

Vergaderjaar 1997–1998

26 003

Onderzoek afkoop subsidies beleggers en particuliere verhuurders

Nr. 3

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	2				
1	Inleiding	7				
1.1	Afkoop van woningsubsidies	7	4.2.3	Verkopen		22
1.2	Vragen aan Rekenkamer	8	4.2.4	Afkopen van en verkopen aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden		24
1.3	Aanpak en reikwijdte onderzoek	8	4.2.5	Vergelijkbaarheid met de afkoop van de NWI's		25
			4.2.6	Overige mogelijke juridische procedures tegen het Rijk		26
2	Het onderhandelingsproces	8	4.3	Risico's die niet in de onderhandelingen zijn betrokken		28
2.1	Inleiding	8	4.3.1	Verschillen tussen beleggers		28
2.2	Beschrijving stappen proces	8	4.3.2	Onduidelijkheid in accountantsprotocol		29
2.2.1	Overzicht	8	4.4	Conclusies		29
2.2.2	Mislukte eerdere onderhandelingen	9				
2.2.3	Vaststellen mandaat	10	5	Vergelijking met akkoord sociale huursector		30
2.2.4	Vorbereiding op de onderhandelingen	10	5.1	Inleiding		30
2.2.5	Eerste twee overleggen: aftasten standpunten	11	5.2	Akkoord sociale huursector		30
2.2.6	Position paper beleggers	12	5.3	Vergelijking door staatssecretaris van VROM		31
2.2.7	Derde overleg	12	5.4	Vergelijking door Rekenkamer		32
2.2.8	Globale overeenstemming	12	5.4.1	Aanpak proces		32
2.2.9	Overeenstemming	13	5.4.2	Uitkomst akkoorden		34
2.3	Ordelijkheid onderhandelingsproces	13	5.5	Conclusies		36
2.3.1	Normen	13				
2.3.2	Bevoegdheden	14	6	Conclusies en aanbevelingen		37
2.3.3	Verantwoordelijkheden en competenties	14	6.1	Conclusies		37
2.3.4	Interne afstemming	14	6.2	Aanbevelingen		38
2.3.5	Onderbouwing van de strategiekeuze	14				
2.3.6	Onderbouwing stappen onderhandelingsproces	15	7	Reactie staatssecretaris en nawoord Rekenkamer		38
2.4	Controleerbaarheid onderhandelingsproces	15	7.1	Reactie staatssecretaris		38
2.5	Zorgvuldigheid onderhandelingsproces	16	7.2	Nawoord Rekenkamer		41
2.6	Conclusies	16				
3	De fiscale compensatieregeling	17	Bijlage 1:	De dynamische kostprijsregelingen		43
3.1	Inleiding	17	Bijlage 2:	De ABP-planwoningen		45
3.2	Keuze voor compensatie	17	Bijlage 3:	Begrotingsconsequenties fiscale compensatieregeling		48
3.3	Raming bedrag	18	Bijlage 4:	Afkortingenlijst		49
3.4	Bevindingen	18				
3.5	Conclusies	19				
4	Risico's	19				
4.1	Inleiding	19				
4.2	Risico's die in de onderhandelingen zijn betrokken	19				
4.2.1	Juridische procedures over de hoogte van de subsidie	19				
4.2.2	Toekomstige uitgaven rijksbegroting	21				

SAMENVATTING

In december 1997 sloten het Rijk, de Vereniging van institutionele beleggers in vastgoed Nederland (IVBN) en de Raad voor onroerende Zaken (ROZ) een basisconvenant over de afkoop van woningsubsidies. De afzonderlijke beleggers zouden daarna dit convenant tekenen en hebben dat inmiddels voor een groot deel (90%) ook gedaan. Het ging hier om de afkoop van langlopende woningsubsidies van het Rijk aan beleggers, met de bedoeling de rijksfinanciën beter beheersbaar te maken en niet langer lasten naar de toekomst te verschuiven. In totaal was met de afkoop ruim f 1,4 miljard gemoeid. Een soortgelijk akkoord was eerder, in 1993, afgesloten met de woningbouwcorporaties uit de sociale huursector. In aansluiting daarop was reeds in 1993 met de beleggers onderhandeld over de afkoop van subsidieverplichtingen, maar dit overleg strandde omdat de eindbieden te ver uit elkaar lagen: f 1,2 miljard (Rijk) tegen f 1,6 miljard (beleggers).

De Rekenkamer onderzocht op verzoek van de Tweede Kamer de totstandkoming en de onderbouwing van het afkoopconvenant met de beleggers.

De woningsubsidies waarover het gaat vallen onder de zogenoemde dynamische kostprijsregelingen (dkp-regeling).

In het dkp-systeem worden woningen gesubsidieerd voor een periode van 50 jaar en wel zodanig dat over deze hele periode bezien minimaal een kostendekkende exploitatie gewaarborgd is. De hoogte van de jaarlijkse subsidie wordt berekend met behulp van onder andere een door het ministerie vastgesteld fictief huurverhogingspercentage, ook wel subsidie-afbraakpercentage genoemd. De laatste jaren was dit 5,5%. Een probleem doet zich voor wanneer de werkelijke huurstijging bij dit fictieve percentage achterblijft, zoals de laatste jaren het geval is. De subsidie valt dan te laag uit om een kostendekkende exploitatie mogelijk te maken, doordat uitgegaan wordt van hogere inkomsten dan de verhuurder in werkelijkheid heeft.

Hieronder volgt een overzicht van de door de Tweede Kamer gestelde vragen met een korte weergave van de antwoorden van de Rekenkamer.

– Zijn de onderhandelingen tussen het Rijk en de beleggers ordelijk en controleerbaar verlopen?

De Rekenkamer beoordeelde de ordelijkheid van het proces positief. Voor wat betreft de controleerbaarheid constateerde zij wel enkele tekortkomingen. Ten eerste kon de onderbouwing van de tijdens de onderhandelingen door het ministerie uitgevoerde berekeningen vanwege het beperkte tijdsbestek van het onderzoek niet volledig worden gecontroleerd.

Ten tweede ontbrak de exacte onderbouwing van het eindbod uit de eerste onderhandelingen in 1994. Dit eindbod speelde in de eindfase van de onderhandelingen in 1997 een niet te verwaarlozen rol bij het bepalen van de afkoopsom.

De Rekenkamer heeft voorts onderzocht of het Rijk in de onderhandelingen zorgvuldig heeft gehandeld. Zij concludeerde dat het Rijk in het algemeen zorgvuldig is omgegaan met zijn dubbele rol van onderhandelaar en algemeen bestuurder. Door zonder nadere analyse de methode van de IVBN/ROZ te accepteren om de totale afkoopsom te verdelen, heeft het ministerie op dit punt echter niet voldoende zorgvuldig gehandeld. Uit een analyse van de Rekenkamer blijkt dat de door de IVBN/ROZ gehanteerde verdeling voor de kleine beleggers relatief ongunstig uitpakt.

– Is het geraamde bedrag voor de compensatie van de fiscale effecten van de afkoopregeling van f 124 miljoen voldoende onderbouwd?

Eén van de voorwaarden van de beleggers was dat de afkoop niet mocht leiden tot een hogere belastingaanslag dan zij zouden hebben gekregen als er geen afkoop was geweest.

Een fiscale oplossing bleek niet haalbaar, een compensatieregeling wel. Het in eerste instantie als compensatie geraamde bedrag van f 124 miljoen was gebaseerd op een grove indeling van beleggers in categorieën belastingplichtigen. In een later stadium werd op basis van meer gedetailleerde gegevens een nieuw compensatiebedrag van f 115 miljoen geraamd.

De Rekenkamer concludeerde dat, gegeven de beschikbare informatie op het moment van ramen, de onderbouwing ervan voldoende was.

– Welke risico-analyses heeft het Ministerie van VROM laten uitvoeren en waren die analyses toereikend? Welke risico's zijn in het onderhandelingsproces betrokken? Zijn deze risico's afgedekt en zo ja, hoe?

De vraag betrof zowel de risico's voor de Staat als die voor de beleggers en huurders. De Rekenkamer kwam tot het oordeel dat de meeste door haar onderkende risico's in de onderhandelingen waren betrokken. In enkele gevallen was geen of een onvoldoende risico-analyse uitgevoerd. Vrijwel alle risico's waren afgedekt.

De belangrijkste financiële risico's voor de Staat waren:

– *Rechtszaken*

Er lopen twee soorten procedures tegen het Ministerie van VROM. Eén betreft de hoogte van het toegepaste subsidie-afbraakpercentage. De beleggers vinden dat het ministerie een te hoog percentage toepast. De andere zaak betreft de ontdynamisering. Dit is een variant van de dkp-regeling waarin de subsidie zo wordt vastgesteld dat kostendekkende exploitatie bij een gegeven huurniveau mogelijk is zonder rekening te houden met toekomstige stijgingen of dalingen van de huur. In de sociale huursector was sprake van een situatie waarin de ontdynamisering had plaatsgevonden, wat een hogere afkoopsom oplevert. De beleggers eisen van het ministerie een gelijke behandeling. Verlies van de rechtszaak zou de Staat in beide gevallen honderden miljoenen guldens extra kunnen kosten.

Het risico dat het ministerie de rechtszaken verliest is redelijk afgedekt. Het Ministerie van VROM is overeengekomen dat de individuele beleggers die akkoord gaan met de afkoop – inmiddels meer dan 90% van alle beleggers – verklaren af te zien van alle lopende rechtszaken tegen de Staat. Dit betekent dat nog slechts het kleine aantal beleggers dat niet meedoet met de afkoop een juridische procedure tegen de Staat kan doorzetten.

– *Begrotingsrisico's*

Het huidige dkp-systeem is een open-einderegeling. De jaarlijkse subsidie-uitgaven zijn sterk afhankelijk van met name de rente en het subsidie-afbraakpercentage. Indien de subsidies niet worden afgekocht is het risico groot dat de uitgaven sterk zullen stijgen. Met het afkoopakkoord zijn de risico's weggenomen.

Risico's in de sfeer van het volkshuisvestingsbeleid waren:

– *Verkoop van woningen nadat beleggers het afkoopbedrag, gebaseerd op subsidies voor 50 jaar, hebben geïncasseerd.*

Onder de dkp-regeling geldt in principe een verkoopverbod van de woningen gedurende de eerste 20 jaar. Bij verkoop aan een niet-verhuurder vervalt de subsidie voor de resterende periode. Onder de afkoopregeling vervalt het verkoopverbod en mag bovendien na

verkoop van de woning het verkregen afkoopbedrag behouden worden.

Het ministerie heeft dit risico onvoldoende geanalyseerd.

Het meent dat het aantal verkopen na afsluiten van het akkoord niet snel zal toenemen. Dit risico is door het ministerie wel in de onderhandelingen ingebracht als argument om de afkoopsom niet te hoog te stellen. In welke mate juist dit argument tot een lagere afkoopsom heeft bijgedragen, is niet na te gaan. Gezien de gekozen wijze van onderhandelen is dat niet meer dan logisch. Het risico van versnelde verkoop is niet afgedekt.

- *Verkoop van woningen aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden.*

Om dit risico af te dekken is overeengekomen dat elke institutionele belegger en particuliere verhuurder die meedoet aan de afkoop een gedragscode ondertekent.

Naar de mening van de Rekenkamer is daarmee dit risico niet afgedekt. Wel is zij van mening dat deze gedragscode een belangrijk signaal is dat zowel het Ministerie van VROM als de beleggers het risico serieuze aandacht geven.

- Kan de Rekenkamer de aanpak en uitkomst van de voorgestelde afkoopregeling vergelijken met het akkoord met de toegelaten instellingen en zijn kanttekeningen bij de voorgestelde afkoopregeling op hun plaats?

De opzet van deze afkoopoperatie is vergelijkbaar met die in de sociale huursector. Enkele negatieve punten van toen zijn deze keer vermeden. Wel merkt de Rekenkamer op dat de staatssecretaris zijn toezegging van destijds om de financiële effecten van langlopende en omvangrijke operaties over de gehele looptijd in kaart te brengen in de presentatie aan de Tweede Kamer niet is nagekomen.

De staatssecretaris van VROM vergeleek de twee akkoorden op basis van het gemiddelde subsidie-afbraakpercentage: 4,65 (sociale huursector) tegen 4,45 (beleggers). Puur op basis van deze beide subsidie-afbraakpercentages komt het akkoord met de beleggers iets gunstiger uit de vergelijking van de staatssecretaris dan het akkoord met de sociale huursector, zo stelde de Rekenkamer vast. De staatssecretaris kwam op basis van zijn vergelijking tot de conclusie dat het akkoord met de beleggers evenwichtig was ten opzichte van dat met de sociale huursector.

De Rekenkamer kon de gegevens die de staatssecretaris heeft gebruikt om zijn stelling te onderbouwen door de beperkte tijd niet controleren. Zij achtte daarnaast de stelling niet voldoende onderbouwd.

Volgens de Rekenkamer zou een vergelijking vanuit de praktische exploitatiemogelijkheden in beide sectoren meer voor de hand hebben gelegen. Ook had aandacht geschonken moeten worden aan andere verschillen tussen de twee sectoren. Indien de beide akkoorden vanuit deze invalshoeken vergeleken worden, blijkt daaruit overigens dat het akkoord met de sociale huursector iets gunstiger uit de vergelijking komt.

Een en ander leidt bij de Rekenkamer niet tot kanttekeningen bij de voorgestelde afkoopregeling. Overigens valt op dat in beide sectoren het risico speelt dat wordt verkocht aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden. Over de omvang van dit risico was geen informatie beschikbaar.

Slotbeschouwing

De afkoopregeling als zodanig leidt bij de Rekenkamer niet tot kanttekeningen. Wel vragen naar haar mening enkele risico's op het gebied van de volkshuisvesting nadere aandacht, te weten het risico dat betaalbare

woningen worden onttrokken aan de voorraad huurwoningen en het risico dat woningen worden verkocht aan verhuurders die niet als goed verhuurder optreden. Zij beveelt in dit verband aan dat het Ministerie van VROM:

- de komende jaren volgt hoeveel betaalbare woningen (met een huur beneden circa f 800 per maand) aan huurders worden verkocht, zodat duidelijk wordt in hoeverre deze woningen worden onttrokken aan de voorraad betaalbare huurwoningen;
- in de komende jaren nagaat in hoeverre beleggers voormalige dkp-woningen verkopen aan andere beleggers. Daarmee zouden tevens de ervaringen met de gedragscode geëvalueerd kunnen worden.

De Rekenkamer merkt verder op dat door het akkoord open-einde regelingen met grote financiële onzekerheden voor de Staat voor verreweg het grootste deel worden afgekocht. Daarmee wordt een belangrijk doel van de afkoop bereikt. Hetzelfde resultaat is gerealiseerd in de sociale huursector en kan behaald worden door de in bespreking zijnde afkoop van de Niet Winstbeogende Instellingen (NWI's).

De Rekenkamer komt op grond van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen, die mogelijk hun nut kunnen bewijzen bij een toekomstige afkoopoperatie met de NWI's:

- om de controleerbaarheid van de onderhandelingen en de onderbouwing daarvan te waarborgen moeten in ieder geval de originele bestanden beschikbaar blijven voor controles en moeten deze gekoppeld zijn of snel te koppelen zijn aan operationele systemen;
- bij een volgende afkoopoperatie dienen zo volledig mogelijke analyses van potentiële risico's voor alle betrokken partijen te worden gemaakt met het oog op het zo goed en volledig mogelijk afdekken van deze risico's;
- het Ministerie van VROM dient zich inzicht te verschaffen in de consequenties van de overeengekomen afkoopbedragen voor alle bij de afkoop betrokken instellingen;
- bij een volgende afkoopoperatie dienen de financiële consequenties ervan over de gehele looptijd zichtbaar te worden gemaakt, conform een eerdere toezegging van de staatssecretaris van VROM;
- wanneer de staatssecretaris van VROM straks de afkoop van de subsidies aan de NWI's wil vergelijken met die van de beleggers, zoals hij reeds aan de Tweede Kamer heeft toegezegd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, nr. 46), dient hij concreet te maken op welke wijze hij deze vergelijking wil gaan uitvoeren en dienen alle relevante aspecten in de vergelijking te worden betrokken.

Reactie staatssecretaris en nawoord Rekenkamer

De staatssecretaris van VROM reageerde mede namens de Minister van Financiën op het rapport. Hij kon zich in de belangrijkste conclusies vinden. Het lag in zijn bedoeling bij de voorgenomen afkoopoperatie met NWI's zoveel mogelijk rekening te houden met de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen. Op enkele punten maakte hij een kanttekening, namelijk:

De aanmerking op de controleerbaarheid van het onderhandelingsproces vanwege het ontbreken van de exacte onderbouwing van het eindbod uit de eerste onderhandelingen in 1994.

Volgens de staatssecretaris heeft dit eindbod alleen aan de zijde van de beleggers een rol gespeeld, en is het ontbreken van de onderbouwing van dit eindbod van geen enkele invloed op de controleerbaarheid van het onderhandelingsproces.

Volgens de Rekenkamer was het afkoopbedrag waarover overeenstemming is bereikt het gemiddelde van de eindboden van het ministerie en de beleggers uit de vorige onderhandelingsronde, herrekend door de beleggers. Er is dus wel degelijk een verband tussen de controleerbaarheid van de onderhandelingen en de onderbouwing van het eindbod van het ministerie.

De belangen van de «kleine beleggers»

Volgens de staatssecretaris heeft hij in het geheel geen verdelings-systematiek ontwikkeld. Uit analyses blijkt volgens hem dat kleine beleggers relatief gunstige dkp-complexen bezitten. Tevens wijst hij op de communicatieve inspanningen die naar alle belanghebbenden zijn verricht. Beide constatering geven hem de overtuiging dat met de belangen van de kleine beleggers zorgvuldig is omgegaan.

De Rekenkamer benadrukt dat de kern van haar commentaar is dat het Ministerie van VROM heeft nagelaten te analyseren of de gekozen verdelingsystematiek nadelige effecten heeft voor bepaalde groepen beleggers, in verhouding tot andere mogelijke verdelingsmethoden.

Verkoop van woningen aan anderen dan beleggers

De staatssecretaris betwijfelt of nader onderzoek hierover meer – en vooral: betrouwbaarder – informatie zou hebben opgeleverd. Volgens hem is voornamelijk van belang dat er uit het oogpunt van de volkshuisvesting geen bezwaar tegen bestaat wanneer woningen aan bewoners worden verkocht.

Omdat het daarbij vermoedelijk vooral zal gaan om woningen in het duurdere huursegment, ziet hij voornamelijk geen aanleiding om dit punt de komende jaren te volgen.

Verkoop van woningen aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden

De staatssecretaris is in overleg met IVBN, ROZ en Aedes (de landelijke koepel van woningcorporaties) om voor alle woningen die door de leden van deze verenigingen worden geëxploiteerd – dus niet slechts voor de dkp-woningen – een toetsbare gedragscode voor verkoop en beheer van huurwoningen te ontwikkelen. Daarbij kan dan tevens de aanbeveling van de Rekenkamer aan de orde komen om in de komende jaren na te gaan in hoeverre beleggers voormalige dkp-woningen aan andere beleggers verkopen. Overigens wijst hij erop dat het door de Rekenkamer gesignaleerde risico zich ook in volle omvang voordoet indien er niet wordt afgekocht.

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de voornemens van de staatssecretaris.

Vergelijking met het akkoord met de sociale huursector

Volgens de staatssecretaris dient de vergelijkingsmaatstaf voort te vloeien uit het bereikte akkoord. De essentie daarvan is – voor het Rijk – de afkoop

van bestaande en toekomstige subsidieverplichtingen. Daarbij is het subsidieafbraakpercentage de enige voor het Rijk relevante vergelijkingsfactor.

Volgens de Rekenkamer moeten beide akkoorden met name vergeleken worden vanuit hun waarde voor de verhuurders, dus vanuit de mogelijkheden die ze in de praktijk opleveren om tot sluitende exploitatie te komen. De achterliggende vraag is immers of niet één van beide sectoren onevenredig wordt bevoordeeld. Tevens hadden de verschillen tussen de twee sectoren mee moeten wegen in de vergelijking van de twee akkoorden.

De staatssecretaris heeft nagelaten te reageren op de opmerking van de Rekenkamer over het niet nakomen van zijn eerdere toezegging om bij een zo verstrekende afkoopregeling de financiële consequenties over de gehele looptijd zichtbaar te maken. De Rekenkamer gaat ervan uit dat bij de nog komende afkoopoperatie met betrekking tot de NWI's wél de financiële consequenties over de gehele looptijd zichtbaar worden gemaakt.

1 INLEIDING

1.1 Afkoop van woningsubsidies

Op 12 december 1997 sloten het Rijk, de Vereniging van institutionele beleggers in vastgoed Nederland (IVBN) en de Raad voor onroerende zaken (ROZ) een basisconvenant over de afkoop van woningsubsidies. De afkoop heeft betrekking op de subsidies die vallen onder de zogenoemde dynamische kostprijsregelingen (zie bijlage 1 voor een toelichting). De afkoop omvat de subsidies op 66 812 woningen van 269 institutionele beleggers en particuliere verhuurders (hierna samen te noemen «beleggers»). Er is een bedrag mee gemoeid van f 1 410,5 miljoen, waarvan f 1 373 miljoen wordt verdeeld over de beleggers die meedoen met de afkoop. De resterende f 37,5 miljoen wordt aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) betaald als bijdrage aan de verkoop van 6 455 ABP-planwoningen aan enkele woningcorporaties. Het ABP had de verkoop van deze woningen als voorwaarde verbonden aan het doorgaan van de afkoop.

In het convenant met de IVBN/ROZ zijn enkele voorwaarden gesteld aan het doorgaan van de afkoop:

- de vijf grootste beleggers, die ieder recht hebben op meer dan 4% van de afkoopsom, dienen alle akkoord te gaan;
- het aantal deelnemers dient zo groot te zijn dat minimaal 85% van de afkoopsom door het Rijk moet worden uitbetaald;
- de Tweede Kamer der Staten Generaal moet akkoord gaan met de afkoop.

Het akkoord met de beleggers past in het streven van het Rijk om langlopende subsidies af te kopen, waardoor een betere beheersing van rijksfinanciën mogelijk wordt en lasten niet meer naar de toekomst worden verschoven. Het akkoord sluit aan bij het afkoopakkoord met de sociale huursector van 16 november 1993.

De afkoop van de sociale huursector is geregeld in de Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting (Staatsblad 1995, nr. 313). De Rekenkamer onderzocht deze afkoopoperatie in 1995 (Balansverkortings Volkshuisvesting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 817, nrs. 11 en 12). Met deze afkoop was f 30,5 miljard gemoeid.

1.2 Vragen aan Rekenkamer

De Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Commissie voor de Rijksuitgaven hadden behoefte aan een extern onderzoek naar de totstandkoming en de onderbouwing van de afkoop van subsidies aan beleggers. Hoewel het betrokken bedrag vergeleken met de eerste afkoopoperatie gering is, is een cruciaal verschil dat er nu sprake is van afspraken met instellingen voor welke het winsttoogmerk leidend principe is. Volgens de commissies loopt het Rijk, deze situatie in overweging nemend, het risico dat de afkoop op de wat langere termijn onvoordelig uitpakt.

Op 15 april 1998 leidde dit tot het verzoek van de Tweede Kamer der Staten Generaal om een onderzoek naar de afkoop van de beleggers-subsidies te doen. De gestelde vragen hadden betrekking op:

- de ordelijkheid en controleerbaarheid van het onderhandelingsproces (behandeld in hoofdstuk 2);
- de onderbouwing van de fiscale compensatieregeling (hoofdstuk 3);
- de mate waarin risico's zijn onderkend en afgedekt (hoofdstuk 4);
- de vergelijking met het akkoord met de sociale huursector (hoofdstuk 5).

De Rekenkamer ging op het verzoek in. Zij verrichtte het onderzoek in de periode van 15 april tot 20 mei 1998. Op 4 juni zijn de bevindingen en conclusies aan de staatssecretaris van VROM en de minister van Financiën voorgelegd. De bewindslieden reageerden op 9 juni 1998.

1.3 Aanpak en reikwijdte onderzoek

Gezien de beperkte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was heeft de Rekenkamer zich bij het onderzoek een aantal beperkingen moeten opleggen. In het algemeen heeft de Rekenkamer bij de beoordeling van de door het Ministerie van VROM aangeleverde informatie een afweging moeten maken tussen een toets op plausibiliteit en diepergaande controles.

Zo heeft zij de in de berekeningen gehanteerde databestanden niet op juistheid kunnen controleren. Deze zijn echter indirect onderwerp van de normale jaarlijkse accountantscontrole. Uit deze controle zijn de afgelopen jaren geen wezenlijke onzekerheden of fouten gebleken. De Rekenkamer baseert zich op deze uitkomsten.

2 HET ONDERHANDELINGSPROCES

2.1 Inleiding

De eerste vraag van de Tweede Kamer der Staten Generaal was:

- kan de Algemene Rekenkamer inzicht geven in het onderhandelingsproces dat heeft geleid tot de afkoopsom van f 1,4 miljard en zijn de onderhandelingen ordelijk en controleerbaar verlopen?

2.2 Beschrijving stappen proces

2.2.1 Overzicht

In schema 1 zijn de verschillende stappen in het onderhandelingsproces weergegeven. Per stap volgt hier een korte toelichting.

2.2.2 Mislukte eerdere onderhandelingen

Al in 1993, kort na de afkoopoperatie in de sociale sector, is onderhandeld over een mogelijke afkoop van de beleggerssubsidies. In 1994 bleek echter het verschil in uitgangspunten onoverbrugbaar (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 400, nr. 37). Het eindbod van het Rijk bedroeg f 1,2 miljard gulden (afkoop per 1-1-1995), terwijl de beleggers niet lager wilden gaan dan f 1,6 miljard. De onderbouwing van het bedrag van f 1,2 miljard is niet meer precies te achterhalen.

Schema 1. Overzicht van het verloop van het onderhandelingsproces (bedragen x f 1 miljoen)

datum/fase proces	Ministerie van VROM	bod	bod	Beleggers
einde onderhandelingen 1994	eindbod, peildatum 1-1-1995	1 200	1 600	eindbod, peildatum 1-1-1995
eind 1995 – oktober 1996: interne voorbereidingen, VROM, mandaat minister van Financiën en staatssecretaris van VROM; instemming Ministerraad, mits akkoord evenwichtig is ten opzichte van resultaat akkoord sociale huursector	mandaat, peildatum 1-1-1998	1 250		
eerste overleg 5-11-1996	aftasten	geen	geen	aftasten
tweede overleg 12-12-1996	start bod, peildatum 1-1-1998, herrekeningen van het eindbod uit 1994 + f 100 miljoen	1 000	geen	toezegging position paper met eigen standpunten
begin januari 1997, position paper beleggers			2 970	peildatum 1-1-1998, uitgangspunten: rechtszaken worden gewonnen, dus lage subsidie-afbraak en ontdynamisering
derde overleg 14-1-1997, bespreking wettelijke of vrijwillige regeling, wel/niet flankerend beleid	inbrengen argument verkoop voor einde exploitatieduur; hierdoor krijgen de beleggers meer subsidie dan in de huidige situatie		1 600 à 1 800	bod ministerie volgens beleggers onjuist berekend. Had f 1 240 miljoen moeten zijn op basis uitgangspunten VROM (bedrag berekend op basis van parameters). Tegenbod afhankelijk van uitgangspunten: op basis van parameters f 1 800 miljoen; op basis bedrag benadering f 1 600 miljoen. Bedragen op peildatum 1-1-1998
januari-maart 1997; intern overleg	ministerie berekent dat een bedrag van f 1,4 miljard precies tussen beide boden in ligt. Streeft er naar om binnen mandaat van f 1,25 miljard uit te komen.			
vierde overleg 9-4-1997; VROM doet vervolgbod, beleggers reageren met eindbod. Op basis van eindbod beleggers globale overeenstemming; afspraken over aanpak problematiek ABP-planwoningen en fiscale compensatieregeling;	vervolgbod, peildatum 1-1-1998	1 200	1 373	eindbod op basis van vervolgbod VROM; het bedrag is het gemiddelde van de naar het heden omgerekende eind boden uit 1994 van het Rijk en de beleggers, peildatum 1-1-1998
april- november 1997: nadere invulling en onderbouwing: akkoord over vrijwillige deelname en over verdeling subsidies door IVBN/ROZ.				
1-9-1997: ophoging mandaat door minister van Financiën en staatssecretaris van VROM	nieuw mandaat, peildatum 1-1-1998	1 373		
november 1997: overeenstemming tussen beleggers en VROM op vrijwel alle punten. Nog enkele details uit te werken.	overeenstemming	1 373	1 373	overeenstemming

datum/fase proces	Ministerie van VROM	bod	bod	Beleggers
28 november concept-convenant in Ministerraad		1 373 + 37,5 voor ABP- plan- woningen	1 373 + 37,5 voor ABP- plan- woningen	
12 december 1997: berichtgeving over akkoord aan Tweede Kamer				

2.2.3 Vaststellen mandaat

Als voorbereiding op de hernieuwde onderhandelingen was een mandaat nodig, waarbinnen de onderhandelaars namens de bewindslieden van VROM en Financiën toezeggingen konden doen. In de berekeningen door het Ministerie van VROM van de gewenste hoogte van het mandaat werd op basis van verschillende subsidie-afbraakpercentages en rente niveaus een aantal varianten opgenomen. De geraamde benodigde afkoopsommen varieerden van f 380 miljoen tot f 2 813 miljoen. In juli 1996 is een mandaat overeengekomen tussen de Staatssecretaris van VROM en de Minister van Financiën. Dit was vastgesteld op f 1,25 miljard, met de aantekening dat een en ander opnieuw moest worden voorgelegd indien een hoger bedrag nodig zou blijken. In september 1996 ging de Ministerraad akkoord op voorwaarde dat het resultaat van de onderhandelingen evenwichtig moest zijn ten opzichte van het akkoord met de sociale sector.

2.2.4 Voorbereiding op de onderhandelingen

Volgens VROM was er noch reden noch ruimte voor afwijkingen van de aannames die in het bruteringsakkoord met de sociale sector zijn gemaakt. Het ging immers om veronderstellingen op lange termijn, die drie jaar later niet plotseling heel anders konden zijn. Daarmee lagen de waarden vast voor de rente (7%) en de inflatie (3%). Voor de afkoop van de dkp-verplichtingen in de sociale sector was gerekend met 5% subsidie-afbraak (enigszins verminderd door flankerend beleid), een percentage dat duidelijk boven de te verwachten huurstijging lag. Dit was mogelijk omdat de corporaties flinke winsten hadden gemaakt op niet-dynamische subsidieregelingen. De sociale sector als geheel, dus inclusief de complexen die niets met de dkp-regeling te maken hadden, zou bij de toenmalige vooruitzichten renderend kunnen zijn bij een huurstijging van 3,8% tot 2010 en 3% daarna. Omdat de betrokken beleggers relatief minder niet-dynamisch gesubsidieerd woningbezit en een hoger percentage gedynamiseerd dkp-bezit hadden dan corporaties, was een lager subsidie-afbraakpercentage op zijn plaats (4 tot 4,5), zo redeneerde het Ministerie van VROM tijdens de voorbereidingen.

Als verdere voorbereiding werd vanuit drie waarderingsgrondslagen berekend hoe hoog de afkoopsom zou moeten zijn om te zorgen dat de beleggers het hun toegezegde rendement behalen:

- uitgaande van de beleggingswaarde (berekend volgens de methodiek van de beleggers zelf) zou dit f 2,2 miljard zijn;
- uitgaande van de bedrijfswaarde van het woningbestand spelen onzekere factoren zoals de toekomstige huur- en rente-ontwikkeling een grote rol. De benodigde afkoopsom schommelde dan tussen f 0,9 miljard en f 2,1 miljard;
- uitgaande van een verkoopwaarde van f 180 000 tot f 200 000 in onbewoonde staat (overigens een globale schatting van het Ministerie

van VROM) resulteerde een afkoopsom tussen f 0,6 miljard en f 2,0 miljard.

Het Ministerie van VROM stelde in oktober 1996 dat in eerste instantie vanuit de bedragen onderhandeld moest worden en pas later de bijbehorende parameters moesten worden vastgesteld.

Bij al deze mogelijkheden gaf het ministerie een zekere onder- en bovengrens aan:

- het mandaat diende in elk geval hoger te liggen dan het eindbod van het DGVH in januari 1994, dus hoger dan f 907 miljoen per 1-1-1998¹, gezien «een potentieel verlies in de beroepszaak met betrekking tot de 5,5% subsidieafbraak en een door het Rijk ingezet gematigd huurbeleid»;
- een subsidie-afbraakpercentage onder de 3,8 was zeker niet verdedigbaar, gezien het bruteringsakkoord met de sociale sector dat (rekening houdend met flankerend beleid en winsten uit andere regelingen) sluitende exploitatie van het gehele woningbestand bij een huurstijging van 3,8% tot 2010 mogelijk maakte. Daarmee lag de bovengrens rond f 2 miljard.

2.2.5 Eerste twee overleggen: aftasten standpunten

In de eerste twee overleggen tussen het Ministerie van VROM en de IVBN/ROZ als vertegenwoordiger van de beleggers (november 1996) werden de standpunten afgetast.

De belangrijkste punten waren:

- overwinsten: volgens het ministerie konden sommige beleggers veel meer overwinsten maken dan andere. Het voorstel was om ruimte voor flankerend beleid te maken voor de verevening tussen beleggers. De beleggers zagen hiervoor echter nauwelijks of geen reden, aangezien de mogelijkheid tot overwinsten voor hen juist een belangrijk element in de investeringsbeslissingen had gevormd;
- subsidie-afbraakpercentage: het ministerie bracht de overwinsten als een argument om het subsidieafbraakpercentage hoger vast te stellen dan de te verwachten huurstijgingen. De IVBN gaf aan, dat zij bij het Europees Hof een procedure voorbereidde tegen het subsidieafbraakpercentage van 5,5%, dat het Rijk hanteerde in de dkp-subsidies vanaf 1995. De beleggers zegden echter toe dat alle beroepsprocedures zoveel mogelijk vertraagd zouden worden om de onderhandelingen niet te belasten;
- verkoop van gesubsidieerde woningen: volgens het ministerie zou na afkoop van de subsidieverplichtingen verkoop mogelijk zijn, waarbij de beleggers het hele afkoopbedrag mochten behouden. Dit zou van invloed moeten zijn op de afkoopsom. De beleggers relativeerden de te verwachten aantallen verkochte woningen echter sterk.

De grootste belegger, het ABP, bracht naar voren dat een oplossing gevonden moest worden voor een specifiek deel van zijn woningen, 6 455 zogenoemde ABP-planwoningen.

Deze werden in een bijzondere constructie door corporaties geëxploiteerd onder een bepaalde rendementsgarantie aan het ABP. Het ABP gaf aan niet mee te werken aan een afkoopregeling als hiermee geen rekening werd gehouden (zie ook bijlage 2).

Het resultaat van deze eerste overleggen was een eerste bod van het Ministerie van VROM, op basis van de eindbieden uit de vorige onderhandelingen. Volgens het ministerie bedroegen deze, verminderd met de intussen uitgekeerde subsidies, f 1,3 miljard (beleggers) en f 0,9 miljard (Rijk). Het ministerie bood nu hoger: f 1 miljard². De beleggers zegden toe, hierover een «position paper» op te zullen stellen.

¹ Dit bedrag is berekend als het nominale bedrag van het eindbod van f 1,2 miljard per 1-1-1995, verminderd met het nominale bedrag van de in 1995–1997 uitgekeerde en uit te keren betalingen. Vervolgens is het omgekeerd in een «variant» met een afbraakpercentage van 4,57% vanaf 1-1-1998 (dit komt uit op een bedrag van f 905 miljoen).

² Dit bedrag wordt noch in het verslag van VROM noch in het verslag van de ROZ/IVBN van het overleg genoemd; het staat echter expliciet in een VROM-memo.

Het ministerie stelde het complete basisbestand met alle relevante gegevens per woningcomplex ter beschikking van de beleggers.

2.2.6 Position paper beleggers

Het toegezegde «position paper» werd begin 1997 gepresenteerd. Daarin kwamen onder andere de volgende punten aan de orde:

- een subsidie-afbraakpercentage hoger dan de werkelijke gemiddelde huurstijging in verband met overwinsten op andere complexen wezen de beleggers af. Ze gingen ervan uit dat de subsidie-afbraak gelijk zou zijn aan de gemiddelde werkelijke huurstijging, die op basis van verwachtingen van het Centraal Plan Bureau werd geschat op 3,3% vanaf 1-1-1997. Ze gingen verder uit van ontdynamisering vanaf het elfde jaar van de subsidieperiode.
De contante waarde van de subsidie die men vanaf 1 januari 1997 zou ontvangen, werd daarmee bepaald op f 3,0 miljard;
- gedurende de onderhandelingen zouden juridische procedures worden opgeschort of ingetrokken zonder dat daarmee rechten verloren zouden gaan;
- het afkoopakkoord moest een vrijwillig convenant zijn, geen wettelijke regeling.

2.2.7 Derde overleg

In het derde overleg (januari 1997) bracht het Ministerie van VROM wederom het element van verkoop vóór het einde van de exploitatieduur in als argument om de afkoopsom uit het position paper van de beleggers te hoog te noemen. De beleggers stelden dat verkoop van zoveel elementen afhangt, dat hiermee geen rekening gehouden kon worden bij de bepaling van de hoogte van het bedrag.

De beleggers vonden op hun beurt het bod van het Ministerie van VROM (f 1 miljard) veel te laag, ook vanuit de argumentatie van het ministerie zelf. In de «vertaling» van het eindbod uit 1994 had het ministerie namelijk geen rekening gehouden met de rente, maar het nominale bod verminderd met het nominale bedrag van de uitgekeerde subsidies. Een juiste vertaling zou uitkomen op circa f 1,1 miljard. Samen met de toegezegde verhoging van f 100 miljoen zou het bod van het ministerie dus op f 1,2 miljard moeten uitkomen, zo stelden de beleggers. Het ministerie bracht daartegen in, dat de vertaling op andere wijze had plaatsgevonden, namelijk door het subsidie-afbraakpercentage dat met het toenmalige bod overeenkwam te combineren met het huidige woningbestand¹. De beleggers vonden dit niet acceptabel, omdat het voor hen niet controleerbaar was, aangezien nooit in termen van parameters was onderhandeld. Ze brachten desgevraagd een tegenbod uit in twee varianten: gebaseerd op een parameterbenadering: f 1,8 miljard (tegenover het bod van f 1 miljard van het ministerie), en gebaseerd op een bedragbenadering: f 1,6 miljard (tegenover het bod van f 1,2 miljard, de interpretatie van de beleggers van het bod van het ministerie)². Het ministerie meldde dat het zich intern moest beraden.

2.2.8 Globale overeenstemming

Intern stelde het Ministerie van VROM dat een bedrag van f 1,4 miljard halverwege de boden van het ministerie en de beleggers lag³. Dit correspondeerde met een subsidieafbraakpercentage van 4,43%, teruggerekend naar 1-1-1995. De feitelijke verkoop van dkp-woningen in 1995 en 1996 was te beperkt geweest om op basis daarvan het bod van f 1,4 miljard te verlagen. In een notitie aan de staatssecretaris werd verzocht het mandaat te verruimen, maar werd de mogelijkheid open

¹ Zoals aangegeven in voetnoot 1, heeft het ministerie het bedrag van f 907 miljoen wel degelijk berekend door nominale waarden van het eindbod te verminderen met nominale waarden van de uitgekeerde subsidies. Maar het bod van f 1,2 miljard per 1-1-1995 bleek tevens overeen te komen met een subsidie-afbraak van 4,57% per 1-1-1995, bij een inflatie van 3%, een rente van 7% en een disconto van 6,75%. Datzelfde afbraakpercentage, toegepast per 1-1-1998, bleek vervolgens met dezelfde overige parameters te resulteren in f 905 miljoen.

² Dit betekent niet dat de beleggers nu zelf met nieuwe onderbouwingen kwamen. Ze dachten niet in termen van parameters, maar van bedragen. Het bod van f 1,6 miljard kwam neer op een herhaling van hun oude bod per 1-1-1995, na aftrek van subsidie en bijtelling van rente. Het bod van f 1,8 miljard lag hier f 200 miljoen boven, om de parameterbenadering van het Ministerie te compenseren.

³ Het ministerie had aangeboden f 100 miljoen boven het oude eindbod uit 1994 te gaan. Via de «parameterbenadering» zou dit vertaald worden naar f 1 miljard per 1-1-1998; de beleggers stelden daar f 1,8 miljard tegenover. Via een benadering waarin rente wordt berekend over het oude bod en uitgekeerde subsidies, komt men op f 1,23 miljard. De beleggers hadden daar f 1,6 miljard tegenover gesteld.

gelaten dat toch een onderhandelingsresultaat binnen het mandaat mogelijk zou zijn.

In het overleg van april 1997 deed het Ministerie van VROM een bod van f 1,2 miljard. De beleggers deden vervolgens een eindbod van f 1 373 miljoen, het gemiddelde van de bedragen die volgen uit herrekening van de «oude» eindboden per 1-1-1995, de inmiddels verstrekte subsidies en de rente op oude eindboden en subsidies. In overleg met de minister van Financiën stelde het Ministerie van VROM dat dit in principe bespreekbaar was, maar verdere uitwerking vergde. Daarvoor werd een werkgroep met beide partijen gevormd, die ook een oplossing moest vinden voor de compensatie van fiscale verliezen als gevolg van de afkoop. In een parallel hieraan verlopend overleg moest eveneens een oplossing worden gevonden voor de afkoop van de ABP-planwoningen.

2.2.9 Overeenstemming

In de werkgroep werden de partijen het in de periode april–november 1997 eens over de volgende punten:

- beide partijen wilden een vrijwillige regeling;
- afgesproken werd dat alle grote beleggers (met elk meer dan 4% van de afkoopsom) deel zouden nemen, om uit te sluiten dat alsnog forse financiële risico's voor het Rijk zouden overblijven;
- het akkoord zou alleen doorgaan als er een deelname was voor 85% van de afkoopsom; bij een lager percentage zou het Rijk wel de mogelijkheid hebben om het akkoord toch te laten doorgaan. De verdeling van het bedrag, dus de toerekening per complex, zou gebeuren door de IVBN/ROZ;
- de beleggers zouden zelf het bedrag verdelen. Als grondslag voor de verdeling kozen zij de afkoopsom die ze eigenlijk gerechtvaardigd achtten: f 2 970,7 miljoen. Alle toe te kennen bedragen werden vanuit dit totaal berekend en vervolgens naar rato verlaagd omdat in werkelijkheid voor de afkoop «slechts» f 1 373 miljoen te verdelen was;
- om het risico te beperken dat aan verhuurders wordt verkocht die de woningen niet als een goed huisvader zouden gaan beheren en verhuren, zou een gedragscode worden opgesteld;
- over de ABP-planwoningen werd afgesproken dat deze aan de corporaties die ze beheerden zouden worden verkocht met een Rijksbijdrage van f 37,5 miljoen, bovenop de afkoopsom van f 1 373 miljoen (zie ook bijlage 2);
- voor particulieren en ondernemingen die fiscaal nadeel zouden ondervinden als zij door de afkoop een bedrag ineens zouden ontvangen, zou een compensatieregeling komen (zie hoofdstuk 3);
- beleggers zouden bij afkoop afzien van verdere juridische procedures.

Op 28 november 1997 werd het Convenant aangeboden aan de Ministerraad.

2.3 Ordelijkheid onderhandelingsproces

2.3.1 Normen

De Rekenkamer merkt onderhandelingsprocessen als ordelijk aan, als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de bevoegdheden om namens het Rijk te onderhandelen zijn duidelijk vastgelegd;
- de verantwoordelijkheden en competenties binnen de onderhandelingsdelegatie van het Rijk zijn duidelijk afgebakend en wel zodanig, dat optimaal gebruik wordt gemaakt van technisch-inhoudelijke competenties en onderhandelingsvaardigheden;

- de onderhandelingsdelegatie spreekt intern kort voor elke onderhandelingsronde de nieuwste stand van zaken door en zorgt voor een goede interne afstemming tussen de leden van de delegatie;
- de standpunten die de delegatie wil innemen worden tevoren helder onderbouwd en staan in een logisch verband met de gekozen onderhandelingsstrategie; de standpuntwijzigingen en concessies die tijdens elke onderhandelingsronde zijn gedaan worden achteraf duidelijk verantwoord.

2.3.2 Bevoegdheden

De financiële marges waarbinnen de onderhandelingsdelegatie van het Rijk kon onderhandelen waren duidelijk vastgelegd. Ze heeft zich hier ook nauwgezet aan gehouden. Voor het uiteindelijke bedrag, dat buiten deze marges lag, is opnieuw mandaat van de minister van Financiën en de staatssecretaris van het Ministerie van VROM gevraagd en gekregen. Een afschrift van het stuk waarin de staatssecretaris van VROM en de minister van Financiën de ambtelijke delegatie toestemming gaven om te overleggen met de delegatie van de beleggers over een mogelijk afkoopakkoord is door de Rekenkamer niet aangetroffen. Desgevraagd antwoordde het ministerie dat deze toestemming mondeling door de staatssecretaris is verstrekt en dat de ambtelijke delegatie de resultaten van het overleg steeds mondeling aan de staatssecretaris heeft teruggekoppeld.

2.3.3 Verantwoordelijkheden en competenties

De onderhandelingsdelegatie was zodanig van samenstelling, dat de technisch-inhoudelijke expertise van het Ministerie van VROM en van het Ministerie van Financiën in alle fasen van het proces ingebracht kon worden en ook daadwerkelijk ingebracht werd. De beslissingen over standpuntverschuivingen en biedingen werden genomen door de voorzitter van de onderhandelingsdelegatie, na overleg het Ministerie van VROM dat weer handelde in overleg met het Ministerie van Financiën. De taakverdeling tussen inhoudelijk-technische experts en overige onderhandelaars was niet schriftelijk vastgelegd. De Rekenkamer constateerde op basis van de aanwezige documentatie dat de inhoudelijk-technische experts een voorbereidings- en adviesrol hebben gehad richting de onderhandelaars.

2.3.4 Interne afstemming

Vlak voor elke onderhandelingsronde schetsten de technisch inhoudelijke experts in een memo de meest recente stand van zaken, met mogelijke knelpunten en oplossingen. Deze bleken in de dossiers te vinden. Uit de verslaglegging was niet af te leiden of over deze memo's ook altijd vooroverleg heeft plaatsgevonden. Desgevraagd gaven de delegatieleden aan dat dit het geval is geweest.

2.3.5 Onderbouwing van de strategiekeuze

Voor de onderhandelingen werd besloten om de verschillen in uitgangspunten en denkwijze als een gegeven te aanvaarden en niet de wijze van berekening, maar de totale afkoopsom tot inzet van de onderhandelingen te maken. Aangezien deze afkoopsom onvermijdelijk gebaseerd is op (interpretaties van) verwachte waarden van diverse parameters, bleven deze wel een rol spelen in de interne standpuntbepaling van beide partijen. Voor de beleggers speelde met name het subsidie-afbraakpercentage een belangrijke rol. Het Ministerie van VROM heeft vele varianten doorgerekend.

De diverse parameters en met name het subsidie-afbraakpercentage hebben ook een grote rol gespeeld in de presentatie en legitimatie van de afkoopsom ten opzichte van de Tweede Kamer der Staten Generaal c.q. de eigen achterban.

De Rekenkamer stelde vast dat de keuze om over het bedrag en niet de parameters te onderhandelen goed onderbouwd is. De verschillen van inzicht in een acceptabele inschatting van één van de belangrijkste parameters, het subsidieafbraakpercentage, waren groot en nauw verbonden met lopende juridische procedures. Op basis hiervan verwachtte het Rijk dat onderhandelen over bedragen de enige mogelijkheid was om de onderhandelingen met succes te kunnen afronden.

De keuze voor deze strategie is goed gedocumenteerd en gearhiveerd.

2.3.6 Onderbouwing stappen onderhandelingsproces

De diverse stappen die de delegatie van het Rijk in de onderhandelingen heeft gezet, zijn in het algemeen duidelijk verbonden met de algemene strategie en onderbouwd.

2.4 Controleerbaarheid onderhandelingsproces

De Rekenkamer merkt onderhandelingsprocessen als controleerbaar aan als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de diverse stappen in het onderhandelingsproces zijn duidelijk in verslagen vastgelegd en er zijn complete en overzichtelijke dossiers aangelegd;
- berekeningen die ten grondslag liggen aan de onderbouwing van standpunten zijn herhaalbaar en leiden bij herhaling ook tot een zelfde resultaat.

De Rekenkamer stelde vast dat de diverse stappen in het onderhandelingsproces in verslagen zijn vastgelegd en dat complete en overzichtelijke dossiers zijn aangelegd.

De berekeningen die voor en tijdens de onderhandelingen waren uitgevoerd, bleken herhaalbaar. Voor vrijwel alle berekeningen gold echter, dat er relatief geringe maar niet verwaarloosbare verschillen optraden met de oorspronkelijke uitkomsten, in orde van grootte tot maximaal 3%. Volgens het Ministerie van VROM kwam dit doordat de herberekeningen voor dit onderzoek plaatsvonden vanuit een geactualiseerd databestand, dat afweek van het gegevensbestand waarmee oorspronkelijk werd gerekend. Dit laatste was volgens het ministerie nog wel aanwezig, maar kon niet gekoppeld worden aan het systeem dat nu operationeel is. Reconstructie van de stand van zaken van ultimo 1995 vanuit het geactualiseerde bestand is binnen het geringe tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk gebleken. De enige (voormalige) medewerker die de berekeningen op het oude, oorspronkelijk gebruikte systeem zou kunnen herhalen was tijdens de onderzoeksperiode afwezig. Als meer tijd ter beschikking was geweest, was het volgens het ministerie wel mogelijk geweest tot volledig kloppende resultaten te komen. Dit heeft de Rekenkamer uiteraard niet kunnen verifiëren.

Het bod van de beleggers waarover overeenstemming is bereikt, is gebaseerd is op een herrekening van de eindboden uit deze vroegere onderhandelingen. Het eindbod van het ministerie uit 1994 heeft dus een niet te verwaarlozen rol gespeeld in de hernieuwde onderhandelingen. De globale onderbouwing van het standpunt van het Ministerie van VROM bleek nog wel te achterhalen, de exacte berekeningen niet meer. Deze waren dus ook niet controleerbaar.

De onderhandelingen over de bijdrage van het Ministerie van VROM aan de verkoop van de ABP-planwoningen zijn terug te vinden in notulen, die het verloop van de onderhandelingen weergeven. De bijdrage van het Ministerie van VROM was niet gebaseerd op een berekening, maar was het resultaat van onderhandelingen, die werden gevoerd toen bleek dat er een onoverbrugbaar verschil bestond tussen ABP en de corporaties. Het Ministerie van Financiën ging akkoord met een verhoging van de afkoopsom in verband met de bijdrage aan de verkoop van de ABP-planwoningen.

2.5 Zorgvuldigheid onderhandelingsproces

Naast de criteria voor ordelijkheid en controleerbaarheid vindt de Rekenkamer dat het Rijk als partij in een onderhandelingsproces en als algemeen bestuurder zorgvuldig moet handelen.

De Rekenkamer stelde vast dat het Rijk aan de beleggers wat betreft de toegang tot essentiële informatie een gelijkwaardige positie heeft verschaft. Het gegevensbestand waarin de data zijn ondergebracht die gebruikt worden voor de berekeningen van de subsidies is, in geanonimiseerde vorm, ter beschikking gesteld aan de adviseur van de beleggers.

Zoals eerder vermeld is het ministerie er mee akkoord gegaan, dat de afkoopsom verdeeld zou worden volgens een berekeningswijze die is voorgesteld door de IVBN/ROZ. In het afkoopakkoord is expliciet vermeld, dat dit niet inhoudt dat het Ministerie van VROM de juistheid erkent van de aannamen die aan de verdeling van de beleggers ten grondslag liggen. Belangrijke verschilpunten waren het subsidieafbraakpercentage en de (ont)dynamisering. De beleggers hanteerden als subsidieafbraakpercentage 3,3%. Het ministerie heeft intern en in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 600 XI, nr 46) benadrukt dat het overeengekomen bedrag van f 1,4 miljard overeenkomt met een subsidieafbraakpercentage van 4,45% per 1-1-1995, overeenkomend met 4,2% per 1-1-1998, uitgaande van de overige parameters van het sociale akkoord. De beleggers gingen bij de verdeling uit van volledige ontdynamisering, terwijl het ministerie altijd heeft benadrukt dat moest worden uitgegaan van de normale dkp-regeling, dus van een dynamische calculatie. Vanuit een oogpunt van zorgvuldig bestuur had het voor de hand gelegen dat het Ministerie van VROM in de onderhandelingen had ingebracht dat nagegaan moest worden of bepaalde groepen beleggers niet benadeeld zouden worden door de verdelingswijze van de IVBN/ROZ. De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie niet is nagegaan of de IVBN/ROZ-methode voor bepaalde groepen beleggers negatieve consequenties zou hebben ten opzichte van een eigen verdeelmethode. De problematiek is dan ook geen gesprekspunt tijdens de onderhandelingen geweest. Gezien de genoemde standpunten van het ministerie zou een vergelijking op basis van een subsidie-afbraak van 4,2% en van dynamisering volgens de Rekenkamer voor de hand hebben gelegen.

Op basis van een eigen analyse van de verdeling volgens de IVBN/ROZ-methode en de hiervoor genoemde benadering constateerde de Rekenkamer dat de IVBN/ROZ-verdeling in het algemeen nadelig is voor beleggers met een gering aantal dkp-woningen (zie ook 4.3.1).

2.6 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat het onderhandelingsproces dat heeft geleid tot de afkoopsom en de verkoop van de ABP-planwoningen ordelijk is verlopen. Het proces voldeed aan alle criteria die de Rekenkamer stelde.

De Rekenkamer concludeerde dat de onderhandelingen over de afkoopsom op hoofdlijnen controleerbaar waren. Op enkele punten waren ze onvoldoende controleerbaar. Ten eerste bleek de onderbouwing van de tijdens de onderhandelingen door het ministerie uitgevoerde berekeningen niet volledig controleerbaar in die zin, dat in de resultaten afwijkingen optraden ten opzichte van de oorspronkelijke berekeningen. Deze door de Rekenkamer geconstateerde verschillen zijn niet verwaarloosbaar, maar verhoudingsgewijs wel gering (tot ongeveer 3%). Het optreden van deze verschillen bleek bovendien verklaarbaar. Ten tweede ontbrak de exacte onderbouwing van het eindbod uit de eerste onderhandelingen in 1994. Dit eindbod was in de eindfase van de onderhandelingen van belang om tot overeenstemming te komen.

De Rekenkamer concludeerde voorts dat het Rijk in deze onderhandelingen ten opzichte van de onderhandelingsdelegatie van de beleggers zorgvuldig is omgegaan met zijn dubbele rol van onderhandelaar en algemeen bestuurder. Door zonder nadere analyse de methode van de IVBN/ROZ te accepteren om de totale afkoopsom te verdelen, heeft het ministerie op één punt echter niet voldoende zorgvuldig gehandeld. Uit een analyse van de Rekenkamer blijkt dat met name de kleine beleggers een relatief gering aandeel in de afkoopsom hebben gekregen.

3 DE FISCALE COMPENSATIEREGELING

3.1 Inleiding

De tweede vraag van de Tweede Kamer was:

- is het door de staatssecretaris van VROM geraamde bedrag voor de compensatie van fiscale effecten van de afkoopregeling van f 124 miljoen voldoende onderbouwd?

Tijdens de onderhandelingen bleek dat de afkoop van de subsidies voor circa 25% van de beleggers nadelige fiscale gevolgen zou hebben, doordat eerder en/of meer belasting zou moeten worden betaald dan bij voortzetting van de huidige dkp-regeling. De overige 75% van de beleggers ondervindt geen fiscale nadelen van de afkoop, omdat ze zijn vrijgesteld van belastingheffing. De beleggers stelden als voorwaarde voor een akkoord dat de afkoop niet zou mogen leiden tot een hogere of lagere belastingaanslag dan zou hebben plaatsgevonden bij voortzetting van de jaarlijkse subsidies.

3.2 Keuze voor compensatie

Het Ministerie van VROM had een voorkeur voor een oplossing in de belastingsfeer, omdat het dacht dat een vergoedingsregeling voor het fiscale nadeel niet eenvoudig te ontwerpen en uit te voeren zou zijn. De staatssecretaris van Financiën ging hiermee echter niet akkoord. Hij vond dat de wet moest worden gevolgd en dat geen precedentwerking mocht worden gecreëerd door voor de belastingheffing over de afkoopbedragen bijzondere afwijkende regelingen te treffen.

Vervolgens is toch een vergoedingsregeling ontworpen voor de zogenoemde nadeelcompensatie. Per categorie belastingplichtige (BV's, NV's, artikel 10 vennootschappen¹ en hun moeder-BV's/NV's, vennoten/partners in maatschappen en eenmanszaken) is een nadeelcompensatieregeling ontworpen, waarbij rekening is gehouden met de voor die categorie geldende fiscale aspecten.

¹ Voornamelijk verzekeringsmaatschappijen die de status van een lichaam in de zin van artikel 10 Wet Belastingherziening 1950 hebben. Het betreft vennootschappen die voornamelijk in de volkshuisvesting actie zijn.

3.3 Raming bedrag

Om de gevolgen voor de rijksbegroting te kunnen bepalen moesten vervolgens veronderstellingen gemaakt worden voor de parameters met behulp waarvan de hoogte van de nadeelcompensatie zou kunnen worden berekend. Daarvoor is aangesloten bij de meest recente lange termijnverwachtingen van het Centraal Planbureau¹. Verder zou voor de berekening van de belastingschade voor de artikel 10 vennootschappen en de nadeelvergoedingen voor de maten en verlies lijdende NV's en BV's uitgegaan worden van gegevens uit het verleden.

Tevens zijn schattenderwijs de beleggers naar categorie belastingplicht ingedeeld. Aan de hand van deze grove indeling is een verdeling van de afkoopsom over deze categorieën belastingplichtigen gemaakt. Voor de aan belastingheffing onderworpen NV's en BV's en de moeder-vennootschappen van de artikel 10 vennootschappen – pensioenfondsen en beleggingsinstellingen zijn vrijgesteld – is de nadeelcompensatie bepaald door de toekomstige subsidies² contant te maken met een disconteringsvoet van 6,25% en met een disconteringsvoet van 4,0625% (= 65% van 6,25). Het verschil tussen beide berekeningen is het belastingnadeel. Voor de artikel 10 vennootschappen is de belastingschade geschat op 15% van de geschatte afkoopsom. Een raming van de belastingschade was niet mogelijk daar nog geen informatie beschikbaar was over de omvang van de onbenutte winstvrijstellingsruimte per artikel 10 vennootschap. Voor de berekening van de nadeelcompensatie voor de maatschappen is als uitgangspunt genomen dat zij gemiddeld in het 50%tarief van de inkomstenbelasting vallen.

Op basis van deze gegevens werd het bedrag dat met de nadeelcompensatie gemoeid zou zijn geraamd op f 124 miljoen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 017, nrs. 1–4).

Het Ministerie van VROM berekende dat dit bedrag in principe gelijk zou zijn aan de extra verwachte belastinginkomsten, zodat de fiscale compensatieregeling op het niveau van de rijksbegroting budgettair neutraal zou zijn (zie bijlage 3).

3.4 Bevindingen

De Rekenkamer stelde vast dat pas achteraf kan worden vastgesteld of de extra uitgaven voor de vergoeding van het belastingnadeel gelijk zijn aan de extra belastingontvangsten.

Pas dan is immers bekend of de veronderstellingen die het Ministerie van VROM hanteerde overeen zijn gekomen met de werkelijkheid. Uitgaande van de door het Ministerie van VROM gehanteerde veronderstellingen bleek de compensatieregeling echter inderdaad zo te zijn opgezet dat er sprake is van budgettaire neutraliteit.

Tijdens haar onderzoek constateerde de Rekenkamer dat het Ministerie van VROM de eerder aan de Tweede Kamer der Staten Generaal gemelde raming van de uitgaven in het kader van de nadeelcompensatie naar beneden had bijgesteld van f 124 miljoen tot f 115 miljoen (zie tabel 1).

¹ Disconteringsvoet 6,25%, inflatie 2,5%. Na 2010 is gerekend met een inflatie van 1% in verband met de verwachte kosten voor groot onderhoud.

² Verondersteld wordt dat de artikel 10 vennootschappen de door hen verkregen compensatie voor belastingschade verminderd met 35% Vpb doorstoten naar de moeder-vennootschappen. Bij de moeder-vennootschappen kan het belastingnadeel op dezelfde wijze worden bepaald als bij gewone vennootschappen.

Tabel 1. Raming nadeelcompensatie naar categorie beleggers (bedragen x f 1 miljoen)

categorie beleggers	nadeelcompensatie/ belastingshade
BV's en NV's	18,6
Fiscale eenheden	17,7
Moeders van artikel 10 vennootschappen	48,6
Artikel 10 vennootschappen (<i>stelpost</i>)	30,0
Particulieren	<i>p.m.</i>
Totaal	114,9

Deze bijstelling werd veroorzaakt doordat het ministerie inmiddels op basis van informatie van de individuele beleggers de werkelijke verdeling over de verschillende categorieën belastingplichtigen kon maken. De Rekenkamer stelde vast dat voor een exacte berekening van de bedragen voor de artikel 10 vennootschappen en de particulieren nog gegevens ontbraken.

3.5 Conclusies

Het geraamde bedrag voor de fiscale compensatie van beleggers was naar het oordeel van de Rekenkamer, gegeven de beschikbare informatie, voldoende onderbouwd. De exacte hoogte van het compensatiebedrag is pas na de afkoop bekend.

Zij concludeerde dat met de voorgestelde compensatieregeling, gegeven de gehanteerde uitgangspunten, noch de beleggers noch het Rijk een fiscaal voor- of nadeel hebben ten opzichte van de situatie dat er niet wordt afgekocht.

4 RISICO'S

4.1 Inleiding

De Tweede Kamer verzocht de Rekenkamer het volgende te onderzoeken:

- welke risico-analyses heeft het Ministerie van VROM laten uitvoeren en waren die analyses toereikend?
- welke risico's voor de betrokken partijen (het Rijk, het Ministerie van VROM, beleggers/verhuurders en huurders) zijn in het onderhandelingsproces betrokken?
- zijn deze risico's afgedekt en zo ja, hoe?
- zijn er nog overige risico's?

4.2 Risico's die in de onderhandelingen zijn betrokken

4.2.1 Juridische procedures over de hoogte van de subsidie

4.2.1.1 Risico

De afgelopen jaren hebben beleggers twee soorten juridische procedures aangespannen tegen het Ministerie van VROM.

De procedures gaan om aanmerkelijke financiële belangen.

De eerste soort procedures is het gevolg van een verschil van inzicht over de wijze waarop het Ministerie van VROM de hoogte van de jaarlijkse subsidie berekent. Het ministerie gaat volgens de beleggers uit van een te hoog subsidieafbraakpercentage (het fictieve huurverhogingspercentage in de subsidieregeling, momenteel 5,5%) voor de berekening van de jaarlijkse subsidie. De beleggers stellen dat vanwege het te hoge subsidie-afbraakpercentage geen kostendekkende exploitatie mogelijk is

en zij het door het Rijk gegarandeerde rendement niet meer kunnen realiseren. Hierdoor lijden de beleggers in hun optiek omvangrijke verliezen.

De tweede soort procedures heeft betrekking op de zogenoemde ontdynamisering. Voor een groot deel van de sociale huurwoningen is met ingang van 1989 (MG 89-19, Staatscourant 1989, 124) het beleid van ontdynamisering ingezet.

Dit houdt in dat voor woningen die gefinancierd zijn of waren met rijksleningen voor de bepaling van de dynamische kostprijs huur vanaf het elfde jaar van exploitatie wordt uitgegaan van een veronderstelde huur- en lastenstijging van 0%. De dkp-klimlening werd hierdoor omgezet in een annuïtaire lening. De subsidies werden hierdoor in de tijd naar voren gehaald, hetgeen een hogere afkoopsom oplevert dan wanneer wordt uitgegaan van een dynamische exploitatie.

De beleggers eisen van het ministerie een gelijke behandeling met de sociale verhuurders.

4.2.1.2 Risico-analyse

De Rekenkamer stelde in haar onderzoek vast dat zowel de beleggers als het ministerie de risico's van de uitkomsten van de rechtszaken zwaar hebben laten wegen bij hun beoordeling van de overeengekomen afkoopsom.

Het ministerie ging onder meer na welke factoren van invloed zouden kunnen zijn op de uitkomst van de rechtszaken. Enkele factoren waren volgens het ministerie de liberalisatie van het huurbeleid, waardoor de feitelijke huurontwikkeling de afgelopen jaren beneden het toegepaste subsidieafbraakpercentage lag, en het loslaten van de minimale huursomstijging per 1 juli 1998.

De Rekenkamer trof verschillende documenten aan over de voornoemde analyse. Daaruit bleek onder meer dat voor de jaren 1995–1997 met de rechtszaken over het huurverhogingspercentage een extra subsidiebedrag van f 300 à f 400 miljoen (contante waarde per 1-1-1998) gemoeid zou kunnen zijn. Zou ook vanaf 1998 voor de gehele looptijd van de contracten een hoger subsidie-afbraakpercentage moeten worden gehanteerd dan zou hiermee, afhankelijk van het gehanteerde percentage, vele honderden miljoenen tot meer dan een miljard gulden gemoeid kunnen zijn.

Omgekeerd zou continuering van het vigerende beleid de beleggers eveneens honderden miljoenen gulden subsidie kunnen kosten ten opzichte van het huidige akkoord.

Ter illustratie is in tabel 2 de afkoopsom van het akkoord vergeleken met een situatie waarin het jaarlijkse subsidieafbraakpercentage vanaf 1 juli 1998 3,5% bedraagt, een percentage dat redelijk past bij de huidige feitelijke huurontwikkeling. Ter vergelijking is ook de contante waarde van de subsidies opgenomen uitgaande van voortzetting van het vigerende beleid, waarbij het subsidie-afbraakpercentage jaarlijks 5,5% bedraagt. Het betreft in beide gevallen afkoopsommen die door het ministerie zijn gebruikt bij de risico-analyse tijdens de onderhandelingen in 1996 en 1997.

Tabel 2. Contante waarde van de subsidie vanaf 1998 tot einde looptijd bij enkele subsidie-afbraakpercentages (in miljoenen gulden; peildatum 1-1-1998)¹

huurverhogingspercentage	contante waarde
5,5%: vigerend beleid	401
4,2%: afkoop	1 410,5
3,5%: benadering feitelijke huurontwikkeling	2 300 à 2 400

¹ De overige parameters zijn gelijk aan die uit het akkoord met de sociale huursector: rente 7%, disconteringsvoet 6,75%, inflatie 3%, behalve voor de rij «vigerend beleid» waar gerekend is met 7,625% rente, disconteringsvoet 7%, inflatie 2,5%.

Bron: Ministerie van VROM

Zoals eerder is aangegeven, hanteerden de beleggers in de onderhandelingen totale afkoopsommen oplopend tot f 3 miljard.

Het ministerie heeft geen effecten van ontdynamisering doorgerekend. Uit berekeningen van de beleggersdelegatie, die door het ministerie zijn gecontroleerd, is af te leiden dat ontdynamisering circa f 300 miljoen extra subsidie zou kosten¹.

4.2.1.3 Risico-afdekking

Het Ministerie van VROM is overeengekomen dat de individuele beleggers die akkoord gaan met de afkoop – inmiddels meer dan 90% van alle beleggers – verklaren af te zien van alle lopende rechtszaken tegen het Rijk. Dit betekent dat nog slechts het kleine aantal beleggers dat niet meedoet met de afkoop een juridische procedure tegen het Rijk kan doorzetten. Aan deze rechterlijke uitspraken echter kunnen de beleggers die meedoen met de afkoop op grond van het door hen getekende individuele afkoopakkoord geen rechten meer ontleenen.

4.2.2 Toekomstige uitgaven rijksbegroting

4.2.2.1 Risico

Het Rijk loopt met het handhaven van de huidige dkp-subsidieregeling omvangrijke begrotingsrisico's. De regeling is een open-einderegeling. De jaarlijkse subsidie-uitgaven zijn sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de voor de subsidie bepalende parameters betreffende de inflatie en vooral de rente en het subsidie-afbraakpercentage. In de afgelopen jaren waren de inflatie en de rente op een historisch gezien laag niveau. Indien de inflatie en vooral de rente gaan stijgen, nemen de jaarlijkse subsidie-uitgaven zeer sterk toe.

Indien de subsidies niet afgekocht worden is, los van ontwikkelingen in inflatie en/of rente, het risico aanwezig dat de uitgaven sterk zullen gaan stijgen doordat de afgelopen jaren met een hoog subsidie-afbraakpercentage van 5,5% is gerekend. Dit risico is tweeledig. Enerzijds lopen er procedures tegen het Rijk met als inzet een aanmerkelijk lager percentage. Anderzijds is altijd de kans aanwezig dat los van de rechtszaken dit percentage bij een gematigde huurstijging van 3 à 4 % heroverwogen wordt.

4.2.2.2 Risico-analyse

Het Ministerie van VROM voerde diverse analyses uit naar de begrotingseffecten van wijzigingen in de parameters die de hoogte van de subsidie bepalen. Het ministerie berekende onder meer dat de contante waarde van de subsidies bij de bruteringsparameters² per 1-1-1997 f 563 miljoen bedraagt en dat een verhoging van de rente met 1%-punt leidt tot een verhoging van de contante waarde met f 561 miljoen tot f 1 124 miljoen. De Rekenkamer becijferde op basis van gegevens van het Ministerie van VROM dat het begrotingseffect van een verlaging van het subsidie-afbraakpercentage van 5,5% naar 3,5% in de komende tien jaar al ruim f 0,45 miljard aan extra uitgaven (contante waarde per 1-1-1997) bedraagt, ofwel meer dan een verdubbeling vergeleken met de huidige situatie. Voor de periode daarna belooft het effect ruim f 2,7 miljard aan extra uitgaven (contante waarde per 1-1-1997).

¹ Bij een subsidie-afbraakpercentage van 3,3%, een disconteringsvoet van 6,25%, rente 6,875%, inflatie 2,5%.

² Rente 7%, disconteringsvoet 6,75%, inflatie 3% en subsidie-afbraakpercentage 5%.

4.2.2.3 Risico-afdekking

Met het afkoopakkoord zijn alle voornoemde begrotingsrisico's bij continuering van het huidige beleid grotendeels weggenomen.

4.2.3 Verkopen

4.2.3.1 Risico

Een risico dat voortvloeit uit de verkoop van dkp-woningen na afkoop is dat beleggers een afkoopbedrag ontvangen voor subsidies die op grond van de huidige dkp-regelgeving niet zouden zijn betaald. Ook vanuit de volkshuisvesting bezien is er een risico, namelijk dat betaalbare woningen worden onttrokken aan de voorraad. In de dkp-regelgeving is opgenomen dat woningen pas na 20 jaar exploitatie verkocht mogen worden, behoudens wanneer het ministerie vooraf toestemming verleent. Verkopen van dkp-woningen kunnen betrekking hebben op verkopen aan andere verhuurders en op verkopen aan niet-verhuurders. Bij verkopen aan andere verhuurders binnen de genoemde 20-jaarstermijn vindt er door het ministerie een bonafiditeitstoets plaats ten aanzien van de potentiële nieuwe verhuurder, voordat toestemming wordt verleend. Bij verkoop aan een andere verhuurder blijft de subsidie gewoon in stand. Ter zake van deze verkopen is er derhalve geen financieel risico bij een afkoop.

Bij voorgenomen verkopen aan niet-verhuurders keurt het Ministerie van VROM deze binnen de 20-jaarstermijn goed indien het dkp-woningen betreft met een huur boven de grens die gehanteerd wordt ter behoud van goedkope en betaalbare woningen voor de verhuurmarkt (in 1996 en 1997 f 802,70 per maand). In dit geval vervalt in de huidige situatie de subsidie met ingang van de datum van eigendomsoverdracht aan de bewoner. Het kunnen verkopen aan de bewoners zijn, maar in geval van leegstand ook verkopen aan nieuwe bewoners.

Eén van de gevolgen van het afkoopakkoord is dat het verkoopverbod (gedurende de eerste 20 jaar van de exploitatie) vervalt. Omdat bovendien via de afkoop de subsidies voor de gehele exploitatieperiode van 50 jaar worden ontvangen is verkoop na afkoop aantrekkelijker dan vóór de afkoop, omdat na afkoop de subsidie voor de nog resterende exploitatieperiode behouden mag worden. Er is niet verzekerd dat deze bedragen ten goede komen aan de volkshuisvesting.

Een reden voor de beleggers om tot verkoop over te gaan is het verhuurbaarheidsrisico. De dkp-woningen van de beleggers liggen in het duurdere huursegment, waar sprake is van een toenemende concurrentie met koopwoningen. Beleggers zien het verkopen dan als het veilig stellen van het rendement. Door verkoop ontstaat een lager risico voor de beleggers. Daartegenover staat dat beleggen in woningen voor beleggers aantrekkelijk is omdat het woningbezit redelijk inflatie-fast is. De onderhandelaars namens de beleggers gaven tijdens de onderhandelingen dan ook aan niet te verwachten dat het aantal verkopen sterk zou toenemen. Er werd aangegeven dat beleggers een lange-termijnbeleggingsstrategie nastreven. Woningen zouden zeker 25 à 30 jaar in exploitatie worden gehouden. De totale voorraad betaalbare woningen in deze sector bedroeg ultimo 1997 circa 9 500. Deze zijn vrijwel allemaal minder dan 20 jaar in exploitatie.

4.2.3.2 Risico-analyse

In 1996 zijn door het ministerie berekeningen uitgevoerd welke verkoopwaarden gerealiseerd zouden moeten worden bij een afkoopsom van f 1,2

miljard om de boekwaarde van de woningen volgens de subsidie-regelingen (in totaal f 15 miljard gulden per 1-1-1998, gemiddeld f 220 000 per woning) te kunnen terugverdienen. Benodigde verkoopprijzen per 1-1-1998 lagen volgens de berekeningen van het ministerie gemiddeld tussen circa f 180 000 en f 225 000 per woning afhankelijk van de belegger. Er was daarbij geen rekening gehouden met de mogelijke rendements-verliezen die geleden waren in de periode 1995-1997 door het gehanteerde subsidie-afbraakpercentage van 5,5%. Het ministerie stelde indertijd, volgens haar informatie op basis van beperkte informatie-inwinning bij makelaars, dat dergelijke verkoopprijzen in het westen van het land mogelijk wel te realiseren zouden zijn, maar voor de woningen gelegen in de ongunstigere regio's niet. Bij de grote beleggers liggen de dkp-woningen daarbij voor circa 70% buiten de randstad.

Uit berekeningen van het ministerie was verder af te leiden dat wanneer de afkoopsom bepaald zou worden met inachtneming van een exploitatieperiode als huurwoning van 30 jaar de contante waarde van de subsidies circa de helft zou bedragen van de waarde wanneer wordt uitgegaan van de volledige exploitatieperiode, en bij een exploitatieperiode van 40 jaar op ruim 75%.

Tevens deelde het ministerie tijdens het onderzoek aan de Rekenkamer mee dat het bij de risico's van verkopen aan niet-verhuurders mee gewogen heeft, dat zonder afkoop de financiële risico's voor het Rijk aanzienlijk hoger zouden zijn, omdat bij verlies door het Rijk van de rechtszaken over het subsidie-afbraakpercentage de beleggers niet of nauwelijks zullen overgaan tot verkoop op korte termijn aan niet-verhuurders. De reden hiervan is dat volgens het ministerie het grootste deel van de verschuldigde nominale subsidieverplichtingen van ruim f 15 miljard pas in de laatste twintig jaar van de woningexploitatie tot uitbetaling zouden komen.

Het ministerie ging niet na in welke verhouding de te verwachten verkoopwaarde van de woningen, die de afgelopen jaren door de ontwikkelingen op de woningmarkt sterk is toegenomen, stond tot de boekwaarde. Een dergelijk onderzoek zou extra inzicht hebben kunnen geven in de vraag of de kans op verkopen zou kunnen toenemen.

De Rekenkamer stelde vast dat het aantal verkopen aan niet-verhuurders in de jaren 1995 tot 1997 beperkt was (in 1995 347, in 1996 898 en in 1997 596). De daling in 1997 zou te maken kunnen hebben met het anticiperen van de beleggers op de aanstaande afkoop. Het is immers aantrekkelijk om voorgenomen verkopen uit te stellen tot het moment dat het afkoopbedrag gebaseerd op de subsidie voor de volledige exploitatieperiode ontvangen is. Het ministerie heeft hier geen verdere analyse naar uitgevoerd.

De IVBN heeft medio 1997 een onderzoek uit laten voeren naar onder meer het aan- en verkoopbeleid van institutionele beleggers. De aanleiding voor dit onderzoek was volgens het onderzoeksrapport de tijdens de onderhandelingen over de afkoopsom gebleken behoefte aan nadere informatie terzake.

Welke informatie exact wordt bedoeld blijkt niet uit het rapport. Er zijn 22 enquêtes verstuurd en 19 enquêtes zijn retour ontvangen. Uit het onderzoek blijkt dat 38% van de institutionele beleggers bij het huidige verkoopgedrag rekening gehouden heeft met de eventuele afkoop. Er zijn geen aanvullende vragen aan deze groep beleggers gesteld waaruit bijvoorbeeld zou kunnen blijken of institutionele beleggers anticiperend op afkoop van de subsidies juist meer of minder woningen zijn gaan verkopen. Verder blijkt uit het onderzoek dat een kwart van de

ondervraagden geen inschatting kon geven van het aantal dkp-woningen dat extra verkocht zal worden ná afkoop. De driekwart die wel een indicatie kon geven schat het aantal extra verkopen aan verhuurders en niet-verhuurders op 800 per jaar. Dit komt overeen met minder dan 2% van het totale aantal dkp-woningen in bezit van de IVBN-leden. Bij het aantal van 800 zijn verschillende kanttekeningen te plaatsen. Om te beginnen gaat het hier slechts om verwachte verkopen tot en met het jaar 2000. Ook wordt gesproken van extra verkopen. Het is de vraag of hier extra verkopen bedoeld worden bovenop wat ook al verkocht zou worden zonder afkoop. Tevens waren de IVBN-leden ten tijde van de enquête al op de hoogte van de voorgenomen afkoop. Het is daarom niet uit te sluiten dat beleggers strategische antwoorden gegeven hebben. Tot slot is het aantal extra verkopen gebaseerd op wat 75% van de ondervraagde IVBN-leden verwachtte en daarmee per definitie een onderschatting van het aantal verkopen.

De Rekenkamer stelde vast dat het inzicht van het ministerie in het risico van versnelde verkoop van woningen na de afkoop beperkt was.

4.2.3.3 Risico-afdekking

Het risico dat de verkopen aan niet-verhuurders na afkoop zullen toenemen, waardoor de beleggers meer subsidie krijgen dan bij verkopen zonder afkoop, is niet afgedekt.

Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden, dat het de vraag is of dit risico geheel afgedekt had kunnen worden.

Immers, de mogelijkheid om woningen te verkopen is voor de beleggers een belangrijke reden geweest om akkoord te gaan met de afkoop.

4.2.4 Afkopen van en verkopen aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden

4.2.4.1 Risico

Het Ministerie van VROM wilde het risico vermijden dat er een afkoop-akkoord zou worden gesloten over woningen, die door de verhuurder niet op een normale wijze voor de verhuur beschikbaar worden gesteld. Verder bestaat het risico dat bij de afkoop betrokken beleggerswoningen worden verkocht aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden. Gewezen wordt op de onlangs opgetreden Gravendamproblematiek, waarover de staatssecretaris van VROM de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 16 april 1998 een rapport deed toekomen van zijn Directie Recherchezaken (DRZ), naar aanleiding van vragen van de heer Duivesteijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, nr. 1321). Het betreft vier dkp-complexen die door een belegger aan twee vennootschappen zijn overgedragen. DRZ concludeerde onder andere dat weloverwogen gepoogd is woningen bewust aan potentiële huurders te onthouden door ze te laten leegstaan, ze kennelijk doelbewust in technisch onverhuurbare staat te houden en krakers te tolereren met als doel te verkopen na afkoop.

4.2.4.2 Risico-analyse

Het ministerie achtte het risico duidelijk genoeg om zonder nadere analyse ervan aan een afdekking te werken.

4.2.4.3 Risico-afdekking

De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie maatregelen heeft getroffen om het sluiten van een afkoopconvenant voor woningen, welke op

1-1-1998 niet normaal voor de verhuur beschikbaar zouden zijn, te voorkomen. Door accountants moet vastgesteld worden of de af te kopen woningen op 1-1-1998 voor de verhuur als woning beschikbaar zijn. Hierop wordt door de Accountantsdienst van VROM een review uitgevoerd en het ministerie verricht ter zake zelf een steekproefonderzoek. Het risico is hiermee afgedekt.

Om het risico van verkoop aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden af te dekken is overeengekomen dat elke belegger die meedoet aan de afkoop een gedragscode ondertekent (bijlage H van het afkoopconvenant). In deze code verklaart de ondertekenaar een inspanningsverplichting te leveren om bij verkoop van een complex huurwoningen zich ervan te vergewissen, voorzover dat redelijkerwijs van hem kan worden verlangd, dat de koper zich eveneens zal gedragen als een goed huisvader. De institutionele belegger/particuliere verhuurder verklaart tevens dat hij de intentie heeft om de koper diverse verplichtingen in de koopakte te laten opnemen, waaronder een nader overeen te komen boete bij overtreding van de verplichtingen en een minimale duur van die verplichtingen van twee jaar. De Rekenkamer merkt op dat een kettingbeding ontbreekt, zodat constructies om de eventueel in een koopakte opgenomen verplichtingen te omzeilen niet onmogelijk worden gemaakt. Zij vraagt zich af hoe het toezicht op de naleving van de verplichtingen, anders dan via het huidige passieve toezicht namens de Inspectie Volkshuisvesting van het Ministerie van VROM, vorm zou kunnen krijgen en hoe bepaald kan worden wanneer sprake is van het niet naleven van de verplichtingen. In de gedragscode zijn hiertoe geen nadere criteria gegeven, behoudens een verwijzing naar hetgeen hierover reeds in het Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW) is opgenomen. De gedragscode dekt volgens de Rekenkamer het risico van verkopen aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden niet af. Echter, het feit dat een dergelijke gedragscode is overeengekomen en door individuele beleggers is ondertekend, is naast de passage in het NBW een belangrijk signaal dat zowel het Ministerie van VROM als de beleggers het risico serieuze aandacht geven.

4.2.5 Vergelijkbaarheid met de afkoop van de NWI's

4.2.5.1 Risico

Het Ministerie van VROM is in onderhandeling met de zogenoemde NWI's met garanties over een afkoop van hun subsidies¹. Deze NWI's zijn, afgezien van de garanties, moeilijk te onderscheiden van de beleggers. De beleggers willen niet het risico lopen dat het akkoord met de NWI's gunstiger uitvalt dan hun akkoord. Het risico voor het Rijk is dat de beleggers gaan procederen indien het akkoord met deze NWI's gunstiger uitvalt dan het akkoord met de beleggers.

4.2.5.2 Risico-analyse

Het risico is voor het Rijk pas achteraf bekend en afhankelijk van de uiteindelijke uitkomst van het akkoord met de NWI's. Omdat de onderhandeling over dat akkoord nog lopen is een nadere risico-analyse niet van toepassing.

4.2.5.3 Risico-afdekking

Het risico voor het Rijk bij afkoop met de beleggers en particulieren is afgedekt. In artikel 10 van het basisconvenant, in overweging p van het model afkoopconvenant, in bijlage J waarin overweging p wordt toegelicht, en in artikel 7 en 14, is vastgelegd dat indien het basisconvenant wordt uitgevoerd en een belegger met het Rijk een afkoop-

¹ Het betreft NWI's die een door de gemeente of het Rijk gegarandeerde kapitaalmarktlening hebben afgesloten. De NWI's zonder deze garanties worden in de gelegenheid gesteld onder dezelfde voorwaarden als de beleggers hun subsidies af te kopen.

convenant sluit, de eventueel ingediende beroepen en bezwaren ingetrokken moeten worden. Beleggers die akkoord zijn gegaan met de afkoop kunnen aan de rechterlijke uitspraken geen rechten meer ontlenen en kunnen bij afkoop ook geen rechten ontlenen aan toekomstige beleidswijzigingen.

Het risico voor de beleggers is niet afgedekt. Het is mogelijk dat er voor de NWI's met garanties een akkoord onder gunstiger voorwaarden wordt afgesloten. De staatssecretaris van VROM heeft in een brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, nr. 46) weliswaar de intentie uitgesproken dat er voor de afkoop van de subsidies aan de NWI's met overheidsgarantie een regeling komt die in vergelijking tot het akkoord met de beleggers en particulieren evenwichtig op totaalniveau kan worden genoemd, maar dit is geen garantie.

4.2.6 Overige mogelijke juridische procedures tegen het Rijk

4.2.6.1 Inleiding

Op 19 september 1997 heeft het Ministerie van VROM advies gevraagd aan de Landsadvocaat over mogelijke risico's in verband met de voorgenomen afkoop van subsidies die zijn verleend aan de beleggers. Op 14 oktober 1997 heeft de Landsadvocaat schriftelijk geantwoord. Het feit dat deze vragen zijn voorgelegd aan de Landsadvocaat omvat de risico-analyse en is derhalve hierna ook niet als apart onderdeel opgenomen. Hier wordt volstaan met een opsomming van de voorgelegde vragen, een samenvatting van de antwoorden van de Landsadvocaat en een oordeel over de afdekking van het risico.

4.2.6.2 Verdeling afkoopsom

Het Ministerie van VROM vroeg zich af of er een (onaanvaardbaar groot) risico is dat de staatssecretaris van VROM door de rechter in het ongelijk wordt gesteld, indien een belegger zich verzet tegen toepassing van het door IVBN/ROZ ontwikkelde verdelingssysteem van de totale afkoopsom en volgens een andere methode wenst te worden afgekocht.

Volgens de Landsadvocaat is dit risico afgedekt omdat er voor individuele beleggers geen verplichting bestaat om een overeenkomst te sluiten. Een belegger die een dergelijke overeenkomst niet sluit, kan niet vervolgens aanspraak maken op afkoop onder andere, gunstiger voorwaarden dan vervat in de met IVBN/ROZ overeengekomen regeling. Dit risico is daarmee afgedekt.

4.2.6.3 Sociale verhuurder eist voorwaarden beleggersakkoord

Het Ministerie van VROM vroeg zich af of er een (onaanvaardbaar groot) risico is dat de staatssecretaris van VROM door de rechter in het ongelijk wordt gesteld, indien een sociale verhuurder wiens woningbezit veel overeenstemming vertoont met dat van de reguliere belegger, ondanks het bestaan van de Wet balansverkorting, wenst te worden afgekocht overeenkomstig het akkoord met de beleggers.

Het risico is afgedekt omdat er volgens de Landsadvocaat meerdere argumenten zijn om te kunnen vasthouden aan de opvatting dat het de overheid vrijstaat de verschillende huursectoren op uiteenlopende wijze te behandelen, ondanks dat individuen uit de verschillende sectoren in ongeveer gelijke omstandigheden verkeren. De belangrijkste argumenten zijn:

- verschil in doelstelling: de sociale sector is uitsluitend werkzaam ten behoeve van de volkshuisvesting en heeft dus, in tegenstelling tot de beleggers, een niet op winst gerichte doelstelling. Ook ligt aan de Wet balansverkorting een met de sociale sector overeengekomen akkoord ten grondslag, waarin werd uitgegaan van een bedrijfsgewijze saldobenadering. Deze benadering bleek voor de beleggers, mede gezien hun doelstelling, onaanvaardbaar;
- verschil in wettelijk regime: de sociale sector valt, in tegenstelling tot de beleggers, onder een (streng) toelatings- en toezichtsregime dat beperkingen oplegt aan de sociale sector. Ook zijn andere subsidie-regelingen voor de sociale sector geldig (geweest) met bijzondere faciliteiten, waarop beleggers geen aanspraken konden maken, zoals rijksleningen en faciliteiten van het Waarborgfonds sociale woningbouw;
- verschil in wijze van financiering: de beleggers kwamen in tegenstelling tot de sociale sector niet in aanmerking voor rijksleningen en financieren complexen vooral uit eigen middelen;
- verschil in (ont)dynamisering van complexen: de complexen in eigendom van beleggers zijn gefinancierd met eigen geld of kapitaalmarktleningen, en daardoor bijna allen gedynamiseerd.

4.2.6.4 Wijziging akkoord door gewijzigde omstandigheden

Het Ministerie van VROM vroeg zich af of er een (onaanvaardbaar groot) risico is dat de staatssecretaris van VROM door de rechter in het ongelijk wordt gesteld, indien over enkele jaren een afgekochte belegger de rechter verzoekt het met hem gesloten convenant te wijzigen in verband met gewijzigde omstandigheden.

De Landsadvocaat gaf in zijn antwoord een toelichting op deze vraag. Volgens hem wordt gevreesd voor twee situaties:

1. een belegger die niet meedoet met de afkoopovereenkomst procedeert over zijn rechten en wordt door de rechter in het gelijk gesteld. Beleggers die een afkoopovereenkomst hebben gesloten wensen vervolgens te worden behandeld met toepassing van dezelfde maatstaven als die welke blijkens de rechterlijke uitspraak moeten worden toegepast;
2. het beleid wordt gewijzigd met als gevolg dat beleggers die geen afkoopovereenkomst hebben gesloten in een gunstiger positie komen te verkeren dan beleggers die wel met afkoop hebben ingestemd. De laatsten wensen de condities van de afkoopovereenkomst vervolgens in voor hen gunstige zin gewijzigd te zien.

Het risico is afgedekt omdat de Landsadvocaat een geslaagd beroep op onvoorziene omstandigheden (situatie 1) en beleidswijziging (situatie 2) niet waarschijnlijk acht, omdat in het afkoopconvenant onder meer duidelijk is aangegeven dat bepaalde punten onderwerp van geschil bij de rechter zijn. In het antwoord op deze vraag doet de Landsadvocaat verder een aantal aanbevelingen die allemaal opgevolgd zijn in de uiteindelijke overeenkomst.

4.2.6.5 Belegger die zich niet laat afkopen eist voorwaarden akkoord

Het Ministerie van VROM vroeg zich af of er een (onaanvaardbaar groot) risico is dat de staatssecretaris van VROM door de rechter in het ongelijk wordt gesteld, indien een belegger die geen convenant sluit, wenst dat in het vervolg bij de vaststelling van de jaarlijkse bijdragen een lager subsidie-afbraakpercentage wordt gehanteerd, ter hoogte van het percentage dat uit het akkoord met de beleggers voortvloeit.

Volgens de Landsadvocaat heeft een belegger die niet met afkoop instemt noch met de verplichtingen, noch met de rechten die uit de overeenkomst voortvloeien iets te maken.

In het convenant zou volgens de Landsadvocaat wel moeten worden opgenomen dat het convenant geen erkenning inhoudt van de onjuistheid of onredelijkheid van het in de wettelijke regeling gehanteerde subsidie-afbraakpercentage.

Dit heeft geresulteerd in overweging j van het basis- en afkoopconvenant, waarin staat dat de overeenstemming niet inhoudt dat het Rijk en IVBN/ROZ erkennen dat hun opvattingen in deze onjuist zouden zijn. Ook dit risico is daarmee naar het oordeel van de Rekenkamer voldoende afgedekt.

4.2.6.6 NWI eist voorwaarden beleggersakkoord

Het Ministerie van VROM vroeg zich af of er een (onaanvaardbaar groot) risico is dat de staatssecretaris van VROM door de rechter in het ongelijk wordt gesteld, indien een NWI met garantie wenst te worden afgekocht overeenkomstig het akkoord met de beleggers.

Volgens de Landsadvocaat is het onderscheid tussen NWI's met garantie en NWI's zonder garantie gerechtvaardigd. Dit betekent dat een NWI met garantie niet hoeft te worden afgekocht overeenkomstig het akkoord met de beleggers.

Dit risico is derhalve afgedekt.

4.3 Risico's die niet in de onderhandelingen zijn betrokken

4.3.1 Verschillen tussen beleggers

4.3.1.1 Risico

Het Ministerie van VROM is er in de onderhandelingen mee akkoord gegaan, dat de verdelingssystematiek van de IVBN en de ROZ wordt gehanteerd, zonder daarmee overigens de juistheid van de betreffende veronderstellingen te erkennen.

Het risico bestaat dat deze verdelingssystematiek voor bepaalde groepen beleggers nadeliger uitpakt dan een verdeling die aansluit op de parameters waarmee het akkoord volgens het Ministerie van VROM overeenkomt.

4.3.1.2 Risico-analyse

Het ministerie heeft geen analyse uitgevoerd waarin de IVBN/ROZ-verdeling met een andere verdeling wordt vergeleken.

Uit een analyse die de Rekenkamer achteraf, op basis van gegevens van het Ministerie van VROM, heeft gemaakt blijkt de verdelingssystematiek van de IVBN/ROZ ongunstiger uit te werken voor de kleine beleggers en particulieren dan de systematiek die direct aansluit op de parameters van het Ministerie van VROM. Van de 269 beleggers heeft bijna de helft (123) maximaal 15 woningen in de dkp-regelingen.

Zij krijgen op basis van de verdeling zoals die in het akkoord is opgenomen gemiddeld 12,5% minder dan wanneer dezelfde afkoopsom was verdeeld volgens de systematiek die direct aansluit op de parameters van het ministerie. Het gaat om een bedrag van ruim f 1,3 miljoen voor alle kleine beleggers tezamen.

4.3.1.3 Risico-afdekking

Het risico is niet afgedekt.

4.3.2 Onduidelijkheid in accountantsprotocol

4.3.2.1 Risico

De belegger die meedoet met de afkoop is verplicht een accountant een verklaring af te laten geven bij de opgave van het aantal woningen waarop de afkoop betrekking heeft. In de situatie waarin de accountant een voorbehoud maakt bij deze opgave, bijvoorbeeld door een onbetrouwbaarheidsmarge aan te geven, kan het Ministerie van VROM het afkoopbedrag eventueel verminderen, waardoor de belegger het risico loopt dat hij een lager afkoopbedrag krijgt uitgekeerd.

De Rekenkamer stelde vast dat in het afkoopconvenant niet expliciet is aangegeven welke consequenties welke soorten onzekerheden kunnen hebben voor de korting op het afkoopbedrag. Indien de accountant inzicht zou hebben in deze consequenties voor het afkoopbedrag zou hij voor de belegger een afweging kunnen maken tussen de toegevoegde waarde voor de belegger als gevolg van de extra zekerheid die hij kan bieden en de kosten die een extra controleinspanning met zich meebrengt.

4.3.2.2 Risico-analyse

Een risico-analyse is niet van toepassing.

4.3.2.3 Risico-afdekking

Het risico is niet afgedekt. Wel zegde het ministerie tijdens het onderzoek van de Rekenkamer toe in een binnenkort aan de beleggers te verzenden brochure over de afkoop aandacht aan de geschetste problematiek te schenken.

4.4 Conclusies

Zoals blijkt uit tabel 3 waren de meeste door de Rekenkamer gesignaleerde risico's door het Ministerie van VROM bij de onderhandelingen betrokken. In de meeste gevallen was een risico-analyse uitgevoerd en was het risico ook voldoende afgedekt.

Tabel 3. Risico's, risico-analyse en risico-afdekking

in onderhandelingen betrokken	analyse	afdekking
juridische procedures over hoogte subsidie	ja	ja, voor wat betreft de beleggers die worden afgekocht
toekomstige uitgaven rijksbegroting	ja	ja, grotendeels
verkopen	financieel effect: ja kans op verkopen: partieel	nee
verkoop aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden	nee, niet verdergaand dan signaleren van dit risico	nee
afkoop van beleggers die niet als goed verhuurder optreden	niet van toepassing	ja
vergelijking met NWI's	niet van toepassing	voor Rijk: ja voor beleggers: nee
vroegere toekomstige juridische procedures	ja	ja

niet in onderhandelingen betrokken	analyse	afdekking
verschillen tussen beleggers	nee	nee
onduidelijkheid in accountantsprotocol	niet van toepassing	nee, nog niet

Om verkopen aan ongewenste beleggers tegen te gaan was een gedragscode opgenomen in de afkoopovereenkomst. Hoewel dit risico niet was afgedekt, is de Rekenkamer van mening dat de gedragscode een belangrijk signaal is dat zowel het Ministerie van VROM als de beleggers het risico serieuze aandacht geven.

Voor de beleggers blijft het risico van een gunstiger akkoord met de NWI's bestaan. De door het Rijk uitgesproken intentie dat een akkoord met de NWI's evenwichtig moet zijn, is voor de beleggers geen garantie.

Twee risico's zijn niet in de onderhandelingen betrokken. Het gaat hier om verschillen tussen beleggers en een onduidelijkheid in het accountantsprotocol. Door toepassing van het door IVBN/ROZ ontwikkelde verdelingssysteem van de totale afkoopsom zouden bepaalde groepen beleggers benadeeld kunnen worden in vergelijking met alternatieve benaderingswijzen, bijvoorbeeld op basis van de uitgangspunten van het ministerie. De daaruit voortvloeiende risico's voor beleggers zijn niet geanalyseerd en niet afgedekt. Op basis van eigen berekeningen concludeerde de Rekenkamer dat de IVBN/ROZ-verdeling voor de kleine beleggers minder gunstig uitpakt dan een mogelijke verdeling op basis van de uitgangspunten van het ministerie.

Het risico voor de belegger dat het Ministerie van VROM het afkoopbedrag vermindert indien de accountant een voorbehoud maakt bij de opgave van het aantal woningen waarop de afkoop betrekking heeft, is nog niet door het ministerie afgedekt. De door het ministerie tijdens het Rekenkameronderzoek gedane toezegging om in een brochure aan beleggers expliciet aan te geven welke consequenties welke soorten onzekerheden hebben in het accountantsoordeel over het aantal voor de verhuur beschikbare woningen, kan naar de mening van de Rekenkamer het betreffende risico alsnog afdekken.

5 VERGELIJKING MET AKKOORD SOCIALE HUURSECTOR

5.1 Inleiding

De Tweede Kamer verzocht de Rekenkamer het volgende te onderzoeken: De staatssecretaris van VROM meent dat het akkoord met de institutionele beleggers en particuliere verhuurders evenwichtig uitpakt ten opzichte van de subsidies aan toegelaten instellingen.

- kan de Rekenkamer de aanpak en uitkomst van de voorgestelde afkoopregeling vergelijken met het akkoord met de toegelaten instellingen en zijn kanttekeningen bij de voorgestelde afkoopregeling op hun plaats?

5.2 Akkoord sociale huursector

Op 16 november 1993 sloot het Rijk een akkoord met de sociale huursector (koepels van woningcorporaties) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de afkoop van de bestaande jaarlijkse

subsidieverplichtingen van het Rijk aan toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven en over de vervroegde opeising van rijksleningen bij deze instellingen. Deze zogenoemde bruteringsoperatie had tot doel de geldelijke steunverlening te vereenvoudigen en een duurzame samenhang te bewerkstelligen tussen de verzelfstandiging van de sociale huursector, de beheersing van de overheidsuitgaven en een verantwoorde huurontwikkeling.

Er werd onderhandeld over de hoogte van de toekomstige subsidieparameters, op grond waarvan de waarde van de jaarlijkse subsidies berekend zou moeten worden. De parameters voor de inflatie en de rente werden gekoppeld aan verwachte macro-economische ontwikkelingen. In de onderhandelingen over het subsidie-afbraakpercentage is het totaal van het bezit van de sociale verhuurders betrokken. Een groot deel van het woningbezit kende op dat moment exploitatie-overschotten of zou deze spoedig krijgen. Deze overschotten waren mede tot stand gekomen als gevolg van het feit dat de betrokken woningen in het verleden bijna volledig tot stand waren gekomen met rijkssubsidie. Dankzij deze overschotten zou het mogelijk zijn het subsidieafbraakpercentage voor woningen waarop nog subsidie rustte relatief hoog te stellen. Uiteindelijk werd overeengekomen uit te gaan van een percentage van 5% voor de basisafkoop.

Om voor desbetreffende woningen een sluitende exploitatie te kunnen voeren zouden de huren jaarlijks met 5% moeten stijgen. Door de overschotten van de bijdragevrije woningen kon de gemiddelde huurstijging voor de hele sector echter beperkt worden tot 3,8% tot 2010. Daarna zou een inflatievolgende huurstijging tot de mogelijkheden moeten behoren (geraamd op 3% per jaar). Voor sociale verhuurders met relatief weinig complexen met (potentiële) exploitatieoverschotten werden aanvullende maatregelen getroffen, het zogenaamde flankerende beleid, zodat ook deze verhuurders in staat zouden zijn een gemiddelde huurstijging van 3,8% te realiseren.

Door de jaarlijkse subsidies op basis van de overeengekomen parameters terug te rekenen naar de peildatum van het akkoord, 1-1-1995, kon de totale afkoopsom bepaald worden.

Voorzover gerelateerd aan de dkp-complexen kwam deze uit op f 30,5 miljard, inclusief flankerende bijdragen van f 2,4 miljard. Dit totaalbedrag komt volgens het ministerie overeen met een subsidie-afbraakpercentage van 4,65%. Op dezelfde peildatum is een bedrag aan leningen opgeëist van f 24,5 miljard.

5.3 Vergelijking door staatssecretaris van VROM

De staatssecretaris van VROM deelde de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 15 december 1997 mee dat het Rijk bij de afkoop van de subsidies aan de beleggers en particulieren het uitgangspunt gekozen heeft, dat het akkoord evenwichtig moet uitpakken ten opzichte van de afkoop van de subsidies aan de toegelaten instellingen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 600 XI, nr. 46).

Bij een vergelijking tussen het akkoord in de sociale huursector en de beleggerssector moet rekening gehouden worden met verschillen in doelstellingen. De investeringsbeslissingen door de beleggers zijn genomen op basis van een rendementsdoelstelling. De sociale verhuurders hebben in woningen geïnvesteerd vanuit hun sociale doelstelling om woningen met voorrang te verhuren aan de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid tegen zo laag mogelijke huurprijzen. Bij sociale verhuurders staat het lange termijn sociale verhuurbeleid voorop, bij beleggers speelt vooral de rendementsvraag. Investeringsbeslissingen in de sociale sector zijn genomen vanuit hun totale woningbezit-optiek en niet zoals bij beleggers, op basis van de specifieke

situatie van een individueel woningcomplex in relatie tot alternatieve investeringsmogelijkheden zoals aandelen of staatsobligaties.

De staatssecretaris vergeleek de beide akkoorden in de eerder genoemde brief op basis van het gemiddelde subsidieafbraakpercentage¹, waarbij voor de overige parameters die voor het akkoord met de sociale huursector zijn gehanteerd.

Voor deze vergelijking heeft het Ministerie van VROM de afkoopsom uit het akkoord met de beleggers teruggerekend naar 1-1-1995. Vervolgens is berekend met welk subsidieafbraakpercentage dit bedrag overeenkomt. Het gemiddelde subsidie-afbraakpercentage voor de sociale huursector kwam volgens de staatssecretaris uit op 4,65, dat voor de beleggers op 4,45. Op grond van deze getallen concludeerde hij dat het akkoord met de beleggers in vergelijking met het akkoord met de sociale huursector evenwichtig is, zeker als het verschil in benaderingswijze wordt ingecalculleerd.

5.4 Vergelijking door Rekenkamer

5.4.1 Aanpak proces

5.4.1.1 Uitvoeringsorganisatie

Het uitvoeringsproces is beperkt in omvang, qua aantal beleggers en qua berekeningen. Voor de uitvoering van het akkoord met de beleggers is dan ook geen bedrijfsplan opgesteld, zoals wel voor de sociale huursector gebeurd was. De afkoop beleggers maakt onderdeel uit van het bedrijfsplan van de projectorganisatie Bijdragevaststelling en -herziening (BVH) van het Ministerie van VROM, die onderworpen is aan de normale jaarlijkse controle van de departementale accountantsdienst (AD). Net als voor de operatie met de sociale huursector is een administratieve organisatie opgezet. Deze is getoetst door de afdeling Interne controle en kwaliteitszorg van de projectorganisatie BVH. De afdeling constateerde geen belangrijke tekortkomingen. De Rekenkamer stelde vast dat de AD nog geen oordeel had gegeven over de opzet van de administratieve organisatie.

Capaciteit en materiedeskundigheid zijn op dezelfde wijze gewaarborgd als voor de uitvoering van de bruterings sociale huursector. Over dit laatste is de Tweede Kamer der Staten Generaal bij brief van de staatssecretaris van VROM op 17 februari 1998 geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 23 817, nr. 58). Speciale fiscale kennis ten behoeve van de fiscale compensatieregeling is bij een extern bureau ingehuurd.

In haar rapport over de bruteringsoperatie van de sociale huursector uit 1995 constateerde de Rekenkamer dat de beheersorganisatie rond het gebruik van de voor die operatie gehanteerde ramingsmodellen leemten vertoonde. Zo was er ondermeer een gebrek aan functiescheiding, bestond de mogelijkheid parameters te wijzigen tijdens de gegevensverwerking en waren vastleggingen niet altijd toereikend dan wel vormden deze, gezien de gebrekkige functiescheiding onvoldoende basis voor oordeelsvorming. Het elektronisch rekenblad (spreadsheet) werd toegepast door één functionaris, met eveneens het risico dat uitkomsten konden worden aangepast zonder dat dit uit de vastleggingen bleek. De Rekenkamer stelde vast dat deze leemten voor de berekeningen bij de afkoop van de beleggerssubsidies verholpen waren.

¹ Berekend als gemiddelde van alle afzonderlijke subsidie-beschikkingen over de resterende looptijd vanaf 1-1-1995.

5.4.1.2 Onzekerheden afkoopsom

In haar onderzoek naar de bruteringsoperatie in de sociale huursector constateerde de Rekenkamer dat er bij de ramingen van de afkoopsommen vele onzekerheden bestonden, waarvan een deel door het Ministerie van VROM vermeden had kunnen worden. Hierdoor was de exacte hoogte van de met de afkoop gemoeide subsidiebedragen omgeven met onzekerheden. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is voor de afkoop van de beleggerssubsidies geen sprake van een geraamd bedrag, maar van een overeengekomen vast bedrag.

Onzekerheden die kunnen leiden tot bijstelling van het geraamde bedrag van de afkoopsom constateerde zij derhalve niet in het onderhavige onderzoek.

De Rekenkamer stelde verder vast dat ook voor de interne berekeningen die het ministerie uitvoerde ter onderbouwing van haar onderhandelingspositie geen majeure onzekerheden aanwezig waren. Een onzekerheid betrof een complex van 150 woningen waarvoor de subsidiebeschikking nog niet definitief was vastgesteld. Deze onzekerheid is weggenomen door deze woningen niet in de berekeningen voor de onderhandelingen mee te nemen, hetgeen tot een lagere afkoopsom leidde. Later zijn deze woningen zonder ophoging van het overeengekomen bedrag alsnog toegevoegd aan de lijst met woningen die in aanmerking komen voor afkoop.

5.4.1.3 In kaart brengen langlopende financiële consequenties

De Rekenkamer deed in haar bruteringsrapport uit 1995 de aanbeveling dat voor langlopende en zeer omvangrijke operaties ook de financiële consequenties ervan over de gehele looptijd in de desbetreffende wetsvoorstellen zichtbaar worden gemaakt. De staatssecretaris van VROM antwoordde destijds het eens te zijn met de aanbeveling om bij langlopende operaties de effecten over de gehele looptijd in kaart te brengen. De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie intern wel berekeningen heeft gemaakt van de effecten op lange termijn, maar dat effecten over de gehele looptijd niet in kaart zijn gebracht in de stukken die aan de Tweede Kamer over het afkoopakkoord met de beleggers ter beschikking zijn gesteld.

Het Ministerie van VROM gaf aan dat zou bij een dergelijke presentatie het vigerende beleid als uitgangspunt zijn genomen, dat zou hebben betekend dat in de berekeningen een subsidie-afbraakpercentage van 5,5 zou zijn gehanteerd. Dan zou echter geen rekening zijn gehouden met de lopende rechtszaken. Gezien de lopende rechtszaken bestaat de kans dat het percentage in de toekomst lager moet worden vastgesteld. Dan zouden de bij 5,5% behorende begrotingsbedragen te laag zijn.

Een andere mogelijkheid ware volgens het ministerie geweest de als mogelijk te verwachten parameters – subsidieafbraakpercentages lager dan 5,5% – in de vorm van scenario's te presenteren. De contante waarde van de daaruit volgende jaarlijkse bijdragen zou bij bepaalde scenario's echter hoger liggen dan de nu overeengekomen afkoopsom. Het risico bij een presentatie van dergelijke scenario's zou zijn geweest dat de beleggers dit zouden zien als te verwachten rijksbeleid voor de toekomst, hetgeen ertoe had kunnen leiden dat de beleggers zouden kiezen juist niet af te kopen.

Daarom heeft het ministerie er voor gekozen de financiële consequenties over de gehele looptijd niet zichtbaar te maken.

5.4.2 Uitkomst akkoorden

5.4.2.1 Vergelijking staatssecretaris

In zijn brief aan de Tweede Kamer vergeleek de staatssecretaris van VROM de twee contracten alleen op basis van het subsidie-afbraakpercentage (4,65 sociale huursector, 4,45 beleggers). Hij oordeelde dat het verschil van 0,2%-punt in het voordeel van de beleggers evenwichtig uitpakt ten opzichte van de afkoop van de subsidies aan toegelaten instellingen. Puur op basis van de beide subsidie-afbraakpercentages komt het akkoord met de beleggers iets gunstiger uit de vergelijking van de staatssecretaris dan het akkoord met de sociale huursector, zo stelde de Rekenkamer vast. De Rekenkamer constateerde verder op basis van berekeningen van het Ministerie van VROM, dat het juiste percentage voor het beleggers-akkoord op peildatum 1-1-1995 op basis van de berekeningswijze van het ministerie niet 4,45 maar 4,42 was. Gegeven het beperkte tijdsbestek voor het onderzoek van de Rekenkamer, alsmede de zware belasting die een controleberekening op de projectorganisatie zou leggen, kon de Rekenkamer niet controleren of het subsidie-afbraakpercentage dat de staatssecretaris noemde voor de sociale huursector juist was. Hierdoor kon de Rekenkamer niet nagaan of het aan de Tweede Kamer der Staten Generaal gepresenteerde verschil tussen de beide akkoorden juist is weergegeven.

5.4.2.2. In vergelijking staatssecretaris ontbrekende elementen

De Rekenkamer stelde vast dat de staatssecretaris naar de Tweede Kamer der Staten Generaal toe geen andere aspecten dan het subsidie-afbraakpercentage had betrokken bij de beantwoording van de vraag wanneer sprake was van een evenwichtig akkoord dan wel op welke wijze kon worden vastgesteld in hoeverre hiervan sprake was.

Een vergelijking vanuit enkele andere invalshoeken zou volgens de Rekenkamer eveneens voor de hand hebben gelegen.

Dit zijn achtereenvolgens:

1. sluitende exploitatie dkp-regeling;
2. verschillen tussen beide sectoren;

ad 1

De dkp-regeling maakt in principe een sluitende exploitatie mogelijk. Het akkoord met de sociale sector maakte, onder de destijds geldende vooruitzichten voor rente, inflatie en daadwerkelijk realiseerbare huren, sluitende exploitatie van de dkp-complexen echter niet mogelijk. Een sluitende exploitatie werd pas mogelijk door rekening te houden met overschotten uit andere regelingen en flankerend beleid en zou gerealiseerd kunnen worden bij een gemiddelde huurstijging van 3,8% per jaar (tot 2010) voor het hele woningbezit.

Het akkoord met de beleggers maakt, onder dezelfde omstandigheden als waarin de sociale sector per 1-1-1995 verkeerde, en met dezelfde huurstijgingen als toen voor de sociale huursector als realistisch werden beschouwd, sluitende exploitatie van de dkp-complexen evenmin mogelijk. De afkoopsom komt immers overeen met een veronderstelde huurstijging van 4,42% per jaar, terwijl de toen als realistisch ingeschatte huurstijging 3,8% bedraagt. Gezien hun investeringsdoelstelling behoort het niet tot het normale beleid van beleggers om langdurig verliesgevende complexen te financieren vanuit het rendement op andere delen van hun woningbezit. De afkoopsom maakt sluitende exploitatie in de waarschijnlijk geachte marktomstandigheden dus niet mogelijk zonder dat compenserende elementen een rol spelen.

Beoordeelt men beide akkoorden vanuit de meest actuele kennis, dan

verandert het beeld niet wezenlijk, maar wordt het wel iets negatiever voor beide typen verhuurders. De huren stijgen immers minder dan destijds was voorzien, terwijl andere factoren dit niet compenseren.

Een dergelijke vergelijking vanuit de praktische exploitatiemogelijkheden in beide sectoren leidt tot het beeld, dat geen van beide akkoorden sluitende exploitatie van de dkp-complexen mogelijk maakt, maar dat in de sociale sector compenserende factoren een rol speelden die de beleggerssector niet relevant achtte.

ad 2

Bovenstaand beeld wordt iets genuanceerd door enkele verschillen tussen beide sectoren, die evenmin door de staatssecretaris zijn betrokken in de vergelijking die hij aan de Tweede Kamer der Staten Generaal weergaf. Het eerste punt van belang is de mate waarin het woningbezit gedynamiseerd is. In de sector beleggers is meer dan 90% van het woningbezit nog gedynamiseerd, dat wil zeggen dat volgens het systeem van de dkp-regeling wordt gesubsidieerd. Bij de sociale sector bedraagt dit percentage circa 30–35. Een even hoog subsidie-afbraakpercentage betekent in een gedynamiseerd systeem minder gunstige exploitatiemogelijkheden. Voor een zuivere vergelijking uit het oogpunt van exploitatiemogelijkheden zou het subsidieafbraakpercentage dat overeenkomt met de afkoopsom van f 1 410,5 miljoen per 1-1-1998 dus niet alleen teruggerekend moeten worden naar 1-1-1995, maar ook berekend moeten worden alsof het een in dezelfde mate gedynamiseerd woningbestand betrof als dat van de sociale sector. Dit zou tot een iets hoger subsidie-afbraakpercentage leiden, ofwel een resultaat dat dichterbij het akkoord met de sociale huursector zou liggen dan hetgeen door de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer der Staten Generaal is gemeld.

Ook de verdeling van de dkp-woningen over de verschillende subsidiejaargangen is bepalend voor een vergelijking tussen beide akkoorden. Een onderling sterk verschillende verdeling zou effecten op de verdeling van de subsidiestromen over de jaren kunnen hebben en daarmee op het gemiddelde subsidie-afbraakpercentage.

5.4.2.3 Volkshuisvestingsaspecten

Mede door het bruteringsakkoord inzake de sociale huursector is de huurstijging in deze sector afgenomen. De huurstijging bedroeg in deze sector in 1994 nog 5,7%, zelfs nog iets hoger dan het subsidie-afbraakpercentage. In 1997 was de gemiddelde huurstijging in deze sector afgenomen tot 3,8%.

Omdat de sociale huursector het grootste deel van de markt voor huurwoningen omvat, is de ontwikkeling in deze sector bepalend voor de ontwikkeling van de huren op de gehele huurwoningenmarkt. De beleggers kunnen gezien de beperkte omvang van hun segment dkp-woningen slechts trendvolgend zijn. Hoewel de subsidies in deze sector nog niet zijn afgekocht, zijn de gemiddelde huurstijgingen ook hier de afgelopen jaren gedaald van 5,6% in 1994 tot 3,6% in 1997.

De dkp-woningen van de beleggers behoren tot de duurdere uit de sector (gemiddelde huur meer dan f 900 per maand).

Op grond van deze ontwikkelingen concludeerde de staatssecretaris van VROM in de notitie «Het Huurprijsbeleid voor 1998 en volgende jaren» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 651, nr. 1) dat het gevoerde beleid, versterkt door de marktomstandigheden die vooral in het teken staan van concurrentie met de koopsector, de gewenste beperking van de huursomstijging reeds teweeg brengt. Omdat deze ontwikkelingen in de

sector beleggers zich voordeden los van de afkoop, mag worden verwacht dat de afkoop niet veel extra gevolgen zal hebben voor de stijging van de huren in deze sector.

Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de kans aanwezig is dat het aantal verkopen van beleggerswoningen de komende jaren eveneens zal toenemen. Een eventuele verkoop van de duurder woningen aan de zittende huurders past binnen het beleid van het Ministerie van VROM om het eigen woningbezit te bevorderen.

Ook de verkoop aan andere beleggers zou kunnen toenemen en daarmee het risico dat wordt verkocht aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden. Om dit laatste te voorkomen heeft elke individuele belegger die meedoet aan de afkoop een gedragscode ondertekend. Reeds in paragraaf 4.2.4 is aangegeven dat de Rekenkamer van mening is dat deze code geen extra garantie biedt om verkopen aan ongewenste partijen tegen te gaan. In het akkoord met de sociale huursector is overigens geen gedragscode met betrekking tot de verkoop van woningen aan een andere verhuurder/belegger opgenomen.

De Rekenkamer stelde vast dat het risico dat wordt verkocht aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden in beide sectoren speelt. Over de omvang van dit risico was geen informatie beschikbaar.

5.4.2.4 Flankerend beleid

Het akkoord met de sociale huursector houdt onder meer in dat corporaties met overschotten van de bijdragevrije woningen de gemiddelde huurstijging voor hun gehele woningbezit beperken. Hierdoor kon het Rijk volstaan met minder subsidie dan wanneer deze interne verevening niet zou hebben plaatsgevonden. Verder zijn voor sociale verhuurders met relatief weinig complexen met (potentiële) exploitatieoverschotten aanvullende subsidies ter beschikking gesteld, het zogenaamde flankerende beleid. Grosso modo is hierdoor voor elke corporatie een gelijk resultaat mogelijk.

In het akkoord met de beleggers is geen sprake van een bijdrage vanuit overschotten van bijdragevrije niet-dkp-woningen. De beleggers zijn uitgegaan van het standpunt dat het rendement bij elk van de bij de afkoop betrokken beleggingsobjecten afzonderlijk moet worden beschouwd.

Daarnaast is, op verzoek van de onderhandelaars namens de beleggers uit een oogpunt van eenvoud en doorzichtigheid, ook geen flankerend beleid overeengekomen.

Het voorgaande betekent dat de afkoop van belegger tot belegger kan verschillen. Er zijn beleggers voor wie afkoop relatief gunstig is ten opzichte van het gemiddelde resultaat van het totale akkoord, andere beleggers zullen echter een minder dan gemiddeld afkoopresultaat bereiken.

5.5 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat verschillende gebreken die nog aanwezig waren in de aanpak van het uitvoeringsproces van het akkoord met de sociale huursector inmiddels door het Ministerie van VROM waren verholpen of voor de afkoop van beleggers niet meer relevant waren. De Rekenkamer merkte op dat de staatssecretaris van VROM geen gevolg had gegeven aan zijn aanbeveling, gedaan naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer uit 1995 over het akkoord in de sociale huursector, om de financiële effecten van langlopende en omvangrijke operaties over de gehele looptijd in kaart te brengen in de presentatie aan

de Tweede Kamer. Zij onderschrijft de door het ministerie genoemde argumenten om deze gegevens niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te verstrekken niet, omdat zij het risico dat beleggers scenario-berekeningen kunnen aanzien als te verwachten rijksbeleid afwezig acht. Mocht het ministerie redenen hebben om negatieve financiële consequenties van een dergelijke openheid te verwachten (bijvoorbeeld voor de lopende juridische procedures of de onderhandelingen), dan had het deze informatie in ieder geval vertrouwelijk aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen verschaffen.

De Rekenkamer concludeerde dat de gegevens die de staatssecretaris van VROM gebruikte om zijn stelling te onderbouwen dat het akkoord met de beleggers evenwichtig is ten opzichte van het akkoord met de sociale huursector, in de beperkte tijd die zij voor haar onderzoek had niet controleerbaar waren in die zin dat de betreffende berekeningen binnen dit tijdsbestek niet opnieuw uitgevoerd konden worden.

De Rekenkamer concludeerde verder dat deze stelling ook onvoldoende was onderbouwd. Naar de mening van de Rekenkamer heeft de staatssecretaris ten onrechte diverse elementen die volgens haar noodzakelijk zijn om de evenwichtigheid te kunnen beoordelen, niet in deze beoordeling betrokken. Volgens haar zou een vergelijking vanuit de praktische exploitatiemogelijkheden in beide sectoren voor de hand hebben gelegen. Ook had aandacht geschonken moeten worden aan verschillen tussen de bij de vergelijking betrokken sectoren. Indien de beide akkoorden vanuit deze invalshoeken vergeleken worden, blijkt daaruit overigens dat het akkoord met de sociale huursector iets gunstiger uit de vergelijking komt.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat het onderhandelingsproces in grote lijnen ordelijk en controleerbaar is verlopen. De raming van de kosten van de fiscale compensatieregeling is naar haar mening voldoende onderbouwd. Het Ministerie van VROM is echter onvoldoende nagegaan of de overeengekomen verdelingssystematiek van de afkoopsom negatieve gevolgen heeft voor bepaalde groepen van beleggers. Op basis van eigen berekeningen concludeerde de Rekenkamer dat de door de IVBN/ROZ gehanteerde verdeling voor de kleine beleggers relatief ongunstig uitpakt.

De Rekenkamer concludeerde dat het Ministerie van VROM de meeste door haar onderscheiden risico's in de onderhandelingen heeft betrokken. De analyse van deze risico's schoot in enkele gevallen tekort. Het grootste deel van de risico's bleek te zijn afgedekt.

De Rekenkamer concludeerde dat verschillende gebreken die nog aanwezig waren in de aanpak van het uitvoeringsproces van het akkoord met de sociale huursector inmiddels door het Ministerie van VROM waren verholpen of voor de afkoop van beleggers niet meer relevant waren. De gegevens die de staatssecretaris van VROM gebruikte om zijn stelling te onderbouwen dat het akkoord met de beleggers evenwichtig is ten opzichte van het akkoord met de sociale huursector, waren binnen het korte tijdsbestek van het onderzoek niet controleerbaar. De Rekenkamer was daarnaast van mening dat de genoemde stelling onvoldoende onderbouwd was. De zienswijze en berekeningen die volgens de Rekenkamer ook in de vergelijking betrokken hadden moeten worden, leiden tot de conclusie dat het akkoord met de sociale huursector iets gunstiger uit de vergelijking komt.

De afkoopregeling als zodanig leidt bij de Rekenkamer niet tot kanttekeningen. Wel vragen naar haar mening enkele risico's op het gebied van de volkshuisvesting nadere aandacht, te weten het risico dat betaalbare woningen worden onttrokken aan de voorraad huurwoningen en het risico dat woningen worden verkocht aan verhuurders die niet als goed verhuurder optreden. Zij beveelt in dit verband aan dat het Ministerie van VROM:

- de komende jaren volgt hoeveel betaalbare woningen (met een huur beneden circa f 800 per maand) aan huurders worden verkocht, zodat duidelijk wordt in hoeverre deze woningen worden onttrokken aan de voorraad betaalbare huurwoningen;
- in de komende jaren nagaat in hoeverre beleggers voormalige dkp-woningen verkopen aan andere beleggers. Daarmee zouden tevens de ervaringen met de gedragscode geëvalueerd kunnen worden.

De Rekenkamer merkt verder op dat door het akkoord open-einde regelingen met grote financiële onzekerheden voor verreweg het grootste deel worden afgekocht. Daarmee wordt een belangrijk doel van de afkoop bereikt. Hetzelfde resultaat is gerealiseerd in de sociale huursector en kan behaald worden door de in bespreking zijnde afkoop van de NWI's.

6.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer kwam op grond van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen, die mogelijk hun nut kunnen bewijzen bij een toekomstige afkoopoperatie met NWI's:

- om de controleerbaarheid van de onderhandelingen en de onderbouwing daarvan te waarborgen moeten in ieder geval de originele bestanden beschikbaar blijven voor controles en moeten deze gekoppeld zijn of snel te koppelen zijn aan operationele systemen;
- bij een volgende afkoopoperatie dienen zo volledig mogelijke analyses van potentiële risico's voor alle betrokken partijen te worden gemaakt met het oog op het zo goed en volledig mogelijk afdekken van deze risico's;
- het Ministerie van VROM dient zich inzicht te verschaffen in de consequenties van de overeengekomen afkoopbedragen voor alle bij de afkoop betrokken instellingen;
- bij een volgende afkoopoperatie dienen de financiële consequenties ervan over de gehele looptijd zichtbaar te worden gemaakt, conform een eerdere toezegging van de staatssecretaris van VROM;
- wanneer de staatssecretaris van VROM straks de afkoop van de subsidies aan de NWI's wil vergelijken met die van de beleggers, zoals hij reeds aan de Tweede Kamer heeft toegezegd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, nr. 46), dient hij concreet te maken op welke wijze hij deze vergelijking wil gaan uitvoeren en dienen alle relevante aspecten in de vergelijking te worden betrokken.

7 REACTIE STAATSSECRETARIS EN NAWOORD REKENKAMER

7.1 Reactie staatssecretaris

De staatssecretaris van VROM reageerde mede namens de minister van Financiën. Het stemde hem tot tevredenheid dat de Rekenkamer tot de conclusie is gekomen dat het onderhandelingsproces in grote lijnen ordelijk en controleerbaar is verlopen, dat het grootste deel van de aanwezige risico's bleek te zijn afgedekt en dat de Rekenkamer er tevens de aandacht op heeft gevestigd dat door het met de beleggers bereikte akkoord open-einde regelingen met grote financiële onzekerheden voor het Rijk voor verreweg het grootste deel worden afgekocht. Verder sprak

hij zijn waardering uit voor de wijze waarop en de snelheid waarmee de Rekenkamer het onderzoek heeft verricht. De bevindingen van de Rekenkamer en de daaraan verbonden conclusies gaven de staatssecretaris voor het merendeel geen aanleiding tot een nadere reactie. Hij beperkte zich dan ook tot enkele kanttekeningen bij onderdelen van het rapport.

De controleerbaarheid van het onderhandelingsproces

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de exacte onderbouwing van het eindbod uit de eerste onderhandelingen in 1994 ontbrak. Voorts is de Rekenkamer van mening dat dit eindbod in de eindfase van de onderhandelingen een niet te verwaarlozen rol heeft gespeeld bij het bepalen van de afkoopsom. Daaraan verbindt de Rekenkamer de conclusie dat het onderhandelingsproces op dit onderdeel onvoldoende controleerbaar is.

De Rekenkamer laat hierbij volgens de staatssecretaris buiten beschouwing dat:

- bij de vaststelling van het onderhandelingsmandaat het eindbod van 1994 slechts een marginale rol heeft gespeeld;
- het eindbod van 1994 weliswaar van invloed is geweest op het bod van de beleggers, waarover de Staat en de beleggers overeenstemming hebben bereikt, maar dat mijnerzijds voorafgaande en tijdens de onderhandelingen bij voortdurend berekeningen zijn uitgevoerd die geen verband hielden met het eindbod van 1994, maar waren gebaseerd op de door mij noodzakelijk geachte evenwichtigheid met het akkoord in de sociale huursector. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze berekeningen controleerbaar waren.

Het eindbod uit 1994 heeft dus inderdaad – aan de zijde van de beleggers – een rol gespeeld in de eindfase van de onderhandelingen, maar is naar de mening van de staatssecretaris van geen enkele invloed geweest op de controleerbaarheid van het onderhandelingsproces.

De belangen van de «kleine beleggers»

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat de verdelingssystematiek van de IVBN/ROZ voor beleggers en particulieren met ten hoogste vijftien dkp-woningen ongunstiger uitpakt dan de systematiek die direct aansluit op de parameters van mijn ministerie. Daarbij wekt de Rekenkamer de indruk dat laatstgenoemde systematiek zou zijn toegepast, indien de staatssecretaris geheel naar eigen inzicht de afkoopsom had kunnen verdelen. Die indruk is volgens hem onjuist. Zijnerzijds is in het geheel geen verdelingssystematiek ontwikkeld.

Uit analyses blijkt overigens dat de beleggers die gezamenlijk op niet meer dan 20% van de afkoopsom aanspraak konden maken – tot welke groep alle beleggers en particulieren met ten hoogste vijftien dkp-woningen behoren – relatief gunstige dkp-complexen bezitten, aldus de staatssecretaris. Dit feit tezamen met de communicatieve inspanningen die zijn verricht richting alle belanghebbenden geven de staatssecretaris de overtuiging dat met de belangen van de kleine beleggers zorgvuldig is omgegaan.

Verkoop van woningen aan anderen dan beleggers

Uit het onderzoek komt naar voren dat het inzicht van de staatssecretaris in het risico van versnelde verkoop van woningen (aan anderen dan beleggers) na de afkoop beperkt was. De staatssecretaris antwoordde dat die vaststelling op zichzelf juist is, maar hij waagde te betwijfelen of nader onderzoek meer – en vooral: betrouwbaarder – informatie zou hebben opgeleverd. Hij antwoordde dat de Rekenkamer zelf al had aangestipt dat

de mogelijkheid om woningen te verkopen voor de beleggers een belangrijke reden is geweest om akkoord te gaan met de afkoop. Met andere woorden: deze mogelijkheid heeft een rol gespeeld bij de onderhandelingen over de hoogte van de afkoopsom. Van belang is volgens hem dat er uit het oogpunt van de volkshuisvesting geen bezwaar tegen bestaat wanneer woningen aan bewoners worden verkocht. Het zal daarbij vermoedelijk vooral gaan om woningen in het duurdere huursegment. Het grootste deel van de woningen in het goedkopere huursegment behoort tot de ABP-planwoningen en wordt in eigendom overgedragen aan woningcorporaties in Amsterdam, Almelo en Tiel. Vanwege het geringe aantal resterende woningen in het goedkopere huursegment – zeker in verhouding met de totale voorraad huurwoningen – zag de staatssecretaris vooralsnog geen aanleiding om de komende jaren te volgen hoeveel betaalbare woningen van beleggers aan huurders worden verkocht.

Verkoop van woningen aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden

De Rekenkamer is van mening dat de in Bijlage H van het afkoopconvenant opgenomen gedragscode het risico van verkopen aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden niet afdekt, ook wordt daaraan toegevoegd deze gedragscode te beschouwen als een belangrijk signaal dat dit risico de serieuze aandacht van de beleggers en van mij heeft.

De staatssecretaris deelde ter bevestiging van de aandacht voor deze kwestie mee dat hij in overleg is met IVBN, ROZ en Aedes (de landelijke koepel van woningcorporaties), om voor alle woningen die door de leden van deze verenigingen worden geëxploiteerd – dus niet slechts voor de dkp-woningen – een toetsbare gedragscode bij verkoop en beheer van huurwoningen te ontwikkelen. Hij gaf aan dat daarbij dan tevens de aanbeveling van de Rekenkamer aan de orde kan komen om in de komende jaren na te gaan in hoeverre beleggers voormalige dkp-woningen aan andere beleggers verkopen.

Verder mag naar zijn mening niet buiten beschouwing blijven, dat het door de Rekenkamer gesignaleerde risico zich ook in volle omvang voordoet indien er niet wordt afgekocht. Immers, nadat de woningen 20 jaar zijn geëxploiteerd, is de eigenaar gerechtigd ze zonder toestemming van mijn ministerie in eigendom over te dragen.

Vergelijking met het akkoord met de sociale huursector

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat de stelling van de staatssecretaris, dat het akkoord met de beleggers evenwichtig is ten opzichte van het akkoord met de sociale huursector, onvoldoende is onderbouwd. Naar de mening van de staatssecretaris dient de vergelijkingsmaatstaf voort te vloeien uit het bereikte akkoord. De essentie daarvan is volgens hem – voor het Rijk – de afkoop van bestaande en toekomstige subsidieverplichtingen. Daarbij is het subsidieafbraakpercentage de enige voor het Rijk relevante vergelijkingsfactor. Volgens de staatssecretaris vindt in de door de Rekenkamer gekozen benadering eerst alsnog (gedeeltelijke) ontdynamisering plaats, hetgeen niet met de dkp-regelingen en dus ook niet met de werkelijkheid in overeenstemming is.

Aanbevelingen

De staatssecretaris antwoordde dat het in zijn bedoeling ligt bij de voorgenomen afkoopoperatie met NWI's zoveel mogelijk rekening te houden met de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen.

7.2 Nawoord Rekenkamer

De controleerbaarheid van het onderhandelingsproces

De Rekenkamer onderschrijft dat het ministerie voor en tijdens de onderhandelingen vele berekeningen heeft uitgevoerd om na te gaan, met welk subsidie-afbraakpercentage diverse afkoopsommen overeen zouden komen en vice versa.

Zoals in het rapport aangegeven, bestond er volgens het ministerie een aanzienlijke bandbreedte (van ruim f 900 miljoen tot circa f 2 miljard), waarbinnen een afkoop som in principe verdedigbaar kon zijn, gezien het akkoord met de sociale huursector. Dat binnen deze bandbreedte juist over een bedrag van f 1 373 miljoen voor de afkoop overeenstemming is bereikt, heeft volgens de Rekenkamer ontegenzeggelijk te maken met de eindboden van het ministerie en de beleggers uit de vorige onderhandelingsronde, destijds uitgebracht per 1-1-1995. Het bedrag zelf is immers het rekenkundig gemiddelde van beide eindboden, na herrekening door de beleggers.

De onderhandelingen zouden vollediger controleerbaar zijn geweest als ook de exacte onderbouwing van het eindbod van het ministerie uit de vorige onderhandelingsronde, uitgebracht per 1-1-1995, nog te achterhalen was geweest.

De belangen van «kleine beleggers».

De Rekenkamer benadrukt dat de kern van haar commentaar is dat het Ministerie van VROM heeft nagelaten te analyseren of de gekozen verdelingssystematiek nadelige effecten heeft voor bepaalde groepen beleggers. Zij blijft van mening dat de door haar gehanteerde benadering de meest voor de hand liggende keuze is, omdat deze aansluit bij de standpunten van het Ministerie van VROM in de onderhandelingen met de beleggers. In de fase van de onderhandelingen waarin over de verdelingssystematiek werd gesproken was duidelijk dat de beleggers geen flankerend beleid wilden.

Dit standpunt is door het ministerie geaccepteerd. De vergelijking van de gekozen verdeling met een alternatieve verdeling zonder flankerend beleid ligt dan voor de hand.

Verkoop van woningen aan beleggers die niet als goed verhuurder optreden

Met instemming neemt de Rekenkamer kennis van het voornemen van de staatssecretaris van VROM om de gedragscode in het afkoopconvenant verder te ontwikkelen tot een toetsbare gedragscode bij verkoop en beheer van alle door de leden van de IVBN, ROZ en Aedes geëxploiteerde woningen.

Tevens verheugt het de Rekenkamer dat de aanbeveling omtrent het volgen van de verkopen van woningen van beleggers aan andere beleggers door de staatssecretaris van VROM ter harte wordt genomen.

Vergelijking met het akkoord met de sociale huursector

Volgens de Rekenkamer gaat het bij een vergelijking tussen beide akkoorden niet alleen om de voor het Rijk relevante vergelijkingsmaatstaf, maar ook om voor de andere partijen relevante maatstaven. Haar vergelijking is dan ook uitgevoerd vanuit de optiek van die partijen. Zij is van mening dat dit ook een betere benadering is, omdat de achterliggende vraag bij de vergelijking immers was of één van beide partijen (beleggers dan wel sociale verhuurders) door het akkoord bevoordeeld zou zijn.

De Rekenkamer onderschrijft dat de verschillen tussen beide sectoren in (ont)dynamisering tot de werkelijkheid behoren. Deze verschillen leiden er naar haar mening echter toe dat het subsidie-afbraakpercentage alléén geen juiste maatstaf is voor vergelijking voor de praktische waarde van beide akkoorden, tenzij men een rekenkundige correctie toepast. Het Ministerie van VROM heeft zelf overigens in de voorbereiding op de onderhandelingen aangevoerd dat de hogere mate van dynamisering een lager subsidie-afbraakpercentage voor de beleggers rechtvaardigt (zie paragraaf 2.2.4 in het rapport).

Aanbevelingen

De toezegging van de staatssecretaris van VROM dat het in zijn bedoeling ligt zoveel mogelijk rekening te houden met de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen voor de afkoopoperatie met NWI's vindt de Rekenkamer weinig specifiek.

Tevens wijst de Rekenkamer erop, dat de staatssecretaris heeft nagelaten te reageren op de opmerking van de Rekenkamer, dat hij zijn eerdere toezegging niet is nagekomen om bij een zo verstrekkende afkoopregeling de financiële consequenties over de gehele looptijd zichtbaar te maken. De Rekenkamer gaat ervan uit dat bij de nog komende afkoopoperatie met betrekking tot de NWI's wél de financiële consequenties over de gehele looptijd zichtbaar worden gemaakt.

DE DYNAMISCHE KOSTPRIJSREGELINGEN

Op 1 juli 1975 is de Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975 (BGS 1975) van kracht geworden. Deze subsidieregeling was van toepassing op huurwoningen, die zijn gebouwd door beleggers, particulieren, toegelaten instellingen (woningcorporaties), gemeenten en niet-winstbeogende instellingen (NWI's). De BGS 1975 is op 1 januari 1988 vervangen door de Regeling geldelijke steun huurwoningen normkostensysteem 1988. Voorafgaand aan de invoering van dit systeem is in 1986 en 1987 eerst geëxperimenteerd op basis van de Regeling geldelijke steun huurwoningen in proefgemeenten normkostensysteem 1986. Deze drie regelingen zijn betrokken bij de afkoop. Alle drie de regelingen zijn dynamische kostprijs(dkp)-regelingen.

In het dkp-systeem worden woningen in principe gesubsidieerd voor een periode van 50 jaar. Kern van het systeem is de dkp-huur. Deze is gedefinieerd als de huur die nodig is om gedurende de gehele exploitatieperiode een genormeerde, kostendekkende exploitatie van het complex te waarborgen.

Het dynamische karakter van het systeem is dat in de eerste jaren van de exploitatie de dkp-huur niet voldoende is om de jaarlijkse vaste en variabele lasten, zoals onderhoud, rente en aflossing, te kunnen betalen. Er ontstaan derhalve (liquiditeits)tekorten in deze jaren. Deze tekorten worden bij de al uitstaande schuld, die bij aanvang alleen bestond uit de investeringskosten, gevoegd. Hierdoor neemt de jaarlijkse schuld toe. De invoering van de dkp-methode vereiste voor instellingen die de woningen met vreemd geld financierden, zoals corporaties en particuliere beleggers, een aangepaste leningsvorm, waarbij rekening wordt gehouden met deze tekorten in de aanvang van de exploitatie. Dit is de klimlening.

De dkp-huur en daarmee de groei van de schuld en de subsidie wordt berekend met behulp van parameters. Gezien de onzekerheden die zich bij het schatten van de parameters – voor inflatie, vraaghurstijging en rente – over een periode van 50 jaar voordoen, werd voor de berekening van het dkp-systeem gekozen voor een systeem van voorcalculatie telkens voor perioden van 10 jaar. De voorcalculatorische dkp-huur staat dus voor 10 jaar vast. Het verschil tussen deze dkp-huur en de eveneens voorcalculatorisch berekende lasten is de toename van het geïnvesteerd vermogen (het eerder genoemde liquiditeitstekort).

Omdat de aannames voor die periode van 10 jaar kunnen afwijken van de werkelijkheid vindt jaarlijks een nacalculatie plaats. Deze is bedoeld om de jaarlijkse subsidie vast te stellen. Het Ministerie van VROM publiceert ten behoeve van deze berekeningen maandelijks actuele waarden voor de parameters. De subsidie wordt berekend als het verschil tussen de nacalculatorische dkp-huur en de nacalculatorische jaarhuur. Die jaarhuur wordt bepaald op basis van de jaarlijkse nacalculatie van een fictieve huurontwikkeling en fictieve lastenontwikkeling. Deze fictieve waarden kunnen echter afwijken van de werkelijke toegepaste huurverhogingen en/of gerealiseerde lastenstijgingen. Dat betekent dat niet gegarandeerd is dat de feitelijke kosten worden gedekt. Er kan al naar gelang de ontwikkeling van de huren en de lasten winst of verlies gemaakt worden.

Na elke tien jaar worden nieuwe waarden voor de stijging van de voorcalculatorische lasten, de rente en de dkp-huur vastgesteld. Met behulp hiervan worden voor de volgende tienjaarsperiode nieuwe waarden van de voorcalculatorische lasten en dkp-huur berekend, wederom op basis van het uitgangspunt dat over de resterende periode de exploitatie quitte zou spelen. De berekening van nieuwe tienjaarswaarde wordt de conversie genoemd.

Zoals gezegd is in het begin de dkp-huur te laag om alle kosten te dekken, waardoor de schuld toeneemt. Omdat bij de berekening van de dkp-huur wordt uitgegaan van een jaarlijkse huurstijging, ontstaan er in de laatste jaren overschotten op het complex woningen. Hiermee worden de eerder opgebouwde tekorten gecompenseerd. Over de totale looptijd van de exploitatie ontstaat hierdoor een kostendeckende exploitatie, uitgaande van de fictieve stijgingsfactoren voor de parameters.

DE ABP-PLANWONINGEN

Eén van de onderdelen van de afkoop van subsidies aan institutionele beleggers en particuliere verhuurders is de verkoop van 6 455 woningen van het ABP aan woningbouwcorporaties, de zogenoemde ABP-planwoningen. De meeste woningen zijn gelegen in de gemeente Amsterdam.

In de jaren 1984 tot 1988 sloot het ABP met de gemeente Amsterdam een financieringsovereenkomst met het doel te komen tot de bouw van 6 250 planwoningen. Het ABP werd juridisch eigenaar. Aansluitend op dit contract sloot het ABP contracten met elf Amsterdamse woningcorporaties voor het beheren van deze woningen. Deze constructie werd later ook toegepast op twee corporaties in Tiel en Almelo. Het betrof in totaal 56 verschillende wooncomplexen en derhalve ook 56 onderliggende beheercontracten. Afgesproken werd dat de corporaties het exploitatierisico droegen. De gemeente Amsterdam stelde zich garant voor de afdrachten van de corporaties aan het ABP.

De constructie was gericht op het realiseren van een lage huurprijs. Daardoor waren deze woningen op zichzelf niet aantrekkelijk voor beleggers. Het ABP was echter bereid de woningen te financieren als het zelf geen exploitatierisico liep. Het aanvangsrendement van het ABP was lager dan gebruikelijk. In de constructie was rekening gehouden met de subsidies van het Ministerie van VROM aan het ABP. Daarmee kon het ABP een rendement realiseren dat iets onder het rendement op rijksleningen lag, dus duidelijk lager dan gebruikelijke beleggersrendementen. Met deze constructie kwam geld van het ABP ten goede aan de goedkope volkshuisvesting.

In 1993 werd uitvoering gegeven aan het verzelfstandigingsbeleid van woningcorporaties. Het Ministerie van VROM schafte de trendmatige huurverhoging af en voerde de huursombenadering in. Door deze nieuwe regeling ontstond bij partijen onduidelijkheid over de hoogte van de afdrachten op basis van de afgesloten contracten. Bij een aantal corporaties ontstond het risico van exploitatietekorten. Corporaties dreigden met gerechtelijke procedures tegen het ABP over de uitleg van de contracten. De gemeente Amsterdam liep het risico dat een meningsverschil tussen het ABP en de corporaties over de afdrachten van de corporaties aan het ABP zou uitmonden in een beroep door het ABP op de garantie van de gemeente voor het exploitatieverliezen van de corporaties.

Voorafgaande aan de start van de onderhandelingen over de afkoop van subsidies aan de particuliere beleggers nam het ABP met het Ministerie van VROM contact op over de ABP-planwoningen, gezien de risico's van een afkoop voor de status van de beheercontracten. Het ABP was van mening dat medewerking aan de totale afkoop slechts mogelijk was indien een adequate oplossing was bereikt ten aanzien van de planwoningen. Deze maakten namelijk een groot deel van de portefeuille van het ABP uit.

Eind 1996 vond het eerste overleg plaats tussen alle betrokken partijen, te weten vertegenwoordigers van de woningcorporaties, de gemeente Amsterdam, het ABP en het Ministerie van VROM. De conclusie was dat dreigende problemen konden worden opgelost door verkoop van de ABP-planwoningen aan de corporaties. Deze verkoop zou bovendien de weg voor het ABP vrij maken om mee te werken aan de afkoop van de subsidies.

In de eerste fase van de onderhandelingen presenteerden ABP en de corporaties berekeningsmodellen waarmee de waarde van woningen kon worden bepaald. Het Ministerie van VROM trad in deze fase op als bemiddelaar tussen partijen en organiseerde in de meeste gevallen de bijeenkomsten.

Verder leverde het ministerie commentaar en aanvullingen op de berekeningen van het ABP en de corporaties.

Het ABP koos als uitgangspunt voor de berekeningen dat een redelijk beleggersrendement op haar investeringen moest zijn gewaarborgd. Het ABP ging uit van het te behalen rendement op leningen aan de lagere overheid. Tevens wilde het ABP rekening houden met herbeleggingsverliezen. Deze verliezen zouden worden geleden doordat het rendement op de leningen uit het contract hoger lag dan de marktrente, zodat het ABP de door de verkoop ontvangen middelen slechts tegen een lagere rente zou kunnen herbeleggen. De ABP-berekening kwam uit op een bedrag van f 1 050 miljoen gulden, inclusief de herbeleggingsverliezen. De Amsterdamse corporaties stelden zich op het standpunt dat de huren van de complexen relatief laag zouden moeten blijven, zoals bij de bouw van de woningen was overeengekomen. De corporaties berekenden de bedrijfswaarde van de woningen. Daarbij werd ook rekening gehouden met de norm dat de woningen beschikbaar moesten blijven voor de doelgroep, die geen hoge huren kunnen betalen. De door hen berekende bedrijfswaarde bedroeg f 535 miljoen voor de ABP-planwoningen te Amsterdam. Het verschil tussen vraag en biedprijs voor deze woningen bedroeg derhalve in aanvang circa f 500 miljoen.

Daarnaast was er nog een benodigd koopbedrag van circa f 20 miljoen voor de woningen in Tiel en Almelo. De corporaties in Tiel en Almelo konden wel met het ABP tot overeenstemming komen.

Op basis van argumenten werden de rekenmodellen bijgesteld. De onderhandelingen bleven uiteindelijk evenwel steken op een biedprijs van de corporaties van f 835 miljoen en een vraagprijs van het ABP van f 885 miljoen. Het resterende verschil van f 50 miljoen bleek niet overbrugbaar tussen de partijen. Duidelijk werd dat partijen geen overeenstemming zouden bereiken over een definitieve koopprijs voor de woningen.

De vraag kwam op wat het Ministerie van VROM waard was indien de verkoop toch door zou gaan. Enerzijds zou daarmee de weg vrijkomen voor de afkoop van de subsidies, anderzijds zou voorkomen worden dat partijen juridische procedures tegen elkaar en tegen het ministerie zouden starten.

Na toetsing door het Ministerie van VROM of de uiterste biedingen als redelijk beschouwd konden worden stemde het ministerie uiteindelijk in met een bijdrage van f 37,5 miljoen.

In de overeenkomst tussen ABP en het Ministerie van VROM is in artikel 14 opgenomen dat het ABP eventuele beroepen en bezwaren die zijn gericht tegen het Rijk ten aanzien van de toekenning van geldelijke steun met toepassing van subsidies binnen vier weken na inwerkingtreding van het convenant zal intrekken.

De gemeente Amsterdam had ook belang bij het doorgaan van de verkoop. Door de verkoop zou namelijk een dreigend beroep van het ABP op de gemeentegarantie voor de afdrachten van de corporaties aan het ABP komen te vervallen.

Mede om dit risico af te wentelen bleek de gemeente uiteindelijk bereid om een bedrag van maximaal f 12,5 miljoen aan het ABP te betalen. Dit bedrag wordt uit het gemeentelijk volkshuisvestingsfonds gehaald. Dit fonds is ontstaan door de verkoop van de televisiekabel aan Philips voor circa f 150 miljoen. Het doel van het fonds is het stimuleren van woningen

met verlaagde aanvangshuren op uitbreidingslocaties. De gemeente is van mening dat de bijdrage aan het ABP past binnen de doelen van het fonds.

BEGROTINGSCONSEQUENTIES FISCALE COMPENSATIE-REGELING

Aan de hand van de bij het Ministerie van VROM bestaande inzicht in de jaarlijkse bijdragen, de afkoopbedragen, de waarschijnlijke fiscale status van de beleggers en de te verwachten uitkeringen voor de fiscale compensaties, kon het ministerie de belastingheffing bij continuering van de dkp-regeling en bij afkoop ramen. Dit leidde tot het volgende beeld:

	1998	1999	2000	2001	2002
weggefallen huidige belastingopbrengsten	- 4,10	- 4,35	- 4,60	- 4,85	- 5,10
belasting over afkoopsom + nadeelcompensatie gewone BV's en NV's	+ 33,25	+ 10,50			
belastingartikel 10 vennootschappen	+ 56,00				
belasting moedervenootschappen		+ 22,40			
belastingrendement afkoopsom + nadeelcompensatie		+ 7,22	+ 6,79	+ 7,06	+ 7,35
totaal	+ 85,15	+ 35,77	+ 2,19	+ 2,21	+ 2,25

Het resultaat van deze schattingen is dat het totaal bedrag van de belastingschade en nadeelcompensatie (de eerder genoemde f 124 miljoen) ongeveer gelijk is aan de extra inkomsten in 1998 t/m 2001 (in totaal nominaal f 127,57 miljoen). Het in latere jaren voor het Rijk positieve resultaat (in 2002 f 2,25 miljoen) zal in nog latere jaren omslaan in een negatief resultaat als gevolg van het feit dat bij continuering van de huidige regeling de jaarlijkse subsidie sterk zal toenemen.

BIJLAGE 4

AFKORTINGENLIJST

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AD	Accountantsdienst
BGSH 1975	Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen 1975
BVH	Projectorganisatie Bijdragevaststelling en -herziening (onderdeel van het Ministerie van VROM)
DGVH	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (onderdeel van het Ministerie van VROM)
dkp	dynamische kostprijsregeling
DRZ	Directie Recherche Zaken (onderdeel van het Ministerie van VROM)
IVBN	Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
MG	Mededeling aan de Gemeente NBW Nieuw Burgerlijk Wetboek
NWI	Niet Winstbeogende Instelling
ROZ	Raad voor Onroerende Zaken
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer