te verstrekken rentevergoeding van tussen de f 400–450 miljoen. Als alléén de corporaties die een bezwaar- en/of beroepsschrift ter zake ingediend hebben gecompenseerd moeten worden, dan kan het financiële belang mogelijk tot onder de f 100 miljoen (exclusief rente) beperkt worden. Opgemerkt wordt trouwens dat de bovenstaande procedures waarschijnlijk ook gevoerd zouden zijn zonder brutering bij een continuering van het ontdynamiseringsbeleid zoals dit gold voor de brutering.

Slot

Gezien het bovenstaande kan op basis van deze evaluatie geconcludeerd worden dat de doelstellingen van de operatie gerealiseerd zijn. Tevens kan op basis van de u reeds op 8 november 1999 toegezonden slotrapportage geconcludeerd worden dat ook de financiële en administratieve afhandeling van de bruteringsoperatie conform planning en conform de binnen de rijksoverheid geldende normen van financiële zorgvuldigheid en financiële beheersing heeft plaatsgevonden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes