

NOTA TOEZICHT INSTELLINGEN OMVAT VERBORGEN BEZUINIGING

Het beleid van de rijksoverheid in de afgelopen jaren kan op bijna alle sectoren met één woord worden samengevat: bezuinigen. Elke regel kent echter zijn uitzondering, zo ook deze. De rijksoverheid heeft namelijk nagelaten de bezuiniging voor zichzelf van toepassing te verklaren. Het ministerie van VROM is wat dat betreft niet achter gebleven. Veelvallen worden onder het mom van decentralisatie richting gemeenten geschoven. Om hieraan invulling te geven moeten gemeenten extra personeel en deskundigheid in huis halen. Dat kost geld. Het rijk neemt hiervoor echter geen enkele verantwoording. Ook de nota toezicht instellingen volkshuisvesting schuift grote financiële risico's en taken richting gemeenten, waarvan menigene de consequenties nog niet overziet. In dit artikel wordt gepoogd de gevolgen aan te geven. Nu de financiële positie van vele corporaties slecht is, zij voor grote uitgaven staan en er geen zicht is op financiële verbetering zou deze nieuwe verantwoordelijkheid de gemeenten wel eens veel geld kunnen gaan kosten.

Drs. ir. Aldert Dreimuller
Drs. André van Hooren

De invoering van het normkostenstelsel (NKS) is een eerste voorbeeld. Als gevolg van de decentralisatie zullen de budgetten per project en per opdrachtgever vooraf moeten worden vastgesteld. De bijbehorende kosten-kwaliteits-toets gaat eveneens tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoren. Er moeten dus nieuwe werkzaamheden worden verricht, waarvoor bovendien nieuwe vaardigheden en – voor de gemeente – nieuwe (kosten)deskundigheid nodig zijn.

Het rijk is druk bezig met de invoering van het NKS, maar laat twee zaken onberoerd. In de eerste plaats de vergoeding van de extra en moeilijker werkzaamheden. In de tweede plaats spreekt het rijk zich niet uit over de ruzie die het in feite teweeg brengt tussen gemeenten en corporaties.

Onduidelijk

Een tweede voorbeeld van de afwenteling van de lasten van het rijk op de gemeenten betreft de budgetafspraken woningverbetering. Hier speelt zich dezelfde problematiek af als bij de invoering van het NKS, met dit verschil dat formeel de gemeenten nog niet zijn ingelicht. Veel tijd zal nodig zijn om de toch al ingewikkelde voorbereidingsprocedure in de hand te houden. Analooq aan de invoering van het

NKS, ontbreekt enige toezegging in de personeelskosten. Stagnaties zullen daarmee niet te vermijden zijn.

Een derde voorbeeld is de milieu-maatregel die toenmalig staatssecretaris Brokx heeft aangekondigd. Het plan is om voor gesubsidieerde woningbouwplannen vanaf 1 januari 1987 de verplichting in te voeren, om onderzoek naar bodemverontreiniging op de betreffende bouwlocatie te verrichten. Dit onderzoek moet naast een inventarisatie van gegevens een indicatief bodemonderzoek omvatten. Hiermee zijn niet onaanzienlijke kosten gemoeid: naar verwachting van het ministerie zo'n 150 à 200 gulden per woning. Gesteld wordt dat deze kosten behoren tot de normale bestuurskosten van een gemeente, en daarom moeten worden gerangschikt binnen de grondkosten onder voorbereiding en toezicht. Er is voor het ministerie geen aanleiding tot een verhoging van de grondkosten bij verkoop. Daarnaast wordt het financiële risico van mogelijk verontreinigde grond door de minister primair gelegd bij de betrokkenen, dus koper en verkoper (de gemeente).

Toezicht

Dan is er nog de nota toezicht instellingen volkshuisvesting, die de staatssecretaris onlangs naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Bij zijn wens het toezicht te verscherpen baseert de staatssecretaris zich voornamelijk op de bestaande regelgeving. Voor de gemeenten

en hun toezichthoudende taak is van belang het niveau van de algemene bedrijfsreserve (ABR) in relatie tot de jaarlijkse bijdragen en de totale jaarhuur. Als de ABR onder een bepaald niveau zakt, zal de gemeente alerter moeten reageren.

Nu zijn de corporaties erg gevoelig voor meer controle vanuit de gemeente. Zij verzetten zich daar als het ware van nature tegen. Indien de gemeente die toezichthoudende taak meer inhoud wil geven, zal zij over nieuwe en verdergaande bevoegdheden moeten beschikken.

In de nota wordt hierover niet gerept. Wat wel gebeurt is dat de staatssecretaris de consequenties van falend toezicht voor een groot deel expliciet bij de gemeente legt: 'Uitgangspunt blijft dat de gemeenten financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor het reilen en zeilen van de volkshuisvestingsinstellingen op lokaal niveau', aldus de nota.

Deze uitspraak is een verborgen bezuiniging, waarvan de consequenties nog niet zijn te overzien.

In tabel 1 staan gegevens over het woningbestand en de stand van de algemene bedrijfsreserve (ABR) van de corporaties en de gemeentelijke woningbedrijven. Gezien het beschikbare cijfermateriaal wordt de problematiek in dit artikel toegespitst op de corporaties. Voor de gemeentelijke woningbedrijven geldt een positie die nog minder uitzicht biedt, gezien de structureel lagere stand van de ABR.

Voor de corporatiewoningen wordt alleen bekeken de renovatiebehoefte van woningen gebouwd tussen 1950 en 1975. Deze woningen zullen in de komende 25 jaren een ingrijpende verbetering moeten ondergaan. Het gaat om in totaal één miljoen woningen. Daarvan moeten er per jaar 40 000 worden opgeknapt.

Een bijkomend probleem is dat het rijk in totaal de komende vier jaar gemiddeld 38 000 contingenten beschikbaar stelt, inclusief die voor de gemeentelijke woningbedrijven. Eerlijk delen zou betekenen dat van de 38 000 slechts tweederde deel voor de corporaties be-



Woningbestand en ABR	Corporaties	Gem.won.bedr.	Totaal
Aantal woningen	1 415 250	382 000	1 797 250
Aantal corporaties	887	382	1 269
Gemiddeld aantal woningen	± 1 600	± 1 000	± 1 400
Totale ABR	6 mld	1,5 mld	7,5 mld
Gemiddeld ABR/corporatie	6 750 000	3 900 000	5 900 000

tabel 2

Aantal en kosten woningverbetering	Gemiddeld per corporatie	Totaal
Aantal te verbeteren woningen	45	40 000
Gem. verbet.kosten 18 000 maal	810 000	720 mln
Totale ABR		
- rente gem. 5%	338 000	300 mln
- storting ABR	340 000	285 mln
Totale toename	678 000	585 mln
Jaarlijks tekort		
	152 000	135 mln

schikbaar is. Corporaties zullen echter hun hele bestand moeten verbeteren, willen ze leegstand in niet-verbeterde woningen vermijden. Gezien de situatie op de huurmarkt zullen corporaties de woningen zelfs zonder subsidie gaan verbeteren, in een poging hun verliezen te minimaliseren.

In het rekenvoorbeeld dat hier wordt gevolgd is vertrouwd op een juist inzicht van het ministerie en rekening gehouden met een toereikend aantal contingenten.

De maximale bijdrage van het rijk is 40 procent van 30 000 gulden. Daarom moet 60 procent worden gefinancierd uit de ABR (= 18 000 gulden). Daar is in totaal 720 miljoen gulden mee gemoeid (zie ook tabel 2).

Tegenover die uitgaven staan ook inkomsten. Dat zijn de rente-baten van een op dit moment nog aanzienlijke ABR. Een deel (60 procent) van die 6 miljard kan langlopend zijn belegd. Het restant dient liquide te zijn. De aanname van 5 procent rente is daarom reëel, in totaal zo'n slordige 300 miljoen gulden.

De tweede post, de storting in de ABR uit de huren, is wat lastiger te schatten. Dan moet met drie regelingen rekening worden gehouden. In tabel 3 is dat berekend en zijn de aandelen vermeld. Totaal valt de bijdrage te berekenen op 285 miljoen gulden.

Worden de kosten en baten vergeleken, dan zien we een jaarlijks tekort van 135 miljoen. Dat betekent dat gedurende 25 jaar minimaal de helft van de ABR voor het onderhouden

tabel 3

Aantal gebouwde woningen en bijdrage in ABR	Bijdrage ABR per woning	Bijdrage totaal
Gebouwd t/m 1968	756 173 7% van de jaarhuur in 1965 = $105 \times 12 = 1500$, daarom $0,07 \times 1500 = 105$	80 mln
1968 t/m 1974	408 462 10% van de aanvangshuur: 1968: $166 \times 12 = 1992$ 1975: $241 \times 12 = 2892$ gemiddelde aanvangshuur = 2440, daarom $0,1 \times 2440 = 244$	100 mln
vanaf 1974	250 615 0,5% van de stichtingskosten: 1975: ± 68 000 1985: ± 100 000 daarom $0,005 \times 84 000 = 420$	105 mln
Totaal		285 mln

van tweederde van het woningbestand wordt gebruikt. Daarbij is echter nog geen rekening gehouden met het overschrijden van de beheers- en administratienorm en het overschrijden van de onderhoudsnorm. Deze tekorten worden ten laste gebracht van de ABR. Voorts zijn er in het verleden leningen afgesloten voor renovaties, waarvan een deel van de aflossing jaarlijks ten laste van de ABR wordt gebracht. Het uitcijferen van deze consequenties voert nu te ver. Maar het zal duidelijk zijn, dat over een jaar of twintig de portemonnee van de corporaties leeg zal raken. Dit is een beeld van de gemiddelde corporaties. Een deel van de corporaties is uiteraard rijker dan het gemiddelde. Een ander deel is armer en komt daardoor eerder in de problemen. Het concept van de nota die het ministerie onlangs naar de Tweede Kamer stuurde, is in wezen het voorschot op de gevolgen van deze problematiek. Het ministerie stelt dat de gemeenten de financiële verantwoordelijkheid dragen. Het rijk is weer niet thuis. “

Noten

(1) Als bronnen voor het vermelde cijfermateriaal is gebruikt gemaakt van: Normdifferentiatie 1984 (EIB-publicatie, samengesteld door J. Schellevis en J. J. van der Weyden). Nota toezicht toegelaten instellingen volkshuisvesting 1986 (ministerie VROM).

(2) Bij een gemiddelde investering van 30 000 gulden per woning en kosten vergelijkbare nieuwbouw van 90 000 gulden bedraagt de subsidie circa 40 procent.