
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 25

Deelrapport 20

**Huur- en subsidiebeleid en het beleid ten
aanzien van de eigen woning**

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
Samenvatting	3
Deel A. Beleidsterrein en huidig beleid	6
I. Inleiding	6
II. Doelstelling van het beleid	8
A. Woonlasten in relatie met de woningen	8
B. Woonlasten in relatie met het inkomen	8
C. Woningproductie	8
III. Instrumenten van het beleid	8
A. Instrumenten t.a.v. de woonlasten in relatie met de woning	8
B. Instrumenten t.a.v. de woonlasten in relatie met het inkomen	10
C. Instrumenten t.a.v. de woningproductie	10
IV. De kosten van het beleid	11
A. Verplichtingen en betalingen uit hoofde van huursubsidies	11
B. Financiering van de productie van woningen	12
C. Fiscale regelingen	13
Deel B. Analyse en evaluatie van het beleid	13
A. Woonlasten in relatie met de woningen	13
I. Nieuwbouw huurwoningen	13
II. Nieuwbouw koopwoningen	15
III. Verbetering woningwetwoningen	17
IV. Huren	19
B. Woonlasten in relatie met het inkomen	21
I. Individuele huursubsidie (IHS)	21
II. Fiscale effecten	23
III. Woonruimteverdeling	24
C. Woningproductie en financiering	25
I. Omvang en productie	25
II. Financiering	26
Bijlage I – Tabel 3	28
Deel C. Beleidsvarianten	29
I. Inleiding	29
II. Beleidsvarianten	29
A. Variant I	31
1. Budgettaire effecten	32
B. Variant II	32
1. Budgettaire effecten	33
C. Effecten van de vermelde maatregelen	33
Bijlage I – Parameters	36
Bijlage. Woonlasten en subsidiebeleid in andere geïndustrialiseerde landen	37

SAMENVATTING

Lastenverzwaring

In de heroverweging huur- en subsidiebeleid en beleid ten aanzien van de eigen woning blijkt elke maatregel te leiden tot een lastenverzwaring van de bewoner, die nog komt boven de reeds sterke stijgingen van de woonlasten als gevolg van stijgende energiekosten. Hoewel er uit deze gezichtshoek geen verschil bestaat tussen maatregelen die leiden tot een verlaging van de rijksuitgaven en een verhoging van de rijksinkomsten, zijn ten behoeve van een beter inzicht de resultaten afzonderlijk vermeld.

Stichtingskostenniveau

Volledigheidshalve zij vermeld dat de werkgroep ook de mogelijkheid van kostenverlaging bij de nieuwbouw en de verbetering heeft overwogen, maar op dit punt zijn de mogelijkheden voor de gegeven tijdsperiode tot en met 1985 in de praktijk vrijwel uitgeput ten gevolge van de reeds in de meerjarenramingen opgenomen verlaagde stichtingskostenniveaus (– 7% ten opzichte van niveau 1980) en gezien de opwaartse druk op de kosten uit hoofde van geluids- en warmte-isolatie en grondkosten.

Terugval in de produktie

Ten slotte is geen rekening gehouden met mogelijke besparingen die het gevolg zouden zijn van de verwachte terugval in de produktie als reactie op de vermelde maatregelen. Gegeven het bestaande woningtekort en de reeds aanwezige maatschappelijke onrust zal bij produktiedaling extra stimulering zeer waarschijnlijk plaatsvinden, zodat per saldo geen besparing wordt verwacht.

Integraal woonlastenbeleid

Aangezien elke vermelde maatregel leidt tot lastenverzwaring voor de bewoner, is de werkgroep in een tijd van moeilijke economische omstandigheden uitgegaan van een pakket maatregelen waarbij de lastenverzwaring voor huurders en eigenaar-bewoners in een redelijke verhouding tot elkaar staan.

Maatregelen in hoofdlijnen

Voor huurwoningen:

Objectsubsidies (gebonden aan de woning) kunnen worden verlaagd door extra verhogingen van de huur van nieuw te bouwen woningen alsmede van de bestaande voorraad. Een meer gerichte maatregel (huur en kwaliteit) wordt gevonden in de huurharmonisatie.

Subjectsubsidies leggen een relatie tussen de woonlasten en het inkomen en kunnen bij een verdere reële inkomensdaling worden verlaagd door het aanpassingsmechanisme buiten werking te stellen respectievelijk de normhuurquote te verhogen.

Voor koopwoningen en huurwoningen:

Een doorstromingsheffing biedt mogelijkheden voor een meer gericht, geïndividualiseerd woonlastenbeleid, waarmee een betere verhouding tussen woonlasten en inkomen zou kunnen worden verkregen, door een zekere herverdeling van de voorraad te bevorderen.

Verwachte gevolgen van de maatregelen

De gevolgen van de maatregelen worden onderscheiden in de gevolgen voor de bestedingspositie van de bewoners van woningen en de gevolgen voor de volkshuisvesting c.q. de produktie van woningen in de huur- en koopsector.

Voor de *bestedingspositie* (vermindering van koopkracht) geldt onderstaande tabel¹

Verandering bestedingspositie in procenten in 1985 t.o.v. 1981

	IHS-ontvangers		Overige huurders ^{1, 2}			Eigenaar-bewoners	
	minimum inkomen	modaal	huurquote			premie A	premie B
			7%	12%	17%		
Trendmatige normhuurstijging	-1,1	-1,5					
Verhoging normhuurquote	-1,0	-2,0					
Extra huurverhogingen			-0,6 (-1,6)	-1,0 (-2,6)	-1,4 (-3,6)		
Verhoging huurwaardeforfait						-0,3 (-0,7)	-0,4 (-0,9)
Doorstromingsheffing			P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.
Wijziging renteaftrek of rentesubsidie						P.M.	P.M.

¹ Het effect van de extra huurverhogingen voor de overige huurders varieert met het deel van het inkomen dat reeds aan huur wordt besteed (zie ook bijlage I: parameters).

² De (geplaatste) cijfers hebben betrekking op alternatief II, de overige op alternatief I.

Voor de *produktie van woningen* is als gevolg van groter gevaar voor leegstand bij een forse woonlastenstijging een terugval te verwachten in de sector van de woningwet- en de premie-corporatie-A- en in het bijzonder bij de premiehuurwoningen (institutionele beleggers). Bovendien is een verdere teruggang te verwachten in de koopsector, hoewel de ontwikkeling van de rentevoet als voornamelijk exogene factor hier van belang is.

Een maatregel die de hiervoor beschreven effecten zou kunnen verzachten is de huurharmonisatie en de doorstromingsheffing. Veel zal hierbij afhangen van de te kiezen modaliteiten, waardoor echter tevens de acceptatiemogelijkheden sterk kunnen worden beïnvloed. Naar verwachting zal de druk op goedkope huurwoningen, waar huurstakingen e.d. zich reeds nu manifesteren, toenemen. Een belangrijke uitwijk van huurders naar de koopmarkt ligt niet in de lijn van de verwachtingen.

Omdat de effecten als prognose nauwelijks zijn te kwantificeren, worden in onderstaande tabel de werkgelegenheidseffecten vermeld per 10 000 woningen. Hierbij is rekening gehouden met het zogenaamde uitstralingseffect op de toeleverende bedrijven. De cijfers zijn gebaseerd op gegevens over 1980.

¹ De koopkrachteffecten van een verhoging van het huurwaardeforfait kunnen slechts exemplarisch worden benaderd. De veronderstellingen, op basis waarvan een raming is gemaakt, zijn: stichtingskosten premie-A: f 130 000 en premie-B f 170 000, belastbaar inkomen resp. f 25 000 en f 40 000.

	Manjaren
10 000 woningwetwoningen	7 à 8 000
10 000 premiehuurwoningen	8 à 10 000
10 000 vrije-sectorwoningen	10 à 12 000
10 000 verbeteringen w.w.-woningen	ca. 5 000

Profijtbeginstel

Afschaffing van de objectsubsidies zou in principe leiden tot het vragen van kostprijshuren. Dit zou echter huurverhogingen van 50 à 70% en bij ingrijpende woningverbetering met 200 à 400% ten gevolge hebben. De werkgroep acht dit in het gegeven tijdsbestek tot 1985 onmogelijk te realiseren op grond van juridisch-technische en ook financiële overwegingen. Ook de productie van nieuwe woningen zou sterk worden aangetast.

Een stevige verhoging van de aanvangshuren en de kosten van een bestaande voorraad bevorderen de vermindering van de objectsubsidies en worden daarom als maatregel genoemd. In de eigen-woningsector gaat hiermee gepaard een verhoging van het huurwaardeforfait. Met deze generale maatregel worden echter juist diegenen die al hoge woonlasten hebben, zwaar getroffen. Ook door deze maatregelen is het gevaar van een sterke terugval in de productie van nieuwbouw en vernieuwbouw groot.

De individuele huursubsidie zou ten gevolge van de voornoemde huurverhogingen sterk gaan stijgen. Om dit weglek te voorkomen zou aan een algemene huurverhoging een trendmatige of éénmalige verhoging van de normhuurquote moeten worden gekoppeld. Dit betekent echter wel dat ook de minimuminkomens in de lastenverzwaring worden betrokken.

De werkgroep heeft afgezien van een maatregel die beoogt de progressie van de normhuurquotes nog verder te verhogen, omdat de marginale druk bij de huidige regeling reeds ca. 30% bedraagt.

De individuele huursubsidie is tot dusver gekoppeld aan de ontwikkeling van het reëel beschikbaar inkomen. Dit betekent dat de subsidie stijgt bij een reëel dalend inkomen, waardoor in dat geval dus ook de woonlasten dalen.

Uitschakeling van het benedenwaartse aanpassingsmechanisme leidt – uitgaande van de verwachte koopkrachtdalingen in de komende jaren (zie bijlage I van deel C) – tot lagere rijksuitgaven in de toekomst, terwijl de woonlastenontwikkeling van IHS-ontvangers in dat geval beter aansluit bij de algemene huurverhogingen.

Versterkte huurharmonisatie maakt een meer gericht beleid mogelijk door huren, waar deze in relatie tot de kwaliteit van de woning te zeer zijn achtergebleven, versneld te verhogen.

Individualisering

Een meer gericht woonlastenbeleid, gebaseerd op de draagkracht van de bewoners, wordt mogelijk gemaakt door toepassing van een doorstrotingsheffing voor huur- en koopwoningen. Aanleiding hiertoe kan de scheve verdeling tussen woonlasten en inkomens zijn. Als mogelijke maatregel is vermeld de toepassing van een maximum woonlastenquote van 10 à 15% van het belastbaar jaarinkomen en toepassing van een heffing van een gedeelte van het positief verschil met de werkelijke woonlasten.

Effecten rijksbegroting

De netto-effecten voor de rijksbegroting van de twee vermelde beleidsvarianten zijn als volgt (in mln.)²

² Gebrek aan voldoende gedetailleerde gegevens alsmede de beschikbare tijd maakten het slechts mogelijk een ruwe indicatie van de financiële gevolgen te geven. Bij verdere uitwerking zijn verschuivingen niet denkbeeldig. Tevens zij verwezen naar de onderlinge samenhang van de financiële effecten.

		1985	
		uitgaven verlaging	opbrengsten verhoging
Variant I			
1. Invoering (beperkte) doorstromingsheffing			ca. 100
2. Verhoging aanvangshuren (4 x 0,1%)	ca. 5		
3. Extra huurverhoging (4 x 2%)	ca. 70		
4. Huurharmonisatie	ca. 30		
5a. Optrekken normhuurquote of	ca. 75		
5b. Trendmatige verhoging normhuur	ca. 100		
6. Verhoging huurwaardeforfait	ca.		ca. 90
		180 (205)	190
Variant II			
1. Invoering doorstromingsheffing			ca. 300
2. Verhoging aanvangshuren (4 x 0,25%)	ca. 20		
3. Extra huurverhoging (4 x 5%)	ca. 210		
4. Verlaging verbeteringssubsidie	ca. 5		
5. Huurharmonisatie	ca. 30		
6a. Optrekken normhuurquote of			
6b. Trendmatige verhoging normhuur	ca. 100		
7. Optrekken huurwaardeforfait	ca.		ca. 240
		340 (365)	540

Onderlinge samenhang effecten rijksbegroting

De berekende financiële effecten van elk van de maatregelen kunnen niet geïsoleerd worden herzien. Extra huurverhogingen leiden weliswaar tot een verlaging van de objectsubsidies maar ook tot een verhoging van de subjectsubsidies en een verlaging van opbrengsten van een doorstromingsheffing. Evenzo leidt een verhoging van het huurwaardeforfait tot een opbrengstverlaging van een doorstromingsheffing voor eigenaar-bewoners. In de voorgaande tabel zijn deze onderlinge samenhangen zo goed mogelijk ingeschat.

Verdere mogelijkheden

De korte beschikbare tijd heeft niet toegelaten de verschillende mogelijkheden nader te detailleren. In het bijzonder geldt dit voor de vervanging van de rente-aftrek voor de inkomensbelasting door een andere systematiek respectievelijk vervanging door een (uniforme) rentesubsidie. Hier zou een mogelijkheid zijn om vooral de bouw van goedkope koopwoningen te stimuleren.

DEEL A: BELEIDSTERREIN EN HUIDIG BELEID

I. Inleiding

Het huur- en subsidiebeleid, het beleid ten aanzien van de eigen woning en het stadsvernieuwingsbeleid vormen de grondslag van het totale volkshuisvestingsbeleid. Het streven naar het bereiken van de hoofddoelstelling van dit volkshuisvestingsbeleid – het bevorderen van een optimale woonsituatie voor alle inwoners – wordt in belangrijke mate beheerst door een aantal centrale problemen.

De *woonlasten* vormen het eerste centrale probleem waarmee de volkshuisvesting worstelt. Tegen de achtergrond van het streven naar een aanvaardbare verhouding tussen de lasten en het genot van een woning spelen de discussies rondom het huurbeleid en de object- en subjectsubsidieëring een hoofdrol.

De knellende problematiek van een reële daling van de inkomens vereist een evenwichtig beleid ten aanzien van de woonlasten van huurders en kopers. Daarbij moet worden bedacht dat de verhouding woonlast/inkomen veelal ongelijk verdeeld is. Wordt uitgegaan van een normhuurquote van 10%, dan woont ruim 40% van de huurders met een relatief hoog inkomen (boven modaal) onder deze norm, terwijl van de lagere inkomensgroepen meer dan de helft boven deze norm woont.

Bij de *eigen woningen* spelen de effecten, voortvloeiende uit maatregelen in de fiscale sfeer in de vorm van huurwaardeforfait en aftrek van hypotheekrente, een zeer belangrijke rol naast de premies voor koopwoningen.

De *bestaande woningvoorraad* vormt het tweede probleem waarmee de volkshuisvesting te maken heeft. Door het tekort aan woningen is het in stand houden en het rechtvaardig verdelen van de bestaande woningvoorraad een belangrijke taak voor het volkshuisvestingsbeleid. De woningvoorraad (circa 4,8 mln. woningen) kent een relatief groot aantal slechte woningen dat voor ingrijpende verbeteringen of sloop in aanmerking komt; naar schatting dienen ruim 860 000 woningen ingrijpend te worden verbeterd (waarvan 258 000 woningwetwoningen) en zullen ruim 300 000 (waarvan 82 000 woningwetwoningen) woningen gesloopt moeten worden.

Het *woningtekort* vormt het volgende centrale probleem in het volkshuisvestingsbeleid. Het huidige tekort bedraagt circa 110 000 woningen. Volgens het Structuurschema Volkshuisvesting zullen tot 1990 1,1 mln. woningen moeten worden gebouwd om dit tekort in te lopen. Met name in de jaren tachtig zal de woningbehoefte nog sterk oplopen indien het proces van de vorming van kleinere huishoudens, de afnemende doorstromingsgeneigdheid en het nog steeds groeiende aantal buitenlandse woningzoekenden voortgaat.

Een voortdurend woningtekort zal diepgaande maatschappelijke gevolgen hebben voor de Nederlandse Volkshuisvesting. De schaarste aan woningen heeft vooral nadelige gevolgen voor de lagere inkomensgroepen. Daarmee wordt de noodzaak voor (sociale) woningbouw nog eens onderstreept.

De *stadsvernieuwing* is eveneens een van de centrale thema's van het volkshuisvestingsbeleid. Voor de specifieke problemen op dit terrein zij verwezen naar het heroverwegingsrapport Stadsvernieuwing. In het kader van dit rapport wordt de aandacht gevestigd op de effecten van het huur- en subsidiebeleid op de stadsvernieuwing.

Naast deze centrale problemen op het gebied van de volkshuisvesting is in het kader van de heroverwegingsprocedure uiteraard ook van belang in hoeverre het huur- en subsidiebeleid en het beleid ten aanzien van de eigen woning uitstralingseffecten heeft op de macro-economische ontwikkeling. Bij eventuele maatregelen op de onderhavige beleidsterreinen moet rekening worden gehouden met *werkgelegenheidseffecten* en met andere *macro-economische consequenties*. Bovendien dient daarbij ook het beleid in andere sectoren te worden betrokken.

Ter illustratie zij vermeld dat bijna 8% van het nationaal inkomen afkomstig is uit de bouwnijverheid en dat ca. 10% van het totale arbeidsvolume hierin werkzaam is. Binnen deze bedrijfstak neemt de woningbouw (nieuwbouw, herstel en verbouw en onderhoud) met ongeveer 49% van de totale bouwproductie – dat wil zeggen bruto toegevoegde waarde plus verbruik van goederen en diensten – een belangrijke plaats in. Deze woningbouwac-

tiviteiten bieden ruim 200 000 manjaren werk. Dat is globaal de helft van de totale werkgelegenheid in de bedrijfstak. De invloed van de bouwactiviteit op de toelevering van bouwmaterialen en bouwdiensten – het z.g. uitstralingseffect – beloopt globaal 45%. Daarnaast is er naar schatting voor de helft daarvan nog invloed op andere sectoren, waarvan de woninginrichtingsindustrie en -handel de belangrijkste is.

II. Doelstellingen van het beleid

De doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid zijn gericht op het oplossen van de centrale problemen, zoals deze hierboven zijn weergegeven. In deze paragraaf zullen deze in kort bestek worden besproken, onderverdeeld in een drietal groepen:

- A. woonlasten in relatie met de woningen;
- B. woonlasten in relatie met het inkomen;
- C. woningproductie.

A. Woonlasten in relatie met de woningen

De doelstellingen ten aanzien van de woonlasten in relatie met de woningen zijn:

- bevorderen dat woonvoorzieningen worden aangeboden tegen aantrekkelijke prijzen;
- bevorderen van een voldoende verband tussen de huurprijs en de kwaliteit van woonvoorzieningen.

B. Woonlasten in relatie met het inkomen

De doelstellingen ten aanzien van de woonlasten in relatie met het inkomen zijn:

- bevorderen van de betaalbaarheid van het wonen voor de lagere inkomensgroepen;
- bevorderen dat de vraag naar een woonvoorziening die meer in overeenstemming is met de behoeften, wordt geactiveerd.

C. Woningproductie

De doelstellingen ten aanzien van de woningproductie zijn:

- bevorderen dat op de juiste tijd voldoende woningen beschikbaar zijn;
- bevorderen dat woonvoorzieningen tot stand worden gebracht tegen zo laag mogelijke kosten.

III. Instrumenten van het beleid

De genoemde centrale problemen en de daarmee nauw samenhangende beleidsdoelstellingen hebben geleid tot een veelheid van instrumenten. In deze paragraaf zal aan deze instrumenten aandacht worden besteed, waarbij dezelfde verdeling is aangehouden als bij de beschrijving van de doelstellingen.

A. Instrumenten ten aanzien van de woonlasten in relatie met de woning

De instrumenten die in het kader van het huur- en subsidiebeleid en het beleid ten aanzien van de eigen woning van invloed zijn op deze woonlasten, zijn globaal in te delen in een drietal soorten:

1. exploitatiesubsidies en daarmee samenhangend huurbeleid;
2. huurstijging en huurpatroon;
3. instrumenten in de fiscale sfeer.

Ad 1. Exploitatiesubsidies en daarmee samenhangend huurbeleid

Globaal gesproken zijn een drietal soorten subsidies van belang:

- subsidies voor huurwoningen;
- subsidies voor eigen woningen;
- subsidies voor de verbetering van woningwetwoningen.

Huurwoningen

Het systeem van dynamische kostprijs, dat sinds 1975 van kracht is, is – naast de hoogte van de vraaghuur – bepalend voor de hoogte van de subsidie voor de nieuwbouw. Dit systeem houdt in dat het verschil tussen de huur die benodigd is om gedurende de gehele exploitatieperiode van een woning (50 jaren) alle kosten te dekken en de huur die van de huurder wordt gevraagd, door de overheid wordt bijgesteld.

Bij de berekening van de z.g. dynamische kostprijshuur wordt op basis van veronderstellingen rekening gehouden met toekomstige huurverhogingen en exploitatielastenstijgingen. In sterke mate bepalend voor de hoogte van het object-subsidie is het verschil tussen de rentevoet en het inflatiepercentage (reële rente).

Eigen woningen

De subsidies die worden verstrekt ten behoeve van de eigen woningen betreffen de premies voor de koop van woningen. De premies gelden voor woningen, die een bepaalde stichtingskostengrens niet overschrijden. De subsidies nemen af naarmate het inkomen van de koper of de stichtingskosten van een woning stijgen.

Woningwetverbetering

De subsidies die in het kader van de woningverbetering worden verstrekt betreffen jaarlijkse bijdragen van het Rijk om exploitatietekorten, welke ontstaan door woningverbeteringen, geheel (vóóroorlogse woningen) of gedeeltelijk (naoorlogse woningen) te dekken. Na verbetering van een woningwetwoning wordt een huurverhoging berekend welke 2½% bedraagt van de totale verbeteringskosten.

Ad 2. Huurstijging en huurpatroon

Twee instrumenten zijn in dit kader van belang, nl.:

- trendmatige huurstijging;
- huurharmonisatie.

Trendmatige huurstijging

De trendmatige huurstijging wordt jaarlijks vastgesteld. Deze geldt voor gesubsidieerde woningen, die in de laatste vijf jaren zijn gereedgekomen. Het huurstijgingspercentage wordt in beginsel bepaald door bouw- en exploitatiekostenontwikkelingen.

Huurharmonisatie

Het systeem van huurharmonisatie is erop gericht de huurprijzen van nieuwbouwwoningen en woningen van de bestaande voorraad (versneld) met elkaar in overeenstemming te brengen door huurprijzen die onjuist worden geacht in verhouding tot de woonkwaliteit te corrigeren.

Ad. 3 Instrumenten in de fiscale sfeer

De belangrijkste effecten welke voortvloeien uit de fiscale behandeling van de eigen woning en welke instrumenteel kunnen zijn voor het volkshuisvestingsbeleid zijn met name die met betrekking tot het huurwaardeforfait en de aftrek van hypotheekrente.

In het kader van de woonlasten in relatie met de woning is het huurwaardeforfait van belang. Het huurwaardeforfait is een bedrag dat bij het belastbaar inkomen dient te worden opgeteld en is een saldo van bruto-huurwaarde en een aantal kostenposten.

B. Instrumenten ten aanzien van de woonlasten in relatie met het inkomen

De individuele huursubsidie is het belangrijkste instrument met betrekking tot de relatie woonlasten–inkomen in de huursector. Deze subsidie wordt als volgt bepaald. Het verschil tussen de huur die voor een woning wordt gevraagd en de huur die een huurder op grond van zijn inkomen geacht wordt te kunnen betalen is aanleiding voor subjectsubsidie in de vorm van individuele huursubsidie. De grondslag voor deze subsidie is gelegen in de zogenaamde *normhuurquotes*. Dit zijn met het inkomen oplopende percentages, waarmee wordt aangegeven welk gedeelte van het inkomen men geacht wordt zelf aan huur te kunnen betalen. Het spreekt welhaast vanzelf dat het beleid dat ten aanzien van de jaarlijkse huurverhogingen wordt gevoerd van grote betekenis is voor de individuele huursubsidie.

Een (extra) huurstijging kan besparingen bewerkstelligen in de sfeer van de objectsubsidie, maar een deel daarvan «lekt weg» door een toename in de subject-subsidieuitgaven.

De relatie inkomen–woonlasten in de koopsector wordt beïnvloed door de reeds eerder genoemde aftrek van hypotheekrente en premie-A-subsidies.

De *aftrek van hypotheekrente* houdt in dat de rentelasten van een hypotheek op een eigen woning kunnen worden afgetrokken van het belastbaar inkomen.

De *premie-A-subsidies* voor koopwoningen worden verstrekt voor woningen die een bepaalde stichtingskostengrens niet te boven gaan en verminderen naarmate het inkomen stijgt.

C. Instrumenten ten aanzien van de woningproductie

Het opheffen van het woningtekort is een hoofddoelstelling van het volkshuisvestingsbeleid. Uitgaande van het per 1 januari 1981 bestaande woningtekort wordt in het Structuurschema Volkshuisvesting verondersteld dat dit tekort aan het einde van de jaren tachtig zal zijn weggewerkt. Dit betekent dat in de periode 1980 t/m 1989 die productie van woningen 1,1 mln. zal moeten bedragen. Er is een directe relatie tussen woningproductie en de te verstrekken subsidies. De relatie loopt via een tweetal kanalen, te weten:

- het aantal met subsidie nieuw te bouwen of te verbeteren woningen;
- de kostenontwikkelingen in de bouw.

Het *nieuwbouwprogramma* zal op korte termijn de ergste spanningen op de woningmarkt moeten wegnemen. In dit nieuwbouwprogramma wordt een onderscheid gemaakt in verschillende sectoren woningen, ten einde aan de gedifferentieerde behoefte te kunnen voldoen.

Het *verbeteringsprogramma* is erop gericht het relatief groot aandeel slechte woningen van de woningvoorraad op een aanvaardbaar kwaliteitsniveau te brengen. In het programma wordt een onderscheid gemaakt in vóór-oorlogse en naoorlogse woningwetwoningen.

De *stichtingskosten* zijn uiteraard van grote betekenis voor de woningproductie. Het beleid is er dan ook op gericht de stichtingskosten te verlagen. Scherpere eisen op het gebied van milieu en energie geven echter een opwaartse druk op de bouwkosten, terwijl de grondprijzen eveneens een stijgende ontwikkeling vertonen.

IV. De kosten van het beleid

In het kader van de heroverweging huur- en subsidiebeleid en het beleid ten aanzien van de eigen woning wordt met name gekeken naar de homogene groep huursubsidies. Daarnaast zal, in het kader van de financiering van de nieuwbouw en de woningverbetering, inzicht worden gegeven in de homogene groep leningen. Tevens wordt ingegaan op de fiscale maatregelen.

A. Verplichtingen en betalingen uit hoofde van huursubsidies

In 1985 is het totaal aan betalingen op grond van nog aan te gaan verplichtingen in de periode 1982–1985 ruim f 1,8 mld.; deze betalingen kunnen worden aangemerkt als beleidsruimte.

Het resterende deel van de betalingen in 1985 kan worden onderverdeeld in volledig vaste of relatief vaste bedragen (zie tabel).

Volledig vast zijn de betalingen op grond van de reeds aangegane verplichtingen gebaseerd op een toezegging, waarbij de hoogte van de bedragen niet onderhevig is aan nog te nemen beleidsbeslissingen (zoals objectsubsidies eigen woningen). Deze bedragen f 486 mln.

Relatief vast zijn de artikelen waarbij door een wijziging in beleid (bepaalde betrokken parameters) een daling van de uitgaven op reeds aangegane verplichtingen tot de mogelijkheden behoort. Het bedrag van deze categorie is f 2,1 mld.

Het totaal aan betalingen in 1985 op grond van eerder aangegane en nog aan te gaan verplichtingen bedraagt derhalve ruim f 4,4 mld. voor de subsidies.

Tabel 1. Begroting en meerjarenraming per 16-1-1981

Homogene groep leningen ¹	Verplichtingen aan te gaan in 1982–1985	A betalingen in 1985 o.g.v. eerder aangegane verplichtingen	B betalingen in 1985 op nog aan te gaan verplichtingen in de periode 1982 t/m 1985	(A-B) = C volledig vast
Woningwet	8 858,5	2 280,6	2 114,4	166,2
Bedden	80,8	20,6	19,3	1,3
Eenheden	2 219,4	559,2	529,9	29,3
Verbeteringen	2 863,9	711,3	711,3	—
Verhoging voorgaande jaren	694,4	173,6	173,6	—
Financieringsstekorten		907,0	172,8	734,2
Diversen		10,0	10,0	—
	14 717,0	4 662,3	3 731,3	931,0

Homogene groep huursubsidies ²	Verplichtingen aan te gaan in 1982–1985 ³	A	B (beleids- ruimte)	(A-B) = D (A-B) = C	
		betalingen in 1985 o.g.v. eer- der aange- gane ver- plichtingen	betalingen in 1985 op nog aan te gane verplich- tingen in de periode 1982 t/m 1985	relatief vast	volledig vast
Toegelaten instellingen 1968	632,1	—	632,1	—	
Woningwet voor 1968	466,4	—	466,4	—	
Eigen woningen voor 1979	197,8	—	—	—	197,8
Eigen woningen 1979	482,6	194,4	—	—	288,2
Part. huurwoningen voor 1975	256,7	—	256,7	—	
Huurwoningen 1975	1 009,8	267,4	742,4	—	—
Studentenhuisvesting	28,3	28,3	—	—	—
Subjectsubsidies	1 328,1	1 328,1	—	—	—
	4 401,8	1 818,2	2 097,6	486,0	

¹ Gerekend is met een 1%-prijstijging.

² Exploitatiebijdragen en subjectsubsidies zijn gebaseerd op verwachtingen ten aanzien van kostenontwikkelingen.

³ Dit zijn exploitatiebijdragen waarvan het verplichtingenbedrag niet is geraamd.

B. Financiering van de produktie van woningen

Met betrekking tot de financiering van de produktie is de homogene groep leningen relevant.

Leningen

Voor de financiering van de produktie van nieuwbouw van woningen en woningverbetering is het totaal aan betaligen in 1985 op grond van aange-gane en nog aan te gane verplichtingen f 4,7 mld. Wordt weer een indeling gemaakt in «graden van vrijheid», dan resulteert bijna f 4 mld. als «beleids-ruimte» en bijna f 1 mld. als volledig vast (zie tabel 1).

Middelen

In relatie tot de financiering van de produktie van woningen kunnen als relevante middelen de volgende bedragen worden genoemd (in mln.):

Tabel 2

	1985
Rente leningen woningwetwoningen	: 5494,0
Aflossing leningen woningwetwoningen	: 306,2
Extra aflossing leningen woningwetwoningen	: 48
Restituties i.v.m. woningwetbouw	: 30
Aflossing leningen woonwagens	: 6
Belastingkop IHS	: 394,0
Belastingkop huurgewenning b.t.w.	: 14,0 P.M.

Enkele middelen vloeien rechtstreeks voort uit aangegane verplichtingen. Met name de rente-aanpassingen vormen enerzijds een uitgave, maar zijn anderzijds inkomsten bij de groep middelen. De uitgaven zullen echter in de loop van de tijd worden afgebroken door huurverhogingen.

C. Fiscale regelingen

Voor de rente-af trek is het moeilijk een betrouwbare schatting te maken. De totale af trek is voor 1980 globaal te schatten op f 9 mld., het belastingeffect daarvan op f 3 à 4 mld. Het huurwaardeforfait is voor 1980 geraamd op een belastingopbrengst van zo'n f 500 mln. Voor 1985 zijn nog geen betrouwbare schattingen beschikbaar.

Kort samengevat kan van de totale ontvangsten en uitgaven ten gevolge van het huur- en subsidiebeleid en het beleid ten aanzien van de eigen woning het volgende beeld worden geschetst.

De uitgaven van VRO ten behoeve van de huursubsidies bedragen f 4401,8 mln. (begroting per 16 januari 1981).

De uitgaven van VRO ten behoeve van de woningwetleningen bedragen 4662,2 mln. (begroting per 16 januari 1981). Daarnaast zijn er opbrengsten ten gevolge van de algemene middelen welke voortvloeien uit rente- en aflossingsverplichtingen; deze bedragen f 5884,2 mln.

Om zicht te krijgen op de orde van grootte van de diverse ontvangsten en uitgaven met betrekking tot het beleid ten aanzien van de eigen woningen kunnen deze worden ingedeeld in een drietal soorten:

- uitgaven van VRO ten behoeve van de eigen woningen (- f 680 mln.)
- belastingeffect rente-af trek (- f 3200 mln.) en
- huurwaardeforfait (+ f 500 mln.).

DEEL B: ANALYSE EN EVALUATIE VAN HET BELEID

A. Woonlasten in relatie met de woningen

I. Nieuwbouw huurwoningen

Wijziging aspiratieniveau

Het aspiratieniveau van de Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen werd in de Nota Huur- en Subsidiebeleid van 1975 omschreven als het mogelijk maken dat werknemers met een modaal inkomen een nieuwbouw-woningwetwoning kunnen betrekken zonder een beroep te behoeven doen op individuele huursubsidie. Daarmee werd de lijn doorgetrokken zoals deze in de naoorlogse jaren bestond en welke inhield dat bij het nog niet aanwezig zijn van subjectsubsidiëring aan het streven naar betaalbare woonlasten volledig door objectsubsiëring werd vorm gegeven.

In de jaren 1975-1980 is het hierboven geformuleerde aspiratieniveau in de praktijk in afnemende mate gehaald. De stichtingskosten van woningwetwoningen stegen in deze periode relatief sterk, terwijl bovendien de reële inkomensgroei is gedaald en is omgeslagen in een reële inkomensdaling.

Met de volgende maatregelen is ernaar gestreefd deze ontwikkeling in te dammen:

a. Om de kostenstijging van woningwetwoningen te beperken komen alleen goedkopere woningen in het algemeen in aanmerking voor rijksleningen en krijgen het predikaat «woningwetwoning».

b. Bij vervangende nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden zijn de aanvangshuurprijzen met het oog op de doelgroep buurtgebonden, die veelal uit de laagste inkomenscategorieën afkomstig zijn, lager vastgesteld.

Voor het aspiratieniveau is tevens van betekenis een verruiming tot de doelgroep van de één- en tweepersoonshuishoudens, ten einde voor hen tot betaalbare woningen te komen.

Ontwikkelingen deden zich ook voor ten aanzien van de – duurdere – premiehuurwoningen. Sedert de invoering van het dynamische kostprijshuursysteem was de interesse van beleggers om directe verantwoordelijkheid te nemen voor woningbouw in de huursector in zeer sterke mate gedaald. Naar hun mening werd in dit systeem op de geïnvesteerde beleggingen een onvoldoende rendement behaald, mede in aanmerking genomen het risico van onverhuurbaarheid vanwege te hoge aanvangshuren. In 1980 is overeenstemming bereikt met de beleggers over het rendement en het maximale aanvangshuurpercentage (verlaagd van 6,5 naar 5,5% van de stichtingskosten). Sedertdien heeft de belangstelling van de beleggers zich weer in een meer gunstige zin ontwikkeld.

Uitgangssituatie en gegroeide verhoudingen

De doelstelling van de betaalbaarheid kent een lange geschiedenis, die ons terugleidt tot 1901, het jaar waarin de Woningwet van kracht werd. Deze doelstelling is in de loop der decennia actueel gebleven.

Effectiviteit en meetbaarheid

Het directe effect van exploitatiesubsidies is min of meer objectief meetbaar. Exploitatiesubsidies hebben ook belangrijke indirecte effecten, die zeer moeilijk traceerbaar zijn. Zo hebben exploitatiesubsidies bij voorbeeld een drukkende werking op de huren van niet of niet meer gesubsidieerde woningen.

Overlapping instrumenten; onbedoelde effecten

Exploitatiesubsidies en individuele huursubsidies vormen elkaar aanvullende of alternatieve instrumenten. Zowel exploitatiesubsidies als individuele huursubsidies brengen de door de huurder te betalen huur omlaag.

Andere instrumenten

Een ander instrument voor objectsubsiëring kan inhouden dat het dynamische kostprijshuursysteem wordt vervangen door een ander systeem, zoals het voor 1975 geldende subsidiesysteem. Loslaten van het dynamische kostprijshuursysteem leidt echter op korte en middellange termijn tot een veel groter budgettair beslag. Daarbij komt nog, dat doorstroming en productie zouden kunnen stagneren, wanneer het verstrekken van exploitatiesubsidies wordt beperkt. Daar staat tegenover dat in het dynamische kostprijshuursysteem in latere jaren vanwege de spreiding relatief zwaardere lasten voor rekening van het rijksbudget kunnen blijven dan in de regelingen voor 1975 het geval was.

Beheersbaarheid uitgaven

Het niveau van de exploitatiesubsidies is afhankelijk van de rentevoet, de jaarlijkse huurverhoging en de exploitatielastenontwikkeling. Dat niveau kan worden verlaagd door de jaarlijkse huurverhoging te vergroten. Vastgesteld moet worden dat met name de hoge rentevoet van de laatste jaren in vergelijking tot het inflatietempo heeft geleid tot een snelle stijging van de objectsubsidies. Indien de reële rente relatief laag zou zijn, zou dit tevens leiden tot een aanmerkelijke daling van de objectsubsidies. Rentevoet en exploitatielasten ontwikkelen zich autonoom, doch zijn wel van invloed op het rendement.

Particuliere sector

Een beperkt deel van de goedkopere woonvoorzieningen wordt aangeboden door gemeenten, en wel wanneer er ter plaatse geen woningbouwverenigingen zijn, die deze taak kunnen verrichten. De rijksoverheid zelf exploiteert een verwaarloosbaar klein aantal woningen, waarvan inmiddels een deel is overgedragen aan woningbouwverenigingen.

Profijtgedachte

De behoefte aan wonen, ongeacht de eigendomsvorm, kan niet geheel aan het marktmechanisme worden overgelaten. De verlaagde prijs komt, in principe, aan alle inkomensgroepen ten goede. De laagste inkomensgroepen profiteren het meest van de individuele huursubsidie en ook van de objectsubsiëring. De middengroepen krijgen van alles wat, maar van geen enkele regeling echt veel. De hogere inkomensgroepen hebben vooral profijt van het huurwaardevoordeel en de rente-aftrek.

Het goed gehuisvest zijn, en dit geldt zowel voor huur- als voor koopwoningen, is geen zaak op zich zelf. De positieve effecten daarvan gaan uit op het algemene welzijn van de bewoners en meer in het bijzonder op de lichamelijke en geestelijke volksgezondheid. Op het terrein van de volkshuisvesting spelen daarom positieve externe effecten en de merit-goodbenadering een belangrijke rol.

Als de woningen in het geldende systeem tegen de kostprijs zouden worden verhuurd, dan zou in de huidige omstandigheden de huur van een 4 VE-woningwetwoning (stichtingskosten f 110 000) met meer dan 80% stijgen en ongeveer f 825 per maand gaan bedragen. Dit bedrag gaat ver uit boven de thans in de tabel voor individuele huursubsidies opgenomen maximumhuur van f 630 per maand.

Het opvangen van een dergelijke toepassing van het profijtbeginsel in de IHS-tabel met handhaving van de huidige huurquoten zou leiden tot een sterke verhoging van de marginale druk.

Een ander gevolg van het toepassen van de kostprijshuur is, indien er sprake is van een daling of stijging van de reële rente, dat de kostprijshuur daarmee respectievelijk neer- en opgaat. Voor vergelijkbare nieuwbouwwoningen kan derhalve het andere moment van oplevering leiden tot uiteenlopende huren. Dit betekent dat de tot dusverre in het huurbeleid nagestreefde koppeling van kwaliteit en vraaghuur wordt doorbroken. Het toepassen van de profijtgedachte binnen het huidige dynamische kostprijshuursysteem zal ertoe kunnen leiden dat de recent gereactiveerde belangstelling van de beleggers voor de woningbouw weer zal afnemen, omdat de vrees zal ontstaan voor onverhuurbaarheid van de woningen.

Invloed op economische structuur

Het verstrekken van exploitatiesubsidies stimuleert direct de nieuwbouw en daarmee de productie in de toeleverende bedrijven.

II. Nieuwbouw koopwoningen

Wijziging aspiratie

De doelstelling van het beleid, te weten de bevordering van het eigenwoningbezit, is in de loop van de tijd ongewijzigd gebleven. Binnen deze doelstelling is het beleid wel meer toegespitst op de lagere inkomensgroepen ten einde ook voor hen een eigen woning bereikbaar te doen zijn. De zogenaamde premiekoop-A-regeling is in dit verband van belang. Deze regeling wordt naast objectsubsiëring met name gekenmerkt door subsidiëring, afgestemd op het inkomen. In de premie-B-regeling is de subsidiëring gebonden aan de kosten van de woning, waarbij thans als maximum een grens van

f 170 000 wordt gehanteerd. Voorts is in de premie-B-regeling als maximum-inkomen een bedrag van f 70 000 opgenomen. Geen subsidiëring vindt plaats voor de z.g. vrije-sectorwoningen. In de laatste jaren is de belangstelling van de kopers voor met name premiekoop-B en vrije-sectorwoningen sterk teruggelopen. Met het oog daarop wordt flexibiliteit tussen huur- en koopwoningen in de gesubsidieerde premiesector toegepast.

Uitgangssituatie en gegroeide verhoudingen

Bevordering van het eigen-woningbezit zou ook in een nulsituatie opnieuw als doelstelling worden geformuleerd. Wel vergen de bovengenoemde ontwikkelingen van de overheid een evenwichtig beleid ten aanzien van huren en kopen.

Effectiviteit en meetbaarheid

De effectiviteit van de volkshuisvestingsinstrumenten ten aanzien van de nieuwbouw van koopwoningen is mede afhankelijk van de rentestand en de toekomstverwachtingen. Dit wordt door maatregelen in de fiscale sfeer voor een deel ondervangen. Vastgesteld kan worden dat de effectiviteit van de huidige instrumenten voor de inkomensgroepen van f 30 000 – f 50 000 het meest kwetsbaar is omdat deze groep niet in de premie-A-regeling valt en de fiscale faciliteiten een beperkte werking hebben.

Een beperking op de effectiviteit gaat uit van gemeentelijke maatregelen zoals bij de toewijzing van koopwoningen en bij de grondtransacties (z.g. verkoopregulerende bepalingen).

Overlapping

De volkshuisvestingsinstrumenten zijn in grote lijnen goed op elkaar afgestemd. Voorts zijn de fiscale maatregelen van invloed op de aan koopwoningen verbonden woonlasten.

Andere instrumenten

De schommelingen in de rente zouden door een rentesubsidiestelsel geëgaliseerd kunnen worden. Vanwege de daaraan verbonden kosten is tot dusverre niet tot het toepassen van een dergelijk instrument overgegaan.

Beheersbaarheid

De omvang van het premie-A- en B-programma wordt jaarlijks in de begroting vastgesteld. Het instrumentarium is toegespitst op een toets op de inkomens en de stichtingskosten, de uitkomst daarvan kan inhouden dat premie-A-woningen worden doorgeschoven naar de premie-B-sector.

Particuliere sector

Productie en financiering vinden plaats door de particuliere sector. In de voormalige regeling voor beschut Eigen Woningbezit vond financiering plaats middels overheidsleningen.

Toepassing profijitgedachte

Op het belang van de positieve externe effecten van het wonen in het algemeen en de rol van de merit-goodgedachte in de volkshuisvesting is reeds in het onderdeel nieuwbouw huurwoningen ingegaan. Wat betreft de koopwoningen kan opgemerkt worden dat de interesse voor koopwoningen naast de prijs wordt beïnvloed door meer algemene factoren als de rentestand en de inkomensverwachtingen. De ervaring van de laatste jaren is geweest dat

indien een hoge rentestand en een sombere inkomensverwachting zich gecombineerd met een hogere prijs voordoen, en daartegenover geen hogere subsidiebedragen worden geplaatst, de vraag naar koopwoningen negatief wordt beïnvloed. Een verschuiving van de koop- naar de huursector was hiervan het gevolg. Door verhoging van de eerste jaarlijkse bijdragen en een eenmalige belastingvrije bijdrage van f 5000 voor premie-A-woningen is in 1980 beoogd deze ontwikkeling in te dammen.

Invloed op economische structuur en inkomensverdeling

De objectsubsidie kan en is door het Rijk wisselend ingezet en werkt inkomensnivellerend. De subsidies voor de koopwoningen bevorderen bij voldoende omvang de nieuwbouwsector en daarmee de productie in de toeleverende bedrijven.

III. Verbetering woningwetwoningen

Wijziging aspiratieniveau

De doelstelling de bestaande woningvoorraad kwalitatief op peil te brengen, is in de loop van de tijd ongewijzigd gebleven. Met betrekking tot het steeds hoger oplopen van de verbeteringskosten zal het aspiratieniveau echter moeten worden omgebogen tot minder vergaande kwaliteitseisen (bij voorbeeld kostengrenzen).

Uitgangssituatie en gegroeide verhoudingen

Tussen 1976 en 1980 zijn 108 600 woningwetwoningen verbeterd. Daarnaast staat dat andere woningen in kwaliteit zijn achteruitgegaan en zich verschuivingen in de eigendomsverhoudingen hebben voorgedaan. De bouwtechnische kwaliteit van de woningvoorraad per 1 januari 1980 is zodanig dat voor 654 000 woningwetwoningen klein herstel nodig is, voor 258 000 groot herstel en 82 000 woningen zullen gesloopt moeten worden.

(Bron: Nota Stads- en Dorpsvernieuwing)

Gezien de hier vermelde aantallen blijft het noodzakelijk een omvangrijk woningverbeteringsbeleid te voeren. De hedendaagse situatie is historisch bepaald. Het wegwerken van de totale opgelopen achterstand zal bij de huidige inspanningen tot na het jaar 2000 duren.

Ter bepaling van de verhouding tussen de door de bewoners op te brengen lasten voor de verbetering met de objectsubsiëring is vastgesteld dat de huurverhoging 2½% van de verbeteringskosten zal bedragen.

Er wordt van uitgegaan dat bij een doorsnee-woningverbetering globaal de ene helft van de kosten betrekking heeft op het opheffen van technische gebreken, waarvoor in beginsel geen huurverhoging wordt gevraagd, en de andere helft op de verhoging van het woongerief, waarvoor een huurverhoging wel redelijk is. Het percentage van 2½ is de helft van het aanvangsniveau (als percentage van de stichtingskosten) van de huurprijzen die voor gemiddelde nieuwe woningwetwoningen worden nagestreefd.

Overlapping instrumenten

Er vindt ter zake van de verbetering van woningwetwoningen geen overlapping met andere instrumenten plaats.

Effectiviteit en meerbaarheid

De effectiviteit van het verbeteringsprogramma is zodanig dat het beoogde programma jaarlijks ruimschoots wordt gehaald. (In 1981 is het aanbod van verbeteringsplannen ongeveer tweemaal zo groot als het verbeterings-

programma toelaat). Wel is het zo dat bij het huidige tempo van de woningverbetering het tot na het jaar 2000 zal duren om de bestaande achterstanden in te lopen.

In de Nota Stads- en dorpsvernieuwing is uiteengezet dat er weliswaar sprake is van een inhaaleffect, maar dat beperkt zich tot de komende twintig jaar en tot de bebouwde kom van voor 1971. Wanneer een langere periode in ogenschouw wordt genomen, zou wel eens kunnen blijken dat met voortzetting van het activiteitsniveau 1981 niet veel meer mee wordt bereikt dan «het bijhouden van de veroudering».

Onbedoelde effecten

Indien het woningverbeteringsprogramma onvoldoende is om de woningvoorraad kwalitatief op peil te houden zal dit leiden tot snellere verkrotting en zal het inlopen van het woningtekort met name in de grote steden in een lager tempo verlopen indien daar geen hogere nieuwbouwprogramma's tegenover staan. Daarbij moet aangetekend worden dat de woonsituatie in deze gebieden reeds herhaaldelijk tot maatschappelijke onrust («krawaals» e.d.) heeft geleid. Een onbedoeld effect op het verbeteringsbeleid gaat voorts uit van de verhoudingsgewijs zeer lage huren van de onverbeterde woningen. Daardoor en ten dele ook uit wantrouwen ten aanzien van de toekomstige continuering van de individuele huursubsidie bestaat bij bewonersgroepen een duidelijke voorkeur voor objectsubsidie, i.c. verlaging van 2½%-regeling.

Andere instrumenten

Kostendekkende huurverhoging bij woningverbetering lijkt op het eerste gezicht een bruikbaar ander instrument, dat het budgettaire beslag vermindert.

De huurverhoging bij verbetering is thans 2½% van gemiddeld zo'n f 70 000 (op jaarbasis), d.i. bijna f 150 per maand. Een kostendekkende huurverhoging zou ongeveer 12% van f 70 000 moeten opbrengen, dus f 600 per maand, welk bedrag boven op de oude huur komt¹. Omdat het vrijwel altijd gaat om lagere inkomensgroepen zal het beslag op huursubsidies sterk toenemen. (Inclusief de belastingkop zal wellicht méér dan 100% wegvloeien, althans voor de VRO-begroting). Een kostendekkende huurverhoging zou ook om andere redenen als alternatief instrument minder bruikbaar zijn. Door de weerstanden tegen de individuele subsidiëring – men wil immers voor zijn bestedingsmogelijkheden niet afhankelijk zijn van de overheid – zal de bereidheid van bewoners om aan woningverbetering mee te werken wegvallen. Deze bereidheid is thans essentieel voor het stadsvernieuwingproces.

Deze situatie zou theoretisch doorbroken kunnen worden door een goeddoel van de huurder, gepaard aan een verplichte huurverhoging. Voor dit imperatieve beleid bestaat geen brede steun, tenzij de verplichte huurverhoging door subsidies zeer zou worden beperkt.

Beheersbaarheid uitgaven

Een verdere verlaging van het aspiratieniveau heeft tot gevolg een verkorting van de verlengde exploitatietermijn na verbetering, hetgeen in de toekomst een nog groter budgettaire beslag betekent. Daarbij geldt tevens dat sloop gevolgd door nieuwbouw in de regel duurder is.

Thans zijn aan de hoogte van de verbeteringskosten grenzen gesteld. De verbeteringskosten van vóóroorlogse respectievelijk naoorlogse woningwetwoningen mogen niet meer bedragen dan 80% respectievelijk 50% van de bouwkosten (= exclusief grondkosten) van vergelijkbare nieuwbouwwoningen in de woningwetsector ter plaatse.

¹ Dit hoge percentage wordt mede verklaard uit het feit dat voor de exploitatie van woningwetwoningen die gebouwd zijn voor 1975 niet een dynamische kostprijscalculatie plaatsvindt.

Privatisering

De financieringsmiddelen voor de verbetering van woningwetwoningen kunnen worden verschoven van de rijksbegroting naar de kapitaalmarkt. Voorts kan het aanwenden van meer eigen middelen van de woningcorporaties een positieve uitwerking hebben op het rijksbudget (minder of geen rijksbijdragen in de exploitatietekorten). In verband met mogelijke uitputting van de algemene bedrijfsreserve wordt op den duur door dit instrument echter de doelstelling ondergraven, indien geen compensaties door het Rijk worden geboden.

Thans worden de exploitatietekorten van verbeterde vóóroorlogse c.q. naoorlogse woningwetwoningen gedekt door rijksbijdragen van 100% respectievelijk 50% van de tekorten.

Toepassing profijtgedachte

Zoals bij «andere instrumenten» reeds uiteengezet, leidt een toepassing van de kostprijsuur tot een zeer forse huurverhoging. Zie overigens de algemene uiteenzetting bij Nieuwbouw Huurwoningen.

Invloed op economische structuur en inkomensverdeling

De toepassing van 2½%-regeling heeft tot gevolg dat de betreffende lagere inkomensgroepen (lage huur in oude woning) na verbetering een groter deel van hun inkomen aan het wonen moeten gaan besteden. De overgang van vergelijkingshuren (waarin soms ± 1% van de verbeteringskosten werd doorberekend in de huren) naar de toepassing van de 2½%-regeling is hiervan de oorzaak. In de grote steden heeft dit reeds tot een stagnatie geleid. Deze problemen worden versterkt doordat de bruto-woonlasten (dus inclusief de kosten van gas en electra) bij een dalende koopkracht verhoudingsgewijs sterk zijn gestegen.

Het verbeteren van woningen is vrij arbeidsintensief, hetgeen een stimulerend effect heeft op de werkgelegenheid in de bouw en de toeleverende bedrijven.

IV. Huren

Wijziging aspiratieniveau

In de zeventiger jaren is herhaaldelijk bewust gekozen voor een *trendmatige jaarlijkse huurverhoging* die slechts in beginsel werd bepaald door bouwen en exploitatiekosten terwijl de inkomensontwikkeling de feitelijke beperkende begrenzing vormde. Deze laatste clausulering is voor het eerst voor de trendmatige huurverhoging van 1981 losgelaten.

Het huurharmonisatiestelsel is in 1976 ingevoerd. Bewust is toen gekozen voor het nominaal gelijkhouden van bestaande huurachterstanden, zodat deze achterstanden geleidelijk hun betekenis zouden verliezen.

In het zittingsjaar 1980–1981 is aan de Kamer voorgesteld de *huurharmonisatie* zodanig te versnellen, dat een inhaal in 6 à 8 jaar mogelijk zou zijn. De Kamer heeft geopteerd voor een gefaseerde invoering hiervan.

Vastgesteld moet worden dat de huidige inkomensontwikkeling in vergelijking tot de zeventiger jaren zodanig ongunstig is, dat de politieke en maatschappelijke ruimte voor huurverhogingen minder aanwezig is. Anderzijds is thans een *geringere huurstijging nodig om de woningvoorraad de huurontwikkeling van de nieuwbouw te doen volgen*. Dit zou (relatief) meer ruimte kunnen laten voor harmonisatiehuurverhogingen.

Uitgangssituatie; gegroeide verhoudingen

Ook in een «nulsituatie» blijven het verstoorde huurpatroon en het woningtekort een gegeven. De objectsubsidies in de exploitatie zijn juridische verplichtingen. De huidige situatie is vrijwel uitsluitend historisch en maatschappelijk bepaald. Wellicht zou thans bij herformulering van het beleid de voorkeur uitgaan naar verplichte huurverhogingen in de sfeer van de huurharmonisatie zolang woningen worden gesubsidieerd.

In de huidige woningvoorraad is geleidelijk aan, in de loop van een lange reeks van jaren een scheef huurpatroon gegroeid. Ongeveer één miljoen huurders (42%) wonen in relatie met hun inkomen zeer goedkoop. Zij besteden ten hoogste 10% van hun inkomen aan huur. Deze huurders hebben overwegend een modaal of hoger inkomen en wonen merendeels in een naoorlogse woning. Een toenemend aantal huurders woont mede als gevolg van een stagnerend doorstromingsproces daarentegen te duur in verhouding tot het inkomen. Bijna de helft van de huurders met een lager inkomen bewoont een middeldure of dure woning. Dit gaat vaak gepaard met een beroep op de regeling voor individuele huursubsidie.

Effectiviteit van instrument

De trendmatige huurverhoging is in het verleden om inkomenspolitieke overwegingen herhaaldelijk relatief laag gehouden. De objectsubsidies zijn daardoor slechts langzaam verminderd. In principe echter is het mogelijk de trendmatige huurverhoging als effectief instrument voor de vermindering van objectsubsidies te gebruiken.

De tot heden gehanteerde huurharmonisatie is nauwelijks effectief. In verband daarmee is recent aan de Kamer voorgesteld de harmonisatie te versnellen. Het effect van de voorgestelde harmonisatie op de objectsubsidies is zeer moeilijk te schatten. De daarvoor benodigde gegevens over de verhouding tussen woningkwaliteit en huurprijs zijn (nog) niet beschikbaar. Onbekend is ook in welke mate de verhuurders aan de huurharmonisatie zullen meedoen. Bovendien is slechts bij benadering te schatten welk deel van de vermindering van de objectsubsidies weer wegvloeit via de individuele huursubsidies.

Overlapping instrumenten; onbedoelde effecten

Huurverhogingen – die leiden tot vermindering van objectsubsidies – betekenen hogere woonlasten die leiden tot meer individuele huursubsidies. Meer in het algemeen kunnen forse huurverhogingen leiden tot een lagere verhuurbaarheid en waarschijnlijk – maar moeilijk in te schatten – negatieve gevolgen voor de woningproductie.

De hogere huuropbrengsten zullen overigens slechts voor zover het de gesubsidieerde sector betreft leiden tot het terugdringen van het huidige niveau van objectsubsidieëring. In de ongesubsidieerde sector komt de hogere huur geheel ten goede aan de betreffende huiseigenaren; de compensatie door individuele huursubsidies zal echter wel zowel de gesubsidieerde als de ongesubsidieerde sector betreffen.

Toepassing profijtgedachte

De profijtgedachte kan wellicht worden toegepast op de dienstverlening door de huurcommissies bij de uitvoering van het huurbeleid. Aan belanghebbenden die een uitspraak in een huurgeschil vragen wordt géén vergoeding in rekening gebracht uit technische overwegingen: deze verzoeken worden immers veelal door de verhuurder gedaan, terwijl het de huurder is die door huurweigering daartoe aanleiding geeft. In servicekostenzaken wordt een relatief kleine vergoeding gevraagd, omdat het in rekening brengen van de werkelijke kosten van een advies prohibitief zou zijn voor de rechtsgang.

Het niet vragen van een vergoeding (dan wel de geringe vergoeding) komt in beginsel aan alle inkomensgroepen ten goede. Aannemelijk is echter dat de lagere inkomensgroepen het meest van de voorziening gebruik maken.

Invloed op economische structuur en inkomensverdeling

Het huurverhogingenbeleid heeft invloed op de draagkracht. Grote trendmatige huurverhogingen leiden via de prijscompensatie tot inflatie.

Binnen de woningvoorraad is sprake van een scheve verhouding tussen huren en inkomens. Harmonisatie van huurprijzen kan bijdragen tot een evenwichtiger bestedingspatroon.

B. Woonlasten in relatie met het inkomen

I. Individuele huursubsidie (IHS)

Wijziging aspiratieniveau

De normen met betrekking tot de woonlasten, die men – gelet op de hoogte van het (reële) inkomen – geacht wordt zelf op te brengen, zijn sinds invoering van de huidige regeling (1975) niet veranderd. Wel heeft jaarlijks een correctie van de subsidietafellen voor inflatie plaatsgevonden. Ten gevolge van de sinds 1975 opgetreden inkomensontwikkeling (reëel en nominaal) heeft dit voor de minima (ca. $\frac{3}{4}$ van de uitgaven) geleid tot een nominale stijging van de zelf te dragen woonlasten met ruim 75%. Het effect van de reële inkomensontwikkeling was dat de normhuurquote voor de minima, die in 1975 10% bedroeg, steeg naar 11,5% in het subsidietijdvak 80/81.

De economische perspectieven waren in 1975 gunstiger dan nu. Op zich is dit voldoende aanleiding het aspiratieniveau (niet de doelstelling) opnieuw te bezien. Bij eventuele wijziging van dit aspiratieniveau dient in aanmerking te worden genomen, dat de hiervoor genoemde woonlastenstijging zal doorwerken in de koopkrachtontwikkeling.

Uitgangssituatie; gegroeide verhoudingen

Verschil van opvatting zou kunnen blijken ten aanzien van hetgeen verschillende inkomensgroepen geacht mogen worden zelf aan woonlasten op te brengen (aspiratieniveau). De (politieke) opvattingen hierover lopen duidelijk uiteen, hetgeen naar voren kwam bij de parlementaire besluitvorming in de periode september 1980–februari 1981 over de extra verhoging (dus buiten het aanpassingsmechanisme om) van de normhuurquote voor de minima.

Tevens valt te constateren dat groepen huurders, gezien de sterk gestegen stookkosten, het gehanteerde woonlastenbegrip willen verruimen tot een woonkostensubsidie. Tot dit moment is er geen aanleiding gezien van het gegroeide woonlastenbegrip af te wijken.

Effectiviteit en meetbaarheid

Een verstrekte bijdrage brengt de verhouding tussen huur en inkomen terug tot een redelijk geachte verhouding en is daarmee ipso facto als effectief aan te merken. De mate waarin dit gebeurt is vrij eenvoudig objectief meetbaar.

Overlappenden; onbedoelde effecten

Er is niet zozeer sprake van overlapping als wel van raakvlakken met andere instrumenten binnen hetzelfde beleidsterrein. Object- en subjectsubsidiëring kunnen niet los van elkaar gezien worden. Naarmate het eerste hoger is

(bijvoorbeeld in sv-gebieden) zal (bij gelijkblijvende inkomenssituatie) het tweede lager uitkomen en omgekeerd.

Een raakvlak doet zich eveneens voor met de ontwikkelingen op de kamer- verhuurmarkt. Het afnemend kameraanbod houdt in dat één- en tweepersoonshuishoudens in sterkere mate veelal duurdere zelfstandige woonruimte betrekken. Dit zal ook gevolgen hebben voor het beroep op individuele huursubsidie.

Wat andere beleidsterreinen betreft, is er een duidelijk raakvlak met de bijstandverlening. IHS en bijstandverlening zijn voor wat de woonkosten betreft volledig op elkaar afgestemd. IHS gaat uit van de aanwezigheid van ten minste een minimuminkomen of -uitkering en voorziet daarmee in de woonlasten vanaf een niveau waar (in laatste instantie) de bijstand ophoudt. Of andersom geredeneerd, de bijstand als laatste voorziening vult aan wat IHS op basis van het ten minste aanwezig geachte inkomen niet voor zijn rekening neemt.

Door de uitwerking van de inkomensafhankelijkheid van de IHS kan deze regeling als een inkomensprijs worden beschouwd en heeft zij het effect van een marginale druk op het inkomen. De hoogte van deze marginale druk wordt enerzijds bepaald door de in de regeling verwerkte normhuurquote, die hoger is naarmate het inkomen hoger is en anderzijds door de afnemende mate waarin bij hogere huren het verschil tussen de werkelijke huur en normhuur wordt overbrugd. Een cumulatie van deze marginale druk met de bestaande reeds hogere druk van belastingen en sociale verzekeringspremies heeft negatieve effecten.

Het marginale aandeel zelf te dragen huur bedraagt tussen minimuminkomen en modaal nu reeds 30%. Bij handhaving van de huidige lasten bij minimuminkomen en optrekken bij modaal stijgt deze marginale huurquote snel.

Met het inkomensbeleid is er sprake van een indirecte relatie. Individuele huursubsidie is primair een volkshuisvestingsinstrument waarvan ook effecten uitgaan op de inkomensverdeling.

Andere instrumenten

Een doorstromingsbeleid, waarvan huurharmonisatie en doorstromingsheffing belangrijke elementen kunnen vormen, alsmede in aanvulling hierop een zorgvuldig toewijzingsbeleid zullen kunnen bijdragen aan een vermindering van het beroep op de regeling voor individuele huursubsidies en daarmee op het budgettaire beslag. Hiertegenover staat echter dat de mobiliteit in de afgelopen jaren juist sterk is afgenomen o.a. ten gevolge van de slechtere inkomensverwachtingen.

Beheersbaarheid

Behoudens het voorgaande zijn de uitgaven weinig beheersbaar. Een lagere huurstijging heeft een gunstige invloed op de omvang van de individuele huursubsidies, doch tegelijkertijd een ongunstige invloed op de omvang van de objectsubsidies.

Een belangrijke bepalende factor is echter de (nominale en reële) inkomensontwikkeling. In het huidige woonlastenbeleid wordt deze ontwikkeling als een exogene factor aangemerkt, waarop dus geen invloed kan worden uitgeoefend.

Privatisering

De voorziening kan niet worden overgeheveld naar de particuliere sector.

Profijtgedachte

Toepassing van de profijtgedachte in de zin dat een hogere prijs voor het wonen betaald wordt, heeft gevolgen voor de koopkracht en met name voor die van de lagere inkomensgroepen.

In de periode 1979/1980 waren er 415 000 gebruikers van de IHS. Volgens het Woningbehoefteonderzoek 1977 (WBO 77) ontvangt 12,2% van de huurders individuele huursubsidie. De IHS-ontvangers wonen – volgens hetzelfde onderzoek – vooral in de nieuwe woningen; 55% van de woningen bewoond door IHS-ontvangers is gebouwd na 1970. Bijna 50% van de IHS-ontvangers is ouder dan 65 jaar en bijna 75% van de IHS-ontvangers is afhankelijk van een sociale uitkering.

De vraag in hoeverre individuele huursubsidie leidt tot het onnodig betrekken van duurdere woonruimte is thans moeilijk te beantwoorden. Daartoe zal nader onderzoek nodig zijn.

Invloed op inkomensverdeling

Het instrument heeft direct als resultaat, dat de bestedingspositie van huurders met een laag inkomen en een hoge huur niet onaanvaardbaar laag is en voorkomt dat de ontwikkeling van de koopkracht ten gevolge van jaarlijkse huurverhoging fors wordt aangetast. Verder leidt het instrument tot een duidelijke inkomenshervdeling in de tertiaire sfeer ten gunste van de lagere inkomens.

II. Fiscale effecten

Wijziging aspiratieniveau/gegroeide verhoudingen

De toepassing van het huurwaardeforfait leidt tot toevoegen aan het belastbaar inkomen van een inkomstenpost voor de huurwaarde van de eigen woning. Daarnaast kunnen de rentelasten van de hypothecaire lening voor aankoop op de woning van het inkomen in mindering worden gebracht.

Voor de huurwaardebijtelling geldt het z.g. *netto*-huurwaardeforfait. Dit forfait bedraagt momenteel 1,3% van de waarde bewoond. De onderhoudskosten, zakelijke lasten en afschrijvingen zijn hierin forfaitair verwerkt (4% van de waarde bewoond).

De aftrekbaarheid van hypotheekrente is tot heden voor alle inkomensgroepen over het gehele bedrag van toepassing geweest. In de nabije toekomst zal dit bedrag aan een maximum worden gebonden.

Effectiviteit en meetbaarheid

De effecten van de huurwaardebijtelling en van de renteaftrek nemen door de progressie van het tarief toe naarmate het inkomen hoger is. Omdat veelal de aftrekpost voor hypotheekrente omvangrijker is dan de toevoeging voor de huurwaarde, overheerst het effect van eerstgenoemde aftrekpost. Dit heeft tot gevolg dat naarmate het inkomen hoger is als gevolg van het progressieve tarief het voordeel van de aftrek toeneemt.

Overlapping andere instrumenten

De fiscale maatregelen zijn instrumenteel voor het volkshuisvestingsbeleid. In dit kader zijn er dan ook duidelijke samenhangen in de gevolgen voor de woonlasten met de hiervoor reeds geëvalueerde volkshuisvestingsinstrumenten. Voor de eigen-woningsector heeft de rente-aftrek een met de objectsubsidies voor huurwoningen vergelijkbaar effect op de woonlasten.

Beheersbaarheid

Op de toepassing van het huurwaardeforfait en de aftrek van de hypotheekrente wordt toegezien door de Belastingdienst.

Invloed op economische structuur

Door de progressie van het tarief werkt het huurwaardeforfait nivellerend en de rente-aftrek denivellerend op de inkomensverhoudingen.

III. Woonruimteverdeling

Wijziging aspiratieniveau

Bij woonruimteverdeling kan een onderscheid gemaakt worden tussen fysieke aspecten, de zorg dat men wordt gehuisvest in een met de behoefte in overeenstemming zijnde woning qua bijvoorbeeld type en grootte, en financiële aspecten, waarvan met name de relatie huur/woonlasten kan worden genoemd. Een evenwichtige verdeling van woningen over de verschillende inkomensgroepen zal nastrevenwaardig blijven.

Uitgangssituatie en gegroeide verhoudingen

Thans is de woonruimteverdeling zowel in de huur- als de koopsector scheef. Ongeveer $\frac{1}{3}$ van de huurders van een goedkope woning verdient een modaal of bovenmodaal inkomen, anderzijds bewoont de helft van de huurders met een lager inkomen een middeldure of dure woning (voor nadere kwantitatieve gegevens wordt verwezen naar bijlage I van deel B – Tabel 3–III). Van de laatste groep ontvangen (1979/1980) 415 000 huurders individuele huursubsidie. Met andere woorden, de omvang van de IHS staat in nauwe relatie tot de woonruimteverdeling. Een niet slagen van de woonruimteverdeling heeft uit hoofde van de IHS-regeling geleid tot een stijgende subsidie last.

Effectiviteit van instrument

Ten einde tot een minder scheve verhouding tussen woonlasten en inkomens te geraken zijn verschillende combinaties van woonruimteverdelingsinstrumenten denkbaar.

In de eerste plaats kan gedacht worden aan een doorstromingspremie. Voor huurwoningen komt deze neer op het verschaffen van een huurgewenningsbijdrage. Deze bijdragen zijn echter in 1980, behoudens voor stadsvernieuwingsgebieden, afgeschaft. De premies bij het aanschaffen van een nieuwbouwkoopwoning hebben in combinatie met het fiscale voordeel en het te berekenen huurwaardeforfait een vergelijkbare functie.

Het zou ook denkbaar zijn dergelijke premies ter beschikking te stellen om overdracht van huurwoningen aan de bewoners mogelijk te maken. Daardoor zou tegelijk bevordering van het eigen-woningbezit en een besparing op de subjectsubsidies verkregen kunnen worden. Daartegenover staat dat veel gemeenten niet bereid zijn aan de overdracht van huurwoningen aan de bewoners mee te werken, omdat daarmee de voorraad goedkope huurwoningen wordt verkleind.

In de tweede plaats kan het gewenste effect van minder scheve verhoudingen tussen inkomens en woonlasten verkregen worden met doorstromingsheffingen of een woonbelasting voor zowel huur- als koopwoningen.

Overlapping en andere instrumenten

In de Beschikking Geldelijke Steun Individuele Huursubsidie is een artikel opgenomen waarin staat dat gemeenten passende woonruimte moeten aanbieden alvorens deze subsidie kan worden toegekend. Er is een overlapping met de objectsubsiëring omdat bij afwezigheid van financiële woonruimteverdelingsinstrumenten een deel van de objectsubsidies terechtkomt bij bewoners met hogere inkomens. De rente-af trek leidt met name voor de hogere inkomensgroepen tot verlaging van de netto-woonlasten, ook wanneer dat vanuit woonruimteverdelingsoogmerken niet noodzakelijk is. Een zelfde situatie kan het gevolg zijn wanneer vanuit een relatief goedkope huurwoning, gestimuleerd door een heffing als hiervoor omschreven, wordt doorgestroomd naar een koopwoning. Een dergelijke doorstroming zal veelal leiden tot verlaging van de belastingontvangsten (af trek hypotheekrente),

maar niet altijd tot een verlaging van bestaande subsidieelasten, als de huurwoning weer door een huurder wordt bezet, die in aanmerking komt voor IHS.

Andere instrumenten; beheersbaarheid uitgaven, privatisering, toepassing profijtgedachte

Een privatisering van de woonruimteverdeling is niet mogelijk.

C. Woningproductie en financiering

I. Omvang en produktie

Wijziging aspiratieniveau

Afhankelijk van de inschattingen van het totale tekort aan woningen, zijn de voorgenomen productiecijfers in de loop van de jaren nogal eens aan schommelingen onderhevig geweest. Zo is onder het huidige kabinet het inzicht ontstaan dat het absolute tekort veel groter is dan in de daaraan voorafgaande jaren werd verondersteld. Voorts is steeds duidelijker merkbaar de invloed van het toekennen van het recht op zelfstandige woonruimte aan 18-jarigen zoals dit in de nota Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens is omschreven. Een deel van de recente maatschappelijke onrust in de grote steden is te verklaren uit een achterblijven van de produktie bij gewekte verwachtingen.

In de niet gesubsidieerde sector heeft zich in de laatste jaren een sterke terugval in de produktie voorgedaan. Gezien de omvang van het woningtekort en de negatieve invloed van deze ontwikkeling op de werkgelegenheid in de bouw heeft de Regering hierop gereageerd door enkele malen het gesubsidieerde deel van het woningbouwprogramma te vergroten.

Nulsituatie

De doelstelling, om het tekort aan woningen door nieuwe produktie aan te vullen, heeft steeds bestaan. De uitgangssituatie toen deze doelstelling voor het eerst werd geformuleerd, is niet principieel anders dan de huidige situatie. Er bestaat geen aanleiding te veronderstellen dat deze doelstelling wanneer die opnieuw geformuleerd zou moeten worden er anders zou uitzien en tot een andere beleidsconclusie zou leiden dan de vigerende. Wel kan men zeggen dat de absolute hoogte van de benodigde produktie door een gegroeid inzicht in de omvang van het woningtekort is toegenomen.

De huidige situatie is historisch gegroeid en wordt veroorzaakt door de volgende factoren:

- een kwantitatieve achterstand in woningen, die al sinds jaren bestaat;
- bevolkingsgroei en verandering van bevolkingssamenstelling;
- immigratie van gastarbeiders en andere buitenlanders en hun gezinnen en landgenoten uit Suriname en de Nederlandse Antillen;
- gezinsverdunding;
- verlaging van de leeftijd waarop men recht heeft op een woning;
- afbraak van woningen uit bestaande voorraad.

Effectiviteit

Het jaarlijkse bouwprogramma heeft tot effect dat woningen aan de bestaande voorraad worden toegevoegd en is met name van betekenis voor het verkleinen van het woningtekort. Dat werkt op zich positief uit op het voldoen aan de woningbehoefte, doch tevens kan vastgesteld worden dat het overgrote deel van de vraag uit de bestaande voorraad zal moeten worden beantwoord.

Overlapping instrumenten

De instrumenten voor de nieuwbouwproductie sluiten op elkaar aan. Binnen de premiesector bestaat flexibiliteit zodat een terugloop in de koopsector opgevangen kan worden door een verhoging van het huurprogramma. Hiervan is de afgelopen jaren sprake geweest.

Een zekere overlapping vindt plaats met de woningverbetering. Naar de mate waarin minder woningen worden verbeterd en meer gesloopt zal het nieuwbouwprogramma vergroot moeten worden om het totale woningtekort niet verder te doen toenemen.

Andere instrumenten

Voor het stimuleren van de woningbouwproductie zijn geen andere instrumenten denkbaar dan subsidiëring, fiscale instrumenten en financiering. Wel zijn deze instrumenten in zeer veel verschillende vormen denkbaar, waarbij in het buitenland bij voorbeeld soms rentesubsidies worden toegepast in plaats van of aanvullende op fiscale tegemoetkomingen en object-subsidies.

Beheersbaarheid

Voor de gehele gesubsidieerde bouw is de afgifte van gunningen gebonden aan het programma. De ontwikkelingen kunnen dus beheerst worden voor zover het een dreigende overschrijding van het programma betreft. De rijksoverheid beoogt de bouwactiviteiten van corporaties en particulieren te stimuleren. Indien dat onvoldoende plaatsvindt, kunnen in de eerste plaats de gemeenten zelf tot woningbouwactiviteiten overgaan en in laatste instantie ook het Rijk. Van de laatste mogelijkheid is in de geschiedenis van de Woningwet nooit sprake geweest.

Privatisering

De woningproductie zelf is vrijwel geheel een zaak van de particuliere sector (corporaties, beleggers, projectontwikkelaars e.d.).

Toepassing profijtgedachte

Op de negatieve effecten van afschaffing van het subsidie-instrumentarium op de omvang van de woningproductie is in het voorgaande reeds ingegaan.

Invloed op de economische structuur

De nieuwbouw van woningen is voorts niet alleen van belang voor de werkgelegenheid in de bouw zelf maar ook voor die in de toeleverende bedrijven.

II. Financiering

Wijziging aspiratieniveau

De behoefte aan een bepaald soort woningen is onderhevig aan een veelheid van wisselende invloeden. Het nieuwbouwprogramma tracht daarop aan te sluiten door een verdeling aan te brengen in verschillende categorieën nieuw te bouwen woningen.

In principe zijn er een drietal categorieën woningen te onderscheiden:

- de eigen woningen; financiering via de kapitaalmarkt
- de premiehuurwoningen; idem
- de woningwetwoningen; waarvoor rijksleningen worden verstrekt.

Nulsituatie

Het onderscheid tussen de verschillende woningcategorieën tracht aan te sluiten bij de gedifferentieerde behoefte. Er is tot nog toe geen behoefte gebleken aan andere dan de nu gehanteerde categorieën.

Effectiviteit

Het financieren van woningwetbouw door de overheid heeft een positief effect op het streven naar beheersing van de stichtingskostenontwikkeling van woningwetwoningen.

Overlapping instrumenten

Met betrekking tot de financiering van de productie zijn er geen overlappende instrumenten aan te wijzen, ook niet bij de genoemde flexibiliteit in het bouwprogramma.

Beheersbaarheid

De stichtingskosten bestaan uit bouwkosten, grondkosten en bijkomende kosten. Een uitgebreid toetsingssysteem ter zake van woningwet- en premiecorporatie-A-woningen zorgt ervoor dat:

- a. de verhouding van de woning die gebouwd wordt tot de kosten die ermee gemoeid zijn redelijk is;
- b. de kwaliteit van de woning zelf sober en doelmatig is.

Privatisering

Het is in principe mogelijk de financiering van woningwetwoningen over te dragen aan de kapitaalmarkt. Dit levert voor het Rijk geen directe voordelen op omdat het financieringsstekort in dezelfde mate zal moeten worden bijgesteld.

Toepassing profijtgedachte

In principe worden woningwetleningen kostendekkend ten opzichte van de stichtingskosten van de woningen verstrekt. Toepassing van het profijtbeginsel gaat in die zin niet op.

Invloed op de economische structuur

De omvang en de samenstelling van het nieuwbouwprogramma geven aan wat de omvang van het jaarlijks benodigde bedrag aan financieringsmiddelen zal zijn.

Tabel 3

Normhuur ⁴	Bel. inkomens-klasse	Huurklasse																		Onder norm-huur	Boven norm-huur	Totaal
		tot 1800	1800 t/m 2100	2100 t/m 2400	2400 t/m 2700	2700 t/m 3000	3000 t/m 3300	3300 t/m 3600	3600 t/m 3900	3900 t/m 4200	4200 t/m 4500	4500 t/m 4800	4800 t/m 5100	5100 t/m 5400	5400 t/m 5700	5700 t/m 6000	6000 t/m 6300	6300 en meer				
1 766 (10,9)	tot 18 000	234 ²	92	62	47	30	31	24	15	15	14	9	9	7	4	4	3	16	—	616 ³	616	
2 543 (13,9)	18 000 tot 22 000	108	61	43	30	24	22	19	12	12	7	7	4	4	2	2	2	6	212	153	365	
3 455 (15,0)	22 000 tot 24 000	48	30	24	17	14	14	11	9	7	5	5	3	2	2	1	1	4	147	50	197	
4 060 (15,6)	24 000 tot 28 000	64	38	40	29	26	26	19	18	14	11	7	5	4	3	3	1	4	260	52	312	
4 883 (16,3)	28 000 tot 32 000	32	23	20	17	15	18	15	13	11	10	7	6	4	4	2	1	3	181	20	201	
5 644 (16,6)	32 000 tot 36 000	15	11	12	11	9	9	9	9	8	5	6	5	4	2	2	2	3	115	7	122	
5 868 (16,3)	> 36 000	26	18	17	17	18	20	20	17	13	16	12	13	10	8	6	6	18	231	24	255	

Bron: Centrale Directie van de Volkshuisvesting, Woningbehoeftenonderzoek 1977¹

Opmerking: Links van dikke lijn: huur < normhuur, rechts van dikke lijn: huur > normhuur.

¹ Bij deze tabel is uitsluitend uitgegaan van het inkomen van één partner. De kwaliteit van de woning is buiten beschouwing gelaten. Eigenaar-bewoners zijn niet opgenomen.

² Tot deze groep van 234 000 behoren enerzijds huurders met een inkomen dat (veel) lager is dan f 18 000 en een huur die dichtbij f 1 800 ligt: deze mensen

wonen (te) duur. Anderzijds zijn er huurders die een (veel) lagere huur dan f 1 800 hebben maar een inkomen van bijna f 18 000: deze mensen wonen (te) goedkoop. Het is niet bekend hoe de spreiding is binnen deze groep (de tabel is hier open).

³ De groep van 234 000 is gerekend tot de bewoners die (te) duur wonen. Zie de opmerking bij ² hiervoor.

⁴ Voor berekening van de normhuren per inkomensklasse is uitgegaan van de grondslag van de tabel voor individuele huursubsidie, zoals die gold in het tijdvak 1 juli 1977-30 juni 1978. De verkregen normhuur per inkomensklasse is het gemiddelde van de normhuren, die met de boven- respectievelijk ondergrens van de betreffende inkomensklasse geassocieerd worden.

Tussen haakjes staan de normquoten vermeld.

DEEL C. BELEIDSVARIANTEN

I. Inleiding

In dit deel worden de consequenties van een tweetal beleidspakketten gekwantificeerd. Bij de maatregelen welke in deze beleidspakketten aan de orde komen, zullen zoveel mogelijk de gevolgen worden weergegeven voor de volkshuisvesting, de werkgelegenheid en de effecten op de bestedingsmogelijkheden.

Bij de berekening van de besparingen van de diverse beleidsalternatieven zijn de veronderstellingen gehanteerd die ten grondslag lagen aan de begroting en meerjarenramingen per 16 januari 1981, dus na de tweede nota van wijziging. Deze cijfers geven beter dan in de Miljoenennota 1981 de stand van zaken weer. De gehanteerde cijfers zijn de «benodigde bedragen». Deze wijken op niet-substantiële wijze af van de beschikbare bedragen. Voor de verschillen moest op dat moment nog dekking worden gevonden. Tevens is rekening gehouden met de in de meerjarenramingen voor 1985 gehanteerde aantallen woningen, hetgeen inhoudt dat, in tegenstelling tot het huidige programma van 30 000 woningwetwoningen en 38 000 premiehuurwoningen gerekend is met 20 500 woningwetwoningen en 7000 premiehuurwoningen.

Voor de bij de diverse berekeningen gehanteerde parameters zij verwezen naar bijlage I.

De cijfers zoals die hier zijn gegeven, zijn gebaseerd op de huidige inzichten en beschikbare gegevens. Wijzigingen in het beleid en in de omstandigheden kunnen leiden tot onvoorziene gevolgen. Tevens moet rekening worden gehouden met een aantal voor het volkshuisvestingsbeleid exogene factoren die kunnen optreden, zoals inkomens- en rente-ontwikkelingen. Zo betekent een (extra) procent reële inkomensachteruitgang in 1982 een verhoging van de uitgaven aan individuele huursubsidie in 1985 met + f 140 mln. bij handhaving van het bestaande systeem. Voorts zullen ook de in overweging zijnde wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid – bij handhaving van het bestaande systeem van individuele huursubsidie – kunnen leiden tot aanzienlijke uitgavenstijgingen voor de individuele huursubsidie.

II. Beleidsvarianten

In onderstaande varianten is ervoor gekozen het volume aan bouwproductie in principe niet aan te tasten. Dit betekent dat de varianten neerkomen op een verzwaring van de woonlasten. Hierbij dient echter te worden bedacht dat verzwaring van woonlasten kan leiden tot mogelijk negatieve effecten in volumesfeer die moeilijk zijn in te schatten.

Tussen de diverse in de beleidsvarianten opgenomen maatregelen bestaan onderlinge verbanden. Met name kan hierbij worden gedacht aan maatregelen in de sfeer van huurharmonisatie, doorstromingsheffing en huurwaardeforfait.

In de eerste plaats moet worden gewezen op het feit dat (versnelde) huurharmonisatie van invloed is op de mogelijke opbrengsten van een doorstromingsheffing. Immers, bij een (versnelde) huurharmonisatie, waarbij de relatie kwaliteit-huur speelt, zal het verschil tussen werkelijke en redelijk geachte huur afnemen. De opbrengst van een doorstromingsheffing, waarbij een relatie wordt gelegd tussen huur en inkomen, zal hierdoor ceteris paribus dalen.

In de tweede plaats geldt dat bij maatregelen als verhoging van aanvangshuren en een extra trendmatige huurverhoging weliswaar besparingen ontstaan in de sfeer van de objectsubsidies, maar dan concurrerende effecten optreden bij de individuele subsidiëring. Object- en subjectsubsidies zijn derhalve direct van elkaar afhankelijk.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de huurverhoging maar voor een deel van de woningen leidt tot vermindering van de objectsubsidies. Een groot deel van de opbrengsten van dergelijke maatregelen vloeit toe aan de eigenaren van de woningen. De gedachte dat een verzwaring van individuele woonlasten leidt tot een vermindering van de lasten voor het Rijk gaat derhalve slechts in beperkte mate op. Naar schatting is de extra huuropbrengst van 1% extra huurverhoging f 88 mln. De besparing van objectsubsidies is zo'n f 40 mln. op jaarbasis, dat wil zeggen ruim minder dan de helft. De verhouding wordt bij hogere percentages huurverhogingen nadeliger voor het Rijk, omdat dan grotere aantallen woningen uit de subsidie groeien.

In het nu volgende zullen twee beleidsvarianten worden besproken. De in deze varianten opgenomen maatregelen moeten een besparing realiseren ten aanzien van de in de Miljoenennota aangegeven bedragen. In 1985 zal volgens de raming f 4162,6 mln. moeten worden betaald uit hoofde van de homogene groep huursubsidies. Van deze f 4162,6 mln. zal ca. 85% worden betaald ingevolge het huur- en subsidiebeleid en ca. 15% uit hoofde van directe subsidies voor de eigen woning.

Er zal in de varianten een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds een beperking van de uitgaven en anderzijds een toename van de inkomsten voor de overheid.

Zoals gezegd zijn bij de diverse varianten voornamelijk toepassingen gezocht in de sfeer van een verzwaring van de woonlasten. Besparingen op andere terreinen zoals een beperking van de stichtingskosten e.d. leiden niet tot substantiële bezuinigingen in 1985 (voor zover zij al besparingen opleveren in de sfeer van de huursubsidies). Daarbij komt dat voor de stichtingskosten voor 1981 al gerekend is met een verlaging van 2% en voor 1982 met 7% ten opzichte van 1980. De mogelijkheden om tot een verdere verlaging te komen zijn hierdoor zeer beperkt. Er zijn ontwikkelingen die zelfs tot een opwaartse druk kunnen leiden (eisen ten aanzien van energiebesparing en geluidsisolatie).

De uit de volgende beleidsvarianten voortvloeiende woonlastenverzwaring komt in feite neer op een verdere individualisering van het huur- en subsidiebeleid. In dit kader wordt ook wel gedacht aan een nog verdergaande individualisering, nl. het afschaffen van objectsubsidies.

Hieronder zal kort worden toegelicht waarom een dergelijke gedachte niet als besparende beleidsvariant is uitgewerkt.

In de eerste plaats dient te worden bedacht dat voor *bestaande woningen* de mogelijkheid tot het afschaffen van objectsubsidies in feite niet bestaat. Immers, de objectsubsidies voor de bestaande woningvoorraad liggen contractueel vast. De overheid heeft zich tegenover de exploitanten verplicht de voorgerecalculeerde exploitatietekorten met subsidie af te dekken. Wel is het zo dat forse huurverhogingen strekken tot afbraak van de rijksbijdrage voor bestaande voorraad. Voor zover gesproken wordt van een «afschaffen» (= afbreken) van de objectsubsidie voor bestaande woningen, behelst een dergelijk voorstel derhalve in feite een zeer forse huurverhoging.

In feite zou een scala van verschillende huurverhogingen nodig zijn om de bestaande woningen, die van bouwjaar tot bouwjaar verschillende objectsubsidies krijgen, vrij te maken van subsidie. Om een globale indruk te krijgen hoeveel de huren omhoog zouden moeten, kan uitgegaan worden van een bedrag aan objectsubsidies van ca. f 2 mld. Wil men een dergelijk bedrag via huurverhogingen bezuinigen, dan zijn bij voorbeeld voor een aantal achtereenvolgende jaren extra huurverhogingen van meer van 10% nodig (boven de trendmatige huurstijging van 6%). Uitgaande van een gemiddelde huur van ca. f 350 per maand ontstaan na deze huurverhogingen huren van ca. f 700 per maand. Dit zou moeten worden opgevangen in de individuele huursubsidie. Daartoe moet in de eerste plaats de IHS-tabel naar hogere

huurklassen worden opgetrokken. Bij handhaving van de huidige normhuurquoten betekent dit dat er voor een groot inkomensbereik een sterke marginale druk ontstaat. Zou men het toenemende beroep op de individuele huursubsidie willen beperken, dan zijn rigoureuze verhogingen van de normhuurquoten nodig, waardoor aanzienlijke koopkrachteffecten ontstaan.

Hierbij moet nog worden bedacht dat de opbrengst van dergelijke huurverhogingen voor een zeer groot deel toevloeit aan de exploitanten van woningen aangezien alle relatief oudere woningen niet alleen uit de rijksbijdrage vallen, maar ook aanmerkelijke exploitatie-overschotten krijgen.

Hoewel door het ontbreken van exacte gegevens omtrent de koppeling inkomens-bewoning (met name met betrekking tot ongesubsidieerde woningen) de effecten niet precies kunnen worden gekwantificeerd, kunnen de gevolgen wel in algemene zin worden geschetst. In feite zou dus een systeem ontstaan, waarbij ondanks zeer hoge huurverhogingen een zeer groot deel van de huuropbrengst niet ten goede komt aan het Rijk, terwijl het aantal mensen dat zich gedwongen ziet een beroep te doen op de individuele huursubsidie veel groter wordt. Dit zou derhalve overeenkomen op een vergroting van de exploitatiewinsten uit 's Rijks schatkist.

Voor *nog te bouwen woningen* zou bij afschaffen van de objectsubsidies (aanvangs-)kostprijshuren moeten worden berekend. Bij de huidige rente betekent dit dat de aanvangshuur van een woningwetwoning f 800 à f 900 per maand zal bedragen. Uitgaande van een gemiddelde aanvangshuur voor de nieuwbouw van ± f 500 per maand betekent dit voorstel derhalve een aanvangshuurverhoging met 80%.

Om bovenstaande redenen is een dergelijke variant niet in de beschouwingen betrokken.

A. Variant I

De in deze variant genoemde maatregelen betreffen een verzwaring van de woonlasten, zowel voor huurders als voor eigenaar-bewoners. Naast meer algemene maatregelen als het optrekken van de normhuurquoten en het verhogen van aanvangshuren, trendmatige huurstijging en huurwaardeforfait is in het kader van een integraal woonlastenbeleid een doorstromingsheffing opgenomen, geldend voor zowel de huur- als de koopsector.

Deze doorstromingsheffing zou op een aantal manieren kunnen worden ingevuld. De heffing zou kunnen gelden voor alleen de huursector, ofwel voor zowel de huur- als de koopsector. Daarnaast is er een scala van keuzemogelijkheden met betrekking tot een vast te stellen woonlastennorm, inkomensgrenzen en heffingspercentages.

In deze variant is gekozen voor de invoering van een beperkte doorstromingsheffing¹.

Het pakket maatregelen in deze variant luidt als volgt:

1. Invoering (beperkte) doorstromingsheffing
2. Optrekken van de aanvangshuren in de komende vier jaren, jaarlijks met 0,1 procentpunt
3. De trendmatige huurverhoging de komende vier jaar jaarlijks met 2 procentpunten extra optrekken
4. De huurharmonisatie zal de trendmatige stijging plus vier procent over de minimaal redelijke huur dienen te zijn
 - 5a. Optrekken van de normhuurquoten naar 12% voor de minimuminkomens en 17% voor modaal, terwijl in tegenstelling tot het huidige jaarlijkse aanpassingsmechanisme reële negatieve ontwikkelingen niet van invloed zullen zijn op de normhuurquoten of
 - 5b. Invoering van een systeem, waarbij de huidige normhuren jaarlijks stijgen met de trendmatige huurverhoging
6. Optrekken van het huurwaardeforfait met 0,2 procentpunt (van 1,3 naar 1,5).

¹ Gedacht zou kunnen worden aan een heffing van 20% van het verschil tussen een normhuur van 10% en werkelijke betaalde huren c.q. voor de eigenaar-bewoner vergelijkbare huurwaarde, zowel voor de huur- als de koopsector, of een zwaardere heffing voor alleen de huursector, met inachtneming van een inkomensgrens.

1. Budgettaire effecten

De netto-effecten van de voorgestelde maatregelen zijn als volgt (in mln.):

	1985	
	uitgaven verlaging	opbrengsten verhoging
1. Invoering beperkte doorstromingsheffing		ca. 100
2. Verhoging aanvangshuren	ca. 5	
3. Extra huurverhoging	ca. 70	
4. Huurharmonisatie ¹	ca. 30	
5a. Optrekken normhuurquote of	ca. 75	
5b. Trendmatige verhoging normhuur IHS	ca. 100	
6. Verhoging huurwaardeforfait		ca. 90
	180	(205) ca. 190

¹ Geschat is dat de huurharmonisatie globaal zal neerkomen op een gemiddelde huurstijging van 1%. Door gebrek aan voldoende gegevens t.a.v. de relatie tussen inkomen en de betrokken woning (huur-kwaliteit) ontbreekt echter een betrouwbare schatting.

Het totaal aan financiële effecten bedraagt derhalve ca. f 400 mln.

Bij bovengenoemde opbrengsten (2, 3 en 4) is rekening gehouden met een «Weglek» via de individuele huursubsidies; de door deze maatregelen hogere uitgaven hiervoor zijn van de bruto-opbrengsten afgetrokken. Deze weglek kan als volgt worden gespecificeerd (in mln.).

Weglek naar IHS t.g.v.:	1985
Verhoging aanvangshuren	ca. 5
Extra huurverhoging	ca. 260
Huurharmonisatie	ca. 130

Hoewel niet in de genoemde maatregelen verwerkt, kan ter illustratie worden opgemerkt dat wanneer men dit weglekeffect zou willen voorkomen de normhuurquote in dit geval zou moeten worden opgetrokken tot $\pm 15\%$ voor de minimuminkomens en tot $\pm 20\%$ voor modaal.

In een volgende paragraaf zal aandacht worden besteed aan de gevolgen van de genoemde maatregelen.

B. Variant II

In het kader van de heroverwegingsprocedure dient eveneens een variant te worden ontwikkeld die een besparing van 20% oplevert. De nu volgende variant voldoet aan deze voorwaarde. Bij deze variant kan niet worden volstaan met het optrekken van de normhuurquoten en de verhogingen van de aanvangshuren en huurstijgingspercentage van de voorafgaande variant.

Om een ombuiging van 20% te kunnen realiseren is nu een zeer forse verhoging van de woonlasten noodzakelijk. Ook de doorstromingsheffing zal in deze variant een ingrijpender karakter hebben (zie variant I).

De maatregelen van deze variant worden hieronder kort beschreven:

1. Invoering van een ingrijpende doorstromingsheffing

2. Optrekken van de aanvangshuren, de komende vier jaar jaarlijks met 0,25 procentpunt
3. Extra optrekking van de trendmatige huurverhoging jaarlijks met 5 procentpunten de komende vier jaren
4. Verlaging van het subsidie-aandeel bij de verbeterde naoorlogse woningwetwoningen met 20% (van 50 naar 40%)
5. De huurharmonisatie zal de trendmatige stijging plus vier procent over de minimaal redelijke huur dienen te zijn
 - 6a. Optrekken van de normhuurquoten naar 12% voor de minimuminkomens en 17% voor modaal, met uitschakeling van het aanpassingsmechanisme of
 - 6b. Invoering van een systeem waarbij de huidige normhuren jaarlijks stijgen met de trendmatige huurverhoging
7. Optrekken van het huurwaardeforfait met 0,5 procentpunt.

1. Budgettaire effecten

De netto-effecten van de voorgestelde maatregelen zijn als volgt (in mln.).

	1985	
	uitgaven verlaging	opbrengsten verhoging
1. Invoering (meer ingrijpende) doorstromingsheffing		ca. 300
2. Verhoging aanvangshuren	ca. 20	
3. Extra huurverhoging	ca. 210	
4. Verlaging verbeteringssubsidie	ca. 5	
5. Huurharmonisatie	ca. 30	
6a. Optrekken normhuurquote	ca. 75	
6b. Trendmatige huurverhoging normhuur		100
7. Optrekking huurwaardeforfait		ca. 240
	340	(365) 540

Het totaal aan financiële effecten bedraagt derhalve ca. f 900 mln.

Ook bij bovengenoemde opbrengsten (2, 3 en 5) is de «weglek» via de individuele huursubsidie weer van de bruto-opbrengsten afgetrokken. Deze weglek bedraagt (in mln.):

Weglek naar IHS t.g.v.:	1985
Verhoging aanvangshuren	ca. 15
Extra huurverhoging	ca. 650
Huurharmonisatie	ca. 130

Ter illustratie: het voorkomen van deze weglek zou uiteraard nu een forse verhoging van de normhuurquoten betekenen. Gedacht kan worden in de orde van grootte van 20% voor de minima en 25% voor modaal.

C. Effecten van de vermelde maatregelen

De effecten van de maatregelen worden in een tweetal hoofdcategorieën besproken:

- effecten voor de bestedingspositie
- effecten voor de volkshuisvesting en de werkgelegenheid.

De varianten I en II bevatten, met uitzondering van de maatregel voor de verbetering van woningwetwoningen, gelijke pakketten maatregelen die slechts in ingrijpendheid verschillen. Dientengevolge zullen ook de effecten bij variant II groter zijn dan bij variant I.

Effecten voor de bestedingspositie

De extra verhoging van de aanvangshuren en de huren van de bestaande voorraad hebben rechtstreekse gevolgen voor de bestedingspositie van degenen die geen IHS ontvangen. De verandering van de bestedingspositie voor IHS-ontvangers wordt bepaald door de verhoging van de normhuurquoten. De bestedingspositie van degenen die geen IHS-ontvangers waren, maar dit worden ten gevolge van de extra huurverhoging, zal zich bewegen tussen de beide voornoemde gevallen.

De verandering in bestedingspositie ten gevolge van de verhoging van het huurwaardeforfait is bij wijze van voorbeeld aangegeven voor de ondergrens van de premiekoop-A-woning en de premiekoop-B-woning om inzicht te geven in de mogelijke effecten op de nieuwbouw².

De gevolgen van een doorstromingsheffing voor de bestedingspositie zijn sterk situatiegebonden en afhankelijk van de modaliteiten van de regeling.

De gevolgen voor huurders die geen IHS ontvangen en voor eigenaar-bewoners zijn als PM opgenomen.

Verandering bestedingspositie in procenten in 1985 ten opzichte van 1981

	IHS-ontvangers		Overige huurders ^{1,2}			Eigenaar-bewoners	
	minimum modaal inkomen		huurquote			premie A	premie B
			7%	12%	17%		
Trendmatige normhuurstijging	-1,1	-1,5					
Verhoging normhuurquote	-1,0	-2,0					
Extra huurverhogingen			-0,6 (-1,6)	-1,0 (-2,6)	-1,4 (-3,6)		
Verhoging huurwaardeforfait						-0,3 (-0,7)	-0,4 (-0,9)
Doorstromingsheffing			P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.
Wijziging renteaftrek of rentesubsidie						P.M.	P.M.

¹ Het effect van de extra huurverhogingen voor de overige huurders varieert met het deel van het inkomen dat reeds aan huur wordt besteed (Zie ook bijlage I: Parameters).

² De tussen haakjes geplaatste cijfers hebben betrekking op alternatief II, de overige op alternatief I.

Effecten voor de volkshuisvesting/werkgelegenheid

De pakketten maatregelen leiden integraal tot een lastenverzwaring voor de bewoners en bergen daarom het gevaar in zich van een versterking van de reeds bestaande maatschappelijke onrust op het gebied van de volkshuisvesting die mede wordt veroorzaakt door de sterke verhoging van de energieprijzen, zoals huurdersstakingen e.d., alsmede een achteruitgang in de woningproductie.

Het is te verwachten dat (potentiële) huurders het betrekken van een woning zullen gaan uitstellen en een goedkopere woning uit de bestaande voorraad zullen willen betrekken. Het is niet denkbeeldig dat hierdoor een grotere druk gaat ontstaan op de goedkopere woningvoorraad, waar de

² De koopkrachteffecten van een verhoging van het huurwaardeforfait kunnen slechts exemplarisch worden benaderd. De veronderstellingen op basis waarvan een raming is gemaakt zijn: stichtingskosten premie-A: 130 000 en premie-B: 170 000, belastbaar inkomen resp. 25 000 en 40 000.

maatschappelijke onrust nu al het duidelijkst tot uiting komt. Bovendien dreigt leegstand in de duurder huurwoningen. Toenemende leegstand heeft een sterk negatief effect op het rendement van woningcomplexen en zal onmiddellijk een weerslag vinden in de bereidheid van opdrachtgevers om nieuwe woningen in aanbouw te nemen. Juist in de premiehuursector, waar de beleggers thans weer voorzichtig in de markt komen, zou een dergelijke ontwikkeling zeer onaangenaam zijn.

Het is niet te verwachten dat huurders in sterke mate zullen uitwijken naar de koopmarkt, die met uitzondering van de premiekoop-A-woning thans praktisch is ingestort. De ongunstige inkomenspectieven en het risico van vermogensverlies voor de kopers blijven voor zover nu voorzien kan worden onverminderd voortduren, terwijl de heroverwegingsmaatregelen ook voor de koopwoningen voorzien in een lastenverzwaring die in redelijke verhouding staat tot de lastenverzwaring in de huursector. Ten slotte is het niet denkbeeldig dat een eventueel uitwijken naar de koopmarkt per saldo leidt tot een lastenverzwaring van het Rijk in plaats van een lastenverlichting.

De verhoging van het huurwaardeforfait zal niet alleen een verdere verslechtering van de produktie van nieuwbouw-koopwoningen tot gevolg kunnen hebben, maar mede daardoor eveneens de doorstroming in negatieve zin kunnen beïnvloeden.

Een maatregel die de hiervoor beschreven effecten enigszins zou kunnen verzachten is de huurharmonisatie en de doorstromingsheffing. Veel zal hierbij afhangen van de te kiezen modaliteiten, waardoor echter tevens de acceptatiemogelijkheden sterk kunnen worden beïnvloed. Tegen de achtergrond van een nog steeds toenemend aantal woningzoekenden zal een forse heffing de acceptatiemogelijkheden sterk negatief beïnvloeden.

Ten slotte een enkele kanttekening bij de werkgelegenheidseffecten. De lastenverzwaring bergt het gevaar in zich van een duidelijke daling van de woningproduktie. Een zelfde ontwikkeling kan zich bij alternatief II voordoen ten aanzien van de woningverbetering.

Omdat de effecten als prognose nauwelijks zijn te kwantificeren, worden in onderstaande tabel de werkgelegenheidseffecten vermeld per 10 000 woningen. Hierbij is rekening gehouden met het zogenoemde uitstralingseffect op de toeleverende bedrijven. De cijfers zijn gebaseerd op gegevens over 1980.

	Manjaren
10 000 woningwetwoningen	7 à 8 000
10 000 premiehuurwoningen	8 à 10 000
10 000 vrije-sectorwoningen	10 à 12 000
10 000 verbeteringen woningwetwoningen	ca. 5 000

Ten slotte zij opgemerkt dat als gevolg van de effecten op de bestedingspositie ten gevolge van de lastenverzwaring in de volkshuisvesting koopkrachtverlies in andere sectoren zal optreden.

Parameters

In deze bijlage zullen kort de bij de diverse berekeningen gehanteerde parameters worden besproken, zoals die bij de bepaling van object- en subject-subsidie worden gebruikt.

Voor de regeling Huurwoningen 1975 (waarbij de dynamische kostprijs wordt gehanteerd) gelden de volgende parameters:

Woningwetsector		Particuliere sector
Dynamische kostprijs	7,3%	7,3%
Huurstijging	5%	5%
Exploitatielastenstijging	7,5%	7,5%
Rente	9,5%	9,5%
Gem. vraaghuur	4,8%	5,2%

Voor de regeling Subjectsubsidies gelden de volgende parameters:

huurstijging 1981 evj.	6%
inflatie	5,15%
stijging belastbaar minimum inkomen	4,4 %
stijging belastbaar inkomen overigen	3,15%

Voor de bouwkosten is een stijging van 7½% aangenomen.

WOONLASTEN EN SUBSIDIEBELEID IN ANDERE GEÏNDUSTRIALISEERDE LANDEN

- I. Algemeen
- II. Financiering van de investering
- III. Objectsubsidies/rentesubsidies
- IV. Subjectsubsidies
- V. Fiscale behandeling
- VI. Huurharmonisatie/doorstromingsheffing
- VII. Besluit

Tabel A

I. Algemeen

Een internationale vergelijking wordt bemoeilijkt door de uiteenlopende regelingen zowel met betrekking tot huur- als eigen woningen. Desalniettemin kan het volgende beeld worden geschetst.

In verschillende landen (zoals Zweden, Frankrijk en Oostenrijk) komen naast de in Nederland bestaande beheersvormen huren en kopen ook alternatieve vormen in belangrijke mate voor. Zo kent Zweden het zogenaamde coöperatieve eigendom, waarbij een verhandelbaar woonrecht kan worden gekocht en verkocht.

In tegenstelling tot Nederland zijn er in andere landen vaak regelingen die op alle beheersvormen van toepassing zijn. Voorbeelden zijn het «Wohn-geld» in West-Duitsland en de rentesubsidieregeling in Zweden.

Vrijwel alle landen hebben de afgelopen decennia een beleid gevoerd ter stimulering of ter handhaving van het aandeel van het eigen-woningbezit in de totale woningvoorraad. In Oostenrijk, België, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië, Nederland, Portugal, Spanje en Groot-Brittannië is sinds 1960 het eigen-woningbezit toegenomen. In Finland, West-Duitsland, Noorwegen, Zweden en de Verenigde Staten bleef het aandeel van de eigen woningen gelijk. Slechts in Canada en Zwitserland was sprake van een daling.

In nagenoeg alle landen vindt de laatste jaren een verschuiving plaats van object- naar subjectsubsiëring.

II. Financiering van de investering

In Noorwegen en Zweden wordt het grootste deel van de investering in nieuwbouw met overheidsleningen gefinancierd. In Nederland, Denemarken, Frankrijk en West-Duitsland is dat 20–35%. Er zijn ook landen waar financiering met overheidsmiddelen niet voorkomt. Wel worden in die landen namens de overheid garanties met betrekking tot de financiering verstrekt.

Landen als Nederland, Noorwegen, Zweden en Canada hebben in de zeventiger jaren de traditionele financieringswijze, middels gelijkblijvende annuïteiten, afgeschaft en zijn overgegaan op financieringswijzen middels bepaalde vormen van klimleningen.

III. Objectsubsidies/rentesubsidies

Bij objectsubsidies kan een onderscheid worden gemaakt naar bijdragen ineens en jaarlijkse bijdragen. Bijdragen ineens komen voor in België en Luxemburg ten behoeve van het eigen-woningbezit voor de lagere inkomensgroepen.

Jaarlijkse bijdragen komen voor in vrijwel alle landen voor de daar voorkomende beheersvormen. De hoogte van de bijdrage is van land tot land zeer verschillend.

Verscheidene landen kennen de jaarlijkse bijdragen toe door middel van rentesubsidie. In Zweden wordt door het rijk een rente gegarandeerd die oploopt van 4,5% in het eerste jaar tot de marktrente in (ongeveer) het 15de jaar. De regeling wordt in Zweden bij alle daar voorkomende beheersvormen toegepast.

In West-Duitsland kunnen sommige eigenaar-bewoners (vooral gezinnen met lage inkomens) in aanmerking komen voor een lening met een maximale rente van 4%. Het merkwaardige van het Duitse systeem is echter dat het budget jaarlijks wordt vastgesteld. Is het budget uitgeput, dan komen volgende aanvragers niet voor subsidie in aanmerking.

In Luxemburg is de rentesubsidie in feite een subjectsubsidie: afhankelijk van inkomen en gezinsgrootte wordt vastgesteld welk percentage de eigenaar-bewoner zelf moet dragen. Vervolgens rekent de staat met de banken het verschil tussen werkelijke en vastgestelde rente af.

IV. Subjectsubsidies

In Oostenrijk, Frankrijk, West-Duitsland, Noorwegen, Zweden en Finland bestaan individuele subsidies voor alle beheersvormen (dus ook voor eigenaar-bewoners).

In Denemarken, Nederland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten wordt de subsidie alleen aan huurders toegekend. De regelingen in de diverse landen zijn qua opzet en uitvoering zeer verschillend. In sommige landen wordt gedurende een lange reeks van jaren een bijdrage verstrekt die de woonlasten soms met slechts enkele procenten verlicht. In andere landen is de bijdrage in de eerste jaren erg hoog, maar vindt daarna een betrekkelijk snelle afbraak plaats.

Ook zijn de betrokken inkomenscategorieën van land tot land zeer verschillend. In landen als Denemarken en West-Duitsland spelen woninggrootte en gezinssamenstelling een rol bij de toekenning.

V. Fiscale behandeling

In Denemarken, Italië, de Verenigde Staten, Zweden, Engeland en Nederland is de rente (nagenoeg) volledig aftrekbaar. In Duitsland en Luxemburg is de rente slechts aftrekbaar tot de hoogte van de forfaitair vastgestelde huurwaarde. Landen als België en Frankrijk kennen een tussenvorm.

Vrijwel alle landen kennen voor eigen woningen een forfaitaire huurwaarde, terwijl ook de onderhoudskosten meestal forfaitair worden vastgesteld. In Frankrijk en de Verenigde Staten wordt een huurwaarde fiscaal niet belast en vindt bovendien een versnelde afschrijving plaats.

VI. Huurharmonisatie/doorstromingsheffing

In vele andere geïndustrialiseerde landen bestaat een disharmonisch huurpatroon. Evenals in Nederland worden pogingen ondernomen om deze disharmonie te overbruggen.

Van het bestaan van een doorstromingsheffing dan wel woonbelasting is niet gebleken. Wel zijn er West-Duitsland daartoe plannen.

VII. Besluit

In de andere landen is – evenals in ons land – door de financieel- en sociaal-economische ontwikkelingen van de laatste jaren het woonlasten- en subsidiebeleid flink in beweging. Veranderingen in het beeld dat hiervoor is geschetst, zijn dan ook zeker te verwachten.

TABEL A

Comparative housing position in the industrialized countries

Situation comparée de la construction dans les pays industrialisés

	Population		Gross national product per inh.			G.D.P. 1979	Invest. in housing %		Rent indices 1979	Dwelling Stock			
	Mid 1979 (in thousands)	Annual growth rate since 1970	1978	Annual-growth rate since 1960		1978 Volume	Of G.D.P.	Of total investt.	1970	per 1000 inh. in 1979	Built before 1919	Owner occp. around 1970	
		%	\$	Rank	%	%		1979	%	‰	Rank	%	%
	Population		Produit national brut per habitant			P.I.B. 1979	Invest. ds logement en %		Indices loyers 1979	Parc de logements			
	Mi 1979 (en milliers)	Accrt moyen annuel depuis 1970	1978	Accrt moyen annuel depuis 1960		1978 Volume	du P.I.B.	Du total des invests	1970	pour 1000 hts en 1979	Construits truits avant 1919	Propr. occp. vers 1970	
		%	\$	Rang	%	%		1979	%	‰	Rang	%	%
Europe Occidentale	234 320	0,4	7 976		3,5	+3,3	5,3	25,0	+102	391		30	43
Allemagne (R.F.A.)	61 340	0,2	9 580	6	3,3	+4,4	6,0	26,5	+ 53	403 ⁴	5	26	36
Autriche	7 510	0,2	7 030	12	4,2	+6,2	4,9	19,6	+141	405	4	37	41
Belgique	9 850	0,3	9 090	9	4,1	+3,3	7,3	34,3	+ 35	379 ⁴	12	27	55
Danemark	5 120	0,4	9 920	4	3,2	+3,5	6,8	31,3	+122	409	3	25	49
Finlande	4 750	0,4	6 820	13	4,1	+6,5	5,9	25,6	+136	343 ²	16	11	60
France	53 480	0,7	8 260	11	4,0	+3,2	6,4	30,1	+111	399 ²	6	37	45
Irlande	3 370	1,2	3 470	20	3,3	+3,1	7,3	22,4	+ 92	259	23	37	71
Luxembourg	360	0,8	10 410	2	4,4	+4,0	6,2	23,7	• •	374	13	25	57
Norvège	4 070	0,6	9 510	7	4,0	+3,6	4,8	17,3	+ 83	380	11	24	53
Pays-Bas	14 030	0,9	8 410	10	3,4	+2,5	5,4	27,7	+107	337	18	23	35
Royaume-Uni	55 820	0,1	5 030	15	2,1	+1,7	3,0	17,1	+198	382	10	33	49
Suède	8 290	0,4	10 210	3	2,5	+3,8	5,3	25,6	+ 91	445	1	24	35
Suisse	6 330	0,2	12 100	1	2,2	+0,8	5,9	22,8	+ 57	420	2	25	28
Europe Méridionale	135 560	0,8	3 328		4,5	+4,3	6,6	29,2	+136	331		33	59
Espagne	37 180	1,0	3 470	20	5,0	+1,0	8,1	38,0	+193	350	14	47	64
Grèce	9 440	0,7	3 250	23	6,0	+3,8	7,8	29,0	+156	• •	• •	20	72
Italie	56 910	0,7	3 850	17	3,6	+5,0	5,0	26,7	+153	338	17	31	51
Portugal	9 870	0,8	1 990	26	5,9	+4,1	2,8 ²	16,7 ²	+325	• •	• •	40	49
Yougoslavie	22 160	0,9	2 380	25	5,4	+6,8	9,8	27,2	+153	282	21	15	75

Europe Orientale (sans													
URSS)	109 010	0,7	3 684		5,0	..	..	15,9	..	320		27	50
Allemagne (R.D.A.)	16 740	-0,2	5 710	14	4,0	+6,0	6,0 ³	28,0 ³	..	395 ³	7	51	27
Bulgarie	8 810	0,6	3 230	24	5,7	..	..	11,2	..	306 ⁴	20	7	82
Hongrie	10 700	0,4	3 450	22	5,0	..	..	16,1	..	331	19	29	66
Pologne	35 440	1,0	3 670	19	5,0	..	..	18,6	..	271	22	21	..
Roumanie	22 070	0,9	1 750	27	8,6	..	..	5,8 ⁷	..	..	..	..	..
Tchecoslovaquie	15 250	0,7	4 720	16	4,3	..	..	13,7	..	350	14	27	50
URSS	264 110	0,9	3 700	18	4,3	+3,2	1,7	13,3	..	258	24	9	23
Canada	23 690	1,2	9 180	8	3,5	+2,9	5,2	24,0	+ 43	385	8	19	60
Etats-Unis	220 100	0,8	9 590	5	2,4	+2,3	4,8	26,6	+ 60	384 ⁴	9	..	83
	Population		G.N.P.		G.D.P.		Building rate		1 in 1975 - 2 in 1976 - 3 in 1977 - 4 in 1978 -				
	mid		P.N.B.		P.I.B.		Tx de constr.		5 Dwellings-begun in 1979 : 7%				
	1979		1978		% 1979		1978 1979		6 y compris chambres - foyers - 7 Surface habitable: 77 m ²				
	mi				1978								
Autres pays développés													
Australie	14 366	1,7	7 990		2,9	+4,6	4,8	8,4					
Israël	3 716	2,8	4 120		4,2	..	9,6	8,0					
Japon	114 053	1,2	7 280		7,6	+5,9	13,5	12,9					
Nouvelle-Zelande	3 187	1,7	4 790		1,7	-0,4	4,3	6,0					

TABEL A (vervolg)

Comparative housing position in the industrialized countries

Situation comparée de la construction dans les pays industrialisés

Dwellings completed											1st SEM. 1980 1979		
Building rate (per 1000 inhabitants)			Average rooms per dwelling		Useful floor space per dwelling		1 or 2 dwelling houses		% change of dwelling				
1960	1978	1979	1979	1979	1960	1979	1979				Begun	Compl.	
% ₀₀	% ₀₀	% ₀₀	Rank	Number	Rank	m ²	m ²	Rank	%	Rank			
Logements terminés											1ier SEM. 1980 1979		
Taux de construction (pour 1000 habitants)			Moyenne de pièces par logement		Surface utile moyenne par logement		Maisons individuelles		% variation des logements				
1960	1978	1979	1979	1979	1960	1979	1979				Comm.	Terminés	
% ₀₀	% ₀₀	% ₀₀	Rang	Nombre	Rang	m ²	m ²	Rang	%	Rang			
7,6	6,8	6,5		4,4		68	93		67,0		- 8,2	+ 2,8	Western Europe
10,4	6,0	6,7	14	4,9	7	71	103	8	70,9	8	..	..	Germany (F.R.G.)
6,0	6,8	7,1	13	4,2	10	68	89	15	37,8	17	..	..	Austria
5,3	.. ⁵	.. ⁵	..	5,2 ⁴	3	77	166 ⁴	1	69,2 ⁴	9	..	..	Belgium
6,1	6,7	6,1	20	4,9	7	88	123	3	86,5	2	- 38,0	+ 10,0	Denmark
7,1	11,6	10,5	1	3,7 ⁴	16	59	81	16	33,9 ⁴	18	+ 0,1	+ 4,1	Finland
6,9 ⁶	8,6 ⁶	7,8 ⁶	9	3,9	13	64	.. ⁷	..	60,3	13	- 9,0	- 10,0	France
2,1	7,7	7,5	11	5,7	1	88	102	9	95,4	1	..	+ 13,0	Ireland
..	6,4	5,7	21	5,3	2	..	131	2	67,0	10	+ 11,7	..	Luxembourg
7,5	9,4	8,9	3	..	..	76	92	13	82,5 ⁴	3	- 23,0	+ 4,2	Norway
7,3	7,7	6,3	18	4,0	12	81	101	10	79,8	4	+ 13,0	+ 58,0	Netherlands
5,9	5,4	4,6	22	4,6	9	..	67	19	75,8	5	- 16,0	+ 2,8	United Kingdom
9,1	6,5	6,7	14	5,2	3	69	114	6	72,0	7	- 0,8	- 0,9	Sweden
9,4	5,8	6,3	18	3,8	14	67	98 ²	11	39,7	16	+ 17,8	+ 9,6	Switzerland
4,9	5,3	4,2		4,1		..	80		25,3		..	..	Southern Europe
4,2	9,0	6,4	17	3,5	18	65	91	14	3,7 ³	26	0,0	- 3,1	Spain
5,8	6,5	2,0	24	3,4	19	64	108	7	23,9	22	+ 41,8	..	Greece
5,8	2,7	2,3	23	4,1	11	..	..	..	23,8 ³	23	..	..	Italy
3,2	3,7	..	..	5,0 ⁴	6	..	120 ³	4	57,6 ³	14	..	..	Portugal
4,1	6,3	6,6	16	2,4	22	48	69	18	62,0	12	+ 102,0	+ 75,0	Yugoslavia

5,7	8,0	8,2		3,5		53	64		27,4		..	..	Eastern Europe (wethout U.S.S.R.)
4,7	7,2	..	..	2,8 ⁴	21	55	62 ⁴	22	10,7 ⁴	25	..	..	Germany (G.D.R.)
6,3	7,7	7,5	11	2,2	24	56	59	23	14,8	24	..	..	Bulgaria
5,8	8,3	8,2	7	3,4	19	57	66	20	40,1	15	..	..	Hungary
4,8	8,3	8,0	8	3,8	14	57	64	21	25,6	21	..	..	Poland
7,3	7,6	8,6	4	..	..	46	59 ⁴	23	..	..	..	..	Romania
6,1	8,8	8,4	6	3,7 ⁴	16	59	73	17	29,1	20	..	..	Czechoslovakia
12,9	8,0	7,6	10	2,3	23	42	51	25	32,0	19	..	..	U.S.S.R.
6,9	10,5	9,6	2	..	..	99	107	11	65,8	11	- 23,0	- 15,5	Canada
7,2	8,6	8,5	5	5,1 ⁴	5	105	120 ⁴	4	72,8	6	..	- 9,0	United States

¹ in 1975 — ² in 1976 — ³ in 1977 — ⁴ in 1978 — ⁵ Dwellings-begun in 1979 : 7%
 en 1975 — en 1976 — en 1977 — en 1978 — Logts commencés en 1979 : 7%

⁶ y compris chambres - foyers — ⁷ Surface habitable : 77 m²

Sources

— Population et P.N.B.: Banque mondiale	— Population and G.N.P.: World Bank	+ 5,0	+ 11,0	Australia
— P.I.B.: O.C.D.E.	— G.D.P.: O.E.C.D.	+ 3,3	+ 1,2	Israel
— Autres données: Secrétariat de la C.E.E./O.N.U.	— Other data: U.N./E.C.E. Secretariat	- 8,1	..	Japan
Correspondants du C.I.D.H.E.C.	I.D.C.H.E.C. Correspondents	..	..	New-Zealand

Other developed countries