

Vergaderjaar 1996–1997

24 508

Volkshuisvestingsbeleid

Nr. 10

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 september 1996

Inleiding

Veel van de keuzen die vandaag op het gebied van de volkshuisvesting worden gemaakt, hebben gevolgen tot ver in de volgende eeuw. Een goed volkshuisvestingsbeleid richt zich daarom sterk op de toekomst. De volgende thema's staan daarbij de komende tijd centraal:

- * wat moet er gebeuren op het gebied van het wonen;
- * hoe kan dat worden bekostigd;

In mijn brief van 17 november 1995 (24 506, nr. 1) heb ik al aangekondigd om op basis van een integraal beeld met U van gedachten te willen wisselen over de volkshuisvestelijke inspanningen die wij redelijkerwijs van de sociale huursector mogen verwachten. Aangegeven is dat hiertoe een prognose-model zou worden ontwikkeld dat een samenhangend inzicht biedt in de te verwachten ontwikkeling van de financiële positie van de sociale huursector op langere termijn in relatie tot de investeringsopgave en het huurbeleid. In mijn brief van 21 mei jl. heb ik U geïnformeerd omtrent de stand van zaken. Ik heb daarbij aangegeven U uiterlijk bij de indiening van de begroting te informeren over alle «ins en outs» van het prognose-model en de door het kabinet verkregen inzichten zodat bij de begrotingsbehandeling een integrale gedachtenwisseling met Uw Kamer kan plaatsvinden.

De voorliggende brief dient hiertoe en dient gezien te worden als een nadere toelichting op hetgeen ten aanzien van sociale huursector in de Memorie van Toelichting is gesteld.

De brief kent de volgende opbouw:

In deel 1 wordt uitgebreid ingegaan op het prognosemodel zelf. Het gaat daarbij om een technische toelichting waarbij achtereenvolgens aan de orde komen:

- * de totstandkoming en opzet van het model;
- * de gehanteerde investeringsparameters;

* de prognose-varianten en bijbehorende uitkomsten.

In deel 2 wordt nader ingegaan op de verkregen financiële inzichten. De mogelijkheden van de sector, alsmede de bijbehorende condities en randvoorwaarden, komen hier aan de orde.

In een bijlage wordt een nadere toelichting gegeven op de wijze waarop de bruteringsindex in het prognosemodel is verwerkt.

DEEL 1: HET PROGNOSE-MODEL: (TECHNISCHE) TOELICHTING

1.1 Inleiding

Geconstateerd kan worden dat de volkshuisvesting in Nederland er in het algemeen goed bij staat. Dit neemt echter niet weg dat er de komende jaren nog forse inspanningen geleverd moeten worden om het huidige kwaliteitsniveau in stand te houden en waar nodig specifieke zaken aan te pakken. Het gaat dan met name om de stedelijke vernieuwing (het versterken van het economisch draagvlak en het verbeteren van de sociale structuur van steden door stadsvernieuwing, onderhoud en verbetering, het differentiëren van het woningaanbod en leefbaarheidsmaatregelen). Dit zal op een zodanige wijze moeten plaatsvinden dat ook op de langere termijn de beschikbaarheid en de betaalbaarheid voor de doelgroep gewaarborgd blijft.

Van de woningcorporaties mag worden verwacht dat ze hieraan een belangrijke bijdrage zullen leveren. De huidige ordening die gekenmerkt wordt door zelfstandigheid met maatschappelijke verantwoordelijkheid achteraf, maakt het mogelijk dat actief en adequaat ingespeeld kan worden op de dynamiek van de lokale/regionale woningmarkt en de zich wijzigende woonwensen van de consument. Dit neemt niet weg dat het voor alle partijen van groot belang is om zoveel mogelijk vooraf te weten welke prestaties van elkaar mogen worden verwacht. Dit schept duidelijkheid: het zorgt voor een kader waarlangs de verantwoordelijkheid achteraf kan plaatsvinden en afwijkingen kunnen worden gemotiveerd. Het prognose-model is onder meer opgesteld om te kunnen bepalen welke prestaties – binnen een bepaalde macro-economische context – van de sector redelijkerwijs mogen worden verlangd. Bij het bepalen en beoordelen van deze prestaties zal voortdurend een zorgvuldige afweging gemaakt moeten worden tussen de noodzaak om te investeren, de financiële positie, de benodigde huurinkomsten en de benodigde omvang van de subsidiemiddelen.

1.2 De opzet van het model en de totstandkoming

Het ontwikkelde model prognosticeert de vermogensontwikkeling van de sociale huursector voor de periode 1995–2009. Allereerst is hiervoor de financiële startpositie van het model bepaald (zie ook figuur 1). Dit is gebeurd op basis van de kerngegevens van 1994 van de toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven, welke zijn aangepast voor de bruteringsindex, zodat in wezen de startpositie per 1 januari 1995 ontstaat (zie ook bijlage 1).

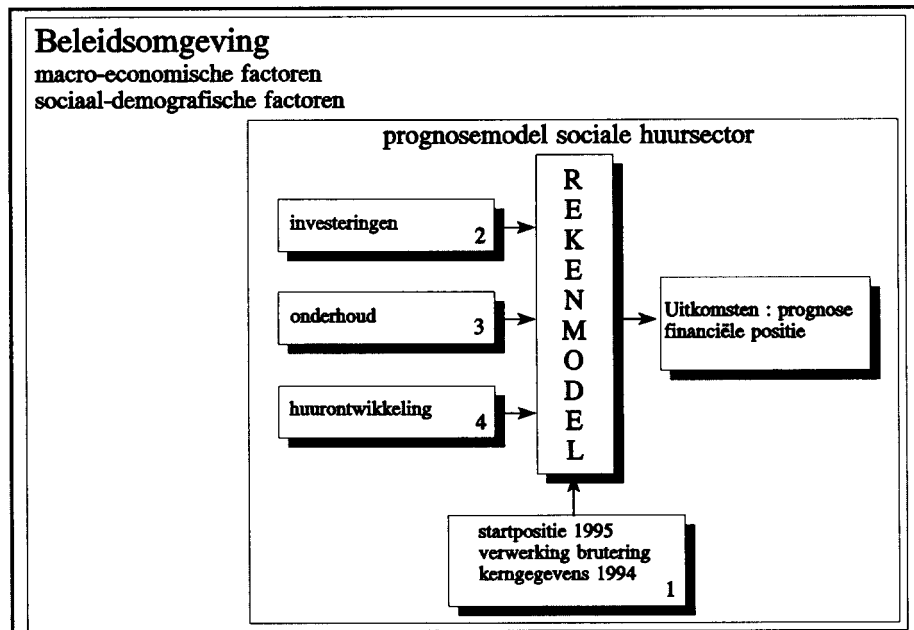
Vervolgens is de financiële positie van de sector doorgerekend bij bepaalde huurvarianten en een tweetal investeringspakketten¹. In de volgende paragrafen wordt een en ander nader toegelicht.

Het model beperkt zich thans nog tot het macro-niveau. Een en ander zal evenwel ook worden verfijnd naar het regionale niveau. Hiermee kan dan worden bezien hoe de macro-prognoses uitpakken op het regionale niveau zodat uiteindelijk monitoring op het regionale niveau kan gaan plaatsvinden.

¹ De hierbij gehanteerde macro-economische en sociaal-demografische uitgangspunten zijn overeenkomstig die van het Trendrapport 1995 en de daarop gebaseerde beleidsbrief van 17 november 1995.

Met nadruk zij evenwel opgemerkt dat de nadere uitwerking van het model naar het regionale niveau noch bedoeld noch geschikt is om inzichten te verschaffen op het niveau van de individuele corporatie voor bijvoorbeeld bedrijfsmatige beslissingen.

Figuur 1



Bij de ontwikkeling van het model zijn ook externe deskundigen ingeschakeld. Het onderzoeksbureau RIGO heeft de investeringsopgave nader in beeld gebracht en de technische ontwikkeling van het prognosemodel is gedaan door het bureau AB-onderzoek.

Voorts is aan het accountantskantoor KPMG gevraagd om contra-expertise te geven op de financiële startpositie per 1-1-1995 van de corporaties na verwerking van de bruteringseffecten en de reken-technische opzet van het model. Samengevat is KPMG van oordeel dat de wijze van verwerking van de brutering en de gehanteerde rekenregels inzake de balans en resultatenrekening aanvaardbaar zijn in het licht van de doelstelling van het prognosemodel, dat wil zeggen het maken van globale prognoses van de financiële effecten van de in het model gehanteerde scenario's.

Daarnaast heeft over het model met koepels van woningcorporaties, de VNG en de Woonbond overleg plaatsgevonden. Deze organisaties zijn met mij van mening dat het model geschikt is om inzicht te bieden in de samenhang tussen de financiële positie van de sociale huursector, investeringen en de huurontwikkeling. Dit laat onverlet dat partijen andere beleidsopvattingen kunnen hebben ten aanzien van bijvoorbeeld het noodzakelijke investeringsvolume, aannames ten aanzien van de huurontwikkeling e.d.

1.3 De investeringen: doel en gehanteerde parameters

Uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat het model is opgesteld met als doel te kunnen beschikken over een verantwoord rekenkundig model dat op landelijk niveau bij verschillende scenario's de samenhang tussen investeringen, huren en financiële positie van de sociale huursector in

beeld brengt. Door het RIGO is in dit verband nagegaan met welke investeringsbehoefte de sociale huursector de komende jaren naar verwachting rekening zal moeten houden. Hiertoe is een inschatting gemaakt van het benodigde investeringsniveau op basis van het bestaande beleid én extrapolatie van huidige trends ten aanzien van de navolgende beleidsvelden. Daarnaast zijn de benodigde onderhouds-uitgaven bezien.

Voor de betreffende investeringen per beleidsveld is nagegaan of een en ander (via de huurcomponent) kostendekkend kan plaatsvinden. Gelet op het streven om de sociale woningvoorraad betaalbaar te blijven houden voor de doelgroep van beleid, de aanwezigheid van een ontspannen woningmarkt in diverse delen van Nederland en een ontwikkeling naar meer kritische woonconsumenten met een toenemende kwaliteitsbewustwording, is er evenwel sprake van investeringen die niet altijd volledig gedekt kunnen worden uit de (extra) huurinkomsten, waardoor sprake is van bepaalde «onrendabele toppen». De aldus bepaalde «onrendabele toppen» zullen gedekt moeten worden uit het eigen vermogen van de corporaties. De in beginsel voor de sociale verhuurders beschikbare objectsubsidies zijn hierbij afzonderlijk (als inkomstenstroom) verdisconteerd.

Overigens moet daarbij worden opgemerkt dat de samenhangen tussen de benodigde investeringen, de huren en de financiële positie steeds op landelijk (en straks ook op regionaal) niveau worden bezien. Samenwerking tussen corporaties, zoals bijvoorbeeld middels collegiale financiering reeds gestalte begint te krijgen, zal er toe moeten leiden dat ook daar waar een individuele corporatie een zwakkere positie heeft de noodzakelijke volkshuisvestelijke taken tot stand worden gebracht.

Ook bij een gunstig macro-beeld zullen er immers corporaties met een financieel zwakke positie zijn die de van normaliter te verwachten volkshuisvestingsopgave niet kunnen verrichten.

Beleidsvelden

Beleidsveld en algemene doelstelling	Veronderstelde bekostigingsparameters en aantallen
<p>* <i>Nieuwbouw:</i> Het betaalbaar houden van de nieuwbouw in samenhang met een differentiatie van de Vinex-uitleglokaties vergt een goede markttechnische positionering van de nieuwbouw, waarbij rekening is gehouden met het streven de helft van de sociale nieuwbouw bereikbaar te houden voor de laagste inkomens.</p>	<p>Aanvangshuren van gemiddeld f 700,= (bij een gemiddeld stichtingskostenniveau van 150 000, hetgeen een onrendabele top met zich mee brengt van f 8 000 tot f 23 000 (afhankelijk van de veronderstelde huurstijging per variant; zie hierna), voor in totaal 217 500 woningen.</p>
<p>* <i>Woningverbetering & Herstructurering:</i> Voortzetting van de (reguliere) verbetering van de kwalitatief slechtere woningen (die met name gesitueerd zijn in de oudere delen van de steden) op het huidige niveau is van groot belang. Dit zal in samenhang moeten gebeuren met een herstructurering van het bezit. Door onder meer een toename van het aantal te slopen en verkopen huurwoningen, het samenvoegen van woningen, upgrading van wijken en bouw van duurder woningen, moet een meer gedifferentieerd stedelijk woningaanbod ontstaan, dat beter aansluit bij de woningvraag en segregatie tegengaat.</p>	<p>Overeenkomstig de ervaringscijfers uit de CBS-huurenquête – is aangenomen dat gemiddeld de helft van verbeteringskosten wordt gedekt door verhoging van de huur.</p> <p>De toename komt overeen met de aantallen van de beleidsbrief dd. 17 november jl. Per saldo gaat het om 110 000 onttrekkingen aan de voorraad en de verkoop van 200 000 woningen. De sloop brengt kosten met zich mee, terwijl de verkoop zorgt voor boekwinsten.</p>

Beleidsveld en algemene doelstelling	Veronderstelde bekostigingsparameters en aantallen
<p>* <i>Leefbaarheid:</i> Samen met de herstructureringsmaatregelen zal door gerichte fysieke en niet-fysieke maatregelen de leefbaarheid van buurten en wijken moeten worden vergroot. Ook het verbeteren van de toegankelijkheid en veiligheid van de woningen – i.v.m. de vergrijzing – is een belangrijk onderdeel hiervan.</p>	<p>Aangenomen is dat deze leefbaarheidsmaatregelen grosso modo voor 1/3 deel gedekt worden door (extra) huurinkomsten.</p>
<p>* <i>Duurzaam bouwen:</i> Behalve in de nieuwbouw, zullen er de komende jaren ook in de bestaande voorraad (bij onderhouds- en verbeteringsingrepen) in toenemende mate duurzame materialen alsmede waterbesparende voorzieningen worden aangebracht, opdat de kwaliteit van het woonmilieu wordt geoptimaliseerd en de milieubelasting door het wonen wordt geminimaliseerd.</p>	<p>Aangenomen is dat de DUBO-voorzieningen leiden tot een verhoging van de kosten van de ingreep met 5% en aflopen naar 2,5% in 10 jaar in verband met te verwachten schaalvoordelen en toenemende efficiency 2en dat hier geen (extra) huurverhoging tegenover staat.</p>

Ten aanzien van de verkopen geldt het volgende. Allereerst is voor de komende jaren een voortzetting van het aantal verkopen op het huidige niveau verondersteld. Dit betreft met name relatief veel woningen buiten de Randstad in de duurdere huurklassen. Daarnaast wordt een extra aantal verkopen beleidsmatig wenselijk geacht in het kader van de herstructurering van eenzijdig samengestelde wijken.

Tegenover deze (vrijwillige) verkoop van goedkope woningen en onttrekking van slechte woningen (die veelal een lage huurprijs kennen), staat het «terugbouwen» op de VINEX-lokaties van ongeveer hetzelfde aantal sociale huurwoningen met een aanvangshuur van gemiddeld fl 700,= (prijspeil 1995). Dit zorgt ervoor dat er structureel voldoende betaalbare en kwalitatief goede woningen voor de doelgroep aanwezig zijn in ons land. Dit nog los van het feit dat de doelgroep naar verwachting qua omvang verder zal afnemen.

Van belang is verder dat in het model de boekwinsten bij verkoop zijn meegenomen als inkomstenbron waaruit de deels onrendabele investeringen mede worden bekostigd.

Per saldo is voor de betreffende 15 jaar sprake van een investeringsniveau in het basispakket van ca. 54 mld, waarvan één derde deel onrendabel is (zie ook de navolgende tabel). In het RIGO-onderzoeksrapport is ook een aanvullend pakket opgesteld waarbij het extra bedrag aan investeringen uitkomt op 8 mld. De verderop in deze brief weergegeven uitkomsten zijn gestoeld op het basispakket. Voor een nadere toelichting en detaillering van de achtergronden van en aannamen bij het investeringsprogramma, verwijs ik U naar het bijgevoegde RIGO-rapport.¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Samengevat gaat het om de volgende investeringsbedragen:

Investeringscategoriën	Aantal (dzt)	Volume (in mld)	Waarvan: Onrendabel deel (in mld)
- Nieuwbouw	217,5	32,4	3,1
- Woningverbetering & Herstructurering			
* verbetering	825	22,2	11,6
* verb aangek bezit	52,5	4,2	3,0
* verkoop	198	- 19,8	- 10,3
* aankoop	120	4,2	2,0
* onttrekkingen	113	2,4	2,4
- Dubo	divers	3,2	3,3
- Leefbaarheid	divers	5,2	3,2
Totaal (in procenten)		54,1 (100%)	18,2 (33%)

Onderhoud

De te verwachten onderhoudsbehoefte is bepaald op basis van de CBS-statistiek «Onderhoud en woningverbetering» en de Kwalitatieve Woning-Registratie 1989–1991. Uitgangssituatie vormen de huidige onderhoudsuitgaven: rechtlijnige extrapolatie hiervan leidt tot een bedrag van 70 mld aan onderhoud voor de betreffende periode.

Voorts is rekening gehouden met een toename van de onderhoudsuitgaven met 15 mld in de betreffende periode in verband met:

- a. het feit dat de komende jaren (gezien de leeftijdsopbouw van de voorraad) meer woningen in aanmerking komen voor een onderhouds-ingreep (= ca. 10 mld);
- b. het voor de helft wegwerken van huidige conditie-achterstand zoals gemeten in de genoemde KWR, mede ook in verband met de markt-technische noodzaak/concurrentie koop (= ca. 5 mld).

Erfpacht

De komende jaren is een aanzienlijke groei te verwachten in de uitgaven aan erfpachtcanons als gevolg van erfpachtherzieningen. Aanpassing van de erfpachtcanons aan het huidige grondkostenniveau zou in de periode 1995–2009 tot ongeveer een verviervoudiging van het huidige prijspeil kunnen leiden. Dit leidt in zijn totaliteit tot een groei van de erfpachtkosten met 2,0 mld.

Onderhoud & Erfpacht	Volume (in mld)	Waarvan (mld.): Groei t.o.v. huidig niveau
- Onderhoudsuitgaven	85	15
- Erfpacht	3,5	2,0

De meegenomen subsidies

De voor de sociale huursector beschikbare rijkssubsidies zijn in de vorm van een «inkomstenpost» meegenomen in het prognose-model en betreffen een bedrag van 5,1 mld. Dit berust op de volgende componenten:

- * de BWS-subsidies conform de meerjarenraming van de begroting 1997¹ en vervolgens rechtlijnig extrapolatie na 2001: = 3,7 mld;

¹ Tezamen met de reeds aangegane BWS-verplichtingen voor de jaren 1995 en 1996.

- * de gelden uit het bestaande Stadsvernieuwingsfonds die aan de de corporaties kunnen worden toegerekend (= tot en met 2004): = 1,1 mld;
- * overige thans voor de sociale sector beschikbare middelen (o.a. DUBO-stimuleringsregeling en bijdragen voor zgn. Melkertbanen) = 0,3 mld.

1.4 Prognose-varianten en uitkomsten

* De prognose-varianten

De huren en rente-inkomsten op het eigen vermogen vormen het grootste deel van de inkomsten van een corporatie. De belangrijkste uitgavenposten vormen de financieringslasten en (deels onrendabele) investeringslasten alsmede de onderhoudsuitgaven.

Voor deze elementen is gewerkt met enige varianten (zie hierna), waarbij het investerings- en onderhoudsniveau constant is gehouden.

Variabelen:	Varianten					
	A	B	C	D	E	F
1 Huurstijging	4,0	3,8	3,0	4,6->2,0	4,6->3,0	4,6->3,0
2 Inflatie	3,0	3,0	3,0	2,0	2,0->3,0	2,0->3,0
3 Gem reële Huurst. (1-2)	1,0	0,8	0	1,1	0,7	0,8
4 Gem. Rente	7,0	7,0	7,0	6,6	6,8	6,6

De eerste drie varianten kennen een rechtlijnig verloop. Dat wil zeggen, de uitgangspunten van deze varianten zijn in de loop van de tijd constant gehouden. De parameters van variant B komen overeen met die van de brutering (te weten gemiddelde huurstijging van 3,8% bij een veronderstelde inflatie van 3% en een veronderstelde leningsrente van 7%, hetgeen leidt tot een reële leningsrente van 4%).

In variant A is sprake van een iets hogere huurstijging, te weten 4,0%. Variant C kent een lagere huurstijging, te weten 3% (die dus even hoog is als de veronderstelde inflatie).

Geconstateerd kan worden dat de inflatie thans op een lager niveau ligt dan de eerdergenoemde 3% en dat (mede hierdoor) de reële leningsrente momenteel hoger is dan de eerdergenoemde 4%. Daarom zijn ook drie varianten in beschouwing genomen die aansluiten bij het huidige inflatie- en renteniveau en waarbij het verloop van de parameters op een bepaalde wijze in de tijd is gepositioneerd. Tevens is hierbij sprake van een hogere reële leningsrente dan 4%, mede vanwege het feit dat de genoemde investeringen hoofdzakelijk extern gefinancierd zullen worden en dat een lager inflatieniveau niet direct leidt tot evenredig lagere financieringslasten.

In variant D is het huidige, relatief lage niveau van inflatie (van 2%) constant verondersteld en past de huurstijging zich in de loop van de tijd aan naar dit lage niveau. De reële huurstijging bedraagt gemiddeld over de hele periode 1,1%. Verder zijn twee varianten opgesteld waarbij de reële huurstijging overeenkomt met de rekentechnische mogelijk geachte 0,8% in de brutering. Verschil vormt dat in variant E de inflatie in twee stappen toeneemt van 2 naar 3%, terwijl dit in variant F gelijkmatig gebeurt. Voor nadere informatie omtrent deze varianten, verwijs ik U naar het bijgevoegde AB-onderzoeksrapport.¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

* *Uitkomsten gevoeligheidsanalyse*

Het rekentechnische effect per variabele is als volgt:

- een procentpunt hogere/lagere huurstijging in de betreffende periode leidt tot een mutatie van de ABR anno 2009 met 30 mld (ceteris paribus);
- een procentpunt hogere/lagere rente in de betreffende periode leidt tot een mutatie van de ABR anno 2009 met 25 mld (c.p.);
- een procentpunt hogere/lagere inflatie in de betreffende periode leidt tot een mutatie van de ABR anno 2009 met 15 mld (c.p.).

Voorts heeft een verandering van het veronderstelde niveau van onrendabele investering en/of onderhoudsuitgaven, direct effect op de prognose-uitkomsten. Een mutatie van 5 mld leidt – vanwege lagere rentebaten op het eigen vermogen danwel hogere financieringslasten – tot een mutatie van de ABR per 2009 met ca. 6 mld (c.p.).

Kortom, de exogene, niet stuurbare variabelen (rente en inflatie) hebben ten minste een evengrote invloed op de op de vermogensontwikkeling van de sector, als de endogene variabelen (huurstijging en onrendabel investeringniveau), die wel door middel van het volkshuisvestingsbeleid beïnvloedbaar zijn.

* *Prognose-uitkomsten*

Na de verwerking van de bruterings (conform de richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving door middel van verrekening van het verschil tussen de bruteringssubsidie en het geactiveerde tekort; zie ook bijlage 1) zal de ABR per 1-1-1995 naar verwachting 12 mld bedragen. Van belang in dit verband is om voor ogen te houden dat de bruterings een boekhoudkundige/financiële operatie is geweest, waarbij nog uit te betalen objectsubsidies zijn «verrekend» met uitstaande leningen en aflossingen. De nieuw te plegen deels onrendabele – investeringen en het effect hiervan op de financiële positie zijn bij de bruteringsoperatie derhalve logischerwijs niet meegenomen.

Het prognose-model voorziet een eigen vermogen voor de sector per eind 2009 die varieert tussen de – 15 mld in variant C en +19 mld in variant D; zie ook de onderstaande tabel. De prognoses zijn gebaseerd op waardering van het bezit tegen de historische kostprijs. Hierdoor worden eventuele positieve resultaten van afzonderlijke woningen (de «verdien-capaciteit») meegenomen in het jaar dat deze zich feitelijk voordoet. Op toekomstige (potentiële) verdiensten wordt dus niet vooruitgelopen. Deze waarderingswijze (de gebruikelijke waarderingswijze van woningcorporaties) komt overeen met het richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving en sluit aan bij het voorzichtigheidsprincipe van het NBW, art. 384, boek 2, titel 9.

	Prognose-uitkomsten (per variant)					
	A	B	C	D	E	F
ABR (prijzen '95)	13 mld	5 mld	– 15 mld	19 mld	8 mld	12 mld
Solvabiliteit	10%	4%	– 13%	13%	6%	9%

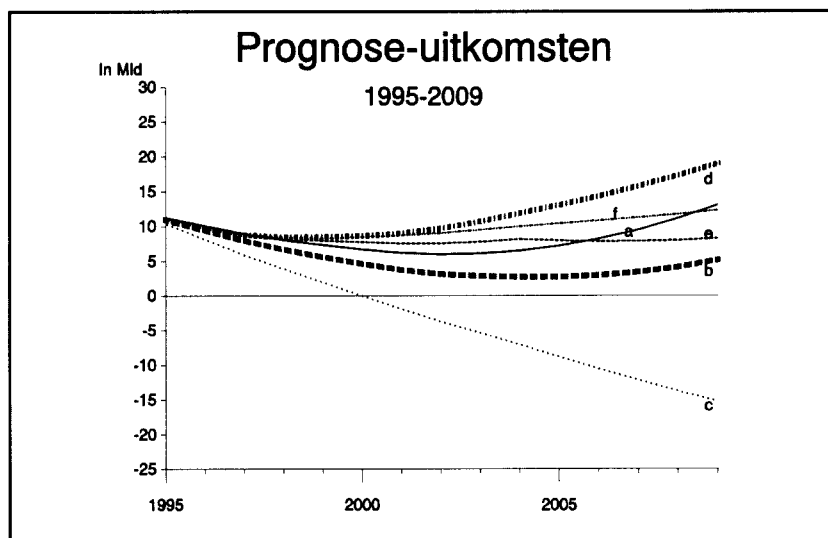
De varianten waarbij de reële huurstijging 0,8% bedraagt conform de bruterings, laten een ABR anno 2009 zien van 5 mld (variant B) respectievelijk 12 mld (variant F);

«Het verloop in de tijd van de betreffende parameters» beïnvloedt de prognose-uitkomsten en verklaart grotendeels het verschil tussen varianten B en F. Bij variant F is de reële huurstijging in de eerste

prognose-jaren hoger dan bij variant B en vervolgens iets lager. Omdat een (reële) huurverhoging structureel doorwerkt («cumulatie») in de jaren erna, is de voorspelde ABR in variant F hoger dan in variant B.

In aanvulling op de betreffende varianten is in het AB-onderzoeksrapport ook een overzichtstabel opgenomen (blz. 60) waarin prognose-uitkomsten staan vermeld voor een groot aantal verschillende combinaties van rente-, inflatie en huurniveau. Dit overzicht laat zien dat – bij bijvoorbeeld een gem. renteniveau van 7,5% en een gem. inflatieniveau van 3,5% voor de gehele periode – een ABR van 8 mld per 2009 een gemiddelde huurstijging van 4,5% vergt.

In de onderstaande figuur is het verloop van de geprognostiseerde ABR per variant grafisch weergegeven.



In de eerste jaren van de prognose-periode liggen de uitkomsten per variant (behoudens bij variant C) nog vrij dicht bij elkaar. Pas na een aantal jaren is er – als gevolg van het gecumuleerd doorwerken van de effecten van de verschillende aannamen per variant – sprake van onderling significant afwijkende prognose-uitkomsten.

Hieruit mag overigens niet worden afgeleid dat het veronderstelde niveau van de betreffende parameters voor één bepaald jaar, nauwelijks effect heeft op de ontwikkeling van ABR. Integendeel, vanwege de structurele doorwerking is er wel degelijk sprake van een behoorlijke impact, die evenwel pas op de langere termijn zichtbaar wordt.

DEEL 2: VERKREGEN INZICHTEN EN REALISATIE

2.1 Verkregen inzichten

De sector dient niet alleen thans maar ook in de toekomst haar sociale taakstelling naar behoren te kunnen vervullen. Het duurzaam handhaven van de financiële continuïteit van de sociale sector vormt dan ook een randvoorwaarde voor mijn beleid. Tegelijkertijd dient het eigen vermogen van de sector (ook wel aangeduid als «het maatschappelijk kapitaal») zodanig ingezet te worden dat een optimaal volkshuisvestelijk rendement hiervan wordt verkregen. Met andere woorden te weinig vermogen is niet

in het belang van de volkshuisvesting, maar te veel «dood kapitaal op de bank» ook niet.

Dit onderwerp vormde tevens de aanleiding om een «prognose-model sociale huursector» te ontwikkelen. Op grond van de uitkomsten van dit model kom ik tot de volgende constatering:

1. De huidige financiële positie van de sector is vrij goed (zie in dit verband ook mijn brief van 21 mei 1996, Kamerstukken II, 1995–1996, 24 400 XI, nr. 72). De ABR bedraagt per 1-1-1995 (na rekenkundige verwerking van de brutering in de kerncijfers 1994) naar verwachting ca. 12 mld. Dit komt overeen met een solvabiliteitspercentage van 7 a 8% van het balanstotaal.

2. De ontwikkeling van de financiële positie van de sector is erg gevoelig voor externe, niet met het volkshuivestingsbeleid beïnvloedbare variabelen als rente en inflatie. Het is daarom ook niet mogelijk te komen tot onvoorwaardelijke/ongeclausuleerde beleidsconclusies ten aanzien van de «langeretermijnontwikkelingen» in de sociale huursector op het gebied van het huur- en investeringsbeleid. Het niveau van deze externe variabelen vormt immers een belangrijke randvoorwaarde voor het te voeren beleid.

De grote externe gevoeligheid die het prognose-model laat zien, brengt voorts met zich mee dat de feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot inflatie- en renteniveau goed gevolgd zullen moeten worden. Zodra bijvoorbeeld de inflatie of rente – onverhoopt – weer zou gaan stijgen, zal op dat moment uiteraard ook bezien moeten worden welke consequenties dit heeft voor de financiële positie van de sector en hieraan gekoppeld de benodigde huurstijging dan wel het na te streven niveau van (onrendabele) investeringen. Het prognose-model is hier ook mede voor bedoeld en geschikt.

3. De huidige omstandigheden en voorspellingen hieromtrent voor de middellange termijn (relatief lage inflatie) maken het mogelijk te komen tot een gematigde huurstijging in combinatie met een maatschappelijk gewenst, deels onrendabel investeringspakket, waarbij de financiële continuïteit gewaarborgd blijft.

De nominale huurstijging kan de komende jaren lager zijn dan eerder voorzien bij de brutering. Voor 1997 mag uitgegaan worden van een gemiddelde huurontwikkeling van 3,5%, die – voor zover de overige externe omstandigheden onveranderd blijven – in de jaren daarna nog verder kan dalen.

Ter bewerkstelling dat in 1997 daadwerkelijk een gemiddelde huurstijging van 3,5% tot stand kan komen, zal de ontheffingsmogelijkheid met betrekking tot de minimale huursomstijging (artikel 13, lid 2 Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting) worden verruimd, in die zin dat ook bij een hogere inflatie dan de thans in het betreffende artikel genoemde 2%, ontheffing mogelijk is (zie ook de MvT Begroting 1997 4.3.2).

Een gematigde huurstijging zal de betaalbaarheid van het wonen bevorderen. Bovendien zal de nieuwe IHS-systematiek er in versterkte mate voor zorgen dat:

- de huurlasten van huishoudens die behoren tot de doelgroep, gematigd zijn;
- voldoende woningen op verschillende lokaties bereikbaar zijn, waardoor ruimtelijke segregatie voorkomen wordt.

Het voorgaande laat onverlet dat uit het model tevens blijkt dat – zoals ook voorzien bij de bruteringsoperatie – een bepaalde (gemiddelde) reële huurstijging in de beschouwde periode nodig is voor de waarborging van de financiële continuïteit van de sector.

4. De corporaties zullen ook de komende jaren zorg moeten dragen voor een kwalitatief goed woningbezit, dat voldoet aan de eisen des tijds. Met het – op basis van het bestaande beleid en extrapolatie van huidige trends – doorgerekende macro-investeringspakket van per saldo ca. 54 mld dat voor éénderde deel onrendabel is, kan de kwaliteit van het wonen in de sociale huursector veilig worden gesteld.

De toenemende verkoopaantallen (totaal aantal verkopen van 200 000) zijn markttechnisch gewenst. Met nadruk zij gemeld dat de berekende boekwinsten die optreden bij de verkoop noodzakelijk zijn voor het realiseren van dit (deels onrendabele) investeringsniveau. Hierdoor wordt het mede mogelijk gemaakt dat in de kernvoorraad stevig geïnvesteerd kan worden zonder dat dit gepaard behoeft te gaan met forse huurstijgingen.

Met dit investeringspakket kan tegemoet worden gekomen aan de huidige maatschappelijke wensen: het tegengaan van segregatie, het verbeteren van de betaalbaarheid van de VINEX-nieuwbouw, alsmede het bevorderen van de leefbaarheid en het duurzaam bouwen. Tegelijkertijd wordt het huidige kwaliteitsniveau van de voorraad in stand gehouden en is bovendien voorzien in het inhalen van de helft van de volgens het KWR 1989–1991 gemeten onderhoudsachterstanden.

5. Het model (en dan met name de varianten E & F, die aansluiten bij het huidige rente- en inflatieniveau) geeft aan dat de financiële continuïteit van de sector gewaarborgd blijft, (mits een goede en periodieke monitoring van de feitelijke ontwikkelingen plaatsvindt).

Het waarborgen van de financiële continuïteit van de sector is mede van groot belang gelet op de toegenomen financiële zelfstandigheid van de sector en de daarmee gepaard gaande grotere financiële risico's.

Wat de financierbaarheid betreft zij bovendien nog het volgende opgemerkt:

- De genoemde investeringen zullen (naast interne financiering) hoofdzakelijk extern gefinancierd moeten worden (= op de kapitaalmarkt);
- Het niveau van de financieringslasten heeft directe gevolgen voor de benodigde inkomsten en daarmee ook voor de woonlasten.

Gezien de achtervang in de vorm van de sectorale instituten (WSW en CF) en het mede hierdoor verhoudingsgewijs kleinere risicoprofiel dan in de private sector, kan in de sociale huursector met een lagere macro-solvabiliteit worden volstaan dan in de private sector, zonder dat het vertrouwen van de financiers en daarmee de financierbaarheid van de sector als geheel in het geding komt. Dit laat onverlet dat ik in het kader van het toezicht extra aandacht zal geven aan de financiële continuïteit.

2.2 Realisatie

Investeringsbeslissingen hebben een lange doorwerking en de toekomstige consequenties moeten goed kunnen worden doordacht. Het prognose-model vormt hier een hulpmiddel. Tegelijkertijd kan inzichtelijk worden gemaakt welke volkshuisvestelijke prestaties redelijkerwijs van de sector mogen worden verlangd op het gebied van het huur- en investeringsbeleid. In combinatie met de monitoring van de door de sector tot stand gebrachte prestaties kan (indien gewenst) tijdig bijsturing plaatsvinden. Vooral in deze zin vormt het prognosemodel ook voor de sector een houvast als het gaat om de prestaties die van de corporaties

verwacht mogen worden: het geeft inzicht in de gewenste investeringsbeslissingen en de consequenties daarvan.

De taak van de woningcorporaties is vastgelegd in de Woningwet en het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH). Het BBSH legt de verantwoordelijkheid voor de te leveren prestaties bij de verzelfstandigde instelling zelf. Woningcorporaties hebben daarbij de afgelopen jaren bewezen in beduidende meerderheid op professionele wijze invulling te kunnen geven aan hun sociale taak uitgaande van de lokale volkshuisvestingsbehoefte. In gevallen dat individuele corporaties in gebreke blijven bij het invullen van hun sociale taak, zal ik niet aarzelen de te leveren prestaties af te dwingen. Daarnaast zijn de instellingen gezamenlijk verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende prestaties binnen de gehele sector, zoals ik eerder heb gesteld in de brief aan de TK van 28 juni 1995 (TK 1994-1995, 23 817, nr. 41).

Ik heb met uw Kamer reeds besproken waar aanscherping van de taakstelling noodzakelijk is voor die gevallen waar twijfels bestaan over de individuele taakuitoefening. Verder zal ik de individuele corporatie nadrukkelijk (mede) verantwoordelijk houden voor de in nationaal verband te verrichten volkshuisvestingstaken en zal hen daarop aanspreken. De wijzigingen in het BBSH die uit het voortgaande voortvloeien, zullen per 1 januari van kracht worden.

De instelling legt over zijn prestaties achteraf verantwoording af aan de gemeente. Een oordeel over de geleverde prestaties is eigenlijk alleen mogelijk wanneer toegelaten instelling en gemeente vooraf wederzijds afspraken hebben gemaakt over de prestatievoornemens.

In de MvT Begroting 1997 heb ik de maatregelen aangegeven die per 1 januari a.s. er ondermeer voor zullen zorgen dat corporaties hun activiteitenplan bespreken met de gemeente op basis waarvan afspraken kunnen worden gemaakt. Dergelijke afspraken kunnen worden gezien als kaderstellend voor de verantwoording. Ze scheppen een referentiekader ten aanzien van discussies omtrent de vraag of een instelling al dan niet voldoende heeft gepresteerd. Ook zal ik jaarlijks volgen welke prestatievoornemens corporaties hebben en welke afspraken daarover zijn gemaakt. Ik zal u hier jaarlijks medio mei over informeren.

De Woningwet voorziet ook in een belangrijke taak voor de gemeente ten aanzien van een goed volkshuisvestingsbeleid. Voor een goede taakuitoefening door de gemeente is een duidelijke visie op het lokale volkshuisvestingsbeleid, en daarmee op de lokale volkshuisvestingsbehoefte, noodzakelijk, zoals ook is geconstateerd in het overleg met uw Kamer over de voorstellen tot aanpassing van het BBSH. De gemeente is mede verantwoordelijk dat vooraf goede wederzijdse prestatieafspraken worden gemaakt en de prestaties van de toegelaten instelling serieus worden beoordeeld. De gemeente schept de voorwaarden voor het goed presteren van de toegelaten instelling via een evenwichtig volkshuisvestingsbeleid. Wanneer de toegelaten instelling instemt met dit beleid, is dit ook in het belang van de gemeente.

De verhouding tussen het Rijk en de gemeente is van een andere orde dan met de corporatie; maatregelen kunnen slechts dwingend worden opgelegd wanneer sprake is van uitdrukkelijke taakverwaarlozing. Dit laat onverlet dat ik vanuit mijn volkshuisvestelijke verantwoordelijkheid de gemeente zal aanspreken op een onvolkomen uitvoering van plannings- en andere vergunningsprocedures of op het stellen van als onbillijk ervaren voorwaarden. Indien nodig zal ik via de weg van bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeente op bijstelling van het lokale beleid aansturen.

De Inspectie Volkshuisvesting zal de uitoefening van taken door gemeenten en corporaties volgen en zo nodig interveniëren wanneer deze

partijen de hun gegeven verantwoordelijkheden in onvoldoende mate oppakken.

Ik meen dat er op deze wijze voldoende waarborgen zijn voor de realisatie van de volkshuisvestelijke opgave. De sector is mijns inziens goed in staat in samenwerking met gemeenten en in overleg met huurders deze opgave ook daadwerkelijk waar te maken.

Zoals aangegeven in deze brief zal ik de voortgang monitoren. Eerder heb ik al gemeld jaarlijks, in december, aan de Tweede Kamer te zullen rapporteren over de resultaten en de verantwoording ervan.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel

De verwerking van de brutering: balanspositie van de sector per 1-1-1995

Basis vormen de financiële kerngegevens ingevolge het BBSH die de toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven jaarlijks – voorzien van een accountantsverklaring – bij mijn Ministerie dienen in te leveren. Het gebruikte bestand kende (zowel qua aantal instellingen als qua aantal woningen) een vulling van meer dan 95%, en geeft daarom – ook in de ogen van KPMG – een betrouwbaar en representatief beeld van de financiële stand van zaken van de sector.

Na verwerking van de brutering ontstaat de navolgende geaggreerde balanspositie voor de sector per 1-1-1995. Hierbij heeft conform het advies van de Raad voor de Jaarverslaglegging het volgende plaatsgevonden:

stap A = verrekening verschil tussen de bruteringssubsidie en geactiveerde tekort¹

- een afboeking van het eigen vermogen in geval de (vanuit het complexniveau) berekende bruteringssubsidie *kleiner* was dan het geactiveerde tekort (op grond van de balanspost «financieel vaste activa»);
- een bijboeking onder de (nieuwe) balanspost «Egalisatiereserve» in geval de berekende bruteringssubsidie *groter* was dan het geactiveerde tekort.

stap B =verrekening bij DKP-complexen v.h. verschil tussen 5% afbraak en 3,8% huurstijging

Gelet op Advies van de Raad van de Jaarverslaglegging dient een afboeking op het eigen vermogen plaats te vinden in geval de bedrijfs-waarde lager is dan de historische kostprijs (= toepassing van de minimum-waarderingsregel). Dit kan – op complexniveau – het geval zijn bij de zogenaamde DKP-complexen vanwege het feit dat in het kader van de wet Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting (hierna aangeduid met: de brutering) uitgegaan is van een subsidie-afbraak van 5% en een huurstijging van 3,8% (gemiddeld genomen over de gehele periode 1995–2009).

Deze toegerekende huurstijging van 3,8% is immers gebaseerd op een «middeling» van de volgende rekentechnische benadering:

- * een inflatievolgende huurstijging bij het bijdragevrije bezit;
- * een huurverhoging van 5% bij de woningen waarvoor nog object-subsidies werden verstrekt (dit betreft met name het DKP-bezit).

Aan de hand van het cijfermateriaal dat is gebruikt voor de berekening van de bruteringsbedragen, is voor de DKP-complexen het verschil tussen de bruteringsparamaters van 5% afbraak (dan wel een lager percentage in geval van flankerend beleid) en 3,8% huurstijging, berekend.

Aangezien in de praktijk nog zal moeten blijken of er daadwerkelijk in deze mate afgeboekt gaat worden – mede omdat het bijvoorbeeld ook mogelijk is om een nieuwe complex-indeling te hanteren – zijn beide opties meegenomen. Dit spoort bovendien met het feit dat verwacht mag worden dat de wijze waarop de brutering in 1995 door de corporaties daadwerkelijk in de boekhouding zal worden verwerkt er voor zal zorgen dat de geaggeerde waardering van het bezit zich binnen deze bandbreedte zal bevinden. Een betere inschatting valt thans derhalve niet te geven.

¹ Onder «geactiveerd tekort» wordt verstaan: de liquiditeitstekorten op de DKP-complexen (de zgn. «klim») welke – vanwege de zekerheid v.d. subsidieregeling dat de exploitatie op termijn dekkend is – als een soort bijtelling op de «materiële activa», op de balans zijn opgenomen onder de post «financiële activa».

Geaggregeerde balans sociale huursector per 1-1-'95

Activa		Passiva	
Materiële vaste activa	145	Eigen vermogen	12
Fin. vaste activa	8	Voorzieningen	11
Vlottende activa	29	Egalisatiefonds	11
		Lange schuld	129
		Korte schuld	19
Totaal	182	Totaal	182

Het eigen vermogen – gebaseerd bij waardering van het bezit aan de hand van de historische kostprijs – bedraagt derhalve 12 miljard anno 1-1-1995. Per woning betreft dit een bedrag van f 5 000,-.

De toepassing van de minimum-waarderingsregel – in de zin van verrekening van het verschil tussen 5% afbraak en 3,8% huurstijging bij DKP-complexen (= stap B) – leidt er toe dat het eigen vermogen en de materiële vaste activa beide dalen met 5 mld en anno 1-1-1995 uitkomen op 7 mld, resp. 140 mld.

Het effect van de brutering op de financiële reservepositie ultimo 1994 van de gezamenlijke woningcorporaties, zoals weergegeven in mijn antwoorden op de eerdergestelde kamervragen laat zich als volgt samenvatten (afgeronde bedragen):

	ultimo 1994 (= voor brutering)	Na stap A	Na stap A en B
Eigen vermogen :	16 mld	12 mld	7 mld
Voorzieningen :	11 mld	11 mld	11 mld
Egalisatiefonds:	0 mld	11 mld	11 mld

Op grond van bovenstaande cijferopstelling lijkt de financiële reservepositie van corporaties door de brutering te zijn veranderd. Dit houdt verband met het feit dat door de brutering toekomstige subsidies naar voren zijn gehaald. In principe moet deze bruteringssubsidie in de balans van een corporatie worden «verrekend» met de geactiveerde DKP-rente. Voor alle corporaties gezamenlijk is er per saldo sprake van een positief verschil tussen deze twee posten: het egalisatiefonds.

Het egalisatiefonds dient ter compensatie voor na de brutering vervallen jaarlijkse bijdragen en wordt daarom in de loop der jaren «leeggeboekt». Om die reden vormt het geen «echte» financiële reserve.