

HEROVERWEGING *1985*

*Huur- en subsidiebeleid
in de '90-er jaren*

Deelrapport nr. 78



HEROVERWEGING 1985

HUUR- EN SUBSIDIEBELEID
IN DE 90-er JAREN

EINDRAPPORT VAN DE WERKGROEP

31 december 1985

1. Taakopdracht en onderzoeksopzet

De taakopdracht houdt in dat de werkgroep het vigerende huur- en subsidiebeleid dient te bezien in het licht van de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid. Op basis hiervan zijn beleidsvarianten ontwikkeld die vorm geven aan mogelijke opties voor een afnemende Rijksbemoedening met de volkshuisvesting op middellange termijn.

In het beschrijvende deel van het rapport is op de elementen uit de algemene taakopdracht, voorzover deze van toepassing waren, uitvoerig ingegaan. Dit geldt ook voor het tweede deel van het rapport dat betrekking heeft op de beleidsvarianten.

Een mogelijke dubblure met de heroverweging "Gevolgen van de demografische ontwikkeling voor de beheersing van de collectieve sector" v.w.b. de inschatting van besparingsmogelijkheden wordt voorkomen door in het rapport van de laatstgenoemde heroverweging voor besparingsvarianten te verwijzen naar de heroverweging "Huur- en subsidiebeleid in de 90-er jaren". Voorts is te vermelden dat het de werkgroep niet mogelijk is gebleken om voor alle varianten een voldoende diepgaande uitwerking te geven van de effecten op rente, inflatie, kapitaalmarkt en economische groei. Ook is er geen indicatie van gevoeligheden van de veronderstellingen van het basisscenario op de in dit rapport aangegeven effecten gegeven, noch is de structuur van de bouwnijverheid onderwerp van nadere studie geweest met uitzondering van punt 17 in de laatste tabel van deze samenvatting.

Voor de bepaling van het financiële kader heeft de werkgroep gekozen voor het uitdrukken van de uitgaven in constante prijzen 1985. De op het moment van het starten van het onderzoek, laatst bekende meerjarencijfers voor 1989 werden overeenkomstig aangepast. Op grond van de hiermee verkregen bedragen zijn twee technische ijkpunten bepaald: een "smal" ijkpunt ad f 7.870 mln. (slechts subject- en objectsubsidies) en een "breed" ijkpunt ad f 13.110 mln. (inclusief leningen).

Door het ontbreken van meerjarencijfers tot 1999, is uitgaande van een ongewijzigd beleid en aan de hand van algemene en volkshuisvestingsveronderstellingen een basisscenario ontwikkeld waarbij dezelfde ramingstechniek in constante prijzen is gehanteerd. De effecten van elk der varianten worden afgezet t.o.v. het niveau in de basisvariant (ongewijzigd beleid). De besparingen, welke uiteindelijk in 1999 worden bereikt, worden uitgedrukt in een percentage t.o.v. het gekozen technisch ijkpunt in 1989 (i.c. smal en breed).

2. Bevindingen

In hoofdstuk 7 van het rapport wordt ingegaan op de ontwikkeling van de volkshuisvestingsuitgaven in het verleden en in de toekomst. Te constateren is dat de uitgaven van de (rijks-)overheid voor de volkshuisvesting in de vier decennia na 1945 sterk zijn toegenomen. Met deze groei nam ook de betrokkenheid van de overheid toe.

De werkgroep heeft voor de uitwerking van een zestal beleidsvarianten een aantal algemene veel gehanteerde motieven aangaande het overheidsingrijpen in de volkshuisvesting in beschouwing genomen. Bij iedere variant zijn voorts specifieke overwegingen geformuleerd.

3. Beleidsvarianten

Conform haar taakopdracht heeft de werkgroep varianten uitgewerkt welke op verschillende wijze vorm geven aan een afnemende rijksbemoeyenis met de volkshuisvesting. Deze uitwerking hangt samen met verschillende visies omtrent de invulling van overheidstaken in de jaren negentig. Een grote rol spelen hierbij de op verschillende wijze in te schatten toekomstige woningmarktverhoudingen.

De uitgewerkte beleidsvarianten zijn opgebouwd uit een aantal samenhangende en op elkaar afgestemde beleidsmaatregelen het huur- en subsidiesysteem betreffende, inclusief het daarmee samenhangende zgn. flankerend beleid welke anticipeert op te verwachten volume-effecten.

Ontwikkeld zijn:

- 1) een variant met de nadruk op de beperking van subjectsubsidies;
- 2) een variant met de nadruk op de beperking van objectsubsidies;
- 3) een specifieke doorstroomvariant;
- 4) een gemengde variant met de nadruk op de beperking van object- en subjectsubsidies;
- 5) een vérgaande liberalisatievariant en
- 6) een minder vergaande liberalisatievariant.

Het pakket aan maatregelen dat per variant is opgenomen, wordt in het rapport weergegeven. Verondersteld is dat alle maatregelen per variant tegelijkertijd en integraal zijn ingevoerd. De inhoud van de varianten is als volgt weer te geven.

De maatregelen in de varianten 1, 2 en 4 worden gekenmerkt door maatregelen die weliswaar een lastenverschuiving veroorzaken van het rijk naar de bewoners, doch de aard van de huidige financiële overheidsbemoeyenis met de woningmarkt wordt niet fundamenteel gewijzigd. De strekking van het huidige huur- en subsidiebeleid wordt intact gelaten.

In beide liberalisatievarianten daarentegen wordt de overheidsbemoeyenis met de woningmarkt in zijn huidige uitgebreide vorm in de aangegeven eindsituatie niet langer nodig verondersteld. Uitgegaan wordt van de veronderstelling dat realisering van volkshuisvestingsdoelstellingen vrijwel volledig respectievelijk veel meer dan thans door het marktmechanisme mogelijk is.

De doorstromingsvariant wordt gekenmerkt door maatregelen die huurders met hogere inkomens goedkopere huurwoningen doen verlaten t.b.v. lager inkomensgroepen. Uiteraard doen zich (ook) bij de andere varianten in verschillende mate doorstromingseffecten voor.

De effecten van de varianten zijn korthedshalve hieronder in de vorm van tabellen weergegeven. Opgemerkt zij dat de aanwending van de besparingen op de uitgaven zoals verlaging van het financieringstekort van de overheid of lastenverlichting evenzeer van invloed kunnen zijn op de aangegeven effecten.

In de eerste tabel wordt een overzicht gegeven van de berekende budgettaire effecten van de verschillende varianten t.o.v. het uitgaven-nivo 1999 in de basisvariant. Hierbij zijn een 'smal' en 'breed' ijkpunt onderscheiden.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING VAN HET RAPPORT

Deel A: beschrijving van het beleid

1.	Inleiding	1
2.	Beleidssterrein van de volkshuisvesting	1
2.1.	Hoofdonderwerpen	1
2.2.	Doelstellingen	
3.	Beleidsinstrumenten	3
3.1.	Woonlasten: subsidiëring en financiering	3
3.2.	Volume en kwaliteit	4
3.3.	Woonruimteverdeling, doorstroming en beheer	4
4.	Realisatie doelstellingen en beheersbaarheid instrumenten	4
4.1.	Realisatie doelstellingen	4
4.2.	Beheersbaarheid instrumenten	5
5.	Wisselwerking tussen het fiscale regime en het volkshuisvestingsbeleid	6
6.	Huidige positieve en negatieve effecten van het huur- en subsidiebeleid op andere terreinen van volkshuisvestingsbeleid	7
7.	Situatie in de negentiger jaren bij ongewijzigd beleid	11
7.1.	Uitgangspunt	11
7.2.	Beschrijving	12
7.3.	De heroverweging in het licht van de ontwikkeling van de volkshuisvestingsuitgaven in verleden en toekomst	14

Deel B: Beleidsvarianten

8.1.	Inleiding beleidsvarianten	17
8.2.	De beleidsvarianten	20
8.2.1.	De subjectsubsidievariant	20
8.2.2.	De objectsubsidievariant	21
8.2.3.	De doorstromingsvariant	22
8.2.4.	De gemengde variant	23
8.2.5.	De liberalisatievarianten	24
8.2.5.1.	De vergaande liberalisatievariant (A)	24
8.2.5.2.	De minder vergaande liberalisatievariant (B)	26
8.3.	Flankerend beleid	27
8.4.	De effecten	28
8.4.1.	Algemeen	28
8.4.2.	Aanpak berekeningen	29
8.4.3.	De resultaten	29
8.4.3.1.	De budgettaire effecten	29
8.4.3.2.	De overige kwantificeerbare effecten	30
8.4.3.3.	Kwalitatief traceerbare effecten	32
8.4.3.4.	Wijziging van wetgeving e.a. reguleringen	35

BIJLAGEN

- A. Samenstelling werkgroep
- B. Specifieke taakopdracht
- C. Algemene Taakopdracht
- D. Doelstellingen
- F. Realisatie doelstellingen
- G. Wisselwerking tussen het fiscale regime en het volkshuisvestingsbeleid
- H. De situatie in de jaren negentig
- I. Het volkshuisvestingsbeleid in enkele OESO-landen
- J. Ontwikkeling uitgaven 1970-1989
- K. Uitgaven en besparingen in prijzen 1985
- L. Overzicht van de maatregelen die in de varianten zijn opgenomen
- M. Indicatie van besparingen per jaar op de subsidies per afzonderlijke maatregel t.o.v. de basisvariant in 1999
- N. Aanscherping kwaliteitskorting
- O. Macro-economische effecten op lange termijn van ombuigingen bij het huur- en subsidiebeleid: de gemengde beleidsvariant (bijdrage van het Centraal Planbureau)
- P. Schematische beschrijving van wetswijzigingen

Budgettaire effecten per ultimo 1999 t.o.v. basisvariant (in prijzen 1985)

Varianten:	subsidiës (smal)		Subsidiës bij constant bouwvolume*	leningen	Totaal (breed)	
	mln.gld. (1)	%**	aandeel van (1)	mln.gld.	mln.gld.	%**
1. Subject	1.100	14	ca. 1/2	660	1.760	13
2. Object	1.280	16	ca. 2/3	1.110	2.390	18
3. Doorstroming	10	0	-	780	790	6
4. Gemengd	1.460	18	ca. 2/3	1.360	2.810	21
5. Liberalisatie A	4.600	59	ca. 1/1	3.840	8.450	65
6. Liberalisatie B	1.060	13	ca. 1/5	2.220	3.280	25

* Dit aandeel geeft aan welk deel van de besparingen op de subsidiës zou optreden zonder een verandering in het bouwvolume t.o.v. de basisvariant te veronderstellen.

**Overeenkomstig tabel 1 (blz. 20).

De overige kwantificeerbare effecten van de varianten uitgedrukt in mutaties ten opzichte van de basisvariant (peiljaar 1999) hebben betrekking op het statistisch woningtekort, het zogenoemde kwaliteitstekort, de werkgelegenheidseffecten (peiljaar 1995) en het aantal IHS-ontvangers. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Varianten	statistisch woningtekort (aantallen)	kwaliteitstekort (ingrijpend te verbeteren woningen)	werkgelegenheid (manjaren)	aantal IHS-ontvangers
0 Basis-nivo	0	123.000	121.000 ¹⁾	900.000
1 Subject	+36.000	+90.000	-12.000	-240.000
2 Object	+63.000	+159.000	-23.000	-80.000
3 Doorstroming	0	+67.000	-2.000	-20.000
4 Gemengd	+54.000	+196.000	-22.000	-120.000
5 Liberalisatie A	+234.000-PM	+542.000-PM	-73.000+PM	-630.000
6 Liberalisatie B	+90.000-PM	+99.000-PM	-26.000+PM	-110.000

¹⁾ Bouwnijverheid incl. bouwmaterialen, makelaarsdiensten, architecten, e.d.

+ = toename

- = afname

In de volgende tabel worden de huureffecten ten opzichte van het niveau van de basisvariant in 1999 weergegeven.

Huur-effecten t.o.v. niveau basisvariant in 1999

Varianten	extra vraag- huurstijging algemeen (per maand) t.o.v. basis- variant	normhuur voor speciale groepen (excl. kwali- teitskorting)		maximale additionele normhuur- stijging agv versterkte kwaliteits- korting IHS	niveau normhuur- quotes (excl. kwa- liteitskorting)		Initiële huurstij- ging bij groot onderhoud/ verbetering (noot c)
		minima met IHS	modaal met IHS		minima met IHS	modaal met IHS	
0 basis (gemiddeld nivo in 1999: f 580,-)				—	13,2%	18,1%	—
1 subject a)	-	+16%	+13%	+10%	15,2%	20%	—
2 object	+10% ³	+10%	+10%	—	14,5%	19,9%	+10%
3 doorstroming b)	+5%*	-	-	—	13,2%	18,1%	—
4 gemengd a),b)	+10% ³	+10%	+10%	+10%	14,5%	19,9%	—
5 liberalisatie A a)	30-70% ¹ /PM ²	+80%	+45%	—	24%(+PM) ²	26%(+PM) ²	+100%
6 liberalisatie B	10-60% ¹ /PM ²	+ 5%	+ 5%	+10%	13,9%	19%	+ 15%

* voor woningen met een te lage huur
- = n.v.t.
+ = toename

- 1: huurstijging nieuwbouw; afhankelijk van de mate van dynamisch calculeren.
- 2: huurstijging voorraad; afhankelijk van optredende markteffecten.
- 3: aanvangshuur nieuwbouw 1999 t.o.v. nieuwbouw 1990 geeft voor die categorie 10 tot 30% stijging aan.
4. ervan uitgaande dat de (toename van de) exploitatietekorten t.o.v. de basisvariant in rekening wordt gebracht aan de huurder.

- a) Door de afschaffing van de jongerentabel treedt er voor deze groep een huurstijging van maximaal 37% op.
- b) In het geval van afkoop i.p.v. doorstroming bedraagt deze 'huurstijging' 150%.
- c) Initiële huurstijging berekend over de grootonderhoud- en verbeterkosten t.o.v. ou vraghuur plus verbeterhuur in de basisvariant.

Zoals in het eindrapport aangegeven, zullen zich naar verwachting in meer of mindere mate niet kwantificeerbare effecten voordoen als gevolg van de beleidsmaatregelen per variant.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat de werkgroep zich heeft beperkt tot een eerste globale indicatie van mogelijke effecten. Gezien het grote aantal veronderstellingen dat nodig zou zijn om een nauwkeuriger beeld te schetsen is volstaan met een kwalitatieve beschrijving. Bovendien is het van belang te onderkennen dat een bewust gekozen tijdfasering van maatregelen per variant vrijwel ontbreekt, zodat bij de veronderstelde invoering ineens, met name bij de liberalisatievarianten, uiteraard sterke frictie-effecten zullen optreden dan wanneer een situatie van geleidelijke invoering zou zijn uitgewerkt.

In de onderstaande tabel wordt een kwalitatief gewicht gegeven aan de onderlinge verschillen per variant per genoemd effect.

effecten t.o.v. basisvariant	varianten					
	1	2	3	4	5	6
1. Budgettaire uitgaven Rijksbegroting:						
- weglek A.B.W.	+	o	o	+	++	+
- weglek R.W.W., studiefinanciering	+	o	o	+	++	o
2. Wisselwerking fiscaal regime en volkshuisvestingsbeleid		-				
- belastingontvangsten	o	o	o	o	--	-
3. Woningbouwprogramma (omvang)	zie tabel nr. 2					
4. Woningbehoefte c.q. effectieve vraag nieuwbouw	-	-	o	-	--1)	-1)
5. Woningtekort (inloop)	zie tabel nr. 4					
6. Woonlasten (algemeen)	zie tabel nr. 5					
- overig budget na huur (bij ongewijzigd bestedingspatroon)	-	-	o	-	--	-
7. Doorstroming:						
- aantal verhuisbewegingen (korte termijn)	-	-	+	o	--	-
- bevordering eigen woningbezit	o	+	+	+	++	+
- huisvestingsmogelijkheden lagere inkomens	-	-/o	+	-	--	-
8. Beheer en kwaliteit van de voorraad:						
- evenwichtige prijskwaliteitverhoudingen (incl. rente invloed)	o	o	+	o	--	-
- vrijere marktwerking	o/+	+	o	+	++	++
- toename vraag goedkope woonruimte	+	+	o	+	++	+
- toename aanbod goedkope woonruimte	-	-	+/o	-	--	-
- leegstand op korte termijn	+	+	o	+	++	+
- huurweigerings, wanbetaling c.q. ontruiming (korte termijn)	+	+	o	+	++1)	+1)
- effectieve vraag naar verbeteringen	zie tabel nr.4					
- aantal niet te verbeteren woningen	o	+	o	o	++	+
9. Rente	PM)zie voor een uitwerking van variant					
10. Kapitaalmarkt	PM)4 bijlage 0 van het Centraal Plan-					
11. Inflatie	PM)bureau					
12. Economische groei	PM)					
13. Werkgelegenheid	zie tabel nr.4					
14. Inkomensverdeling						
- scheefheid tertiaire inkomensverd.	++	o	o	+	++	+
- marginale druk	--	o	o/+2)	-/+2)	--	-
15. Effecten op andere beleidsterreinen en op lagere overheden:						
- niveau woonvoorzieningen in stadsvernieuwingsgebieden	o	-	o	-	--	-
- beleidsruimte gemeenten:						
a) financieel	o	-	o	-	--	-
b) regelgeving	o	o	o/+	o/+	+	o/+
- apparaatskosten:						
a) gemeenten	o	o	+	+	++	+
b) rijksoverheid	o	o	o	o	--	-
- realisatie ruimtelijke ordeningen verstedelijkingsdoelstellingen	zie par. 8.4.3.3., punt c					
- aantal huurgeschillen voor rechterlijke macht	o	o	+	+	++	++
- mogelijkheid zelfstandig wonen bejaarden	--	-	o	-	--	-
16. Effecten op wetgeving e.d.	zie par. 8.4.3.3., punt d					
17. Effecten op de structuur van de bouwrijverheid:						
- stabiliteit (incl researchcapaciteit)	o/-	-	o	-	--	--
- kansen vrije sectorbouw	o	+	o	+	++	+
o = geen effect	1) afh. van reactiesnelheid marktpartijen					
- = minder	2) i.g.v. toepassing afkoopson					
+ = meer						

DEEL A: BESCHRIJVING VAN HET BELEID

1. Inleiding

De kern van de taakopdracht van deze werkgroep luidt als volgt: "Het vigerende huur- en subsidiebeleid dient in dit heroverwegingsonderzoek te worden gezien in het licht van de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid. Op basis hiervan dienen beleidsvarianten te worden ontwikkeld die vorm geven aan mogelijke opties voor een afnemende rijksbemoeienis met de volkshuisvesting op middellange termijn" (zie voorts bijlage B).

Dit eindrapport bevat de beschrijving van het huur- en subsidiebeleid voor de huidige situatie en de situatie in de '90-er jaren (d.m.v. scenario). Op basis daarvan zijn aangegeven de hoofdlijnen betreffende de te ontwikkelen beleidsvarianten.

2. Beleidssterrein van de volkshuisvesting

2.1 Hoofdonderwerpen

In art. 22, lid 2 van de Grondwet is vastgelegd: "Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid". Daarop gaf de Regering de volgende toelichting: "De zorg voor voldoende woongelegenheden is immers te zien als een taak ter bevrediging van een der primaire levensbehoeften van de mens. De overheidszorg voor de woningvoorziening is reeds van oude datum en de behoefte aan deze zorg, die zich ten gevolge van de Tweede Wereldoorlog nog verder heeft ontwikkeld is van blijvende aard. Onder voldoende woongelegenheden is niet alleen te verstaan een voldoende aantal woningen. De term heeft mede betrekking op het volume, de kwaliteit, de gezondheid etc. van de woningen". "Het beleid dient gericht te zijn op het binnen het bereik brengen van goede woningen ook voor de laagste inkomensgroepen, op een voldoende kwaliteit van woningen, ook op langere termijn, op bevordering van wooncomfort, enz." (Kamerbehandeling Grondwet, reactie regering TK 1976-1977, 13873, nr. 7, blz. 24).

Op het beleidssterrein van de volkshuisvesting (in het kader van het heroverwegingsonderwerp huur- en subsidiebeleid) kunnen vier hoofdonderwerpen worden onderscheiden: a) de nieuwbouw, als toevoeging aan de voorraad, b) de woningverbetering, c) de woonlasten en d) de verdeling van woonruimte.

- ad. a. De nieuwbouw strekt ertoe de groei van het aantal huishoudens, alsmede de o.a. in het kader van de stadsvernieuwing noodzakelijke onttrekkingen, op te vangen. Daarbovenop komt het streven het woningtekort in te lopen. Over het aantal huishoudens kan worden opgemerkt dat dit - gebaseerd op de meest recente CBS-gegevens omtrent de bevolkingsontwikkeling - zal oplopen van 5,4 miljoen in 1985 tot 6,4 miljoen¹⁾ in 2000. De noodzakelijke onttrekkingen worden geschat op een aantal in de orde van grootte van 15.000 - 20.000 onttrekkingen per jaar, mede afhankelijk van de keuze tussen ingrijpende renovatie en nieuwbouw.

1) Bron: Ministerie van VROM.

- ad. b. De verbeteringsactiviteiten zijn gericht op het op peil brengen en houden van de woningvoorraad. Van de woningen gebouwd vóór 1971 (totaal 3.6 mln. woningen) is de bouwtechnische toestand volgens recent onderzoek:
- 1.9 mln. woningen redelijk of goed
 - 1.5 mln. woningen matig tot slecht
 - 0.2 mln. woningen zeer slecht
- De herstelkosten gemoeid met het wegwerken van het bouwtechnisch kwaliteitstekort bedragen 13% uitgedrukt in de bouwkosten van vergelijkbare nieuwbouw. Daarnaast kent een kwart van de woningen één of meerdere woontechnische gebreken. Voor de langere termijn is van belang dat grote aantallen woningen, die in de jaren van de wederopbouw en daarna zijn gebouwd, in toenemende mate voor verbetering in aanmerking zullen komen.
- ad. c. Het begrip woonlasten omvat, overeenkomstig het Rege-
ringsstandpunt over de Woonlastenproblematiek¹⁾, niet al-
leen de lasten die rechtstreeks verbonden zijn met het
beschikken over een woning, maar ook de lasten die ver-
bonden zijn met het gebruik van een woning (energie, wa-
ter, heffingen). In dit rapport staan de lasten die ver-
bonden zijn met het beschikken over een woning centraal,
het begrip woonlasten wordt in dit rapport in deze beper-
kte betekenis gehanteerd.
De woonlasten zijn de laatste jaren niet onaanzienlijk
gestegen. Van 1975 tot 1982 is het aandeel van de woon-
last in het C.B.S.-consumptiepakket gestegen van 16,8
naar 23,9%. Voor de helft is de stijging veroorzaakt door
volumeveranderingen (uitbreiding en vernieuwing woningbe-
stand), de andere helft bestaat uit prijsstijgingen.
- ad. d. Een belangrijk beleidsterrein binnen de volkshuisvesting
is ook de woonruimteverdeling.
Deze is o.a. gericht op het tot stand brengen van een
verdeling van schaarse woonruimte waarbij het inkomen van
de bewoner en de (huur-)prijs van de woning zo goed
mogelijk op elkaar zijn afgestemd.
De schaarste aan goedkope woonruimte, die mede veroor-
zaakt wordt doordat ook huishoudens met hogere inkomens
goedkope woningen bewonen, brengt met zich dat huishou-
dens met lagere inkomens, waaronder starters, in relatief
dure woningen hun huisvesting moeten vinden, wat leidt
tot hogere uitgaven voor subjectsubsidies.
Bij een afnemend kwantitatief woningtekort komt de door-
stroming (aantal verhuizingen, kortere verhuisketens),
die noodzakelijk is om tot een goede verdeling te komen,
verder onder druk te staan. De motor van de doorstroming
(de nieuwbouw) neemt dan immers op termijn af. Een opti-
male verdeling zal derhalve geenszins uit zichzelf tot
stand komen, daar de huidige verdeling en de aard van de
woningmarkt zulks verhinderen of althans ernstig
vertragen.

2.2 Doelstellingen²⁾

De doelstellingen van het huur- en subsidiebeleid waaraan door ieder kabinet afhankelijk van de omstandigheden een andere invulling is gegeven, laten zich in het kort als volgt karakteriseren.

1) TK 1983-1984, 18104, nrs. 1-2.

2) Een uitgebreidere opsomming bevindt zich in bijlage D.

I : Woonlasten: financiering en subsidiëring

- . voldoende verband tussen prijs en kwaliteit
- . betaalbare woningen

II : Volume en kwaliteit

- . voldoende aantal woningen
- . kwalitatief voldoende woningen

III: Woonruimteverdeling, doorstroming en beheer

- . bevordering doorstroming
- . bevordering eigen woning bezit

3. Beleidsinstrumenten¹⁾

3.1 Woonlasten: financiering en subsidiëring

Woningwetwoningen worden gefinancierd met rijksleningen. Non-profit huurwoningen worden gefinancierd op de kapitaalmarkt met 100% Rijkscontragarantie. De premiehuursector evenals de koopsector (dit laatste eventueel met een rijkscontragarantie) worden op de kapitaalmarkt gefinancierd.

a. Objectsubsiëring

Bij de financiering en subsidiëring van huurwoningen staat een sluitende exploitatie voorop. De totale lasten van de exploitatie, waaronder rente en onderhoudslasten, worden verdeeld over overheid en bewoner door de huurstelling. De kostprijs wordt daartoe bij nieuwbouw dynamisch en bij verbetering van voor-oorlogse woningen traditioneel annuïtair gecalculeerd. Het verschil tussen kostprijs en huur wordt door het Rijk gesubsidieerd, met uitzondering voor verbetering van na-oorlogse huurwoningen waarvoor een bijdrage ineens wordt verstrekt.

De huur (of huurverhoging bij verbetering) wordt bij aanvang door het Rijk vastgesteld. Daarnaast stelt het Rijk ieder jaar een trendmatige huurverhoging vast en wordt de hoogte van de huur 5 jaar na nieuwbouw of verbetering beïnvloed door de huurharmonisatie die erop is gericht huren in de voorraad in overeenstemming te brengen met de kwaliteit. In de koopsector worden in de premiekoop A-sector een van het inkomen en de rente afhankelijk aantal jaarlijkse vaste bijdragen verstrekt. In de premiekoop B-sector wordt een, naarmate de stichtingskosten hoger zijn, lager aantal jaarlijks constante bijdragen verstrekt. In de vrije sector met eenmalige bijdrage wordt een bijdrage ineens verstrekt.

b. Subjectsubsiëring

De subjectsubsiëring - de regeling individuele huursubsidie en de regeling huurgewenningsbijdragen - is gericht op het betaalbaar maken van woonruimte voor huurders, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen samenwonenden en alleenstaanden. Indien de hoogte van de subsidiabele huur van woonruimte hoger is dan een bij het gezamenlijk inkomen van het huishouden passende normhuur, mits huur en inkomen be-

¹⁾ Dit hoofdstuk is een samenvatting van de bijlage E waar een vollediger beschrijving, incl. enkele historische beschrijvingen, wordt gegeven.

paalde maxima niet overschrijden, wordt het verschil geheel of gedeeltelijk gesubsidieerd. De normhuur is hoger naarmate het inkomen hoger is en wordt jaarlijks met de trendmatige het inkomen hoger is en wordt jaarlijks met de trendmatige huurverhoging verhoogd. Het in de regeling toegepaste stelsel van kwaliteitskorting leidt er voorts toe dat naarmate de huur hoger is een steeds geringer deel van het verschil tussen normhuur- en subsidiabele huur wordt gesubsidieerd.

3.2 Volume en kwaliteit

De nieuwbouw en verbeterprogramma's zijn gericht op het huisvesten van huishoudens en het inlopen van de kwaliteitsachterstand¹⁾ in de bestaande woningvoorraad. Deze programma's worden gedifferentieerd naar soort en naar plaats, waarbij in de sociale huursector voor de kosten van woningen streefgemiddelden per provincie gelden. In de overige categorieën gelden maxima.

De kwaliteitseisen zijn voor de nieuwbouw vastgelegd in de bouwverordening (krachtens de Woningwet) welke de gemeente hanteert. Daarnaast voert het Rijk in de woningwetbouw een kosten-kwaliteitstoets uit, behalve voor die gemeenten waarmee budgetafspraken worden gemaakt. Ook in de categorie woningverbetering wordt gewerkt met een stelsel van streefgemiddelden en maximaal aanvaardbare kosten. Ook hier wordt in een aantal gemeenten met budgetafspraken gewerkt.

3.3 Woonruimteverdeling, doorstroming en beheer

De Woonruimtetwet 1947 en de Woonruimtebeschikking 1984 vormen het wettelijk kader aangaande een doelmatige verdeling van schaarse woongelegenheden. In een woonruimteverordening dient een gemeente door middel van passendheidscriteria e.d. daaraan een nadere invulling te geven.

Daarnaast bevat de Woningwet (splitsings- en ontrekkingsvergunning, regeling rijksvoorkeurswoningen) alsmede de Leegstandwet²⁾ (tijdelijke verhuur) voorschriften die indirect van invloed zijn op de woonruimteverdeling, waaronder de mogelijkheid tot vordering van woonruimte.

Afgezien van maatregelen in het kader van het woonruimteverdelingsbeleid, zoals het bij voorrang elders huisvesten van bewoners van schaarse woningen, wordt doorstroming gestimuleerd door o.a. de samenstelling van het nieuwbouwprogramma en het verlenen van verhuiskostenpremies.

4 Realisatie doelstellingen en beheersbaarheid instrumenten³⁾

4.1 Realisatie doelstellingen

De situatie t.a.v. de in 2.2 genoemde doelstellingen is als volgt:

I Woonlasten: financiering en subsidiëring

Sinds 1975 is het aantal te harmoniseren huurwoningen teruggelopen van 75 naar 46% thans. De diepte van de kloof is daarbij kleiner geworden. In de koopsector is de ontwikkeling van het verband tussen woonlast en kwaliteit door renteschommelingen en prijsbewegingen onevenwichtig geweest.

1) Zoals gedefinieerd in het Meerjarenplan woningbouw.

2) De Leegstandwet is nog niet in werking getreden.

3) zie ook bijlage F.

De gemiddelde netto-huurquote¹⁾ (na i.h.s.) is sinds 1 januari 1978 gestegen van 11,3 naar 15,2 % (april 1984). De quote voor de minima steeg in deze periode van 14,5 naar 17,2 %. De situatie voor individuele gezinnen kan van dit macro-cijfer afwijken.

II Volume en kwaliteit

Het statistisch woningtekort van ca. 50.000²⁾ in 1974 is na een stijging tot 120.000 in 1980 daarna weer teruggebracht tot 50.000 per 1/1/1985.

Volgens de jongste voorlopige gegevens, gebaseerd op de eerste deelresultaten van de kwalitatieve woningregistratie (KWR) bedraagt het bouwtechnische kwaliteitstekort van de voorraad huurwoningen van vóór 1971 circa 15%, uitgedrukt in de bouwkosten van vergelijkbare nieuwbouw. Voor de totale woningvoorraad van vóór 1971 bedraagt dit bouwtechnische kwaliteitsstekort circa 13%. Daarnaast kent circa 30% van deze huurwoningen woontechnische gebreken. Voor de totale woningvoorraad is dit 24%.

III Woonruimteverdeling, doorstroming en beheer

Het aandeel van het eigen woningbezit is van 1971 tot 1985 gestegen van 36% van de woningvoorraad naar 45%.

In een situatie dat huishoudens met hogere inkomens in relatief goedkope woningen wonen, terwijl huishoudens met een laag inkomen vaak (te) duur wonen en een beroep moeten doen op individuele huursubsidie is weinig verandering opgetreden. Op basis van het Woningbehoefteonderzoek 1981 kan geconstateerd worden dat van de huishoudens met een inkomen van meer dan een modaal huishoudinkomen - hetgeen in dat jaar ongeveer overeen kwam met het inkomen bij de i.h.s.-grens - ca. 200.000 in een goedkope huurwoning woont.

Dit op een totaal van 1,2 miljoen goedkope³⁾ huurwoningen.

4.2 Beheersbaarheid instrumenten

4.2.1 Nieuwbouw en verbeteringsprogramma's

Door contingentering van aantallen en/of budgettering via maximaal toelaatbare en maximaal gemiddelde stichtingskosten en verbeterkosten in de sociale huursector worden de investeringen beheerst. In de marktsector worden maximale stichtings- en verbeterkosten vastgesteld en vindt contingentering plaats. Dit geldt eveneens voor de vrije sector met een bijdrage in-eens.

4.2.2 Subsidies

De objectsubsidies worden in de eerste plaats beperkt door bovengenoemde contingentering en budgettering. Daarnaast vindt een verdere beheersing plaats door de jaarlijkse vaststelling van de trendmatige huurverhoging en het maximale huurharmonisatiepercentage en de huurparameter voor de dynamische kostprijs. Niet beheersbaar is de rentevoet. Een hoge (reële) rente leidt tot hoge objectsubsidie-uitgaven. De laatste jaren wordt de trendmatige huurverhoging hoog gehouden t.o.v. de bouwkostenstijging om de objectsubsidie-uitgaven te beperken.

1) Kale huur na i.h.s. gedeeld door netto besteedbaar inkomen.

2) Interpolatie op basis Volksstelling 1970 en Woningbehoefteonderzoek 1977.

3) Onder goedkoper wordt verstaan: met een huur van ca. f 200,- tot f 400,- per maand in 1981.

De subsidies voor premiekoop A woningen worden beheerst door de genoemde contingentering doch hangen ook samen met de inkomens(ontwikkeling) en de rentevoet(ontwikkeling). Door indexering van de inkomengrenzen en door regelmatige inkomens- en rentetoetsen uit te voeren zijn de effecten grotendeels beheersbaar.

De beheersing van de individuele huursubsidie is drastisch vergroot door maatregelen als met name het loslaten van vaste normhuurquotes en het verhogen van het door de bewoner zelf te betalen huurdeel met de trendmatige huurverhoging. Het ihs-instrument is daardoor niet meer gevoelig voor de algemene inkomensontwikkeling en daarmee is het volkshuisvestingskarakter van het instrument weer benadrukt. De ihs is niet beheersbaar voor de weglek a.g.v. het afwijken van de inkomensontwikkeling van individuele huishoudens van de gemiddelde ontwikkeling, zoals dat bijvoorbeeld ontstaat door werkloosheid.

Alhoewel de garantieverlening door het Rijk t.b.v. op de kapitaalmarkt aangetrokken leningen voor nieuwbouw en verbetering gemaximeerd is door de programma's, zijn de aanspraken op deze garanties niet beheersbaar (garanties voor aankoop van bestaande eigen woningen zijn daarbij niet gemaximeerd). Dit in tegenstelling tot het geringe risico op de rijksleningen, wegens de terugbetalingsverplichting welke bij de gemeenten berust.

De regeling verhuis- en herinrichtingskosten voor bejaarden gericht op de doorstroming van deze groep kent slechts een stopclausule en geen budgettering.

De algemene regeling verhuis- en herinrichtingskosten kent een budgettoewijzing naar gemeenten.

5 De wisselwerking tussen het fiscale regime en het volkshuisvestingsbeleid¹⁾

5.1 Elementen

In het volkshuisvestingsbeleid staat een evenwichtig beleid ten aanzien van de huur- en eigen woningsector centraal. De fiscale behandeling van het woningbezit, beïnvloedt de verhouding tussen huren en kopen.

Het fiscale regime heeft op de woonlasten van de eigenaar-bewoner een gelijksoortige effect als de objectsubsidie voor huurwoningen. In onderstaande tabel zijn boven de streep weergegeven de elementen die voor de inkomstenbelasting mede het belastbaar inkomen bepalen. Onder de streep zijn aangegeven de opbrengsten van belastingen die geheven worden over verschillende volkshuisvestingsactiviteiten.

Rechtspersonen die werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting zijn niet belastingplichtig danwel (geheel of gedeeltelijk) van belastingheffing vrijgesteld (bijv. corporaties).

¹⁾ Zie voor een uitgebreidere beschrijving bijlage G.

5.2 Betrokken bedragen in miljoenen

(De genoemde bedragen zijn schattingen en zijn niet voor alle jaren beschikbaar)

	1970	1975	1977	1979	1981	1983
Huurwaardeforfait Bedrag ¹⁾	-	719	-	1705	1700	-
Aantal personen	-	1.359.277	-	1.732.245	1.850.184	-
Aftrek hypotheek- rente Bedrag ¹⁾	-	3344	-	8564	11.000	-
Aantal personen	-	957.105	-	1.293.035	1.416.610	-
Omzetbelasting	-	-	2462	2788	3077	2989
Overdrachts- belasting	-	-	1200	1420	1280	1090
waarvan woningen	110	540	-	-	(in 1980) 520	620
Onroerend goed- belasting	-	-	1100	1820	1810	2350
					(in 1980)	

6. Huidige positieve en negatieve effecten van het huur- en subsidiebeleid op andere terreinen van overheidsbeleid.6.1. Effecten op ander VROM-beleid dan huur- en subsidiebeleida. Het bouwbeleid

Het huur- en subsidiebeleid heeft gevolgen voor aanbod en vraag van woningen. Het aanbod wordt vergroot door de financieringsmogelijkheden, de kostprijsverlagende werking van de subsidies en de garantie dat, rekening houdend met het huurbeleid van de overheid, een redelijk rendement behaald kan worden. De omvang van de vraag wordt gestimuleerd door het huur- en subsidiebeleid ook zodanig dat fluctuaties in de vraag a.g.v. inkomens- en rente fluctuaties worden gedempt. Dit heeft weer tot gevolg dat het aanbod ook hierdoor positief wordt beïnvloed. Hiermee wordt de continuïteit in de (woning)bouwnijverheid gediend.

b. Stadsvernieuwing

Het integrale stadsvernieuwingsbeleid is erop gericht de binnensteden leefbaar te houden, zodat ook verpaupering e.d. voorkomen kan worden. Het huur- en subsidiebeleid draagt in overwegende mate bij aan het in staat stellen en stimuleren van bewoners om mee te doen aan de stadsvernieuwing.

Daarbij behoren additionele huur- en subsidieregimes gericht op het betaalbaar houden van de huren (t.o.v. de kostprijs) voor de bevolking van de stadsvernieuwingswijken (stadsvernieuwingsaftrek, vergelijkingshuren, huurgewenningsbijdragen) en worden verhuis- en herinrichtingskostenvergoedingen verstrekt.

¹⁾ Om van de aftrekbare en belastbare bedragen tot de belastingderving c.q. -opbrengst te komen, dient rekening te worden gehouden met de van toepassing zijnde gemiddelde marginale tarieven.

c. Ruimtelijke ordening

Het subsidiebeleid wordt uitgevoerd met gebruikmaking van de contingentering van de woningbouwprogramma's. Deze contingentering is een belangrijk hulpmiddel bij het realiseren van doelstellingen van de ruimtelijke ordening waaronder het verstedelijkingsbeleid. Bovendien is voor het realiseren van deze doelstellingen zeer wezenlijk dat ten behoeve van het bouwen op bepaalde lokaties wordt gewerkt met het toekennen van extra objectsubsidies (bouwplaats- en andere kopkosten).

Tot slot ligt er een relatie tussen de woonruimteverdeling en de ruimtelijke ordening. Het toewijzen van woningen en het inschrijven van woningzoekenden bepaalt mede in hoeverre onderdelen van streekplannen kunnen worden gerealiseerd.

6.2 Effecten op ander rijksbeleid

a. Algemeen economische effecten

Het huur- en subsidiebeleid heeft een belangrijke invloed op het nationaal inkomen, de werkgelegenheid en het prijsniveau van de gezinsconsumptie. Het aandeel van de woningen in de bruto-investeringen in vaste activa bedraagt ca. 29% ¹⁾, hetgeen meer is dan de investeringen in machines en overige vaste activa. De woningbouwproductie - nieuwbouw, herstel en verbouw en onderhoud - bedraagt in 1985 ca. 18 miljard (excl. BTW en architectkosten e.d.). De woningbouwactiviteiten bieden werkgelegenheid aan ca. 140.000 werknemers (1985), de helft van de totale werkgelegenheid in de bouwnijverheid.

Het uitstralingseffect van de bouwnijverheid - d.w.z. de invloed op de werkgelegenheid in andere sectoren - bedraagt globaal 40% ²⁾. Het aandeel van de woninghuur in het totale consumptiepakket dat voor de bepaling van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (CBS) gehanteerd wordt, bedraagt ca. 14%. Hierdoor wordt invloed uitgeoefend op de loon- en prijsvorming.

Dit aandeel van de (kale) huur in de gezinsbudgetten stijgt fors indien object- en of subjectsubsidies afnemen en daarmee worden ceteris paribus andere bestedingen binnen het gezinsbudget verdrongen. Indien de object- en subjectsubsidies kunnen worden verminderd zou dit aanleiding kunnen geven tot reductie van het financieringstekort en/of tot alternatieve aanwending van de middelen.

b. Inkomensbeleid

De individuele huursubsidiëring en de premiekoop-A subsidie kunnen worden gekenmerkt als een aan een woonuitgave gebonden inkomensoverdracht en maken daarmee deel uit van de tertiaire inkomensverdeling.

De overgrote meerderheid van de IHS-ontvangende huurders krijgt de subsidie niet persoonlijk in handen, maar betaalt een lagere huur aan de verhuurder.

1) Centraal Bureau voor de Statistiek, Nationale Rekeningen 1980-1983, tabel 24.

2) Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid: Het uitstralingseffect van de Bouwnijverheid 1974-1980

Gebonden inkomensoverdrachten kunnen niet als additioneel vrij besteedbaar inkomen worden beschouwd.

Wel hebben deze subsidies een invloed op de tertiaire inkomensverdeling en in het geval van de i.h.s. ten gunste van de lagere inkomensgroepen. Zo zal het verschil in besteedbaar inkomen tussen huishoudens verschillende inkomens en dezelfde huur na betaling van die huur en ontvangst van de IHS afgenomen zijn.

De volgende tabel geeft een voorbeeld in jaarbedragen:

	Minimum inkomen (1)	Modaal inkomen (2)	Vershil (2)-(1)
Bruto inkomen	± 25.650	± 39.000	13.350
- Belastingen en premies	6.750	14.100	
Netto inkomen	18.900	24.900	6.000
- Gemiddelde huur i.h.s. ontvangers	5.300	5.300	
+ Individuele huursubsidie	2.400	-	
Besteedbaar na huur en I.H.S.	16.000	19.600	3.600

Met dit aspect hangt de marginale druk van de IHS-regeling nauw samen. Thans bedraagt dit tarief 20 à 30% van het bruto inkomen. Gecombineerd met de marginale druk van belastingen en premies in het traject tussen minimum en modaal (variërend van 50% tot 60% van het bruto inkomen), betekent dit dat een IHS ontvanger van een eventuele inkomensverbetering feitelijk slechts weinig overhoudt. Dit kan een negatieve invloed uitoefenen op het streven naar inkomensverbetering, de mobiliteit op de arbeidsmarkt, e.d.

Overigens zijn deze marginale-druk effecten niet voor alle IHS-ontvangers actueel. Zo is ± 40% 65 jaar of ouder; voor deze groep is over het algemeen weinig zicht op inkomensverbetering, en is het effect van de marginale druk dus niet relevant.

Ook voor delen van de groep IHS-ontvangers jonger dan 65 jaar, b.v. voor werklozen van 57¹/₂ jaar en ouder, is er nauwelijks uitzicht meer op inkomensverbetering en is het marginale-druk effect dus niet operationeel. Tegenover deze nadelen van de inkomensafhankelijke regeling in verband met de marginale druk, staat de constatering (o.a. in het S.C.P.-rapport "Profijt van de Overheid in 1977" uit 1981 en het naar aanleiding daarvan opgestelde Regeringsstandpunt opgenomen in het rapport van de Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling uit 1984) dat de i.h.s.-regeling van alle volkshuisvestingsregelingen het meest bij de laagste inkomensdecielen terecht komt. De relatief hoge woonlasten, die gemiddeld optreden bij de lagere inkomens, worden door de i.h.s. in aanmerkelijke mate gematigd en de i.h.s. voorkomt tevens als regel de noodzaak van woonkostentoeelagen vanuit de bijstand.

¹) De problematiek omtrent de marginale druk wordt bestudeerd door de Interdepartementale Commissie Inkomensprijzen (ICIP).

Verder moet bedacht worden dat de IHS ook een gunstige invloed heeft op de mobiliteit op de arbeidsmarkt zolang er geen sprake is van een redelijke mate van doorstroming in de voorraad goedkope huurwoningen. Bij wijziging van werkring wordt, indien het verkrijgen van een goedkope woning niet mogelijk is, het betrekken van een iets duurdere huurwoning door de IHS mogelijk gemaakt.

Weglekeffecten van ander overheidsbeleid (bij individuele huursubsidies) waarmee de effectiviteit daarvan op de uitgaven afgezwakt wordt, zijn beperkter van aard dan voorheen vnl. als gevolg van het introduceren van normhuren i.p.v. de normhuurquotes waardoor de i.h.s. werd losgekoppeld van de algemene inkomensontwikkeling. Slechts als bijvoorbeeld bezuinigd wordt op ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen zodat de individuele inkomensontwikkeling van deze categorieën gaat afwijken van het landelijk gemiddelde, ontstaat door die afwijking een weglekeffect.

c. Bijstandsbeleid

De IHS kan slechts worden aangevraagd per 1 juli van enig jaar. Bij plotselinge inkomensdaling in de loop van een subsidietijdvak kan in beginsel geen IHS worden aangevraagd. Voorzover het inkomen van huurders beneden de noodzakelijke kosten van bestaan geraakt, kan een beroep worden gedaan op de Algemene Bijstandswet. Als tegemoetkoming in de woonkosten kent de ABW een zogenaamde woonkostentoeslag die in het algemeen qua normstelling overeenkomt met de huursubsidieregeling. Ten aanzien van woonkostensubsidiëring is het ABW-beleid derhalve volgend ten opzichte van het IHS-beleid. Onder ABW-ontvangers komen echter ook bewoners van woningen met huren boven de maximum huurgrens in de IHS regeling voor (bijvoorbeeld bejaarden in serviceflats). In dergelijke gevallen wordt ook bijstand verleend over het huurgedeelte waarmee de IHS huurgrens wordt overschreden, echter in beginsel met een tijdelijk karakter daar in dergelijke gevallen een verhuisplicht wordt opgelegd.

d. Arbeidsmobiliteit

Naast het gestelde bij het inkomensbeleid kan opgemerkt worden dat een positieve invloed op de arbeidsmobiliteit, in de zin van verhuizen van woonplaats door baanverandering ook door het bevorderen van een gedifferentieerd aanbod aan nieuwbouw en verbeteringen wordt uitgeoefend. Een te strakke hantering van woonruimtedistributieregels heeft een negatief effect op de arbeidsmobiliteit. Om een zekere mobiliteit te garanderen is in de woonruimtetwetgeving de verplichting opgenomen voor gemeenten om bij woningen van eigenaarbewoners en nieuwbouwoopwoningen de woonruimtevergunning automatisch te verlenen dan wel na het doorlopen van een zgn. procedure van vruchteloze aanbidding.

e. Monumentenzorg

Het beleid m.b.t. het bouwen en verbeteren van woningen draagt deels bij aan het realiseren van het monumentenbeleid. Op dit punt bestaat een afstemming tussen de ministeries van WVC en VROM.

f. Welzijnsbeleid

De relatie met het welzijnsbeleid is dat sommige voorzieningen in de welzijnssector met een huisvestingskarakter mede gefinanciëerd worden door VROM (bijvoorbeeld bejaardenoorden).

Daarnaast is er een relatie in die zin dat woningbouw met name in de nieuwe uitleg, maar ook in de stadsvernieuwing, gepaard gaat met het treffen van voorzieningen zoals scholen, ziekenhuizen en wijkcentra, waarmee het sociale leefklimaat positief wordt beïnvloed.

g. Vreemdelingenbeleid

Op grond van verdragen en internationale afspraken heeft Nederland een opvangtaak voor vluchtelingen, die door middel van de Regeling rijksvoorkeurswoningen aan passende huisvesting kunnen worden geholpen.

6.3 Effecten op lagere overheden

a. Provinciaal beleid

De provincie is vanaf 1985 materieel verantwoordelijk voor de verdeling van de voor de provincie vastgestelde contingenten over de gemeenten, binnen de door het Rijk gestelde prioriteiten. De omvang van de voor de provincie vastgestelde contingenten zijn mede bepalend voor de mate waarin de door de provincie aan de verdeling ten grondslag gelegde doeleinden van ruimtelijke ordening kunnen worden gerealiseerd.

b. Gemeentelijk beleid

De gemeente is de eerst verantwoordelijke voor de uitvoering van de volkshuisvesting (nieuwbouw, woningverbetering, woonruimteverdeling). Het landelijk woningbouwprogramma en de verdeling daarvan vormt een belangrijke randvoorwaarden voor de mogelijkheden die de gemeente ter effectuering van haar beleid ter beschikking staan. Met sommige gemeenten worden in voorbereiding van de invoering van het normkostensysteem budgetafspraken gemaakt.

Bepaalde knelpunten bij de woonruimteverdeling hebben tot effect dat gemeenten in veel gevallen er toe over gaan om bij hun grond(uitgifte)-beleid regels te stellen met betrekking tot de toewijzing van de bouwkavels c.q. nieuwe woonruimte.

7. De situatie in de 90'-er jaren op basis van een ongewijzigde beleidsvisie¹⁾ en de uitgaven in de periode 1970-1999

7.1 Uitgangspunt

Het inschatten van de situatie in de jaren negentig is niet eenvoudig. Bekend zijn de huidige bevolkingsomvang en een CBS-voorstelberekening daarvoor en de huidige woningvoorraad (inclusief een schatting van de staat van onderhoud) en de veranderingen daarin tot 1990 op basis van het meerjarenplan woningbouw. De vraag naar de vorm en inhoud van de inkomensontwikkeling, naar de ontwikkelingen van de prijzen, en naar de kwaliteitsontwikkelingen die samenhangen met de (bouw-) technologische ontwikkelingen, alle elementen die vraag en aanbod van woonruimten en de daarmee samenhangende subsidies beïnvloeden, kan dan ook slechts beantwoord worden aan de hand van een scenariobeschrijving.

¹⁾ Zie voor een uitgebreidere beschouwing bijlage H.

Aangezien verschillende beleidsvarianten ontwikkeld worden is gekozen voor de benadering dat voor één scenario verschillende beleidswijzigingen worden geanalyseerd naar hun effect op de (vermindering van de) rijksbemoedienis.

Gegeven de huidige beleidsvisie en de huidige instrumenten zullen de volkshuisvestingsuitgaven des te hoger zijn naarmate met name de inkomensontwikkeling laag is, de reële rente en de huishoudensgroei hoog.

Het gehanteerde scenario is aan de pessimistische kant en daardoor zijn de uitgaven in de 90'er jaren relatief hoog: de werkloosheid is constant verondersteld op het niveau van 1985, de inkomensgroei per huishouden is nihil verondersteld, het nominale rendement op staatslening is ondanks een lage inflatie van 3% toch nog 7% (reële rente 4%). Voor de bevolkingsomvang wordt de middenvariant van de CBS-prognose aangehouden. Op basis van deze middenvariant van het CBS, de omvang en de kwaliteit van de (gesubsidieerde) woningvoorraad en de veronderstelde ontwikkeling van vraag en aanbod in relatie met de inkomens kunnen de nieuwbouw en verbeterproductie en de omvang van de subsidie berekend worden op de gebruikelijke wijze zoals in het Trendrapport, het jaarlijkse Meerjarenplan Woningbouw en de Memorie van Toelichting bij de begroting beschreven.

Wanneer technologische ontwikkelingen in de woningbouw versneld ontwikkeld en geïmplementeerd worden kan daardoor een bezuiniging bereikt worden. Dit is echter buiten het scenario gehouden. Eveneens geldt dit voor een uitgavenverhogende ontwikkeling als bijvoorbeeld een inkomensbeleid gericht op een basisinkomen voor elke volwassen man en vrouw. Verwacht mag worden dat daardoor de behoefte aan woonruimte zal stijgen.

Voor de berekening van de uitgangspunten is de gebruikelijke VROM-systematiek gehanteerd. Het hanteren van een ander scenario of het veronderstellen van andere samenhangen op het nationaal economische en volkshuisvestingsterrein leidt tot andere uitkomsten. De besparingsvarianten zullen daarbij dan ook andere effecten kunnen opleveren.

7.2 Beschrijving

<u>Algemene veronderstellingen</u>	<u>1985-1989</u> ¹⁾	<u>1990-2000</u> ¹⁾
Bevolkingsgroei	0,5%	0,3%
Huishoudengroei	1,5%	0,9%
Groei reële nationale ink.	2,0%	1,0%
Inflatie	3,0%	3,0%
Verbeter- en stichtingskostenontwikkeling	3,0%	3,0%
Onderhoudskostenontwikkeling	4,5%	4,5%
Rendement staatsleningen	8,5%	7%
Groei werkloosheid	0%	0%

¹⁾ Gemiddeld per jaar.

<u>Volkshuisvestingsveronderstel- lingen</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>1991-1999</u>
Nieuwbouwprogramma 1,2)	104.000	101.000	73.500
Verbeterprogramma 3):			
Woningen 40 jaar en ouder ⁴⁾	22.000	40.000	44.000
Woningen van 25-40 jaar oud ⁴⁾	31.000	34.500	49.000
Trendmatige huurverhoging	4%		3%

- 1) Onder de veronderstelling dat in het jaar 2000 het kwantitatieve woningtekort is ingelopen.
- 2) Bij de bepaling van het nieuwbouwprogramma is voor de berekening uitgegaan van een constant aantal bejaarden in bejaardenoorden vanaf 1990. Door het ministerie van WVC wordt er rekening mee gehouden dat het aantal plaatsen in bejaardenoorden zal toenemen i.v.m. de absolute en relatieve toename van het aantal hoogbejaarden. Indien zou worden uitgegaan van een stijgend aantal bejaarden in bejaardenoorden conform de visie van het ministerie van WVC is het effect hiervan op het totaal aan uitgaven verwaarloosbaar daar nieuwbouwwoningen dan worden uitgewisseld tegen bedden in bejaardenoorden.
- 3) Onder de veronderstelling dat in het jaar 2010 het kwalitatieve woningtekort is ingelopen.
- 4) De kosten van verbetering van woningen van 40 jaar en ouder zijn berekend conform de regeling voor voor-oorlogse woningen en die voor woningen van 25-40 jaar conform de regeling voor na-oorlogse woningen. Het onderscheid van 40 jaar en ouder bestaat thans niet als zodanig, maar dit wordt gehanteerd als veronderstelling om een beeld te geven van de werkelijkheid in de jaren '90.

Resultaten

De situatie t.a.v. de woningmarkt is als volgt:

	<u>1990</u>	<u>2000</u>
Woningtekort	23.000	0
Nog ingrijpend te verbeteren won.	486.000	123.000
Verandering huurniveau	4,3%	4,3% per jaar

De uitgaven (in miljoenen guldens) van het Rijk in prijzen 1985 ontwikkelen als volgt:

	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1989¹⁾</u>	<u>1989²⁾</u>	<u>1995</u>	<u>1999</u>
Objectsubsidies	750	2160	3330	5610	6170	(6890)	6770	7130
Subjectsubsidies	0	380	1170	1440	1700	(1720)	1850	2000
Totaal I	750	2540	4500	7050	7870*	(8610)	8620	9130
Leningen + liquiditeits-tekorten	4430	4560	5410	5390	5230	(5550)	4730	4650
Totaal II	5190	7110	9920	12440	13100**	(14160)	13350	13780

1) Technisch uitgangspunt voor ijkpunt.

2) Stand meerjarenraming niet in prijzen 1985, zie toelichting tekst.

* I: smal ijkpunt

** II: breed ijkpunt

Ter toelichting op de bepaling van het uitgavenniveau 1989 (ijkpunt) en de jaren daarna, het volgende. De werkgroep heeft voor de ontwikkeling van beleidsvarianten gekozen voor het uitdrukken van uitgaven in vergelijkbare prijsniveaus om uitgavenniveaus en ook besparingen door de tijd vergelijkbaar te maken. Daartoe is het noodzakelijk gebleken af te wijken van de ramingsmethodieken zoals gehanteerd in de begroting en meerjarenramingen, waar ramingen in lopende én constante prijzen voorkomen, en te ramen met de bovenvermelde uitgangspunten ten aanzien van stichtingskostenontwikkelingen etc. vanaf 1985. Het ramen in vergelijkbare prijsniveaus voorkomt tevens inconsistenties in huurniveaus van woningen gebouwd na 1986. Ten gevolge van de door de werkgroep gevolgde systematiek en de gehanteerde bouwprogramma's wijken de uitgaven in 1989 - die als technisch uitgangspunt fungeren voor de bepaling van het ijkpunt 1989 - af van die in de meerjarenramingen opgenomen bedragen. De besparingen in de jaren negentig zullen eveneens worden uitgedrukt in prijsniveau 1985 ten opzichte van het technisch uitgangspunt 1989.

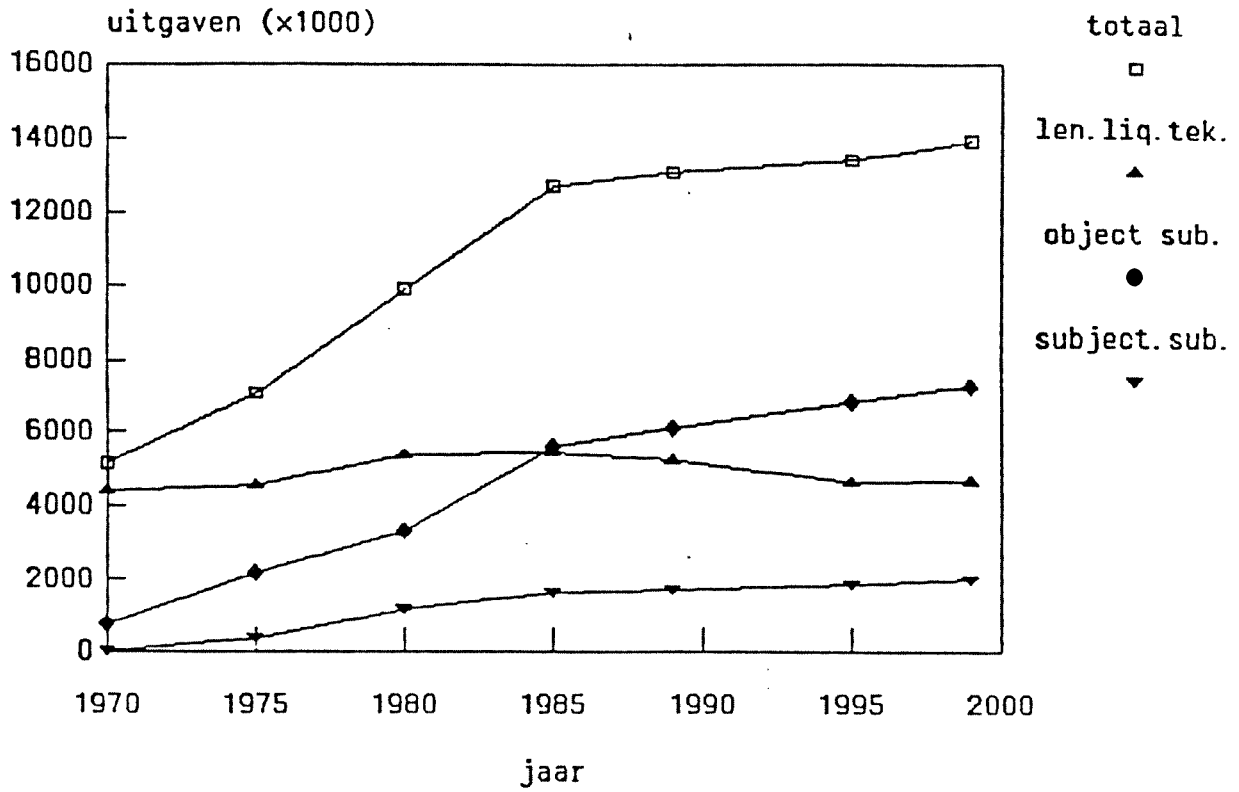
7.3 De heroverweging in het licht van de ontwikkeling van de volkshuisvestingsuitgaven in verleden en toekomst

De uitgaven die de (rijks-)overheid zich voor de volkshuisvesting getroost, zijn in de vier decennia na 1945 sterk toegenomen. Hierin weerspiegelt zich een toenemende betrokkenheid van de overheid bij het peil van de woonvoorzieningen voor brede lagen van de bevolking. Ook de uitbreiding van de woningvoorraad zelf leidde tot een verhoogd uitgavenpeil. Naast het hoge uitgavenpeil kenmerkt het terrein van de volkshuisvesting zich ook door tal van vormen van overheidsregelingen. De vraag of al die aandacht, daadwerkelijke steun en bemoeienis niet te ver is doorgeschooten of te lang is doorgezet is uitgangspunt van deze heroverweging. In dit rapport wordt daarover slechts materiaal voor een standpuntbepaling aangedragen.

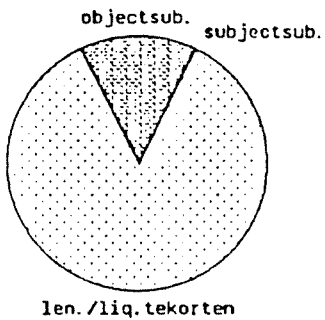
De samenstelling van het uitgaventotaal in de sector volkshuisvesting is in de loop der jaren nogal gewijzigd. In de tijd van de wederopbouw, kort na de oorlog, in een soort geleide economie, was de beschikbaarstelling van investeringsmiddelen om het tekort aan woningen in te lopen, de belangrijkste activiteit. Het loon- en prijsbeleid bepaalde toen de (beperkte) ruimte voor huurverhogingen en daaruit volgde tamelijk direct de noodzaak om met subsidies de nieuwbouw te stimuleren. Hoewel deze objectsubsidies gemeten naar hedendaagse maatstaven, nog weinig omvangrijk waren, ging men zich in de loop van de zestiger jaren toch afvragen of deze wel goed terecht kwamen. Of anders gezegd: de welvaartsronden in de loonpolitiek hadden het toch zeer velen mogelijk gemaakt om de kosten van het wonen zelf te dragen? Het instrument van de subjectsubsidies werd toen geïntroduceerd en tevens verkregen de jaarlijkse huurverhogingen om de bestaande objectsubsidies af te breken, een wettelijke basis. Doel was te komen tot vermindering van de uitgaven door subjectivering van de overheidssteun voor het wonen.

Totale uitgaven huur en subsidiebeleid 1970-1999

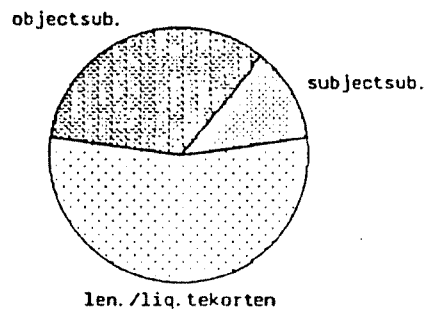
in prijzen van 1985



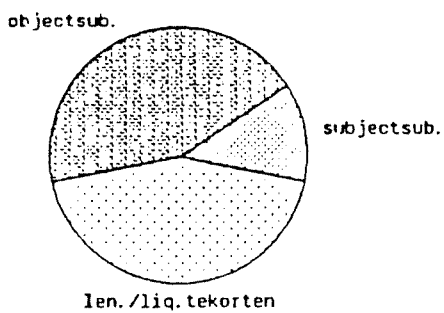
verdeling totaal 1970



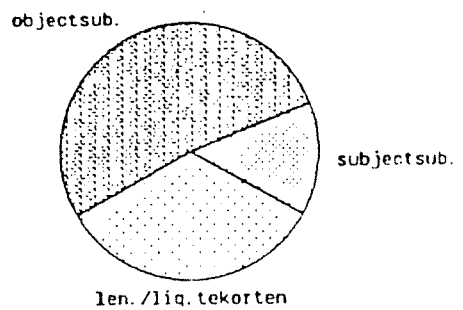
verdeling totaal 1980



verdeling totaal 1985



verdeling totaal 1999



Dit streven is in de zeventiger jaren doorkruist door een aantal ontwikkelingen (zie bijlage F). De politieke aspiraties met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit van de woningen namen nog steeds toe, hoewel het economisch perspectief inmiddels al was versomberd, ondermeer door de oliecrises van begin en eind jaren 70.

Tussen 1970 en 1975 stegen de investeringen snel. Na 1975 namen deze af, maar de met de eenmaal gerealiseerde voorraad verbonden objectsubsidies bleven toenemen, waarbij de groei aanvankelijk nog werd getemperd door de overgang op het exploitatiesysteem dat gebaseerd is op de dynamische kostprijsberekening ¹⁾. Relatief snel groeiden in die tweede periode de objectsubsidies; enerzijds door de vergrote werkingssfeer ervan, anderzijds door stagnerende of zelfs dalende reële inkomens. De vijfjaarsperiode tussen 1980 en 1985 kenmerkte zich vooral door de stijging van de rente ten opzichte van de inflatie. Dit verschil was jarenlang zeer laag en soms wel eens negatief, maar liep toen op naar een niveau van 5%.

Gegeven de subsidiesystematiek impliceerde deze rentestijging ook een forse groei in de objectsubsidies omdat de nominale rente de ontwikkeling van de inflatie niet heeft gevolgd. De vooruitzichten voor de komende vijftien jaar worden mede beïnvloed door de ombuigingsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn getroffen. Het gaat hierbij om beperking van de stichtingskosten, hogere aanvangshuren in de nieuwbouw en het regelmatig optrekken van de huurtrend. Ook de netto-huren (vraaghuur - individuele huursubsidie) zijn hoger geworden doordat in het IHS-systeem nu gewerkt wordt met normhuren die de huurtrend volgen en de IHS-cliënt bij een hogere vraaghuur meer zelf moet betalen (hogere kwaliteitskorting).

Daarnaast worden de vooruitzichten sterk bepaald door ontwikkelingen die buiten het volkshuisvestingsterrein liggen zoals de economische groei, de nominale rente en de inflatie.

Uit de berekeningen komt naar voren dat de uitgaven in verband met de financiering van de volkshuisvesting in de jaren tot het einde van deze eeuw zullen dalen. Dit hangt samen met het te verwachten dalende niveau van nieuwbouwactiviteiten. Daar staat tegenover dat de subsidie-uitgaven, gericht op steun in de exploitatie of verlichting van de woonlasten, in dezelfde periode blijven stijgen. Deze uitgaven zijn gerelateerd aan de nog steeds groeiende woningvoorraad en de zeer lange exploitatieduur daarvan.

Nu de bezwaren van een te grote overheidsbemoeienis in brede kring meer worden onderkend, is er aanleiding om te bezien of er voor het mechanisme dat woonlasten overhevelt van de individuele naar de collectieve sfeer een alternatief bestaat, dan wel of aan dit mechanisme een minder overheersende rol kan worden toegekend. De beleidsvarianten die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen, zijn hierop gericht.

¹⁾ Zie het rapport Grondslagen van Financiering Woningbouw 1983.

Deel B: Beleidsvarianten

8.1. Inleiding beleidsvarianten

Conform haar taakopdracht heeft de werkgroep varianten uitgewerkt welke op verschillende wijze vorm geven aan een afnemende rijksbemoeienis met de volkshuisvesting. Deze uitwerking hangt samen met verschillende visies omtrent de invulling van overheidstaken in de jaren '90. Een grote rol spelen hierbij de op verschillende wijze in te schatten toekomstige woningmarktverhoudingen. In paragraaf 7.3 werd hiertoe kort de te verwachten ontwikkelingen op de woningmarkt in de jaren '90 aangestipt en in relatie daarmee mogelijke aanpassingen van overheidstaken.

De realisatie van beleidsdoelstellingen kan door middel van verschillende manieren van overheidsoptreden/marktinterventie worden bewerkstelligd. Dit is sterk afhankelijk van de visies op de vigerende marktsituatie in de jaren '90.

Verschillen van inzicht met betrekking tot de gewenste mate van overheidsinvloed zijn o.a. ook gebaseerd op verschillen in inschatting omtrent de actualiteit van veelal gehanteerde motieven voor overheidsingrijpen. Daarbij kunnen worden onderscheiden allocatie-, stabilisatie- en distributiemotieven.

Een belangrijk motief voor overheidsingrijpen in de volkshuisvesting zijn de positieve externe effecten, d.w.z. effecten van goed wonen waarvan de baten niet in de prijs van een goed tot uitdrukking komen omdat ze toevallen aan derden, die niet bij de transactie betrokken zijn. Met name moet daarbij worden gedacht aan overwegingen van volksgezondheid en leefbaarheid van woongebieden in ruime zin. In de loop der jaren is de volkshuisvestingssituatie gemiddeld genomen aanmerkelijk verbeterd. Deze positieve ontwikkeling vond evenwel plaats in samenhang met financiële steun door de rijksoverheid. Handhaving van deze bereikte situatie, indien de overheidsbemoeienis sterk wordt verminderd, hoeft niet bij voorbaat verzekerd te zijn. Voor bepaalde delen van de woningvoorraad en groepen in de maatschappij kan het argument in de '90-er jaren reden voor overheidsbemoeienis zijn. Het verder stimuleren van de stadsvernieuwing, w.o. de woningverbetering, op grond van positieve externe effecten welke de grote stedenproblematiek betreffen, speelt voor de komende decennia verder een rol. Naast de inbreng uit andere sectoren levert ook de volkshuisvesting een belangrijke bijdrage aan de oplossing van de grote stedenproblematiek.

In algemene zin zijn externe effecten moeilijk te kwantificeren en dus in dit verband moeilijk toe te schrijven aan het woonconsumptie-nivo in stadsvernieuwingsgebieden. Tegenwoordig doen zich echter ook niet nagestreefde negatieve externe effecten voor bij woningbouwprojecten waar leegstand heerst.

Het merit-goed karakter van wonen, houdt in dat voldoende woonconsumptie zo belangrijk wordt gevonden, dat de rijksoverheid de bevordering daarvan tot zijn zorg rekent.

De overheid blijft daarmee niet onverschillig t.a.v. de situatie die zou ontstaan als resultaat van alleen marktprocessen. E.e.a. kan verband houden met het feit dat de eigen preferenties van de overheid af kunnen wijken van die van individuele burgers (andere tijdvoorkeur, zorg voor komende generaties, bescherming van zwakken en jongeren)

danwel met de eerder genoemde externe effecten, met motieven aangaande de inkomensverdeling, of met niet acceptabele marktgebreken. Het accent t.a.v. het wonen als merit-good zal daarbij wel verschuiven van het initiëren van woonconsumptie naar het instandhouden daarvan. Het merit-good-argument is tijd- en plaatsgebonden. Actualiteit van dit argument is telkens afhankelijk van de vraag in welke mate de overheid deze waarde van het wonen ook voor m.n. verbeteringen en lagere inkomensgroepen blijft waarderen.

Het ontwikkelingsargument, waarbij de overheid het bouwen op een bepaald kwaliteitsniveau stimuleert met kosten welke de koopkrachtige vraag op dit moment overstijgt maar die wel aansluit op ex ante ingeschatte toekomstige voorkeuren, lokt economisch gezien op korte termijn een grotere woonconsumptie uit dan op basis van huidige voorkeuren mag worden verondersteld. De actualiteit van dit argument is mede afhankelijk van de ingeschatte economische groei.

Het werkgelegenheidsargument als motivering voor overheidsoptreden in de volkshuisvesting kan naar twee onderdelen worden gesplitst. Het eerste betreft het niveau. Dit door overheidsingrijpen hoger te bepalen dan de omvang van het structurele behoefte, is weinig zinvol. De overheidsbeïnvloeding m.b.t. stabilisering, het tweede onderdeel, van de conjunctuurgevoelige produktie en -werkgelegenheid in de bouwnijverheid, kan, gezien de maatschappelijke kosten van fluctuaties van belang worden geacht.

Het tegengaan van inflatie is een belangrijke doelstelling van financieel-economisch beleid. In het verleden is een lage-lonenpolitiek argument voor huurprijsbeïnvloeding geweest. Thans is het macro-economische effect van huurverhogingen van belang met het oog op het beperkt houden van inflatie. Dit mede in het licht van het feit dat de stijging van het prijsindexcijfer voor de kosten van levensonderhoud in perioden van lage inflatie in belangrijke mate mede wordt bepaald door huurverhogingen. De actualiteit van het argument is met name afhankelijk van de hoogte van die inflatie.

Het streven naar een billijke verdeling van woonlasten als motivering van overheidsbemoedenis past vooral bij een overheidsvoorziening waarbij prijs en/of distributie door middel van regelgeving vastgelegd wordt. In de volkshuisvesting worden de woonvoorzieningen weliswaar geleverd door de markt, maar de overheid beïnvloedt de kwaliteit, het toezicht daarop en de distributie van vooral eenvoudige en laaggeprijsde woonruimte omdat die het meest schaars is. Om te beoordelen of de overheid deze regelgeving enigszins rechtvaardig toepast kan gekeken worden naar de woonlastenverdeling in enge zin. Indien echter de woningmarkt steeds minder door de overheid wordt beïnvloedt komen prijzen en verdelingen tot stand die voortkomen uit koopkracht, marktverhoudingen en (huidige) preferenties. Afhankelijk van de beoordeling van dit proces en zijn uitkomsten o.a. op effectiviteit en rechtvaardigheid kan voor een bescheiden of sterk corrigerend overheidsingrijpen worden gekozen, al of niet in financiële zin.

Drie overwegingen zijn naast de bovengenoemde verder nog van belang: Het statistisch woningtekort is bij ongewijzigd beleid in 1995 ingelopen. Het beleid gericht op het inlopen van dat tekort is in de afgelopen jaren succesvol geweest, zodat dit argument voor overheidsbemoeyenis aan betekenis inboet. Ter zake van de nieuwbouw kan het accent derhalve beperkt blijven tot het voorkomen van nieuwe tekorten. Hiervoor blijft voldoende nieuwbouw nodig teneinde aan de vervangingsbehoefte en de uitbreidingsbehoefte te kunnen voldoen. De demografische ontwikkeling maakt een beperktere interventie van de overheid mogelijk.

Het kwaliteitstekort zal echter bij ongewijzigd beleid (zie de basisvariant) in de '90-er jaren blijven bestaan, zij het dat het huidige tekort wel enigszins wordt ingelopen.

Voorts kan de woningmarkt niet getypeerd worden als een ideale markt met volledige mededinging. De woning als economisch goed heeft een aantal specifieke kenmerken. In willekeurige volgorde: plaatsgebonden prestaties, praktisch geen substitutiemogelijkheid, prestaties verdeeld over lange reeks van jaren (d.w.z. geen tijdelijkheid van de consumptie), grote voorraad en relatief geringe produktie, grote bedragen met investeringen gemoeid, financiering met overwegend nominale schuldtitels en sterk uiteenlopende kostprijzen (renteniveaus). Deze karakteristieken van de woningmarkt en de woning als economisch goed leiden ertoe dat in het merendeel van de OESO-landen wel in een of andere vorm sprake is van overheidsbemoeyenis.

Op grond van bovenstaande overwegingen heeft de werkgroep uitgaande van de taakopdracht, een aantal varianten ontwikkeld, die vorm geven aan mogelijke opties voor een afnemende rijksbemoeyenis met de volkshuisvesting op middellange termijn en die ieder uitgaan van visies die een verschillende belang geven aan de bovengenoemde overwegingen. De uitgewerkte beleidsvarianten zijn opgebouwd uit een aantal samenhangende en op elkaar afgestemde beleidsmaatregelen het huur- en subsidiesysteem betreffende, inclusief het daarmee samenhangende zgn. flankerend beleid welke anticipeert op te verwachten volume-effecten.

Ontwikkeld zijn respectievelijk:

- 1) een variant met de nadruk op beperking van subjectsubsidies;
- 2) een variant met de nadruk op beperking van objectsubsidies;
- 3) een specifieke doorstromingsvariant;
- 4) een gemengde variant met nadruk op beperking van object- en subjectsubsidies;
- 5) een vergaande liberalisatievariant en
- 6) een minder vergaande liberalisatievariant.

De varianten 1, 2 en 4 worden gekenmerkt door maatregelen die weliswaar een lastenverschuiving veroorzaken van het rijk naar de bewoners, doch de aard van de huidige financiële overheidsbemoeyenis met de woningmarkt niet fundamenteel wijzigen. De strekking van het huidige huur- en subsidiebeleid wordt intact gelaten. In beide liberalisatievarianten daarentegen wordt overheidsbemoeyenis met de woningmarkt in zijn huidige uitgebreide vorm in de aangegeven eindsituatie niet lan-

ger nodig verondersteld. Er wordt uitgegaan van de veronderstelling dat realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen vrijwel volledig respectievelijk veel meer dan thans door het marktmechanisme mogelijk is. De doorstromingsvariant wordt gekenmerkt door maatregelen die huurders met hogere inkomens goedkopere huurwoningen doen verlaten t.b.v. lager inkomensgroepen. Uiteraard doen zich (ook) bij de andere varianten in verschillende mate doorstromingseffecten voor.

De besparingen van elk der varianten worden afgezet t.o.v. het uitgavenniveau in de basisvariant (= ongewijzigd beleid). Derhalve resteren de volgende besparingen in 1999 inclusief de bouwvolumemaatregelen, uitgedrukt in een percentage t.o.v. het in deel A berekende technisch ijkpunt:

Tabel 1

variant:	besparingen tov. ijkpunt	
	smal	breed
1 subject	14%	13%
2 object	16%	18%
3 doorstroming	0	6%
4 gemengd	18%	21%
5 liberalisatie A	59%	65%
6 liberalisatie B	13%	25%

8.2. De beleidsvarianten

8.2.1. De subjectsubsidievariant

In de huursector geldt de individuele huursubsidieregeling. De hoogte van de subsidie wordt bepaald aan de hand van de huur en het inkomen van het huishouden, mits huur en inkomen een bepaald maximum niet overschrijden. De basis van de IHS wordt gevormd door de normhuur, het bedrag dat de huurders zelf tenminste in de huur dient bij te dragen. Deze normhuur loopt op naarmate het inkomen hoger is, ook als percentage van het inkomen. Voorts geldt dat niet het gehele verschil tussen vraaghuur en woonhuur wordt weggesubsidieerd, maar dat een hogere eigen bijdrage wordt gevraagd naarmate de vraaghuur hoger is (kwaliteitskorting, zie bijlage N). De IHS versterkt de koopkrachtige vraag naar kwantiteit en vooral kwalitatief goede woondiensten. Bouw- en verbeteringsprogramma's steunen o.a. op de veronderstelling dat desbetreffende woningen deels worden betrokken door bewoners die dat zonder IHS niet zouden kunnen opbrengen.

De subjectsubsidievariant is ontwikkeld op basis van (ingrijpende) maatregelen welke in de huidige regeerperiode in de IHS-systematiek reeds zijn genomen terwille van een geleidelijker uitgavenontwikkeling en waarbij als achtergrond de bezwaren dienen tegen inkomensafhankelijke subsidies in het algemeen in verband met de marginale druk (o.a. verminderd door een sterkere kwaliteitskorting) en met het doel meer marktconform reageren van woningzoekenden via een hogere kwaliteitskorting te bevorderen.

Daartoe zijn de volgende maatregelen in deze variant opgenomen:

- a. De normhuren worden zodanig verhoogd dat uiterlijk in 1999 voor de minima de huurquote na huursubsidie toeneemt tot ca. 15% (deze bedraagt 1 juli 1989: 13,2%) en voor modaal 20% (1-7-1989: 18,1%). De normhuren worden daartoe jaarlijks met anderhalf maal de jaarlijkse trendmatige huurverhoging opgehoogd.
- b. De kwaliteitskorting, d.w.z. het principe dat naarmate de huur hoger is ook de zelf te betalen huur toeneemt via een systeem van huurklassen met oplopende kortingspercentages, wordt verder aangescherpt. De opgenomen maatregel tot aanscherping houdt een geleidelijke verhoging in van de thans geldende kortingspercentages tot maximaal 50%. Uitgaande van een geleidelijke verhoging van de kwaliteitskortingspercentages met 5 procentpunten per jaar in de betreffende klassen zou het aangescherpte systeem na 4 jaar kunnen zijn ingevoerd (zie bijlage N).
- c. De tijdelijke bevroering van de maximumhuurgrens betekent dat de grens (in tegenstelling tot het bestaande beleid, waarbij deze met de jaarlijkse trendmatige huurverhoging wordt aangepast) voor de tijdvakken 1990-1991, 1991-1992 en 1992-1993 wordt bevroren. Door deze beperking in de tijd wordt bereikt dat de maximale huurgrens met 9% wordt verlaagd. Daarmee blijven de sober uitgevoerde woningen binnen het bereik van de IHS-regeling. Bij deze maatregel is ervan uitgegaan dat de huurgrensoverschrijdingen leiden tot het volledig vervallen van huursubsidie bij eerste aanvraag of na verhuizing. Voor continueringsgevallen zou alleen het huurdeel waarmee de grens wordt overschreven niet langer subsidiabel zijn.
- d. Het afschaffen van de afzonderlijke jongerentabel behelst dat voor de 18- tot en met 23-jarige alleenstaande aparte huursubsidietabel met een lagere normhuur en lagere tabelinkomens dan in de andere tabellen worden afgeschaft. Zij behouden wel recht op IHS via de Alleenstaudentabel.
- e. Het afschaffen van de huurgewenningsbijdrage doet de boven de IHS uitgaande rechten bij verhuizing vervallen. Het verhogen van de woonlasten in de huursector is in deze variant aangevuld met
- f. een gelijktijdige verlaging van de subsidies in de koopsector. In de premiekoop A-sector betekent een verlaging van de koopsubsidies dat ook de netto-contante waarden waarop het rijk de subsidiëring baseert navenant worden verlaagd. De koop B-subsidie wordt verlaagd naar f 4000,- per jaar.

8.2.2. De objectsubsidievariant

Het uitgangspunt van het huidig beleid, dat exploitanten van huurwoningen en eigenaar-bewoners bij bepaalde veronderstellingen hun exploitatie sluitend moeten kunnen maken, blijft in principe in deze variant gehandhaafd. De kosten van eigenaar-bewoners c.q. van verhuurders, die niet via de exploitatie gedekt kunnen worden blijven deels in deze variant object van subsidiëring. Het gaat daarbij in het bijzonder om excessieve kosten verbonden aan de lokatie, om rentetoppen en om excessieve bouwkosten. Evenwel, de veronderstellingen ten aanzien van de eigen huurinkomsten van de verhuurders c.q. de eigen woonlast van de eigenaar-bewoners worden in deze variant omhoog bijgesteld. De object- (of exploitatie-) subsidies op bestaande woningen, kunnen daardoor versneld worden verlaagd, terwijl voor nog te bouwen woningen lagere rijksverplichtingen worden aangegaan.

De hogere inkomsten van de exploitanten van huurwoningen worden geacht, via grotere huurverhogingen dan uit de feitelijke kostenstijging voortvloeit, te worden gerealiseerd. Deze woonlast c.q. huurverhogingen vinden plaats ongeacht de inkomenspositie van de bewoner. De volgende maatregelen zijn in deze variant opgenomen:

- a. Een verhoging van de jaarlijks trendmatige huurverhoging tot 4% (basisvariant = 3%) en een verhoging van de aanvangsvraag
- b. huurpercentages met 0,15%-punt per jaar. Deze verhogingen gaan uit boven de veronderstellingen in de basisvariant en leiden tot een snellere afbraak van objectsubsidies, die in eerste instantie relatief t.o.v. de basisvariant groter is bij de aanvangshuren dan bij huren in de voorraad. De gevolgen voor de verhouding tussen nieuwbouwhuren en voorraaduren worden op termijn beperkt door het bereiken van de kostprijsuur en de harmoniserende werking van het woningwaarderingstelsel.
- c. Met het optrekken van de jaarlijkse huurverhoging naar 4% nemen ook de normhuren en de maximumhuurgrens bij de individuele huursubsidiëring jaarlijks met 4% toe.
- d. Bij groot-onderhoud en verbetering is de objectsubsiëring per geïnvesteerde gulden hoger dan bij nieuwbouw. De voorgestelde maatregelen betreffen een wijziging van het schijvenstelsel. Van de onderhoud- en verbeterkosten tot 20% van de bouwkosten van vergelijkbare nieuwbouw wordt 1% van de kosten als huurverhoging aan de huurder doorberekend; bij onderhoudskosten van 20-30% en bij verbeterkosten van 20-50% van de bouwkosten van vergelijkbare nieuwbouw wordt 2% huurverhoging doorberekend. En dit zo verder met 3,5% voor 50-80% en 5% boven de 80%. Het verhogen van de woonlasten in de huursector is in deze variant aangevuld met een
- e. gelijktijdige verlaging van de subsidies in de koopsector. In de premiekoop A-sector betekent de verlaging van de jaarlijkse subsidie van f 6.000,- (niveau 1990-1999) naar f 4000,-, dat ook de netto-contante waarden waarop het rijk de subsidiëring baseert navenant worden verlaagd. Daarnaast wordt een premiekoop-regeling in stand gehouden met een stimuleringsbijdrage op het niveau van de huidige vrije sector met eenmalige bijdrage (nieuwe B-regeling).

8.2.3. De doorstromingsvariant

Gegeven de starheid van de woningmarkt leidt een passender woningbezetting, in de zin van een evenwichtige woonruimte-allocatie, tot een vermindering van de financiële overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting.

Vanuit deze gedachtengang is in deze variant verondersteld, dat goedkope huurwoningen bewoond door huurders met een relatief hoog inkomen worden ontruimd ten behoeve van huurders met een laag inkomen. In deze gedachtengang is een beperking van de rijksuitgaven mogelijk doordat een eind komt aan het profijt van hogere inkomens van objectsubsidies en doordat lagere inkomens relatief minder behoefte zullen hebben aan huursubsidies.

In deze variant komt vooral de overweging tot uitdrukking dat de sterkste schouders de zwaarste lasten kunnen dragen. De huisvesting van lagere inkomensgroepen treedt in deze variant meer dan in de andere op de voorgrond als oogmerk van beleid. Het essentiële verschil met de subjectsubsidievariant is dat daar de bezetting van goedkope woningen door hogere inkomens als een gegeven wordt geaccepteerd, hetgeen tot individuele subsidiëring van woningzoekenden met lagere inkomens noopt, omdat de relatief goedkope huurwoningen te weinig vrijkomen. In de doorstromingsvariant wordt gedwongen doorstroming verondersteld, waardoor het volume van de individuele subsidiëring afneemt.

De doorstromingsvariant richt zich op een vergroting van de doorstroming uit huurwoningen met een huur van minder dan f 450 per maand van huishoudens met een belastbaar inkomen boven de aanslaggrens van de inkomstenbelasting* (circa f 60.000,-).

- a. Een impuls tot doorstroming zou kunnen worden gegeven door het invoeren van een huisvestingsvergunning voor de maximale duur van 5 jaar, waarna indien men de bewoning zou willen voortzetten het verschil tussen een "normhuur" (15% van het inkomen bij de aanslaggrens van de inkomstenbelasting) en de werkelijke huur bij wijze van afkoop in de vorm van een bedrag ineens kan worden betaald. Het ligt voor de hand gemeenten een aandeel te geven in de opbrengst. De invoering van een tijdelijke huisvestingsvergunning zou, rekening houdend met de voorbereiding van de regelgeving, kunnen ingaan in 1990 voor zowel nieuwbouw- en voorraad huurwoningen zodat in 1995 de eerste toets kan plaatsvinden. De effecten van de maatregelen kunnen echter aan 1995 vooraf gaan gezien het drastische karakter van de op handen zijnde toets (uitstralings-effect).
- b. Voorts wordt het maximale huurharmonisatiepercentage verhoogd van 3% naar 5%. Hiermee wordt enigszins sneller een juiste prijs-kwaliteitverhouding in de voorraad bereikt. Bovendien is een budgettair
- c. neutrale invoering van een 10%-gemeentelijk aandeel in de IHS opgenomen om een financiële prikkel in te bouwen voor de woonruimteverdelende instanties.

8.2.4. De gemengde variant

De gemengde variant bevat, teneinde ca. 20% besparing te bereiken, een samenstel van maatregelen uit de object- en subjectvarianten waarbij het thans voorkomende relatieve evenwicht tussen object- en subjectsubsidies in het huidige gemengde subsidiestelsel in stand wordt gehouden. De hiervoor behandelde varianten leggen immers elk het accent op één zijde van het volkshuisvestingsproces:

- de objectsubsidievariant op de aanbodzijde;
- de subjectsubsidievariant op de vraagzijde;
- de doorstromingsvariant op de allocatie van relatief goedkope woonruimte in de voorraad.

Deze benadrukking van deelaspecten brengt eenzijdige effecten met zich mee, terwijl ook in de sfeer van de beheersbaarheid van de instrumenten fricties kunnen gaan optreden. Daarbij zijn echter de lage inkomensgroepen en de woningverbetering relatief ontzien, teneinde het peil van de volkshuisvesting en de stadsvernieuwing niet te zeer in gevaar te brengen.

De uit de varianten 1 en 2 overgenomen maatregelen betreffen:

- een aanscherping van de kwaliteitskorting (zie bijlage N);
- het afschaffen van de afzonderlijke IHS-jongerentabel;
- een verhoging van de jaarlijkse trendmatige huurverhoging tot 4%, waarmee tevens de normhuren in de IHS worden verhoogd;

* Hiervoor is gekozen om uitvoeringstechnische redenen. Denkbaar is eveneens te kiezen voor de maximale inkomensgrens als bedoeld in de Beschikking Individuele Huursubsidie. De doelgroep wordt dan veel groter en ook de bijbehorende administratieve werkzaamheden.

- een verhoging van de aanvangvraaghuurpercentages met 0,15%-punt per jaar.
- In de premiekoop A-sector worden de bijdragen verlaagd van f 6000,- naar f 4000,-. In de premiekoop B-sector wordt een bijdrage ineens van f 6500,- verstrekt.

De uit deze varianten 1 en 2 overgenomen maatregelen zijn aangevuld met de maatregel betreffende een tijdelijke huisvestingsvergunning met afkoopmogelijkheid van verplichte doorstroming.

8.2.5. De liberalisatie-varianten

8.2.5.1. De vergaande liberalisatievariant (A)

In deze variant is de overheidsbemoeyenis met de volkshuisvesting verregaand teruggebracht: verondersteld is namelijk, dat zonder overheidsbemoeyenis de volkshuisvesting via het marktmechanisme plaatsvindt. In deze variant wordt ervan uitgegaan dat door het in 1995 verdwenen woningtekort geen reden meer is voor een overheidsingrijpen in de veronderstelling dat er een verschuiving plaatsvindt van een aanbieders- naar een vragermarkt. In bepaalde marktsegmenten doet zich thans een dergelijke verschuiving voor. Er wordt voorts vanuit gegaan dat de overheid geen c.q. slechts bescheiden bijdrage hoeft te leveren aan de bevrediging van de vervangings- en uitbreidingsbehoefte en de inloop van de kwaliteitsachterstand in de voorraad. In deze visie is beïnvloeding van prijs en distributie van woondiensten niet nodig. Ook bij een aanhoudende overheidsinvloed is de afzet van het verbeter- en nieuwbouwprogramma niet zonder meer verzekerd doch van de markt afhankelijk.

Essentieel in deze variant is de aanname, dat de marktwerking zal leiden tot een (nieuw) evenwicht tussen vraag en aanbod in de woningmarkt. Hierbij zij echter aangetekend, dat dit evenwicht mede tot stand komt, doordat met name de woningbehoefte van de lagere inkomensgroepen niet meer in de vraag naar kwalitatief goede woningen tot uitdrukking kan komen. De woningvoorziening voor deze lagere inkomensgroepen zal tot stand komen op een lager kwaliteitspeil dan bij subsidiëring van deze groepen het geval kan zijn.

Het evenwicht tussen vraag en aanbod, dat in deze variant wordt verondersteld, zal niet zozeer tot stand komen door nieuwe productie als wel door gewijzigde allocatie van de voorraad. De allocatie zal op vraagverschuivingen, ondermeer door demografische ontwikkelingen beïnvloed, inspelen; nieuwe productie zal alleen voor de vraag van de hogere inkomens nog van belang kunnen zijn. In dit verband is in deze variant verondersteld, dat de verhuurders - zowel in de nieuwbouw als in de voorraad - met prijsdifferentiatie de vraagverschuivingen tegemoet treden om structurele leegstand in bepaalde marktsegmenten te voorkomen. Die differentiatie heeft de strekking de huren zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de vraag; de mate waarin die huuropbrengsten (tezamen) al dan niet kostendekkend zijn is daarbij geen punt van overheidszorg. Evenmin is het in deze variant een punt van overheidszorg of het marktmechanisme leidt tot woningbouw op daarvoor uit het oogpunt van ruimtelijke ordening aangewezen - soms dure -

plaatsen; objectsubsiëring voor dat doel is in deze variant niet voorzien.

Dit laat overigens onverlet, dat, via wetgeving, woningbouw op daarvoor - uit het oogpunt van ruimtelijke ordening - niet geëigende plaatsen voorkomen kan worden. De rol van de overheid wordt in deze variant in financiële zin tot een minimum teruggebracht, waardoor een situatie wordt bereikt waarin de kostprijs van woondiensten niet alleen zichtbaar maar tevens volledig wordt doorberekend aan de gebruiker.

De financiële overheidsbemoeienis in de hierboven aangegeven eind-

- a. situatie beperkt zich tot kleine eenmalige (stimulerings-)bijdragen voor nieuwbouw en verbetering.
- b. Dit impliceert het afschaffen van het huidige objectsubsidiesysteem voor huurwoningen alsmede de premiekoop-regelingen. Het afschaffen van objectsubsidies in de huursector betekent bij een ongewijzigd fiscaal regime voor m.n. hogere inkomens een stimulans voor koopwoningen; tegen deze achtergrond worden de premiekoopsubsidies afgeschaft. De omvang van het aantal woningen, dat met de bijdrage ineens ad f 5.000,- gebouwd kan worden, wordt bepaald door de geraamde omvang van de vervangende nieuwbouw. Al naar gelang de lokale marktsituatie zal dit in de huur- of de koopsector terecht komen. Gerekend is met een aantal van 15.000 per jaar.

De omvang van een verbetercontingent wordt bepaald door het aantal casco-verbeteringen ("wind en waterdicht"-reparaties), deze is gesteld op forfaitair 10.000 per jaar waarbij de hoogte van de stimuleringsbijdrage voor verbetering evenals in de (vervangende) nieuwbouw wordt beperkt tot f 5000,-. De uiteindelijke bestemming van de door het rijk beschikbaar gestelde middelen wordt aan de gemeenten overgelaten (storting in stadsvernieuwingsfonds). Kwaliteitsverbeteringen in de voorraad en uitbreiding van de woningvoorraad is verder afhankelijk van de ontwikkeling van de vraag naar woondiensten. De hieruit voortvloeiende lasten zijn geheel voor rekening van exploitant c.q. huurder of eigenaarbewoner, afhankelijk van de marktverhoudingen. Voor de hoogte van de nieuwbouw- en verbetersubsidies is niet bepalend of daarmee de exploitatie sluitend wordt. Beoogd wordt dat de allocatie wordt beïnvloedt: onder andere vindt een niet door subsidies beïnvloede afweging plaats tussen vervanging en verbetering of tussen het bouwen in de stad of in de concurrerende omgeving.

- c. In deze variant worden de faciliteiten inzake financiering afgeschaft, derhalve geen rijksleningen en rijks(contra)garanties voor nieuwbouw en verbetering.

In deze nieuwe overheidsrol past afschaffen van subsidies voor:

- d. - specifieke stadsvernieuwingsshuren;
- e. - verhuis-en herinrichtingskosten;
- f. - warmte-isolatie;
- g. - woon- en standplaatsen voor woonwagenbewoners.

Tevens past in deze visie het afschaffen van de lokatiesubsidies. (deze zijn niet in het ijkpunt meegenomen)

- h. Het huidige IHS-systeem wordt omgezet in een huurgewenningsbijdrage voor max. 5 jaar met een jaarlijkse korting van 20% boven op de bestaande kwaliteitskorting (100%-80%-60%-40%-20%). Doel is dat de prijsprikkel versterkt wordt om verhuizing naar passende woonruimte

te bevorderen. Dit in de veronderstelling dat via deze prijsprikkel een meer marktconforme woonruimte-allocatie tot stand komt.

- i. Verkoop van huurwoningen m.n. aan bewoners past in deze nieuwe constellatie van beheer van woonruimte en kan naar gelang de (lokale) marktomstandigheden in meer of mindere mate worden toegepast.
- j. Het huurbeleid wordt geliberaliseerd, d.w.z. de overheidsbemoeienis met huurprijsvorming wordt afgeschaft, waarbij prijsdifferentiatie als reactie op marktontwikkelingen door de exploitanten in sterkere mate zal optreden. Wel zal de rijksoverheid voor bestaande verplichtingen nog jaarlijks een fictief trendmatig huurpercentage vaststellen om een lopende afbouw van objectsubsidies zeker te stellen.

Afkoop van bestaande financiële verplichtingen is overwogen, doch gelet op de daaraan verbonden kosten niet opportuun geacht. De meest adequate manier om tot een snellere afbouw van bestaande objectsubsidieverplichtingen te komen is het vaststellen van een hogere fictieve trendmatige huurverhoging dan in de basisvariant is verondersteld. Het stelsel van min/max-redelijke huren is overbodig geworden: het prijsmechanisme komt in de plaats van de huurharmonisatie. De huidige huurbescherming wordt afgeschaft.

De net als in andere varianten veronderstelde invoering ineens van de voorgestelde maatregelen leidt naar verwachting in deze variant tot de sterkste fricties. Het is derhalve denkbaar dat invoering van deze variant tot minder scherpe fricties leidt indien hieraan voorafgaand al een situatie van een lager niveau van subsidiëring wordt doorgevoerd dan het huidige niveau. De andere varianten kunnen daarvoor worden gebruikt. In dit proces naar minder subsidiëring past ook een overgang van langlopende jaarlijkse bijdragen naar bijdragen ineens met een (veel) lagere contante waarde, die vervolgens ieder jaar trapsgewijs verder neerwaarts wordt vastgesteld. Daarbij is van belang, dat de subjectsubsiëring op synchrone wijze wordt gereduceerd om de relatieve posities van bewoners niet (direct) te verstoren, en waarbij op termijn de in deze variant aangegeven IHS-vorm wordt gerealiseerd.

8.2.5.2. De minder vergaande liberalisatievariant (B)

Deze liberalisatievariant B verschilt t.o.v. liberalisatievariant A in de minder vergaande mate van terugdringing van financiële rijksbemoeienis. Een aantal elementen uit het huidige huur- en subsidiestelsel is, zij het in sterk aangepaste wijze, in deze variant overgenomen. Deze variant zou als zodanig kunnen worden opgevat als een voorafgaande fase in een op langere termijn te realiseren eindsituatie zoals die in de vergaande liberalisatievariant A is beschreven.

- a. In deze variant wordt de dynamische calculatie van de kostprijs van huurwoningen gewijzigd in een traditioneel annuïtair systeem, waardoor het klimgedeelte (liquiditeitstekort) van de lening wordt vervangen door objectsubsidies. De objectsubsidies worden op ex-ante vastgestelde wijze afgebouwd. Er vindt geen nacalculatie plaats: toekomstige afwijkende lastenstijgingen of rente-fluctuaties komen voor rekening van de exploitant of huurder.

- b. In de IHS-regeling wordt een verscherpte kwaliteitskorting tot 50%
 c. en een tijdelijke bevrozing van de maximum huurgrens van 1990-1993 ingevoerd.
 Er wordt uitgegaan van een beperkt nieuwbouwprogramma waarbij naast
 d. woningwet-categorieën alleen bijdragen ineens in beperkte contingenten worden gegeven t.w. 20.000 x f 10.000,- en in stadsvernieuwingsgebieden 5.000 x f 20.000,-. De gedachte betreffende de toepassing van bijdragen ineens i.p.v. jaarlijkse bijdragen is dat daarmee de budgettaire flexibiliteit wordt vergroot en inherent daaraan de financiële rijksbemoeienis wordt
 e. gereduceerd. Buiten de woningwetsector worden geen nieuwbouwhuur- en koopsubsidies, en (contra)garanties voor nieuwbouw en verbetering verstrekt.
 f. In de verbetersector worden uitsluitend bijdragen ineens verstrekt t.w. 25% van de kosten bij woningen met een leeftijd van 25-40 jaar en 50% van de kosten bij woningen van 40 jaar en ouder.
 g. Voor de huurstelling zij verwezen naar de desbetreffende passages bij de liberalisatievariant A.

8.3. Flankerend beleid

Er bestaan in de werkgroep uiteenlopende opvattingen over de volumeaspecten van de maatregelen. Een deel van de werkgroep meent dat de vermindering van volumes die bij vermindering van huursubsidies horen door prijs en volume simultaan worden bepaald. Een ander deel is van mening dat het verminderen van volumes als gevolg (2e orde-effect) moet worden gezien. De werkgroep heeft er voor gekozen deze wijzigingen in volume en differentiatie als 'flankerend' beleid aan te duiden. Op basis van veronderstelde inkomens- en prijselasticiteiten van de vraag naar woondiensten zijn voor de effectberekeningen de volgende volumina en programma-differentiaties gehanteerd:

Tabel 2.

Differentiatie	Varianten (x 1.000)						
	Basis	1.Sub- ject	2. Object	3. Doorstr	4.ge- mengd	5. Lib.A.	6. Lib.B.
I. Nieuwbouw							
woningwet	22	18	15	16	13	-	15
nonprofit	8	7	6	6	4	-	-
beleggershuur	6,5	4	3	7	2	-	-
premiekoop A	14,5	14	14	18	14	-	-
premiekoop B	4,5	4	4	-	3	-	-
vrije sector + f 5.000,-	-	-	-	-	-	15	-
vrije sector + f 6.500,-	14	12	12	17	16	-	-
vrije sector + f10.000,-	-	-	-	-	-	-	20
vrije sector + f20.000,-	1	3	3	5	4	-	5
ongesubsidieerd	3	3	3	5	4	10+pm	10+pm
nieuwbouw	74	65	60	74	60	25+pm	50+pm
II verbetering							
25-40 jaar*	49	40	35	43	33	-	31
40 jaar + ouder*	44	40	35	42	32	-	29
'wind- + waterdicht'	-	-	-	-	-	10	-
ongesubsidieerd	-	-	-	-	-	pm	pm
totaal verbeteringen	93	80	70	85	65	10+pm	60+pm

- = n.v.t.

* noot: conform de veronderstellingen in de basisvariant, in afwijking van de bestaande subsidiesystematiek.

8.4. De effecten

8.4.1. Algemeen

De in deze paragraaf aangegeven effecten van de uitgewerkte beleidsvarianten betreffen, voorzover niet anders aangegeven, de effecten die mogelijkwerijs optreden in de loop van of uiterlijk aan het eind van de periode 1990-1999.

Daarbij zij aangetekend dat een deel van de aangegeven effecten van kwantitatieve aard zijn en zijn ingeschat op grond van een eerste analyse van mogelijke gevolgen van de beleidsmaatregelen. Verschillen van inzicht leiden daarbij tot verschillen in de taxatie van de intensiteit waarmee de effecten optreden. De werkgroep is niet toegekomen aan gevoeligheidsanalyses, welke het inzicht hadden kunnen vergroten in de gevoeligheid van de besparingen voor de gehanteerde veronderstellingen. Opgemerkt zij dat de aanwending van de besparingen op de uitgaven zoals verlaging van het financieringstekort van de overheid of lastenverlichting evenzeer van invloed kunnen zijn op de aangegeven effecten. Voor een dergelijke uitwerking zie de bijlage 0 waar het Centraal Planbureau de macro-economische effecten van de gemengde variant heeft beschreven.

Bij de meestverstrekkende maatregelen, m.n. de liberalisatievariant A, zal het bouwvolume, zoals in de basisvariant is voorzien, van nieuwbouw en vooral woningverbetering het meest ingrijpend teruglopen. Het betreft hier deels een frictieprobleem voortvloeiend uit de scherpe beleidswijziging(en). Aangenomen wordt dat na verloop van tijd zich een herstel zal voordoen vooral in de nieuwbouw. In verband met de voortgaande toename van het aantal huishoudens en het bestaande kwaliteitstekort, zoals in de basisvariant is voorzien, is aannemelijk dat het meer koopkrachtige deel van deze huishoudens alsnog de woningmarkt zullen betreden. Bovendien zal een groep huishoudens wellicht de markt kunnen betreden door aanpassingen in hun bestedingspatronen, danwel door aanpassing van hun woonpreferenties.

Het partiële herstel van de nieuwbouw- en verbeterproductie zal vooral selectief zijn naar de hogere inkomens. Anderzijds zal een groep huishoudens genoeg (moeten) nemen met een lagere woonkwaliteit. De woningverbeteringsprogramma's zullen t.o.v. de basisvariant blijvend sterk terugvallen, mede omdat de meer koopkrachtige huishoudens mede om fiscale redenen sneller naar nieuwbouw zullen uitwijken en de lagere inkomens geen verdere huurverhoging na verbetering willen accepteren.

De bouwprogramma's die in de verschillende varianten zijn opgenomen houden zo goed mogelijk rekening met bovenstaande dynamische effecten. Door het ontbreken van relevante ervaringsgegevens m.b.t. de kwantitatieve effecten van liberalisatie is de inschatting van de desbetreffende effecten dienovereenkomstig minder hard.

De kwantitatief aan te duiden effecten zijn geschat conform de methode zoals gehanteerd bij de basisvariant. De resultaten zijn derhalve sterk afhankelijk van de uitgangspunten die zijn gehanteerd voor deze basisvariant (zie par. 7.2.). De resultaten zijn uitgedrukt in nivo-verschillen t.o.v. het nivo in de basisvariant in 1999.

De raming van de besparingen in de uitgaven zijn om genoemde redenen aan dezelfde marges en onzekerheden onderhevig als de basisvariant. Hetzelfde geldt derhalve voor de ramingen van de aantallen IHS-ontvangers, de raming van het statistisch woningtekort, statistisch kwaliteitstekort, en de werkgelegenheidseffecten. Een absoluut karakter dragen deze getallen dan ook niet, doch zij geven richting en orde van grootte aan afgezet tegen de basisvariant. Dit geldt eveneens voor de effecten van beleidsmaatregelen op de nivo's van de vraag naar nieuw-

bouw en verbetering. De werkgroep heeft de effecten op deductieve wijze ingevuld waarbij met name de relatieve verschillen tussen de varianten zijn aangegeven. Waar mogelijk is een onderscheid aangebracht naar korte en lange termijneffecten.

8.4.2. Aanpak berekeningen

Bij de berekening van de besparingen is uitgegaan van de in hoofdstuk zeven vermelde ramingstechniek in constante prijzen voor de periode 1985-2000, zoals die geldt voor het basisscenario.

Dit houdt in dat is gerekend met behulp van de normale meerjarenramingsmethodieken aangevuld met een correctie per begrotingsartikel voor een stijgend prijsniveau om zo tot in de tijd vergelijkbare cijfers te komen. Daarbij zijn tevens daar waar nodig de gebruikelijke betaalsleutels gehanteerd. Voor de berekening van de effecten van maatregelen welke ingrijpen in het huur- en subsidiebeleid is 1990 als ingangsjaar aangehouden; voor het "flankerend beleid" is 1991 als ingangsjaar aangehouden. Dit impliceert dat alle maatregelen per variant verondersteld worden tegelijkertijd en integraal te zijn ingevoerd. Ten aanzien van de gevolgen van bepaalde maatregelen voor de uitgaven opgenomen in de rijksbegroting valt op te merken dat een verandering in subsidiewijze op zich ook tot andere kasuitgaven kan leiden. Zo leidt bijvoorbeeld in de liberalisatievariant B het overgaan van jaarlijkse bijdragen naar bijdragen ineens, gecombineerd met een afschaffing van de verstrekking van rijksleningen en rijks(contra)garanties tot een verschuiving van subsidie-uitgaven in de tijd naar voren en tot een vergroting van de flexibiliteit van de rijksuitgaven. Door een dergelijke kasverschuiving zal in eerste instantie bij de subsidie-uitgaven geen sprake zijn van besparingen doch van extra-uitgaven, die afhankelijk van de besparingen op de leningen en de omvang van de bijdragen ineens tot meer dan wel minder uitgaven in totaal en op termijn ook tot minder uitgaven voor subsidiëring kunnen leiden.

Het inschatten van de doorstromingseffecten in de doorstromingsvariant en gemengde variant is vertaald door een wijziging in de nieuwbouwprogramma-differentiatie (bij een ongewijzigd volume) alsmede in een vermindering van het nivo aan subjectsubsidieuitgaven.

Ten aanzien van de woonlasten van bepaalde groepen is uitgaande van de huidige IHS-tabel, bekend bij welk inkomen welke normuur behoort; tevens is bekend welke gemiddelde vraaghuren er zijn. Bij iedere variant zijn specifieke IHS-maatregelen derhalve op hun effect doorge-rekend.

8.4.3. De resultaten

8.4.3.1. De budgettaire effecten

In de navolgende tabel is een overzicht gegeven van de berekende budgettaire effecten voor de verschillende varianten t.o.v. het uitgaven-nivo 1999 in de basisvariant. Hierbij zijn een 'smal' en 'breed' ijk-punt onderscheiden. In bijlage M is een tabel opgenomen van de globale besparingen per maatregel (ceteris paribus).

Tabel 3

Budgettaire effecten per ultimo 1999 t.o.v. basisvariant (in prijzen 1985)

Varianten:	subsidies (smal)		Subsidies bij constant bouwvolume*	leningen	Totaal (breed)	
	mln.gld. (1)	%**	aandeel van (1)	mln.gld.	mln.gld.	%**
1. Subject	1.100	14	ca. 1/2	660	1.760	13
2. Object	1.280	16	ca. 2/3	1.110	2.390	18
3. Doorstroming	10	0	-	780	790	6
4. Gemengd	1.460	18	ca. 2/3	1.360	2.810	21
5. Liberalisatie A	4.600	59	ca. 1/1	3.840	8.450	65
6. Liberalisatie B	1.060	13	ca. 1/5	2.220	3.280	25

* Dit aandeel geeft aan welk deel van de besparingen op de subsidies zou optreden zonder een verandering in het bouwvolume t.o.v. de basisvariant te veronderstellen.

**Overeenkomstig tabel 1 (blz. 20).

8.4.3.2. De overige kwantificeerbare effecten

In de tabel wordt een overzicht gegeven van de andere berekenbare effecten voor de verschillende varianten uitgedrukt in mutaties t.o.v. de basisvariant (peiljaar 1999) t.w. het statistisch woningtekort, het zgn. kwaliteitstekort, de werkgelegenheidseffecten (peiljaar 1995) en het aantal IHS-ontvangers.

Tabel 4

Varianten	statistisch woningtekort (aantallen)	kwaliteitstekort (ingrijpend te verbeteren woningen)	werkgelegenheid (manjaren)	aantal IHS-ontvangers
0 Basis-nivo	0	123.000	121.000 ¹⁾	900.000
1 Subject	+36.000	+90.000	-12.000	-240.000
2 Object	+63.000	+159.000	-23.000	-80.000
3 Doorstroming	0	+67.000	-2.000	-20.000
4 Gemengd	+54.000	+196.000	-22.000	-120.000
5 Liberalisatie A	+234.000-PM	+542.000-PM	-73.000+PM	-630.000
6 Liberalisatie B	+90.000-PM	+99.000-PM	-26.000+PM	-110.000

¹⁾ Bouwnijverheid incl. bouwmaterialen, makelaarsdiensten, architecten, e.d.

+ = toename

- = afname

Hierbij zij aangetekend dat de gehanteerde berekening bij de liberalisatie-varianten de effecten minder hard weergeeft. In deze varianten wordt immers verondersteld dat de markt zelf initiatieven tot nieuwbouw en verbetering neemt indien zich een effectieve vraag voordoet. Deze zijn qua effect niet ex-ante te kwantificeren en zullen in principe leiden tot een herstel naar een nieuw evenwichts-nivo; het in de basisvariant aangeduide woning- en kwaliteitstekort is weggedefinieerd. Voor deze varianten is uitgaande van de rekenmethodiek uit de basisvariant, het markteffect is met P.M. aangeduid. De werkgelegenheidseffecten zullen in deze situatie sterk afhangen van de mate waarin de markt de sterk verlaagde met subsidies gestimuleerde bouw- en verbeteractiviteiten compenseert. De gebruikte rekensystematiek abstraheert voor een groot deel van deze compenserende markteffecten. Overigens geldt dit in mindere mate ook voor de andere varianten. In dit rapport kan nog geen rekening worden gehouden met de kwalitatieve woningregistratie (KWR). De KWR betreft een representatieve steekproef naar de bouwtechnische kwaliteit in de bestaande woningvoorraad. Als de KWR in 1986 gereed is kan hieruit een bijstelling van de tot op heden en in de basisvariant veronderstelde kwaliteitsachterstand noodzakelijk blijken. Tevens is een berekening gemaakt van de effecten van de maatregelen per variant op de woonlastenstijging verdeeld naar verschillende groepen. Dit heeft tot de volgende indicatieve resultaten geleid: aantal t.o.v. het nivo in de basisvariant waarbij m.n. de relatieve verschillen tussen de verschillende varianten van belang zijn.

Tabel 5

Huur-effecten t.o.v. niveau basisvariant in 1999

Varianten	extra vraaghuurstijging algemeen (per maand) t.o.v. basisvariant	normhuur voor speciale groepen (excl. kwaliteitskorting)		maximale additionele normhuurstijging agv versterkte kwaliteitskorting IHS	niveau normhuurquotes (excl. kwaliteitskorting)		Initiële huurstijging bij groot onderhoud/verbetering (noot c)
		minima met IHS	modaal met IHS		minima met IHS	modaal met IHS	
0 basis (gemiddeld nivo in 1999: f 580,=)				—	13,2%	18,1%	—
1 subject a)	-	+16%	+13%	+10%	15,2%	20%	—
2 object	+10% ³	+10%	+10%	—	14,5%	19,9%	+10%
3 doorstroming b)	+5%*	-	-	—	13,2%	18,1%	—
4 gemengd a),b)	+10% ³	+10%	+10%	+10%	14,5%	19,9%	—
5 liberalisatie A a)	30-70% ¹ /PM ²	+80%	+45%	—	24%(+PM) ²	26%(+PM) ²	+100%
6 liberalisatie B	10-60% ¹ /PM ²	+ 5%	+ 5%	+10%	13,9%	19%	+ 15%

* voor woningen met een te lage huur
 — = n.v.t.
 + = toename

- 1: huurstijging nieuwbouw; afhankelijk van de mate van dynamisch calculeren.
- 2: huurstijging voorraad; afhankelijk van optredende markteffecten.
- 3: aanvangshuur nieuwbouw 1999 t.o.v. nieuwbouw 1990 geeft voor die categorie 10 tot 30% stijging aan.
4. ervan uitgaande dat de (toename van de) exploitatietekorten t.o.v. de basisvariant in rekening wordt gebracht aan de huurder.

- a) Door de afschaffing van de jongerentabel treedt er voor deze groep een huurstijging van maximaal 37% op.
- b) In het geval van afkoop i.p.v. doorstroming bedraagt deze 'huurstijging' 150%.
- c) Initiële huurstijging berekend over de grootonderhoud-/ en verbeterkosten t.o.v. ouderhuur plus verbeterhuur in de basisvariant.

8.4.3.3. Kwalitatief traceerbare effecten

a. Algemeen

Zoals reeds eerder aangegeven zullen zich naar verwachting in meer of mindere mate niet-kwantificeerbare effecten voordoen als gevolg van de beleidsmaatregelen per variant.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat de werkgroep zich heeft beperkt tot een eerste globale indicatie van mogelijke effecten. Gezien het grote aantal veronderstellingen dat nodig zou zijn om een nauwkeuriger beeld te schetsen is volstaan met een kwalitatieve beschrijving. Bovendien is het van belang te onderkennen dat een bewust gekozen tijdfasering van maatregelen per variant vrijwel ontbreekt zodat bij de veronderstelde invoering ineens met name bij de liberalisatievarianten uiteraard sterkere frictie effecten zullen optreden dan wanneer een situatie van geleidelijke invoering zou zijn uitgewerkt.

In de onderstaande tabel 6 wordt een kwalitatief gewicht gegeven aan de onderlinge verschillen per variant per voornoemd effect:

Tabel 6 effecten t.o.v. basisvariant	varianten					
	1	2	3	4	5	6
1. Budgettaire uitgaven Rijksbegroting:						
- weglek A.B.W.	+	o	o	+	++	+
- weglek R.W.W., studiefinanciering	+	o	o	+	++	o
2. Wisselwerking fiscaal regime en volkshuisvestingsbeleid		-				
- belastingontvangsten	o	o	o	o	--	-
3. Woningbouwprogramma (omvang)	zie tabel nr. 2					
4. Woningbehoefte c.q. effectieve vraag nieuwbouw	-	-	o	-	--1)	-1)
5. Woningtekort (inloop)	zie tabel nr. 4					
6. Woonlasten (algemeen)	zie tabel nr. 5					
- overig budget na huur (bij ongewijzigd bestedingspatroon)	-	-	o	-	--	-
7. Doorstroming:						
- aantal verhuisbewegingen (korte termijn)	-	-	+	o	--	-
- bevordering eigen woningbezit	o	+	+	+	++	+
- huisvestingsmogelijkheden lagere inkomens	-	-/o	+	-	--	-
8. Beheer en kwaliteit van de voorraad:						
- evenwichtige prijskwaliteitverhoudingen (incl. rente invloed)	o	o	+	o	--	-
- vrijere marktwerking	o/+	+	0	+	++	++
- toename vraag goedkope woonruimte	+	+	o	+	++	+
- toename aanbod goedkope woonruimte	-	-	+/o	-	--	-
- leegstand op korte termijn	+	+	o	+	++	+
- huurweigering, wanbetaling c.q. ontruiming (korte termijn)	+	+	o	+	++1)	+1)
- effectieve vraag naar verbeteringen	zie tabel nr.4					
- aantal niet te verbeteren woningen	o	+	o	o	++	+
9. Rente)zie voor een uitwerking van variant					
10. Kapitaalmarkt)4 bijlage 0 van het Centraal Plan-					
11. Inflatie)bureau					
12. Economische groei)					
13. Werkgelegenheid	zie tabel nr.4					
14. Inkomensverdeling						
- scheefheid tertiaire inkomensverd.	++	o	o	+	++	+
- marginale druk	--	o	o/+2)	-/+2)	--	-
15. Effecten op andere beleidsterreinen en op lagere overheden:						
- niveau woonvoorzieningen in stadsvernieuwingsgebieden	o	-	o	-	--	-
- beleidsruimte gemeenten:						
a) financieel	o	-	o	-	--	-
b) regelgeving	o	o	o/+	o/+	+	o/+
- apparaatskosten:						
a) gemeenten	o	o	+	+	++	+
b) rijksoverheid	o	o	o	o	--	-
- realisatie ruimtelijke ordeningen verstedelijkingsdoelstellingen	zie par. 8.4.3.1., punt c					
- aantal huurgeschillen voor rechterlijke macht	o	o	+	+	++	++
- mogelijkheid zelfstandig wonen bejaarden	--	-	o	-	--	-
16. Effecten op wetgeving e.d.	zie par. 8.4.3.3., punt d					
17. Effecten op de structuur van de bouw- nijverheid:						
- stabiliteit (incl. researchcapaciteit)	o/-	-	o	-	--	--
- kansen vrije sectorbouw	o	+	o	+	++	+
o = geen effect - = minder + = meer	1) afh. van reactiesnelheid markt- partijen 2) i.g.v. toepassing afkoopsoom					

Het is voor de werkgroep niet mogelijk gebleken om voor alle varianten een voldoende diepgaande uitwerking te geven van de effecten op rente, kapitaalmarkt, inflatie en economische groei. Ook valt op te merken dat er geen gevoeligheidsindicatie van de effecten heeft kunnen plaatsvinden, noch is de structuur van de bouwnijverheid onderwerp van nadere studie geweest met uitzondering van het onderpunt 17 van tabel 6 vermelde.

Ten aanzien van de effecten bij de liberalisatie-variant A valt nog het volgende op te merken. Naar verwachting zal de invoering van de in de liberalisatie-varianten opgenomen maatregelen op korte-termijn leiden tot fricties als gevolg van een niet onmiddellijke aanpassing van de huidige prijs-en marktverhoudingen; op langere termijn zal de markt naar een nieuw evenwicht (andere prijzen, ander aanbod, andere vraag, andere aanbieders) tenderen. Het op deze wijze functionerende prijsmechanisme zorgt er voor dat er niet een door subsidiëring en regelgeving beïnvloede afweging plaatsvindt tussen vervanging en verbetering of tussen het bouwen boven danwel beneden een (stichtings)kostengrens of tussen het bouwen in de stad of in de concurrerende omgeving. Door deze vermindering van overheidsbeïnvloeding is een aantasting van keuzemogelijkheden voor de bewoner niet uitgesloten, daar dit geen punt van overheidszorg meer uitmaakt. Tegenover de mogelijkheid in de liberalisatievariant A van grotere fluctuaties dan in de andere varianten staat het vermijden van de extra kosten van objectsubsidies voor de rijksoverheid in perioden van hogere rente. Vooral in deze liberalisatievariant A zal een steeds groter deel van de produktie (nieuwbouw, verbetering/onderhoud) gerealiseerd moeten worden in kleine projecten, uiteraard rekening houdend met de lokale woningmarkt. Hoe al deze processen zich daadwerkelijk zullen gaan voordoen is moeilijk te voorspellen. Er zal een ander marktbeeld ontstaan dan wij nu gewend zijn.

b. Effecten op de inkomensverdeling.

Het wegvallen van subsidies a.g.v. toepassing ineens van de in de varianten opgenomen maatregelen komt uiteraard op korte termijn het hardst aan bij diegenen die nu de meeste subsidies ontvangen, waaronder velen met lagere inkomens, vooral indien zij hun woonconsumptie-volume op peil (willen) houden. Aangezien subject-subsidies vooral ten goede komen aan de lager inkomensgroepen komen eventuele bezuinigingen op deze subsidies ten laste van die inkomensgroepen. Objectsubsidies zijn meer gelijkmatig verdeeld over de inkomensgroepen van minimum tot modaal zodat zich daar meer gelijkmatige inkomenseffecten zal voordoen dan bij beperking van subject-subsidies. Juist bij maatregelen die vooral gevolgen hebben voor de lagere inkomensgroepen kunnen aanzienlijke weglekeffecten optreden waar (gedeeltelijke) compensatie voor de woonuitgavenstijging plaatsvindt (bv. RWW; studiefinanciering). Als gevolg van het doorvoeren van de genoemde mogelijke maatregelen zullen herverdelingsprocessen ontstaan. Zoals reeds eerder al aangegeven is, hangt het e.e.a. sterk af van de mate waarin de in de varianten voorgestelde maatregelen gefaseerd kunnen of zullen worden ingevoerd.

c. Ruimtelijke ordening-aspecten

Bij de uitwerking van beleidsvarianten zijn geen voorstellen gedaan met betrekking tot het ruimtelijke ordeningbeleid. Het R.O.-beleid blijft derhalve in alle varianten via bestaande regelgeving de randvoorwaarden stellen met betrekking tot de locaties bestemd voor woningbouw. Niettemin hebben de opgenomen varian-

ten en met name de liberalisatievariant A een effect op de ruimtelijke ordening doordat de maatregelen m.b.t. de objectsubsidies, m.n. bijdragen die het mogelijk maken op plaatsen met relatief hoge bouwkosten te bouwen, het wonen in stadsvernieuwingsgebieden en "dure" uitleggebieden bij de grote steden relatief onaantrekkelijk maken. Immers doordat excessieve kosten daar niet meer worden vergoed wordt het wonen er fors duurder zonder dat daar meer woningkwaliteit tegenover staat. De keuze voor het wel of niet stedelijk willen wonen wordt daardoor derhalve beïnvloed. De ruimtelijke orderingsdoelstellingen blijven vrijwel onaangetaast in de varianten indien en voorzover bovenbedoelde bijdragen worden gehandhaafd voor het betrokken aandeel van de nieuwbouw.

Gelet op de relatie tussen het volkshuisvestingsbeleid en het ruimtelijke beleid zoals uiteengezet in de Structuurschets Stedelijke Gebieden (1985-90) zullen lagere programma's van invloed kunnen zijn voor die taakstellingen welke al tot in de '90-er jaren lopen en daarmee een belemmering vormen voor de uitvoering van de verstedelijkingsbeleid.

Als gevolg van lagere bouwprogramma's kunnen in de diverse varianten uiteenlopende tijdelijke overschotten aan bouwgronden ontstaan door discontinuïteit in de bouwnijverheid.

d. Dereguleringsaspecten

De aspecten betreffende (de)regulering komen het meest markant tot uitdrukking bij de doorstromingsvariant en de liberalisatievariant A en in mindere mate bij de Liberalisatievariant B.

Bij de doorstromingsvariant (en de gemengde variant) is sprake van de introductie van een nieuwe publiekrechtelijke regeling welke het gebruik van een tijdelijke huisvestingsvergunning door gemeenten mogelijk moet maken. Dit leidt tot een (beperkte) toename van regulering d.m.v. het gemeentelijk toewijzingsbeleid enerzijds, en anderzijds een afname aan rijksregulering inzake huurbescherming.

Inherent aan de liberalisatievariant A (en in mindere mate aan de liberalisatievariant B) zijn naar verwachting de meest uitgebreide mogelijkheden tot deregulering en in beperktere mate decentralisatie. De met de huidige overheidsbenadering samenhangende regelgeving en centrale sturing zal in de nieuwe eindsituatie aanzienlijk zijn gereduceerd, immers het sterk reduceren van overheidsbemoeienis met de woningmarkt impliceert het nagenoeg ontbreken van marktregulering, bijv. planning- en programmeringstaken zijn overbodig geworden, alsmede huurprijscontrole, kosten/kwaliteitstoetsing e.d.. In die situatie zijn logischerwijze de resterende decentralisatie mogelijkheden beperkt.

De uitvoering van de nog beperkte financiële bemoeienis wordt aan de gemeenten toegedacht en passen in het primaat van lokale marktprocessen. Het vrijwel geheel aan de vrije marktkrachten overlaten van de woningmarkt kan afhankelijk van de lokale situatie en gemeentelijke beleidsintenties, leiden tot een intensiever gebruik van bestaande regelgeving door gemeenten, zoals een verscherpt aanschrijvingsbeleid i.v.m. bouwkundige toestand van onroerend goed.

8.4.3.4. Wijziging van wetgeving en andere reguleringen

De bij de verschillende varianten behorende wetswijzigingen zijn opgenomen in bijlage P. Het betreffen zowel wijzigingen in de door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, opgestelde regelgeving in de Huisvestingswet*, de Woonruimtetwet, de Huurprijzenwet Woonruimte, de Wet Individuele Huursubsidie*, de Woningwet, de Wet op de Huurcommissies en de Wet Geldelijke Steun Woonwagens alsook door andere Ministeries opgestelde wetsteksten te weten het Burgerlijk Wetboek, de Grondwet en het Wetboek Burgerlijke Rechtvordering.

* Er is van uitgegaan dat in de '90-er jaren deze wetten in werking zijn getreden.

BIJLAGEN

- A. Samenstelling werkgroep
- B. Specifieke taakopdracht
- C. Algemene Taakopdracht
- D. Doelstellingen
- F. Realisatie doelstellingen
- G. Wisselwerking tussen het fiscale regime en het volkshuisvestingsbeleid
- H. De situatie in de jaren negentig
- I. Het volkshuisvestingsbeleid in enkele OESO-landen
- J. Ontwikkeling uitgaven 1970-1989
- K. Uitgaven en besparingen in prijzen 1985
- L. Overzicht van de maatregelen die in de varianten zijn opgenomen
- M. Indicatie van besparingen per jaar op de subsidies per afzonderlijke maatregel t.o.v. de basisvariant in 1999
- N. Aanscherping kwaliteitskorting
- O. Macro-economische effecten op lange termijn van ombuigingen bij het huur- en subsidiebeleid: de gemengde beleidsvariant (bijdrage van het Centraal Planbureau)
- P. Schematische beschrijving van wetswijzigingen

SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP

ir. J.M. Koopman (voorzitter)	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. N. Van Donk (secretaris)	Directie van de Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
drs. G. van der Veen (adjunct-secretaris)	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. W.J. Sleddering	Kabinet van de Minister-President Ministerie van Algemene Zaken
mr. J.P.B.M. Steegh (plv.: drs. K. Buursink)	Directoraat-Generaal Binnenlands Bestuur Ministerie van Binnenlandse Zaken
drs. G.H.H. Maas	Bureau Secretaris-Generaal Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
drs. R.IJ.M. Kuipers (plv.: drs. A. Knibbe)	Directie Begrotingszaken Ministerie van Financiën
drs. A.L.M. Van Tilburg (plv.: drs. F. Roemers)	Directie van de Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
drs. H.W. Brinkers	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. R.M. de Haan	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
mr. J.A.A.A. Samson	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. J.I.R. Kindt	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. P.W.A. Veld	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

drs. W. Middelkoop Directie Algemene Economische
(plv.:drs.J.A.J. Alders) Politiek
 Ministerie van Econmische Zaken

drs. R.J. Patijn Directoraat-Generaal voor Handel,
(plv.:ir. A.J. v. Noort) Ambacht en Diensten
 Ministerie van Economische Zaken

drs. P.H.J. Van Leeuwe Directoraat voor Algemene
(plv.: drs. F.H. Budden- Beleidsaangelegenheden
 berg) Ministerie van Sociale Zaken en
 Werkgelegenheid

drs. A.C. Kipp Centrale Directie Financiële en
 Economische Zaken
 Ministerie van Welzijn,
 Volksgezondheid en Cultuur

Externe deskundigen

drs. H. van Fulpen Sociaal en Cultureel Planbureau

drs. M.M.J. Vergeer Centraal Planbureau

Huur- en subsidiebeleid in de '90-er jaren

Het vigerende huur- en subsidiebeleid dient in dit heroverwegingsonderzoek te worden gezien in het licht van de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid. Op basis hiervan dienen beleidsvarianten te worden ontwikkeld die vorm geven aan mogelijke opties voor een afnemende Rijksbemoediging met de volkshuisvesting op middellange termijn.

Onder meer dienen te worden onderzocht de mogelijke veranderingen in het huidige stelsel van object- en subjectsubsidies, waarbij zowel de rol van de rente als het zoveel mogelijk de kostprijs aan de bewoner in rekening brengen, worden betrokken.

Ook de vigerende regelgeving op het volkshuisvestingsterrein dient in het onderzoek te worden betrokken.

De te formuleren beleidsvarianten dienen een concreet tijdpad aan te geven voor de vermindering van de financiële bemoediging van het Rijk met de volkshuisvesting waarbij het tempo en de mate van de vermindering tussen de beleidsvarianten uiteen kan lopen. Bij de beleidsvarianten dienen de consequenties te worden aangegeven voor de Rijksbegroting, voor de verdeling van de woningvoorraad onder meer naar inkomensklassen van de bewoners, voor het gemiddeld huurniveau, voor de werking van de vrije markt met betrekking tot de productie en exploitatie van woningen, voor de voorziening in de woningbehoeften (kwalitatief en kwantitatief) en voor de werkgelegenheid.

Voorzittend departement: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Deelnemende departementen: Algemene Zaken; Onderwijs en Wetenschappen; Financiën; Economische Zaken; Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Algemene Taakopdracht (te beantwoorden vragen) Heroverweging 19851. Beleidsbeschrijving

- 1.1 Beschrijf het huidige beleid - in ieder geval kwalitatief en zoveel mogelijk kwantitatief - in termen van doelstellingen en instrumenten. Geef aan of de doelstellingen en/of de instrumenten in de afgelopen 10-15 jaar belangrijke wijzigingen hebben ondergaan.
- 1.2 Geef aan op welke (maatschappelijke) problemen/behoefte het beleid is gericht en beschrijf - in ieder geval kwalitatief en zoveel mogelijk kwantitatief - hoe deze problemen/behoefte zich over de afgelopen 10-15 jaar hebben ontwikkeld en welke effecten het gevoerde beleid daarop heeft gehad. Schets de verwachte ontwikkeling van de problemen/behoefte voor de komende 5 en 10 jaar bij voortzetting van het huidige beleid.
- 1.3 Geef aan - in ieder geval kwalitatief en zoveel mogelijk kwantitatief - welke effecten het beleid heeft (gehad) op andere belangrijke terreinen van overheidsaandacht, c.q. -beleid.
- 1.4 Specificeer welke collectieve uitgaven op rijksniveau met het beleid gemeend zijn geweest (inclusief uitvoeringskosten) in de jaren 1970, 1975, 1980, en welke bedragen in de (bijgestelde) begroting 1985 en meerjarenramingen tot 1989 zijn opgenomen¹⁾.

1) Het meerjarencijfer voor 1989 fungeert als financieel 'ijkpunt' ten opzichte waarvan beleidsvarianten moeten worden ontwikkeld. Bij de definitieve vaststelling van het ijkpunt dient uitgegaan worden van de situatie op 1 juni 1985. Eventuele maatregelen, c.q. voorgenomen maatregelen (bijvoorbeeld in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1986) sinds het uitbrengen van de Miljoenennota 1985, dienen in het ijkpunt te worden verdisconteerd. Wanneer het betrokken beleid een aflopend karakter heeft dan wel het uitgavniveau in 1989 volgens de meerjarenramingen om andere redenen aanzienlijk lager is dan de uitgaven in 1985, dan dient het ijkpunt in overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging mede betrekking te hebben op of afgeleid te worden van de meerjarenramingen voor tussenliggende jaren (1987 en 1988). Indien voor het desbetreffende beleidsterrein of voor bepaalde beleidsonderdelen geen meerjarenramingen beschikbaar zijn, dient te worden aangegeven welke andere officiële ramingen worden gehanteerd.

Specificeer de meerjarencijfers voor het jaar 1989 naar economische categorieën²⁾. Geef aan welke andere rijksuitgaven voor het beleid relevant zijn en specificeer de kosten die ten laste komen van de lagere overheden en van huishoudingen in de marktsector (inclusief uitvoeringskosten) voor de afzonderlijke jaren 1985-1989.

- 1.5 Geef aan in welke OESO-landen - waar de algemene maatschappelijke omstandigheden met betrekking tot het beleidsterrein vergelijkbaar zijn met die in Nederland - het beleid aanzienlijk anders is opgezet dan in Nederland. Beschrijf de belangrijkste verschillen - in ieder geval kwalitatief en zoveel mogelijk kwantitatief - in termen van doelstellingen, instrumenten, effecten en uitgaven.

2. Beleidsvarianten

- 2.1 Ontwerp 3 à 4 beleidsvarianten, die leiden tot besparingen ten opzichte van het ijkpunt, waaronder 1 alternatief dat leidt tot een besparing van tenminste 20% ten opzichte van het ijkpunt³⁾.

Bezie bij het ontwerpen van de alternatieven in ieder geval, ook indien niet bij voorbaat vaststaat dat daarmee besparingen kunnen worden bereikt:

- a. de mogelijkheden voor privatisering, deregulering en decentralisatie;
- b. de mogelijkheden voor (versterkte) toepassing van het profijtbeginsel;
- c. de mogelijkheden voor vergroting van de effectiviteit/doelmatigheid van beleid en uitvoering;
- d. de mogelijkheden voor verlaging van (de realiseringsgraad van) de doelstellingen;
- e. de mogelijkheden voor toepassing in de Nederlandse situatie van uitgavenbesparende elementen uit het beleid van de onderzochte OESO-landen.

2) Gedoeld wordt op het maken van een onderscheid tussen de volgende economische uitgavencategorieën: materiële overheidsconsumptie, personeel collectieve sector (lonen en salarissen), overheidsinvesteringen, overdrachtsuitgaven aan gezinnen, overdrachtsuitgaven aan bedrijven, en kostprijsverlagende subsidies/gebruikersbijdragen.

3) Voor omschrijving ijkpunt zie noot 1.

- 2.2 Beschrijf de beleidsvarianten - in ieder geval kwalitatief en zoveel mogelijk kwantitatief - in termen van verandering in de (realiseringsgraad van de) doelstellingen, instrumenten en effecten.
- 2.3 Geef aan - in ieder geval kwalitatief en zoveel mogelijk kwantitatief - welke effecten de varianten naar verwachting zullen hebben op andere belangrijke terreinen van overheidsaandacht, c.q. -beleid.
- 2.4 Geef aan - in ieder geval kwalitatief en zoveel mogelijk kwantitatief - welke effecten de varianten naar verwachting zullen hebben op:
- de werkgelegenheid in de kwartaire sector (zowel ten opzichte van het actuele niveau als het in de meerjaren ramingen voorziene niveau), alsmede de directe werkgelegenheid in de marktsector;
 - de inkomensverdeling (primair, secundair, tertiair);
 - de lagere overheden en huishoudingen in de marktsector.
- 2.5 Specificeer voor elk van de beleidsvarianten de besparingen⁴⁾ ten opzichte van het ijkpunt naar economische categorieën.
- 2.6 Geef aan op welke termijnen de beleidsvarianten technisch kunnen worden gerealiseerd. Beschrijf welke maatregelen (wetswijzigingen, herziening van regelingen, enz.) volgens welk tijdschema daartoe dienen te worden getroffen.
- 2.7 Specificeer voor elk van de beleidsvarianten, welke besparingen kunnen worden bereikt ten opzichte van de desbetreffende meerjarenramingen voor het huidige beleid, vanaf 1987 tot en met het eerste jaar waarin de beleidsvarianten volledig kunnen zijn gerealiseerd.

4) Bij de kwantificering van de besparing dient de zgn. bruto-benadering te worden toegepast, d.w.z. dat indirecte gevolgen voor het budget (belastingopbrengsten, sociale premies, werkloosheidsuitkeringen, enz.) buiten de kwantificering blijven. Extra inkomsten uit hoofde van toepassing van het profijtbeginnsel vallen niet onder de hier bedoelde indirecte gevolgen en dienen derhalve wel te worden meegenomen in de kwantificering van de toepassing.

Doelstellingen

In 2.1 is het grondwetsartikel genoemd en is in grote trekken aangegeven welke invulling aan de algemene doelstelling ("voldoende woongelegenheden") gegeven wordt. Daarop aansluitend wordt hieronder aangegeven hoe die hoofd-doelstellingen verbijzonderd kunnen worden en wordt aangegeven in welke wetten en beleidsstukken aan die doelstellingen vorm wordt gegeven. Daarbij worden de doelstellingen gegroepeerd naar drie hoofdgroepen. De doelstellingen zijn in 1980 opgesteld. Ieder kabinet heeft hieraan een invulling gegeven afhankelijk van de omstandigheden. Naast deze doelstellingen zijn nog enige andere in het beleid herkenbare doelstellingen opgenomen zoals het streven naar continuïteit in de bouwproductie (Meerjarenplannen Regeerakkoord) en een evenwichtig beleid t.a.v. koop- en huursector en bevordering eigen woningbezit (Regeerakkoord).

I Woonlasten: subsidiëring en financiering

- a. Bevorderen dat woonvoorzieningen tot stand worden gebracht tegen zo laag mogelijke kosten (zie IIg).
- b. Bevorderen van een voldoende verband tussen huurprijs en kwaliteit van woonvoorzieningen (Huurprijzenwet woonruimte, Huurbrief, Woningwet, Beschikking Geldelijke steun Huurwoningen 1975).
- c. Bevorderen dat de vraag naar een woonvoorziening, die meer in overeenstemming is met de behoefte, wordt geactiveerd (Meerjarenplan Woningbouw).
- d. Bevorderen van de betaalbaarheid van het wonen voor bepaalde inkomensgroepen (Individuele huursubsidie: wetsvoorstel is ingediend, Woningwet, Beschikking Geldelijke steun Huurwoningen 1975).
- e. Bevorderen van een prijsniveau van woonvoorzieningen dat ook recht doet aan die maatschappelijke processen die niet voldoende in de marktprocessen doorwerken (Meerjarenplan Woningbouw, Huurbrief).

II Volume en kwaliteit

- a. Bevorderen dat op de juiste tijd voldoende woningen beschikbaar zijn (Meerjarenplan Woningbouw).
- b. Bevorderen van de verscheidenheid in het aanbod van woonvoorzieningen (Meerjarenplan Woningbouw).
- c. Bevorderen dat bestaande woonvoorzieningen tenminste voldoen aan minimale kwaliteitseisen (Woningwet, technische subsidievoorwaarden, bouwbesluit: in voorbereiding)
- d. Bevorderen dat nieuwe woonvoorzieningen voldoen aan eigentijdse eisen (als IIc).
- e. Bevorderen dat bouwprogramma's en plannen op het gebied van de volkshuisvesting op nationaal, regionaal en lokaal niveau worden afgestemd op de onderling verschillende woonbehoefte van alle groepen inwoners (Meerjarenplan Woningbouw, Planning- en Programmering-procedure).
- f. Bevorderen continuïteit bouwproductie (Meerjarenplan Woningbouw, subsidieregelingen).
- g. Bevorderen dat woonvoorzieningen tot stand worden gebracht tegen zo laag mogelijke kosten (Meerjarenplan Woningbouw, subsidievoorwaarden, Actieprogramma Goedkoper Bouwen).
- h. Bevorderen van een juiste plaatskeuze van woningen (Meerjarenplan Woningbouw).

III Woonruimteverdeling, doorstroming en beheer

- a. Bevorderen van een billijke toewijzing van woonruimte (Woonruimtetwet en -beschikking, Huisvestingswet: in voorbereiding).
- b. Bevorderen van doorzichtigheid op de voor de volkshuisvesting relevante deelmarkten (woningbouw, verhuur- en verkoopmarkt) - (zie IIIa).
- c. Een evenwichtig beleid t.a.v. de woonlasten in huur- en koopsector.
- d. Bevordering eigen woningbezit.

1. Inleiding

In deze bijlage wordt per groep van doelstellingen het instrumentarium beschreven. Bedacht moet worden dat instrumenten vaak meerdere doelstellingen dienen. De onderstaande indeling is dan ook gebaseerd op de voor het instrument belangrijkste groep van doelstellingen.

2. GROEP I: WOONLASTEN : Financiering en subsidiëring

Bij deze groep worden afzonderlijk de volkshuisvestingsinstrumenten beschreven aan de hand van de volgende woningcategorieën:

- Objectsubsidies: - huursector nieuwbouw
- koopsector nieuwbouw
- vrije sector met éénmalige bijdrage
- huursector verbetering
- woonwagengewoners
- warmte-isolatie
- Subjectsubsidies:- individuele huursubsidie
- huurgewenningsbijdragen

2.1 Beschrijving van het objectsubsidie-instrumentarium

2.1.1 De Huursector: nieuwbouw

Bij de subsidiëring van de huurwoningsector geldt een sluitende exploitatie gedurende een bepaalde periode als uitgangspunt. De totale lasten die daarmee gemoeid zijn kunnen niet worden ontgaan, zij kunnen slechts verschillend in de tijd worden gespreid en verschillend over de betrokkenen worden verdeeld.

De verdeling over de betrokkenen, i.c. de huurder en de overheid, wordt voor nieuw te bouwen huurwoningen in eerste instantie bepaald door de huurtabel behorende bij de Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975. De huurtabel geeft aan welk percentage van de subsidiabele stichtingskosten - lager naarmate de woning groter is en hoger naarmate de stichtingskosten hoger zijn - door de verhuurder aan de huurder in rekening moet worden gebracht.

Voor de Randstad, de vier grote steden en aangewezen gebieden gelden aparte huurregimes, waarbij de subsidiëring hoger is (vergelijkingshuren, stadsvernieuwingsaftrek e.d.). De vraaghuur wordt vastgesteld door de Minister van VROM. Elk half jaar wordt bezien in hoeverre de huurtabel aanpassing behoeft op grond van de bouwkostenontwikkeling. Deze aanpassingen veranderen in principe niet de verhouding van kosten op te brengen door de huurder en die op te brengen door de overheid. Daarnaast kunnen incidenteel aanpassingen plaatsvinden die die verhouding wel veranderen. Die aanpassingen vinden plaats in een financieel- en sociaal-economische context waaraan de aanpassingen worden getoetst.

Uitgangspunt bij de financiering en subsidiëring is een sluitende exploitatie over een bepaalde periode. De subsidie wordt bepaald door de kostprijs verminderd met de huuropbrengst.

Als kosten worden beschouwd: rente en aflossing van de initiële investering; variabele exploitatiekosten bestaande uit onderhoudskosten, beheers- en administratiekosten en huurderiving en constante lasten.

Als opbrengsten worden beschouwd de door de huurder te betalen vraaghuur.

Tot 1975 werd de kostprijs bepaald door de annuïteit plus de exploitatielasten, conform de zogenaamde traditionele kostprijsmethode. Bij deze methode werd geen rekening gehouden met toekomstige hogere huuropbrengsten. Daardoor konden na verloop van tijd exploitatie-overschotten ontstaan. In dat systeem kan dan ook niet worden uitgesloten, dat over de exploitatieperiode als geheel meer subsidie werd uitbetaald dan voor een sluitende exploitatie noodzakelijk was. Om die reden werd in 1975 overgestapt op het zogenoemde dynamische kostprijsstelsel. Omdat in dat stelsel wel rekening wordt gehouden met toekomstige hogere huuropbrengsten kan de kostprijsuur bij aanvang in het algemeen lager worden vastgesteld dan bij de traditionele methode. Slechts indien in het dynamische kostprijsstelsel onder meer wordt verondersteld, dat de huuropbrengsten in de toekomst niet zullen stijgen, wordt de subsidie-uitkomst gelijk aan die bij de traditionele methode. Omdat in het algemeen de dynamische kostprijs lager is bepaald dan de kostprijs conform de traditionele methode, ontstaan er in de eerste jaren kastekorten. Deze tekorten (liquiditeitstekorten) worden bijgefinancierd waardoor de uitstaande schuld de eerste jaren stijgt. Voor woningen die worden gefinancierd met rijksleningen (woningwetwoningen) verschijnen de liquiditeitstekorten op de begroting. Voor woningen die worden gefinancierd met kapitaalmarktleningen (woningen van non-profit instellingen - leningen kunnen van rijkswege worden gegarandeerd - en van beleggers) wordt het liquiditeitstekort voor rekening van de financier genomen. Wanneer de opbrengsten de lasten overschrijden kan worden afgelost. De dynamische kostprijs wordt bepaald, door een aantal variabelen:

- de rente (het rendement);
- de stijging van de variabele lasten en de hoogte daarvan in het 1e jaar;
- de huurstijging;
- het vaste lasten percentage.

Het rentepercentage wordt per gunning vastgesteld en geldt voor een tijdvak van 10 jaar. Daarna vindt herziening plaats.

Jaarlijks wordt de ingeschatte waarde, met betrekking tot de huurstijging en de stijging van de variabele lasten, getoetst aan de werkelijke ontwikkeling, op grond waarvan voor de subsidiebepaling correcties kunnen plaatsvinden. Hierdoor wordt nimmer meer, noch minder subsidie verstrekt dan voor een sluitende exploitatie noodzakelijk is.

Omtrent de werkelijke ontwikkeling van de huurparameter (de trendmatige huurverhoging) informeert de Minister, ingevolge art. 39 van de Huurprijzenwet woonruimte (uit 1979), te samen met het overige te voeren huurbeleid, jaarlijks de Kamer. De hoogte van deze trend is afhankelijk van de bouwkosten-, exploitatielastenstijging en de budgettaire randvoorwaarden.

Tevens wordt tegelijkertijd het boventrendmatige huurstijgingspercentage bepaald.

Het harmonisatiebeleid is erop gericht de huren in de voorraad in overeenstemming te brengen met de kwaliteit van de woningen, uit te drukken in het aantal woningwaarderingpunten. De norm voor de verhouding huur/puntental werd in 1977 afgeleid uit de nieuwbouw. Het gemiddelde huurniveau van woningwetwoningen gebouwd in de vijf voorgaande jaren werd de norm voor de minimaal redelijke huur. Hierbij scoorden de nieuwbouwwoningen 140 punten. De gevonden huurprijs-per-punt werd als norm voor alle woningen gebruikt. Ieder jaar wordt vervolgens de minimaal redelijke huur verhoogd.

Nieuwbouwwoningen en verbeterde woningen krijgen de eerste vijf jaar een verplichte huurverhoging die gelijk is aan het trendmatige percentage en vallen pas daarna onder het systeem van bindende niet-verplichte huuraanpassingen op basis van het woningwaarderingstelsel.

Bij het bepalen van de gewenste kwaliteithuur verhouding wordt gekeken naar de ontwikkeling in de nieuwbouw.

Woningwetwoningen worden gefinancierd met rijksleningen. De overige woningen in de huursector worden met kapitaalmarktleningen gefinancierd. Door non-profitinstellingen aange trokken leningen kunnen van rijkswege worden gegarandeerd.

2.1.2 De koopsector: nieuwbouw

In de koopsector worden conform de Beschikking geldelijke steun eigen woningen 1984 twee subsidie categorieën onderscheiden: de premiekoop A-sector en de premiekoop B-sector.

Het onderscheid wordt gevormd doordat in de premiekoop A-sector de subsidiëring vooral gericht is op het bereikbaar en dus betaalbaar maken van de woningen ook op de langere termijn, met name voor de lagere inkomens, terwijl in de premiekoop B-sector de subsidiëring veel meer is gericht op initiële koop-stimulering.

De premiekoop A-sector vloeit in feite nog voort uit de regeling voor beschutte sfeer-woningen uit 1975. Voor deze woningen konden destijds rijksleningen worden verstrekt. De woningcorporatie fungeerde als opdrachtgever en hield na dien een begeleidende taak.

In beide sectoren worden jaarlijkse bijdragen verstrekt en in beide sectoren gelden maximum inkomensgrenzen voor het gezamenlijke inkomen.

In 1984 is de regeling gewijzigd waarbij in zowel de A- als de B-sector is overgegaan van aflopende jaarlijkse bijdragen naar een inkomensafhankelijke netto contante waarde met vaste bijdrage in de A-sector en een gelimiteerd aantal constante bijdragen in de B-sector.

In de premiekoop A-sector wordt de netto contante waarde van de reeks van jaarlijkse rijksbijdrage, constant vooraf bepaald. De omvang daarvan is afhankelijk van het inkomen, dat periodiek wordt getoetst. Het aantal jaren dat de jaarlijkse bijdrage wordt verstrekt, is afhankelijk van de rente, gegeven de netto contante waarde.

De lasten worden op deze manier gedurende de gehele looptijd van de hypotheek gereduceerd.

Aan de opvolgende eigenaar-bewoner in de premiekoop A-sector kunnen in principe de resterende jaarlijkse bijdragen tot een maximum van 5, worden uitgekeerd.

In de premiekoop B-sector wordt afhankelijk van de stichtingskosten 5,4,3 of 2 maal een jaarlijkse bijdrage uitgekeerd. Hoe hoger de stichtingskosten, hoe minder subsidie.

Koopwoningen, zowel bij nieuwbouw als in de bestaande voorraad, worden in het algemeen gefinancierd met hypothecaire leningen. Teneinde 100%-financiering mogelijk te maken kunnen gemeenten de lening garanderen. Mits voldaan wordt aan de regeling terzake neemt het rijk voor 50% deel in de verliezen die voor de gemeente uit de garantieverlening kunnen voortvloeien.

2.1.3 De vrije sector met éénmalige bijdrage

Met ingang van 1 januari 1984 werd een nieuwe subsidie categorie geïntroduceerd: de vrije sector-woningen met éénmalige bijdrage. Voor deze woningen, met in principe lage stichtingskosten, wordt een bijdrage ineens van f 6.500,- aan de eigenaar betaald. De woningen kunnen zowel huur- als koopwoningen zijn (realisatie in 1984: 50% huur en 50% koop).

2.1.4 De huursector: verbetering

Voor het treffen van voorzieningen aan woningen van gemeenten en toegelaten instellingen (inclusief het aangekochte bezit) wordt onderscheid gemaakt tussen voor- en na-oorlogse woningen. De kosten van voorzieningen (woontechnisch dan wel bouwtechnisch) aan vooroorlogse woningen mogen niet meer bedragen dan 80% van de kosten van vergelijkbare nieuwbouw. Voor de naoorlogse woningen is dat 50%. Afhankelijk van de hoogte van de verbeteringskosten t.o.v. de kosten van vergelijkbare nieuwbouw wordt per schijf een huurverhoging van 1,2 of 3% toegepast.

De huren worden jaarlijks met de trend verhoogd. In aangewezen gebieden geldt een halvering van het huurharmonisatietempo voor verbeterde en gebouwde woningen.

is bepalend voor het bedrag dat de gesubsidieerde zelf tenminste dient bij te dragen in de huur. Dit is de zogenaamde normhuur die toeneemt naarmate het inkomen hoger is. Jaarlijks worden de normhuurbedragen, evenals het maximale huurbedrag waarbij nog subsidie kan worden verkregen, verhoogd met het percentage van de trendmatige huurverhoging. Het in de regeling toegepaste stelsel van kwaliteitskorting leidt er voorts toe dat doorgaans niet het gehele verschil tussen de verschuldigde huur en de normhuur wordt weggesubsidieerd, doch dat de betrokkene zelf meer bijdraagt in de huur, naarmate deze hoger is.

De werkingssfeer van het instrument was in het begin van de jaren zeventig beperkt tot huurders van bepaalde -recentgebouwde- woningen. De Beschikking individuele huursubsidie, die met ingang van 1 juli 1975 de Beschikking aanvullende huursubsidie verving, bracht voortaan alle huurders van woningen inclusief bijstandsontvangers, die tot dan toe waren uitgesloten, voor individuele huursubsidie in aanmerking.

Met ingang van 1 april 1976 kwam daarin wijziging en werd individuele huursubsidie ook voor alleenstaanden jonger dan 30 jaar mogelijk, zij het met eigen grenzen voor de huursubsidie en het inkomen en met een afzonderlijke tabel voor het berekenen van de bijdrage.

Tevens kwam een wijziging tot stand, waardoor naast huurders van woningen voortaan ook huurders van wooneenheden voor individuele huursubsidie in aanmerking konden komen. Voorts werden duurzaam samenwonenden gelijk gesteld aan gehuwden.

Per 1 juli 1981 werd besloten tot een structurele verhoging van de normhuurquoten met 0,25 procentpunt voor huurders met een minimum- en met 0,50 procentpunt voor huurders met een modaal inkomen.

Voorts werd een nauwere afstemming van de huurgewenningsregeling op het huursubsidiestelsel tot stand gebracht.

Per 1 juli 1983 vonden een drietal ingrijpende aanpassingen plaats.

Ten eerste de methodiek van de jaarlijkse bijstelling van de subsidietabellen. Conform het regeerakkoord werden de normhuurquoten voortaan zodanig aangepast, dat de individueel gesubsidieerde huurders een huurstijgingspercentage ervaren dat gelijk is aan het trendmatig huurstijgingspercentage van niet gesubsidieerde huurders.

Voorts werd de hoogte van de subsidie voortaan gebaseerd op de som van de gezamenlijke inkomens. Derhalve niet meer aanvrager en partner, maar ook inwonende verdienende kinderen. Vervolgens werd de progressie van de aan de subsidietafel ten grondslag liggende normhuurquoten gewijzigd, waardoor een verlaging optrad van het maximum inkomen waarbij nog subsidie werd verleend.

Per 1 juli 1984 vonden opnieuw ingrijpende aanpassingen plaats:

Het verschil tussen de annuïteit van de subsidiabele kosten en de huurverhoging wordt voor voor-oorlogse woningen volledig gesubsidieerd. Voor na-oorlogse woningen wordt een bijdrage ineens verstrekt van $\frac{1}{3}$ van de kosten.

Voorzieningen aan vooroorlogse woningen van gemeenten en toegelaten instellingen kunnen met rijksleningen worden gefinancierd. Voorzieningen aan na-oorlogse woningen kunnen worden gefinancierd uit eigen middelen, danwel met kapitaalmarktleningen die door de stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw kunnen worden gegarandeerd.

Voor particuliere huurwoningen geldt sinds 1 januari 1985 hetzelfde subsidie- en huurverhogingsregiem. Indien er evenwel tevens sprake is van fiscale faciliteiten, wordt het subsidiebedrag bepaald op 80% van het oorspronkelijke subsidiebedrag.

Eerst in het begin van de jaren zeventig werd instrumentarium ontwikkeld om tot rehabilitatie van woningen te komen. Daarvoor was er sprake van sanering en reconstructie. Bij de invoering van de Huurprijzenwet Woonruimte in 1979 werd bepaald dat de huurverhoging bij ingrijpende verbetering niet meer afhankelijk was van de overeenkomst tussen huurder en verhuurder (op basis van door de Minister gestelde marges) maar door de Minister zou worden vastgesteld.

2.1.5 Woonwagenbewoners

Voor de woonwagenbewoners bestaan een aantal instrumenten. Het rijk draagt bij in het oprichten en instandhouden van woonwagencentra, evenals in de inrichtingskosten voor een standplaats. Daarnaast worden leningen en garanties voor de aanschaf van woonwagens, bijdragen bij verhuizing en ont-ruiming en jaarlijkse bijdragen aan eigen woonwagens verstrekt.

2.1.6 Warmte-isolatie

Voor het isoleren van bestaande woningen en het treffen van energiebesparende voorzieningen aan verwarmingsinstallaties kan aan de eigenaar van een huurwoning een rijksbijdrage worden verleend van $\frac{33}{3}$ of 50% van de kosten die gemiddeld per woning niet meer dan f 10.000,-- mogen bedragen.

2.2 **Beschrijving van het subjectsubsidie-instrumentarium**

2.2.1 Individuele huursubsidie

De individuele huursubsidiëring is gericht op het betaalbaar maken van woonruimte voor huurders. De bijdrage wordt jaarlijks vastgesteld aan de hand van de hoogte van verschuldigde huur en de hoogte van het gezamenlijk inkomen van de aanvrager, diens eventuele partner en/of overige huisgenoten, mits huur en inkomen een bepaald maximumbedrag niet overschrijden. De hoogte van het gezamenlijk inkomen

- verlaging maximumhuurgrens van f 735,- naar f 650,-;
- verscherping van het systeem van kwaliteitskorting (bij een hogere huur past een hoger bedrag aan zelf te betalen huren);
- verruiming inkomensbegrip: inkomen van aanvrager, partner en huisgenoten is bepalend, waarbij voor huisgenoten een franchise van f 7.000,- geldt;
- invoering van een afzonderlijke subsidietabel voor alleenstaanden van 23 jaar en ouder.

2.2.2 Huurgewenningsbijdragen

Wanneer een huurder vanwege stadsvernieuwingsactiviteiten of woningverbetering een huurstijging van tenminste f 50,- per maand ondergaat, kan hij voor een huurgewenningsbijdrage in aanmerking komen, mits het inkomen van de betrokkene een bepaald maximumbedrag niet overschrijdt.

De hoogte van deze in de tijd aflopende bijdrage is afhankelijk van de huursprong. Bedraagt deze niet meer dan f 100,- per maand dan wordt gedurende drie jaar een bijdrage toegekend die in die jaren achtereenvolgens 60, 40 en 25 procent van de huursprong bedraagt. Wanneer de huursprong meer dan f 100,- per maand bedraagt, wordt gedurende 5 jaar achtereenvolgens 90, 70, 50, 30 en 10 procent van het huurverschil gesubsidieerd.

Met ingang van 1 juni 1980 is de werkingssfeer van het instrument aanzienlijk ingeperkt, doordat de tot dan bestaande mogelijkheid om voor een huurgewenningsbijdrage in aanmerking te komen in geval van vrijwillige doorstroming buiten het kader van de stadsvernieuwing, kwam te vervallen.

3. GROEP II: VOLUME EN KWALITEIT

Bij de doelstellingen t.a.v. volume en kwaliteit gaat het in hoofdzaak om het inhalen van het woningtekort, bij een gegeven huishoudensgroei, en de kwaliteitsachterstand van bestaande woningen.

De daarvoor beschikbare instrumenten betreffen het nieuwbouwen verbeterprogramma (onderscheiden in voor- en na-oorlogs), de differentiatie daarin naar soort en plaats plus bijbehorende streefgemiddelden danwel maxima voor de kosten daarvan en budgetafspraken. Sinds 1980 wordt per provincie gewerkt met streefgemiddelden voor de bouw van woningen in de sociale huursector. Sinds 1985 worden meerjarige toezeggingen gedaan in de vorm van voorlopige contingenten. Dit mede ter bevordering van de continuïteit in de bouwproductie.

De verdeling van het landelijk programma, resulterend in contingenten te bouwen en te verbeteren woningen, in grote lijnen op de wijze die nu wordt gehanteerd, dateert van het eind van de zeventiger jaren. In de jaren daarvoor werd er niet of nauwelijks gecontingenteerd en was er slechts een zwakke relatie tussen planning en realisatie van de woningbouw. Nog eerder werd er weer wel gecontingenteerd, soms met inschakeling van het provinciale bestuur (wederopbouw-periode) soms direct van rijk naar gemeente.

Kwaliteitseisen t.a.v. de nieuwbouw zijn vastgelegd in de bouwverordening (krachtens de Woningwet) die de gemeente hanteert. De regering heeft het voornemen een Bouwbesluit in de Woningwet vast te leggen. De voorwaarden die aan de verbetering van huurwoningen ten grondslag liggen zijn beschreven in de verbeteringsregelingen waarbij onderscheid is gemaakt naar woon- en bouwtechnische gebreken. Relevant in dit verband is de door het Rijk in de woningwetsfeer (nieuwbouw en verbetering) uitgevoerde toetsing van de kosten-kwaliteitsverhouding en het actieprogramma goedkoper bouwen.

Vanaf de beginjaren '60 vond de toetsing van de bouwkosten van de sociale woningbouw plaats aan de hand van de zgn. BBW-methode (berekening van de bouwkosten van woningen en wooneenheden). Daarbij was sprake van referentie van een bepaalde standaard. Het totaal van afwijkingen van deze standaard werd afgewogen tegen de bij de standaard behorende acceptabele kosten. Aldus werd een inzicht verkregen in de bovengemiddelde kwaliteit en daarmee in de kwaliteitsontwikkeling.

Vanaf 1977 is geleidelijk begonnen met het maken van zgn. budgetafspraken. Belangrijk kenmerk hiervan is dat de plantoetsing niet meer door het Rijk geschiedt maar door de gemeenten.

In 1984 is dit verder uitgebouwd in het NKBS (Norm kostenbudgetsysteem), waarmee de bouwkosten exclusief de grondkosten zijn vastgelegd binnen een aantal variabelen. De woninggrootte en de diverse kopkostenfactoren bepalen de toelaatbare bouwkosten. Het systeem vigeert in 23 proefgemeenten.

De grondkosten bepalen samen met de bouwkosten de stichtingskosten. De grondkostenbepaling van de gesubsidieerde woningbouw geschiedt door het rijk op basis van toegestane grondkostennormbedragen. De methodiek van de grondkostenberekening vindt plaats volgens een methode die in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten tot stand is gekomen. Een ontwikkeling gericht op verdere standaardisatie van de grondkosten is gaande.

Systematische verbetering van complexen woningen van woningcorporaties is eerst sinds het begin van de jaren zeventig geleidelijk aan op gang is gekomen. De verbetering van aangekocht ex-particulier bezit is eerst omstreeks 1975 gestart. De verbetering van na-oorlogse woningen heeft bij het op gang

brengen van de woningverbetering aanvankelijk een lagere prioriteit gekregen, doch dat is sinds enkele jaren veranderd. Nu op een breed front ervaring is opgedaan met woningverbetering en de woningverbeteringsprogramma's het huidige peil hebben bereikt, is het van groot belang dat de bewaking van de relatie tussen kosten en kwaliteit adequaat plaatsvindt. Voor de meeste gemeenten worden de plannen afzonderlijk door het rijk geboekt. In de proefgemeenten decentralisatie zijn de gemeenten in hoge mate zelf verantwoordelijk voor de afweging tussen kosten en kwaliteit.

Via de bepaling dat bij naoorlogse woningen binnen 25 jaar en bij voor-oorlogse woningen binnen een termijn corresponderend met de investering geen sprake meer kan zijn van verdere rijkssteun, wordt gepoogd een optimale investering te bevorderen.

4. GROEP III: WOONRUIMTEVERDELING, DOORSTROMING EN BEHEER

De instrumenten zijn per wettelijke regeling opgesomd - niet limitatief -, eerst de instrumenten in het kader van de woonruimteverdeling in algemene zin, vervolgens de instrumenten meer specifiek gericht op doorstroming.

4.1 Woonruimteverdeling in algemene zin

4.1.1 Woonruimtetwet 1947

a. De woonruimtevergunning

Voor het ingebruik nemen van zelfstandige woonruimte met een huur/koopprijs beneden een bepaalde grens is een vergunning vereist.

b. Vordering

De bevoegdheid van burgemeester en wethouders om ter bevordering van een doelmatige verdeling van woongelegenheden in de gemeente het gebruik te bevorderen van gebouwen, al of niet bewoonde woningen of gedeelten daarvan om te dienen als woonruimte. Op grond van de jurisprudentie is vordering alleen mogelijk voorzover het distributiewoonruimte betreft.

De Woonruimtetwet 1947 is tussen 1969 en 1973 in grote delen van ons land, waar sprake was van een redelijk evenwicht op de woningmarkt, buiten werking gesteld. In 1974 is de wet zodanig gewijzigd, dat de mogelijkheid is gecreëerd de wet op verzoek van de gemeenteraad geheel of gedeeltelijk of voor bepaalde categorieën woningen van of buiten toepassing te verklaren. In verschillende gemeenten is na 1974 de wet wederom van toepassing verklaard.

Bovendien deed het systeem van de door de Minister vastgestelde huur- en koopprijsgrenzen zijn intrede, terwijl de vergunning voor onzelfstandige woonruimte werd afgeschaft. Overigens zullen na inwerkingtreding van de "eerste fase" van de Leegstandwet (zie onder 2) ook gemeenten, waar thans de Woonruimtetwet 1947 niet van toepassing is, weer over de vorderingsbevoegdheid kunnen beschikken en kunnen ook woningen boven de distributiegrens worden gevorderd.

4.1.2 Leegstandwet

De toegenomen aandacht voor bestrijding van - vooral speculatieve - leegstand heeft in 1981 geleid tot de Leegstandwet, een wet die gemeenten verplicht een register in te richten van leegstaande woningen en gebouwen aan de hand waarvan een beslissing moet worden genomen omtrent vordering. Voorts geeft de wet burgemeester en wethouders de mogelijkheid eigenaren van bepaalde woningen vergunning te verlenen tot het tijdelijk verhuren van woonruimte. De Leegstandwet is vanwege de hoge uitvoeringskosten voornamelijk niet in werking getreden. Bij de Eerste Kamer is thans een wetsvoorstel aanhangig dat een gefaseerde invoering van deze wet mogelijk moet maken. De bepalingen met betrekking tot tijdelijke verhuur en vordering zullen na aanvaarding van dit wetsvoorstel op korte termijn inwerking treden.

4.1.3 Woningwet

a. Regeling rijksvoorkeurswoningen

Op grond van deze regeling dient tien procent van de te bouwen woningwetwoningen en -eenheden in beginsel ter beschikking te blijven van woningzoekenden wier spoedige huisvesting tot onderwerp van rijkszorg wordt gerekend (a. ambtenaren van het Rijk, NS en PTT en b. rijksgenoten, asielgerechtigden, vluchtelingen en Molukkers).

b. Splitsingsvergunning

In 1974 werd het splitsen van een recht op een bestaand gebouw in appartementsrechten aan een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders gebonden. De regeling heeft slechts betrekking op gebouwen die vóór een bepaald tijdstip tot stand gekomen zijn in bepaalde door de Kroon aan te wijzen gemeenten en heeft tot doel het ontstaan van rechten op appartementen die niet voldoen aan redelijk te stellen eisen wat betreft indeling of staat van onderhoud zoveel mogelijk tegen te gaan. Onlangs heeft de Staten-Generaal een initiatief-wetsvoorstel aanvaard, dat het mogelijk maakt de splitsingsvergunning ook te weigeren op gronden verband houdende met het belang van de volkshuisvesting.

c. Onttrekkingsvergunning

Door de Kroon kunnen gemeenten (thans ongeveer 30) worden aangewezen waar ontrekking van woningen, woongebouwen of gedeelten daarvan op welke wijze dan ook aan de woonbestemming verboden is zonder toestemming van burgemeester en wethouders.

4.2 Doorstroming

Via een doorstromingsbeleid wordt getracht verhuizingen tot stand te brengen van schaarse (goedkope) woningen naar minder of niet schaarse (duurdere) woningen. Naast de samenstelling van het nieuwbouw- of verbeteringsprogramma, dat een effect op de doorstroming kan hebben vooral indien deze gebaseerd is op de aard en omvang van de woningbehoefte, wordt doorstroming gestimuleerd door:

- het gemeentelijk beleid zoals dit in de plaatselijke woonruimteverordening is neergelegd, bijvoorbeeld erop neerkomende dat voorrang wordt verleend aan bewoners van schaarse woningen die wensen te verhuizen naar minder schaarse woningen.
- hanteren door de gemeente van passendheidsnormen bij de verlening van de woonruimtevergunning.
- Aan de gemeente kunnen bijdragen ineens worden verstrekt in de door de gemeente te verlenen tegemoetkomingen in de kosten van verhuizing en herinrichting, gemaakt door huurders wier woningen worden gesloopt of aan wier woningen voorzieningen worden getroffen. Daarnaast kunnen bejaarden die van een goede en goedkope huurwoning gaan verhuizen naar een duurdere of kleinere huurwoning, dan wel naar een verzorgingstehuis voor bejaarden, in aanmerking komen voor een bijdrage ineens.

1. Algemeen

In dit deel wordt ingegaan op de realisatie van doelstellingen per groep van doelstellingen. Centraal daarbij staan in dit rapport een aantal trefwoorden waarmee de doelstellingen van de afgelopen tijd zich laten karakteriseren. De trefwoorden zijn opgenomen in de volgende paragrafen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de doelstellingen over volume en kwaliteit, woonlasten en tenslotte over woonruimteverdeling en beheer.

Volume en kwaliteit:

- voldoende aantal woningen
- kwalitatief voldoende woningen

Woonlasten:

- voldoende verband tussen prijs en kwaliteit
- betaalbare woningen

Woonruimteverdeling en beheer:

- bevordering eigen woningbezit
- bevordering doorstroming.

2. Volume en kwaliteit2.1. Voldoende aantal woningen

Een centraal thema in het volkshuisvestingsbeleid is de noodzaak voor voldoende en tevens betaalbare woningen. Richtpunt daarbij was de groei van het aantal huishoudens en de omvang van het kwantitatieve woningtekort. Mede dankzij de stimulering van de overheid kon het bouwprogramma sinds de Tweede Wereldoorlog toenemen tot een maximum van gemiddeld 140.000 woningen per jaar in de periode 1970-1974. De hoge programma's hadden dalende woningtekorten (tot een aantal van ruim 50.000 woningen) en een enigszins oplopende leegstand tot gevolg, hetgeen aanleiding was de programma's te verlagen (tot gemiddeld 108.000 per jaar in de periode 1975-1979). Achteraf bezien blijkt de daling te groot te zijn geweest. In de tweede helft van de jaren zeventig was er sprake van toenemende woningtekorten. Als gevolg van een verdere gezinsverduunning, een omvangrijke immigratie, een nog enigszins groeiende koopkracht en door het instorten van de kamermarkt groeide het tekort tot meer dan 120.000 woningen op 1 januari 1980. Voor de verantwoordelijke bewindslieden onder de kabinetten van Agt was dit aanleiding het nieuwbouwprogramma opnieuw te verhogen zodat het aantal woningen in de periode 1980-1984 kon toenemen tot gemiddeld 116.000 woningen per jaar. Deze verhoging van het programma heeft geleid tot een daling van het woningtekort tot rond de 50.000 woningen op dit moment. Het accent zal daardoor komen te liggen op bouwen voor de behoefte als gevolg van uitbreiding van het aantal huishoudens en vervanging van oude woningen.

2.2. Kwalitatief voldoende woningen

De zorg voor een goede kwaliteit van de woningvoorraad heeft historisch gezien de langste tijd aandacht van de overheid gehad. Na de invoering van de woningwet in 1901 werd getracht door middel van het invoeren van vergunningenstelsels en inspectie de kwaliteit van de voorraad te bevorderen.

In de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog is de kwaliteitszorg enigszins op de achtergrond geraakt, door de grote nadruk die er lag op het realiseren van zoveel mogelijk nieuwbouwwoningen. Pas in de loop van de jaren was het mogelijk door de groeiende inkomens en de eisen die door de overheid werden gesteld de kwaliteit van de nieuwbouw langzaam te verbeteren.

De nadruk op het aantal en later op de kwaliteit van de nieuwbouw bracht met zich mee dat een aantal aspecten in de loop van de jaren zeventig steeds meer aandacht kregen.

Een kwaliteitsachterstand met name onder vooroorlogse woningen maakte het noodzakelijk een groot aantal vooroorlogse woningen ingrijpend te verbeteren. Gezien het feit dat in die tijd geen reservering plaats vond voor onderhoud en het gevoerde huurregime (over een lange reeks van jaren werden de huren samen met de lonen laag gehouden) was verbetering alleen mogelijk door een bijdrage van de overheid.

In afgelopen 15 jaar kon dankzij de politieke prioriteit het aantal verbeteringen toenemen. Met name in de vooroorlogse woningwetsector is vooruitgang geboekt. Een aanzienlijke achterstand bestaat nog in de particuliere vooroorlogse sector, terwijl de woningen die vlak na de oorlog werden gebouwd in de laatste jaren een steeds belangrijker rol zijn gaan spelen. De bijdrage van de overheid is voor deze woningen kleiner. Er doen zich echter in toenemende mate problemen voor bij woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven al dan niet met een negatieve onderhouds- en bedrijfsreserve. Groot onderhoud, verbetering en de aankoop van verwaarloosde panden vormen in toenemende mate een financiële last.

In het Meerjarenplan Stadsvernieuwing (MPS) is als doelstelling ten aanzien van de kwaliteit opgenomen, dat het bestaande kwaliteitstekort omstreeks het jaar 2010 zal zijn weggewerkt. Het kwaliteitstekort is daarbij gedefinieerd als de mate waarin de woningvoorraad verbetering behoeft. Zowel het aantal als de ernst van de verbetering komen in dat percentage tot uitdrukking. Volgens het MPS uit 1983 bedroeg het kwaliteitstekort op 1 januari 1976 13,8% en is het tot 1 januari 1983 gezakt naar 12,0%.

De kwaliteitstoename van de nieuwbouw had tot gevolg dat de lasten voor bewoner en overheid steeds groter werden. Bij een voortdurend groeiende economie waarbij het budget van zowel bewoners als overheid blijft toenemen, was dat misschien geen probleem geweest. Sinds het einde van de jaren zestig is de economische groei echter steeds verminderd en is er sprake van een forse inkomensmatiging.

Deze ontwikkelingen waren onder andere aanleiding tot een ingrijpende beheersing van de stichtingskosten van de nieuwbouw door het stellen van grenzen aan de gesubsidieerde bouw. Beperking van de stichtingskosten gaat echter niet zonder een beperking van de kwaliteit. De beperking van de kwaliteit is de afgelopen jaren tot uitdrukking gekomen in het bouwen van kleinere woningen. De bouwtechnische kwaliteit en de voorzieningen moesten zoveel mogelijk geschoond blijven. De stichtingskosten zijn daardoor geholpen door de loonkostenontwikkeling in de bouw sinds 1981 reëel gesproken zelfs gedaald.

Naast deze meer algemene ontwikkelingen ten aanzien van de kwaliteit is er een apart punt dat de laatste jaren veel aandacht heeft gekregen. Dat betreft namelijk de isolatie van woningen. Na de oliecrisis en de daarop volgende prijsverhoging van de prijzen voor energie werd de noodzaak tot energiebesparing steeds dringender. In 1978 werd gestart met het Nationaal Isolatie Plan (NIP) waarin men zich ten doel had gesteld de isolatie van woningen krachtig te bevorderen. De doelstelling ten aanzien van de isolatie van woningen is bij de start van het NIP gesteld op 200.000 per jaar te isoleren woningen gedurende 12,5 jaar ofwel 2.500.000 woningen. Op 1 januari 1984 waren er 1.368.000 woningen binnen dit plan geïsoleerd. Dit is 55% van het totale voornemen.

3. Woonlasten

3.1. Voldoende verband tussen prijs en kwaliteit

Teneinde de relatie tussen prijs en kwaliteit in de huursector te verbeteren werd zo'n 10 jaar geleden een harmonisatiesysteem geïntroduceerd, waarbij als richtpunt de verhouding tussen prijs en kwaliteit voor nieuwe woningwetwoningen werd genomen. Naar schatting was in 1975 volgens deze maatstaf rond driekwart van de huurvoorraad relatief gesproken te goedkoop. Dankzij een aantal harmonisatieronden die met name in het begin van de jaren tachtig plaats vonden, is de aansluiting tussen prijs en kwaliteit in de huursector aanzienlijk verbeterd. Het aantal te harmoniseren woningen bedraagt thans 46% van de huurvoorraad, terwijl bovendien de kloof minder diep is geworden.

Een punt van aandacht vormt de prijs-kwaliteit verhouding in de koopsector. Door een redelijk stabiele prijsontwikkeling na de oorlog zorgde de werking van de markt voor een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit. In de loop van de jaren zeventig is hierin een enorme verandering teweeg gebracht. In minder dan tien jaar zijn de prijzen in de koopsector meer dan verdrievoudigd (zie tabel 4). In 1978 stond de gemiddelde verkoopprijs in de koopsector op een hoogtepunt. Nadien zijn de gemiddelde verkoopprijzen aanzienlijk gedaald zijn. Het gevolg van deze prijsbeweging is dat er grote verschillen in woonlasten bestaan voor vergelijkbare woningen. Veel mensen die aan het eind van de jaren zeventig een woning kochten zitten met woonlasten die niet meer in verhouding staat tot de thans geldende verkoopprijs. Een zelfde effect ging uit van renteschommelingen. Effecten daarvan werden gedeeltelijk gedempt door de aftrekbaarheid van renteverplichtingen.

3.2. Betaalbare woningen

Na de Tweede Wereldoorlog is de overheid op grote schaal begonnen met financiële steun te verlenen aan de volkshuisvesting. De eerste vijftientig jaar tot aan het begin van de jaren zeventig waren dat vooral premies voor nieuwbouwwoningen. Deze premies hadden ten doel de nieuwbouwproductie te stimuleren en tevens de nieuwbouw wat prijsstelling betreft te kunnen doen concurreren met oudere woningen. In 1970 werd door de commissie Hartog (in de nota volkshuisvesting) voorgesteld de subsidies te individualiseren. In de nota Huur- en subsidiebeleid uit 1974 werd echter gekozen voor een gemengd stelsel van object- en subjectsubsidiëring. In het regeringsstandpunt over de woonlastenproblematiek is deze keuze nog eens onderstreept.

Het algemene huurniveau dat in 1984 f. 363,-- per maand bedraagt, wordt bepaald door de huurtrend. Omdat men van mening was dat het huurniveau in het begin van de jaren zeventig te laag was, zijn er sindsdien een aantal aanzienlijke huurverhogingen geweest. De afgelopen jaren is de huurverhoging vrijwel steeds hoger geweest dan de inflatie en de bouwkostenstijging en ook aanzienlijk hoger dan de inkomenstoename. Tegelijkertijd is de afgelopen jaren de aanvangshuur percentage van nieuwbouwwoningen met 0,25% per jaar verhoogd. De netto huurquote (het quotiënt tussen netto woonuitgaven en netto inkomen) is mede daardoor toegenomen van 11,3% in 1978 naar 15,2% in 1984. Deze stijging gold zowel voor hogere als lagere inkomensgroepen als gevolg van de bezuinigingen op de individuele huursubsidie. In de zelfde periode steeg de huurquote voor huishoudens met een minimum inkomen van 14,5% naar 17,2%.

De sterke stijging van het algemene huurniveau en de achterblijvende inkomensontwikkeling hebben echter wel tot gevolg gehad dat het aantal personen met betalingsproblemen is toegenomen. Volgens de opgave van gemeentelijke woningbedrijven en corporaties is de huurachterstand sinds 1981 in 2 jaar tijd opgelopen van 1,6% naar 2,7%.

Tabel 1. Ontwikkeling van enkele financiële aspecten van de volkshuisvesting in de periode 1970-1984 (in % per jaar)¹).

periode	gemid. hypoth. rente	gemid. infl. perc.2)	reële rente	bouw-kosten stijging (incl. BTW)	toename gemid. verkoop prijs	gemid. huur trend	gemid. huur stijging
1970-1974	8,4	8,9	-0,5	11,0	13,8	6,2	8,1
1975-1979	8,8	5,9	2,9	8,9	12,2	7,0	8,7
1980-1984	9,5	4,1	5,4	0,3	- 4,5	5,2	8,3

1) Bron: CBS, diverse publikaties

2) prijsstijging gezinsconsumptie

4. Woonruimteverdeling en beheer

4.1. Algemeen

In de voorgaande paragrafen is reeds naar voren gebracht dat het accent op de uitbreiding van de woningvoorraad langzaam verschuift naar het beheer en exploitatie van de bestaande voorraad. Globaal gesproken zijn er twee beleidslijnen die de laatste jaren steeds meer vorm beginnen te krijgen. Dat is in de eerste plaats de gelijkwaardige benadering van alle vormen van beheer, niet alleen voor beheersvormen als huren of kopen maar voor bijzondere woonvormen zoals het wonen in woonwagens.

Binnen het scala van de verschillende beheersvormen is door de achtereenvolgende regeringen echter steeds benadrukt het eigen woningbezit te willen bevorderen. In de volgende paragraaf zal daarom aan dit punt extra aandacht worden gewijd.

De tweede beleidslijn is een meer doelmatige en rechtvaardige woonruimteverdeling. Als logisch gevolg van sociale en economisch ontwikkelingen zijn er huishoudens met hogere inkomens die in relatief goedkope woningen wonen, terwijl tegelijkertijd huishoudens met een laag inkomen vaak (te) duur wonen en een beroep moeten doen op individuele huursubsidie. Verschillende regeringen hebben maatregelen op dit punt aangekondigd.

4.2. Bevordering eigen woning bezit

De voorkeur voor een eigen woning hangt sterk af van een aantal externe factoren. In de jaren zeventig was er sprake van een sterke hausse in de koopsector. Onder deze omstandigheden is het bevorderen van het eigen woningbezit geen extreem moeilijke beleidsopgave. Na het instorten van de koopsector waren de omstandigheden aanzienlijk minder gunstig. Daarom zijn in de afgelopen jaren een aantal maatregelen genomen om ook in die omstandigheden het eigen woningbezit te bevorderen.

- Er werd een nieuwe regeling voor premie A en B woningen ontworpen die meer financiële zekerheid biedt over een langere reeks van jaren.
- De bouw van vrije sectorwoningen wordt gesimuleerd door het verschaffen van een éénmalige bijdrage en
- de beperkingen die golden voor de verkoop van woningwetwoningen zijn deels opgeheven.

Eén en ander maakte het mogelijk een relatief groot aantal koopwoningen in het programma op te nemen. Het eigen-woningbezit dat in de loop van de jaren zeventig is toegenomen van 36% naar 44% in 1980, bedraagt thans naar schatting 45% van de woningvoorraad.

4.3. Bevordering doorstroming

Een goede doorstroming naar (meer) passende woonruimte is nodig om de zware druk op de goedkope(re) woningsectoren enigszins te kunnen verminderen. Het instrumentarium uit het huidige woonruimteverdelingsbeleid is in sterke mate gericht op het moment waarop een woning ter beschikking komt, waarna toewijzing aan de meest urgente op dat moment passende kandidaat volgt. Slechts moeizaam kan rechtstreeks worden bewerkstelligd dat met name goede en goedkope woningen, voor toewijzing ter beschikking komen.

Voorts heeft het in sterke mate gedecentraliseerde woonruimteverdelingsbeleid, dat gemeenten betrekkelijk autonoom vorm kunnen geven, geleid tot enerzijds per gemeente veelal verschillende inschrijvings-, urgentie- en vergunningscriteria en anderzijds tot een gebrekkige intergemeentelijke samenwerking en afstemming.

Eén en ander betekent dat thans van Rijksweg vooral langs indirecte weg de doorstroming kan worden bevorderd, met name via nieuwbouw en verbetering.

Uit het Woningbehoefte onderzoek 1981 blijkt, dat van de 1,2 miljoen huurwoningen met een huur van f 224,- tot f 400,- ca. 200.000 woningen worden bewoond door huishoudens met een inkomen boven een modaal huishoudinkomen (belastbaar ca. f 41.000) of wat in dat jaar ongeveer hetzelfde is door huishoudens met een inkomen boven de i.h.s.-grens (1981).

De wisselwerking tussen het fiscale regime en het volkshuisvestingsbeleid

1. Inleiding

In het volkshuisvestingsbeleid staat een evenwichtig beleid ten aanzien van de huur- en eigen woningsector centraal. De fiscale behandeling van het woningbezit, hoewel het niet tot het volkshuisvestingsinstrumentarium behoort, is naast de financiering en subsidiëring bepalend voor de lasten die voortvloeien uit het woningbezit en beïnvloedt daarmee de verhouding tussen huren en kopen. In dit hoofdstuk wordt het fiscale beleid terzake beschreven. De genoemde bedragen zijn schattingen.¹⁾ Afgezien is van de premie-effecten die uitgaan van het beïnvloeden van het belastbaar inkomen in de inkomstenbelasting.

2. De eigenaar-bewoner en de inkomstenbelasting

2.1 Huurwaardeforfait

Indien, op langere termijn bezien, de bruto huurwaarde van een woning de zakelijke lasten, de onderhoudskosten en de afschrijvingen (excl. de financieringskosten) te boven gaat, wordt een woning voor de heffing van de inkomstenbelasting beschouwd als een bron van inkomen. Het zelf bewonen van een woning als vorm van exploitatie geeft dan aanleiding tot een heffing over de netto huurwaarde, zijnde de bruto huurwaarde minus de lasten, kosten en afschrijvingen. Het netto-huurwaardeforfait heeft sinds 1974 1,3% bedragen van de waarde van de woning in bewoonde staat (60% van de waarde in opleverbare staat). Per 1 juli 1983 is, ter financiering van een verruiming van de aftrek groot onderhoud en de invoering van een aftrek voor schilderwerk, het percentage tijdelijk verhoogd - mede gelet op de waardeontwikkeling van de woningen en een stijging van de huren - tot 1,6.

De bruto-woonlast die uit de bijtelling voortvloeit, stijgt naarmate het inkomen toeneemt.

In 1975, 1979 en 1981 waren hiermee de volgende bedragen gemoeid (bruto¹), niet belastingopbrengst):

	<u>1975</u>	<u>1979</u>	<u>1981</u>
Bedrag in mln	719	1.705	1.700
Aantal personen	1.359.277	1.732.425	1.850.184

2/..

1) Voorzover bekend zijn cijfers van de afgelopen 10 jaar opgenomen.

Na een verdubbeling van 1975 tot 1979 t.g.v. de stijging van de huizenprijzen is sindsdien het bedrag tot 1981 gelijk gebleven, terwijl het aantal personen is toegenomen, door daling van de prijzen voor koopwoningen.

2.2 Aftrek hypotheekrente

Wordt de eigen woning als bron van inkomen aangemerkt dan zijn, naast de in het forfait verwerkte kosten, aftrekbaar de kosten en rente van geldleningen die ter financiering van de eigen woning zijn aangegaan, met de woning als hypotheccair onderpand.

De omstandigheid, dat de hypotheekrente bij de vaststelling van het belastbare inkomen een aftrekpost vormt, heeft tot gevolg, dat de bruto-woonlast die voortvloeit uit de rentebetaling wordt gematigd en wel meer naarmate het marginale tarief hoger is.

In 1975, 1979 en 1981 waren hiermee de volgende aftrekbare bedragen gemoeid (bruto-rentebedragen¹), niet: omvang belastingderving):

	<u>1975</u>	<u>1979</u>	<u>1981</u>
Bedragen in mln	3.344	8.564	11.000
Aantal personen	957.105	1.293.035	1.416.610

In de periode 1975-1981 als gevolg van de stijgende huizenprijzen en stijgende rente is het aftrekbaar bedrag meer dan verdrievoudigd, terwijl het aantal personen in die periode met ruwweg 50% is toegenomen. Sindsdien zijn de rente, de verkoopprijs van woningen en het aantal afgesloten hypotheeken gedaald.

2.3 De overige aftrekbare kosten terzake van de eigen woning

Aftrekbaar zijn erfpachtcanons en andere periodieke betalingen ingevolge een recht van erfpacht, opstal op beklemming (in 1981 ca. f 50 miljoen totaal aftrekbaar).

3/..

1) Om van de aftrekbare en belastbare bedragen tot de belastingderving c.q. -opbrengst, dient rekening te worden gehouden met de van toepassing zijnde gemiddelde marginale tarieven.

Bovendien zijn, onder bepaalde voorwaarden, aftrekbaar de kosten van zogenaamd groot onderhoud die moeten worden gemaakt om het voortbestaan van de woning niet in gevaar te doen komen. De kosten moeten betrekking hebben op een eigen woning, die de belastingplichtige reeds tenminste 5 jaren als hoofdverblijf ter beschikking staat en die een waarde in het economische verkeer heeft van ten hoogste f 40.000,--. De kosten zijn volledig aftrekbaar, voor zover deze een drempel van 10% van de waarde van de woning te boven gaan.

Voor monumentenpanden in de zin van art. 10 van de Monumentenwet geldt een aparte regeling ingevolge welke onder bepaalde voorwaarden onderhoudskosten, zakelijke lasten en afschrijvingen eveneens naast het forfait aftrekbaar zijn. Deze regeling is zo vorm gegeven dat effectief geen dubbele aftrek ontstaat. Ook de per 1 juli 1983 ingevoerde tijdelijke regelingen voor groot onderhoud en schilderwerk bevatten anticumulatiebepalingen.

Met ingang van 1 juli 1983 geldt, voor de periode van 1 januari 1983 tot en met 31 december 1985, een tijdelijke regeling voor de aftrek voor groot onderhoud en daarmee samenhangende thermische isolatie.

Eveneens met ingang van 1 juli 1983, echter voor de periode van 1 juli 1983 tot en met 31 december 1985, geldt de mogelijkheid van aftrek voor schilderwerk. Deze regeling maakt op forfaitaire wijze onderscheid tussen de kosten van buitenschilderwerk - aftrekbaar - en binnenschilderwerk - niet aftrekbaar -, en wel in die voege dat van de totale kosten van schilderwerk 60% in aanmerking wordt genomen. De op deze wijze als buitenschilderwerk gekwalificeerde kosten zijn aftrekbaar voor zover ze meer bedragen dan een drempel-één maal de netto huurwaarde, echter minimaal f1000,- en tot een maximum van f5000,- per jaar.

2.4 Belastbare inkomsten eigen woningbezit

De jaarlijkse subsidies in de koopsector ten behoeve van eigenaar-bewoners van A- en B-woningen worden hoger belast naarmate het inkomen toeneemt. Bijdragen ineens, zoals in de vrije sector met bijdrage, zijn onbelast.

3. De belastingen en de verhuur (inkomsten- en vennootschapsvennootschapsbelasting)

De verhuurder moet alle inkomsten uit de verhuur opgeven, dus zowel huuropbrengsten als subsidies. Daartegenover mag hij alle kosten betreffende de woning (onderhoudslasten, rente en afschrijving) aftrekken. Bijdragen ineens zijn onbelast, doch verminderen wel de aftrekbare kosten.

Rechtspersonen die toegelaten zijn om op voet van de woningwet werkzaam te zijn in het belang van de huisvesting¹⁾ (woningcorporaties en stichtingen bijvoorbeeld) zijn vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Een gedeeltelijke vrijstelling van de vennootschapsbelasting is aanwezig voor publieke bedrijven en coöperaties die door de overheid worden gesubsidieerd en als hoofddoel hebben de verwerving, het bezit en het beheer en de vervreemding van onroerend goed dat na 1 juli 1945 is gebouwd of herbouwd (zie art. 10 van de Wet Belastingherziening 1950).

Op basis van het artikel 10 van de Wet Belastingherziening 1950, is het tevens mogelijk voor beleggers (N.V.'s, B.V.'s of coöperatieve verenigingen), die vrije sector huurwoningen met éénmalige bijdrage van f 6500,- bouwen, om vrijstelling van vennootschapsbelasting te verkrijgen over een gedeelte van de winst. Daartoe dient het vermogen van de betrokken belegger minimaal uit een aantal van 10 woningen te bestaan (het maximum aantal ongesubsidieerde woningen daarvan mag 10% bedragen). Over het gestorte kapitaal in de woningen mag de hypotheekrente, vermeerderd met een 1/2%, in mindering worden gebracht op de winst. De beleggers kunnen hierdoor een lagere huur stellen zonder rendementsverlies.

4. Overige belastingen

4.1 Omzetbelasting

De levering van onroerend goed is vrijgesteld van de heffing van omzetbelasting. Deze vrijstelling geldt niet terzake van levering van vervaardigd (d.w.z. nieuwbouw en ingrijpende verbouw) onroerend goed vóór de eerste ingebruikname.

Onder levering van onroerend goed wordt mede verstaan de vestiging van zakelijke rechten (uitgezonderd de rechten van hypotheek en grondrente). De maatstaf van heffing is de waarde van de tegenprestatie, die bij de levering wordt bedongen, exclusief de omzetbelasting zelf.

Voor de belaste levering van onroerend goed geldt het normale tarief van 19% (met ingang van 1984).

Met de omzetbelasting op onroerend goed (woningen):

<u>1977</u>	<u>1979</u>	<u>1981</u>	<u>1983</u>
2.462	2.788	3.070	2.989 mln

5/..

1) De Minister van Financiën kan ook niet-toegelaten instellingen vrijstellen.

4.2 Overdrachtsbelasting

De overdrachtsbelasting wordt geheven terzake van de verkrijging van binnen het Rijk gelegen onroerend goed of van zakelijke rechten daarop (uitgezonderd de rechten van hypotheek en grondrente).

De maatstaf van heffing is de waarde in het economische verkeer of de tegenover de verkrijging staande tegenprestatie als deze hoger is.

Het tarief bedraagt 6%. De overdrachtsbelasting over woningen levert naar schatting de volgende inkomsten op voor het Rijk:

<u>1970</u>	<u>1976</u>	<u>1980</u>	<u>1983</u>
110	540	520	620 miljoen

4.3 Samenloop van omzetbelasting en overdrachtsbelasting

Ter voorkoming van een mogelijke cumulatie van omzetbelasting en overdrachtsbelasting is bepaald dat een particulier die een nieuwbouwwoning koopt, alleen met de druk van de omzetbelasting wordt geconfronteerd en dat een particulier die een bestaande woning koopt slechts de overdrachtsbelasting betaalt.

Voorts geldt een bepaling, dat van een nieuwbouwwoning die door de eerste eigenaar binnen drie maanden wordt doorverkocht, de overdrachtsbelasting wordt geheven over de waarde minus die waarover reeds omzetbelasting was geheven.

Een soortgelijke regeling geldt indien een particulier een bestaande woning binnen drie maanden doorverkoopt.

4.4 Vermogenswinsten

Vermogenswinsten die door particulieren worden gemaakt zijn niet aan de inkomstenbelasting onderworpen.

Daar staat tegenover dat vermogensverliezen niet aftrekbaar zijn. Er bestaat hiervoor ook geen aparte vermogenswinstbelasting. De vermogenswinsten kunnen echter wel tot uitdrukking komen in een stijging van het vermogen dat onderworpen is aan de vermogensbelasting.

Vermogenswinsten die worden behaald in het kader van de uitoefening van een onderneming worden wel in de belastingheffing betrokken.

Onroerend goedbelasting

De onroerend goedbelasting - geheven door gemeenten - bestaat uit twee delen.

Een deel wordt geheven ten laste van de gebruikers zoals de bewoner en het andere deel ten laste van de eigenaar. Eigenaar-bewoners betalen beiden. De belasting wordt geheven op basis van waarde in het economische verkeer of de oppervlakte. De hoogte van de belasting kan tot een bepaald maximum door de gemeenten worden bepaald.

De belastingbedragen die in de afgelopen jaren door gezinnen, eigenaar-bewoners en bedrijven zijn betaald, zijn:

<u>1977</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1983</u>
1.100	1.820	1.810	2.350 mln

Situatie in de jaren negentig

1. Algemeen

Het uitwerken van beleidsvarianten kan slechts gebeuren wanneer de context bekend is, waarbinnen een maatregel wordt genomen. Immers, die bepaalt voor een groot deel de aard en de gevolgen van de maatregel.

Omdat het hier gaat om mogelijke beslissingen in de jaren negentig zal in deze paragraaf getracht worden een beeld te schetsen van de mogelijke situatie in de jaren negentig.

Het is duidelijk dat omtrent de te verwachten ontwikkelingen in de jaren negentig de meningen verdeeld zijn en geen zekerheid bestaat over de mogelijke sociaal, economische en culturele ontwikkelingen, alsook de ontwikkelingen op de woningmarkt zij reeds vele rapporten geschreven.

Een mogelijkheid zou derhalve zijn enkele scenario's op te stellen waarbinnen verschillende alternatieven worden uitgewerkt. Voor deze benadering is echter niet gekozen, omdat wanneer ook nog vele besparingsvarianten worden opgesteld de beoordeling daarvan zeer complex wordt.

Daarom is gekozen voor een benadering waarbij één scenario wordt uitgewerkt dat eerder pessimistisch dan optimistisch genoemd mag worden. Daardoor zijn de uitgaven in de jaren 90 relatief hoog ingeschat. Van dat scenario worden een zestal aspecten van de situatie in de jaren negentig belicht.

In de eerst plaats is dat het verloop van de bevolking en het aantal huishoudens (2.1) en in de tweede plaats de economische- en inkomensontwikkeling (2.2) Het derde aspect betreft de kostenontwikkeling van de volkshuisvesting (2.3). Het gaat hier allemaal om externe factoren waarvan de invloed op de volkshuisvesting groot is, terwijl daartegenover de invloed van het volkshuisvestingsbeleid op deze factoren juist gering is.

De laatste drie aspecten hebben betrekking op de ontwikkelingen op de woningmarkt. Daarbij is een indeling gehanteerd die steeds in dit rapport is terug te vinden te weten volume en kwaliteit (3.1). Voor elk van deze aspecten wordt uitgegaan van het ongewijzigd blijven van beleidsvisies. Op alle onderdelen vormen de beleidsuitgangspunten zoals die zijn vastgelegd in de huidige meerjarenplannen de basis voor de schets van de situatie op de woningmarkt in de jaren negentig. In latere hoofdstukken zullen beleidsalternatieven nader worden uitgewerkt.

2. De ontwikkeling van externe factoren in de jaren negentig

2.1 Bevolkings- en huishoudensontwikkeling

Over het aantal personen dat nu en in de toekomst in Nederland zal verblijven worden regelmatig door het CBS prognoses opgesteld. In december van het vorige jaar werd de laatste bevolkingsraming van het CBS gepubliceerd.

De herziening van de raming uit 1982 was nodig omdat deze in alle opzichten te hoog was (dat wil zeggen een te hoog aantal geboorten, een te laag aantal sterftegevallen en een te hoog buitenlandse migratiesaldo). De nieuwe raming kent een meest waarschijnlijke variant en een minimum en maximum raming. Er is vooralsnog geen reden om van de meest waarschijnlijke ontwikkeling af te wijken. Dit betekent dat de groei van de bevolking verder zal afnemen van 0,5% in de periode 1985-1989 naar 0,3% in de jaren negentig (zie tabel 1).

De groei van het aantal huishoudens hangt direct samen met de bevolkingsontwikkeling. Naarmate het aantal personen toeneemt zal ook het aantal huishoudens toenemen. Er zijn echter nog een tweetal andere factoren die de groei van het aantal huishoudens bepalen. Dat is de leeftijdstructuur van de bevolking en de mate waarin mensen met elkaar (willen) samenwonen. Over het algemeen is het zo dat men in een kleiner huishouden leeft naarmate men ouder wordt. De zelfstandigheidsgraad neemt toe bij oudere personen. Wanneer de bevolking "vergrijs" en te gelijktijd "ontgroent" zoals thans het geval is, dan zal het aantal huishoudens als gevolg hiervan toenemen. Volgens de reeds aangehaalde CBS raming bedroeg het aantal 0-14 jarigen in 1985 19,7%. In het jaar 2000 zal dat 17,0% zijn. Het aandeel van de 65 plussers zal daarentegen in de komende 15 jaar toenemen van 12,0% naar 14,5%.

De tweede factor betreft de ontwikkeling van de zelfstandigheidsgraad als zodanig. Over een zeer lange reeks van jaren kon de zelfstandigheidsgraad voortdurend blijven toenemen. Eind jaren zeventig was deze groei het hoogst. Sindsdien is er sprake van een afnemende groei. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich voort zal zetten *). Eén en ander betekent dat de groei van het aantal huishoudens in de periode 1985-1989 1,5% zal bedragen en in de periode 1990-1999 0,9%. Daarbij moet aangetekend worden dat deze raming onder andere gebaseerd is op de mate waarin men thans recht heeft op een eigen inkomen. Wanneer zich op dit punt veranderingen voordoen (bijvoorbeeld de invoering van een basisinkomen) dan is niet uitgesloten dat de individualisering zich versterkt zal voort zetten, hetgeen tot uitdrukking kan komen in het aantal echtscheidingen of de ontwikkeling van het aantal samenwoningen, waardoor de woningbehoefte toeneemt.

2.2. Economische en inkomensontwikkeling

De laatste raming t.a.v. economische en inkomensontwikkelingen stamt uit 1982 toen het Centraal Plan Bureau ten behoeve van de studie "De financiëring van de volkshuisvesting in macro-economische perspectief" een lange termijnraming heeft opgesteld van enkele macro-economische grootheden tot het jaar 2000. In de raming wordt ervan uitgegaan dat de economische groei in de periode 1980-1999 1% zal bedragen.

*) Zie "Toetsing en actualisatie Trendrapport" en "het Primos huishoudensmodel".

Achteraf bezien blijkt deze schatting voor de periode 1980-1984 te optimistisch te zijn geweest. Het reëel beschikbaar Nationaal Inkomen is in die periode zelfs gedaald. Voor de komende jaren zijn de verwachtingen echter wat hoger en lijkt een reële groei van 2% mogelijk. Voor de jaren negentig wordt echter nog uitgegaan van 1% groei, waardoor het reële huishoudinkomen van die periode stabiel blijft.

Immers door het toenemen van het aantal huishoudens met 0,5 resp. 0,9% wordt een deel van de groei in beslag genomen. Eén en ander betekent dat tot 1990 het gemiddelde huishoudinkomen toeneemt met 0,5% per jaar en na 1990 met 0,1% per jaar groeit.

Naast de ontwikkeling van het gemiddelde inkomen per huishouden is ook de verdeling van de inkomens van belang voor de toekomstige situatie op de woningmarkt. Het zijn vooral de ontwikkeling van de werkloosheid en de hoogte van het minimumloon die de inkomensverdeling bepalen. Op lange termijn zijn hierover echter geen ramingen voorhanden. Er zal de "neutrale" veronderstelling worden gedaan dat de ontwikkeling van de werkloosheid en het minimuminkomen de inkomensverdeling op lange termijn niet wezenlijk zal beïnvloeden. Op korte termijn zal dat beslist het geval niet zijn, maar op lange termijn hebben overheidsmaatregelen en ook andere maatschappelijke reacties meer tijd om op onevenwichtigheden te reageren (bijvoorbeeld door middel van arbeidstijdverkorting).

Bij een beperkte economische groei zal waarschijnlijk ook de inflatie beperkt blijven, derhalve wordt hiervoor als veronderstelling 3% gehanteerd.

2.3. Kostenontwikkeling

Er zijn een drietal kostenfactoren die van grote invloed zijn op de kosten van de volkshuisvesting. Dat zijn de ontwikkeling van de stichtingskosten, de onderhoudskosten en de rentelasten. Voor elk van deze kostenfactoren wordt een aparte veronderstelling gedaan.

In de eerste plaats is dat de ontwikkeling van de stichtingskosten. Over een lange reeks van jaren was het over het algemeen zo dat de stichtingskosten sneller toenamen dan de prijzen van de gezinsconsumptie. De belangrijkste oorzaak hiervoor was gelegen in het feit dat er tot het eind van de jaren zeventig nog sprake was van een achterblijven van de arbeidsproductiviteitsstijging in de bouw ten opzichte van andere bedrijfstakken, terwijl de loonontwikkeling tenminste gelijke tred hield. Recentelijk is de arbeidsproductiviteit in de bouw in een stijgende lijn terecht gekomen. Derhalve wordt verondersteld dat de stichtingskosten gelijke tred houden met de inflatie en dus met 3% per jaar zullen toenemen.

Door technologische ontwikkelingen in de bouwnijverheid is het denkbaar dat bijvoorbeeld andere bouwvormen of ander materiaalgebruik leiden tot een bouwkostenontwikkeling die zelfs achterblijft bij de inflatie hetgeen een verlaging van de kosten voor het wonen van zowel de overheid als de bewoners tot gevolg heeft.

Voor de ontwikkeling van de onderhoudskosten geldt eigenlijk een vergelijkbare redentatie met dien verstande dat de arbeidsproductiviteit in deze sector vermoedelijk minder zal toenemen dan in de nieuwbouw, aasook rekening houdend met de dynamiek in de onderhoudskosten gedurende de levensduur van een woning. Om die redenen wordt verondersteld dat de onderhoudskosten jaarlijks met 4,5% zullen toenemen.

De laatste kostenfactor is de rente. Hoewel een uitspraak hierover uitermate onzeker is moet desondanks een veronderstelling worden gedaan. Bij de veronderstelde reële groei van 1% van het Nationale Inkomen, hetgeen bescheiden genoemd kan worden, zullen ook de te verwachten investeringen en de daarmee samenhangende vraag naar kapitaal slechts bescheiden toenemen. Het lijkt daarom niet onredelijk te veronderstellen dat in die omstandigheden en er vanuit gaande dat het beleid gericht op het terugdringen van het financieringstekort succesvol blijft, de rente zich iets onder het huidige niveau zal ontwikkelen. Voor de jaren negentig wordt derhalve aangenomen dat het rendement op staatsleningen 7% zal bedragen. De hypotheekrente zal hier iets boven uit komen en wordt geacht 7,75% te bedragen gedurende de jaren negentig (zie tabel 1).

Tabel 1: Uitgangspunten ten aanzien van externe factoren in de periode 1985-1999 (in %).

grootheid	percentage
groei bevolking	0,3 %
groei huishouden	0,9 %
groei Nationaal Inkomen	4,0 %
inflatie	3,0 %
groei gemiddeld inkomen per huishouden	2,1 %
groei stichtingskosten	3,0 %
groei onderhoudslasten	4,5 %
rente staatsleningen	7,0 %
hypotheekrente	7,75%

	1985	1990	2000
aantal huishoudens (x 1000)	5,39	5,81	6,40
voorraad woningen (x 1000)	5,29	5,71	6,30

Bron: CBS, bevolkingsprognose 1985

3. De situatie op de woningmarkt in de jaren negentig

3.1 Volume en kwaliteit

3.1.1 Algemeen

Het volume en de kwaliteit van de woningvoorraad wordt bepaald door de uitgangssituatie aan het begin van de jaren negentig aangezien de programma's tot en met 1990 reeds vast liggen, net te voeren beleid en de hiervoor geschetste omstandigheden.

Wat de startsituatie betreft wordt uitgegaan van de situatie zoals deze in het meerjarenplan woningbouw 1986 is beschreven. Omdat in dit hoofdstuk wordt geprobeerd een beeld van de jaren negentig te geven bij onge-

wijzigd beleid zal met dezelfde beleidsuitgangspunten getracht worden programma's aan te geven voor de nieuwbouw, de verbouw en het woningverbetering. Voor de woningverbetering zal alleen de huursector aan de orde komen omdat de verbetering van eigen woningen in het stadsvernieuwingsfonds is opgenomen hetgeen niet in de ijkpunten is opgenomen. Wel zullen de eventuele effecten van beleidsvarianten op de verbetering van eigen woningen worden aangegeven.

De differentiatie van het nieuwbouwprogramma in 1990-1999 is als volgt:

	1990 Programma volgens Kadernota	1991-1999 Programma gemiddeld per jaar bij ongewijzigd beleid	
Sociale huursector	41.000	30.000	
- woningwet		30.000	22.000
- nonprofit premie huur		11.000	8.000
Marktsector met premie	35.000	25.500	
- premiehuurbeleggers		9.000	6.500
- premiekoop-A		20.000	14.500
- premiekoop-B		6.000	4.500
Vrije sector met bijdrage	20.000	15.000	
- bijdrage f 6500,-		19.000	14.000
- bijdrage f 20.000,-		1.000	1.000
Ongesubsidieerde sector		5.000	3.000
Totaal		<u>101.000</u>	<u>74.000</u>

3.1.2 Het nieuwbouwprogramma tot het jaar 2000

In het bijgaande overzicht (tabel 2) wordt aangegeven hoe de woningbehoefte zich tot het jaar 2000 ontwikkeld en welk programma daarvan is af te leiden. Voor de jaren tot en met 1990 wordt uitgegaan van gemiddeld 2% economische groei. Voor de jaren 1991-2000 wordt uitgegaan van gemiddeld 1% economische groei per jaar. Uitgangspunt van het programma is om te voorzien in de vervangingsbehoefte (15.000 woningen per jaar) en de uitbreidingsbehoefte, terwijl het woningtekort vóór het jaar 2000 wordt ingelopen. Het woningtekort aan het begin van de jaren negentig wordt op 23.000 woningen geraamd.

Tabel 2: Het totale nieuwbouwprogramma 1990-1999 bij ongewijzigd beleid rekening houdend met de demografische ontwikkelingen. (zie volgend blad)

1 Programmajaar (De behoefte- en tekortcijfers hebben betrekking op het jaar volgende op het programmajaar)	1989 (kadernota)	1990 (kadernota)	1991 t/m 1999 gemiddeld per jaar
2 NIEUWBOUWPROGRAMMA (ge- en ongesubsidieerd, uitgedrukt in vergunningen)	101.000 (1)	101.000 (2)	73.500 (3)
3 Productie in voltooide woningen (correctie voor 6% uitval van beschikkingen en vergunningen die niet tot voltooide woningen leiden)	95.000	95.000	69.000
4a Uitbreidingsbehoefte	78.000 (2% econ.groei)	75.000 (2% econ.groei)	52.000 (1% econ.groei)
4b Vervangingsbehoefte	15.000	15.000	15.000
4c Subtotaal (4a+4b)	93.000	90.000	67.000
4d Inloop woningtekort (3-4c)	2.000	5.000	2.000
5 Woningtekort aan het einde van de periode waarop het programma betrekking heeft	23.000 (1990)	18.000 (1991)	0 (2000)
	(1) inclusief 5.000 vrije sectorwoningen zonder bijdrage	(2) inclusief 5.000 vrije sectorwoningen zonder bijdrage	(3) inclusief 3.000 vrije sectorwoningen zonder bijdrage

Bron: VROM

Ten aanzien van de productie van vrije sector woningen zonder enige bijdrage is ervan uitgegaan dat voor de periode 1991 tot en met 1999 voor gemiddeld 3.000 woningen per jaar bouwvergunningen worden afgegeven. Bij de hogere economische groei tot 1991 wordt uitgegaan van 5000 vrije sectorwoningen zonder enige bijdrage per jaar.

3.1.3 Het verbouwprogramma tot het jaar 2000

De behoefte aan woningsplitsingen en verbouw van bestaande panden heeft betrekking op woonruimten voor één- en tweepersoons huishoudens met over het algemeen lagere inkomens. Met name met betrekking tot de verbouw van bestaande panden is daarbij in toenemende mate sprake van een vraag naar bijzondere woonvormen. De realiseerbaarheid van het verbouwprogramma is in belangrijke mate afhankelijk van te splitsen grote en middelgrote flats uit de zestiger en zeventiger jaren, alsmede van bedrijfspanden, kantoorgebouwen en dergelijke die voor verbouw in aanmerking komen. Op grond van de ontwikkeling van het planaanbod in het verleden en een globale inschatting van de in principe voor verbouw geschikte aantallen woningen en panden is een bescheiden groei van het verbouwprogramma opportuun.

Tabel 3: Verbouwprogramma 1990-1999.

periode	1989	1990	1991-1999 gemiddeld per jaar
totale verbouwprogramma	3.000	3.000	4.500
totale verbouwprogramma	3.000	3.000	4.500
woonruimten gerealiseerd door woningsplitsing	1.000	1.000	1.750
woonruimten gerealiseerd door verbouw van panden	2.000	2.000	2.750

Bron: Ministerie van VROM

3.1.4 Het woningverbeteringsprogramma tot het jaar 2000

In tabel 4 wordt de totale behoefte aan woningverbetering in de periode 1991-1999 gepresenteerd per subsidiëringcategorie, uitgedrukt in ingrijpend te verbeteren woningen. Daarbij is uitgegaan van het wegwerken van de achterstand in verbeteringen per 2010 conform het MPS.

De vooroorlogse woningen waarvan de verbeterbehoefte geringer is dan f. 20.000,-- en de naoorlogse woningen waarvan de verbeterbehoefte geringer is dan f. 10.000,-- zijn in de behoefteberekening buiten beschouwing gebleven. De totaalcijfers voor de behoefte staan op de regel "ingrijpende verbeteringen 1990-1999". Bij het overzicht van de behoefte in tabel 4 kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

Woningen van 25 jaar en ouder

De behoeftecijfers per 1 januari 1991 hebben betrekking op het aantal nog te verbeteren huurwoningen van 25 jaar en ouder in de onderscheidene categorieën.

Onttrekkingen

Er wordt voor 1991-2000 uitgegaan van in totaal 15.000 onttrekkingen per jaar, hetgeen overeenkomt met de vervangingsbehoefte waarvan is uitgegaan in de onderbouwing van het nieuwbouwprogramma. In tabel 4 is alleen het aantal onttrekkingen opgenomen dat in mindering gebracht kan worden op verbeterbehoefte van huurwoningen die ouder zijn dan 25 jaar.

Groei van de behoefte

In verband met het overschrijden van de ouderdomsgrens van 25 jaar in de naoorlogse categorie wordt een gedeelte van de voorraad als groei van de behoefte aangemerkt. Daarbij is er van uitgegaan op basis van de eerste indicaties van de Kwalitatieve Woningregistratie dat tweederde van deze woningen geen verbeterbehoefte kent. De groei van de behoefte in de sector vooroorlogse huurwoningen betreft woningen die in het verleden reeds verbeterd zijn maar zich na 25 jaar wederom voor verbetering aandienen.

Verkoop aan gemeenten en corporaties

De ingrijpend te verbeteren voorraad (behoefte) in de categorie vooroorlogse particuliere huurwoningen neemt onder meer af omdat dergelijke woningen worden aangekocht door gemeenten en corporaties. Gerekend is met de aankoop van 7.000 ingrijpend te verbeteren woningen per jaar. Deze woningen verschuiven naar de categorie aangekocht bezit.

In tabel 5 is een programma voor de woningverbetering geformuleerd dat gebaseerd is op de volgende uitgangspunten.

Bij de vooroorlogse huurwoningen wordt de gehele nog ingrijpend te verbeteren voorraad per 1/1/1991 op een voldoende kwaliteitsniveau gebracht in de periode 1991-1999.

De groei van de behoefte gedurende de periode 1991-1999 (50.000 ingrijpend te verbeteren woningen) wordt voor de helft ingelopen vóór 1/1/2000. De andere helft wordt na 2000 verbeterd.

Bij de naoorlogse huurwoningen wordt de gehele groei van de behoefte gedurende de periode 1991-1999 op een voldoende kwaliteitsniveau gebracht voor het jaar 2000 (196.000 ingrijpend te verbeteren woningen).

Van het aantal nog ingrijpend te verbeteren woningen per 1/1/1991 wordt de eerste helft verbeterd voor 1/1/2000 en tweede helft daarna.

Het accent bij de verbetering van vooroorlogse woningen ligt dus bij het verbeteren van de woningen die per 1/1/1991 aan verbetering toe zijn. Deze woningen dienen voor het jaar 2000 verbeterd te zijn anders worden ze slooprijp.

Bij de verbetering van na-oorlogse woningen ligt het accent op het in ieder geval niet verder laten oplopen van het kwaliteitstekort. Daarom wordt in ieder geval de groei van de behoefte in de jaren 1991-1999 voor het jaar 2000 aangepakt. Omdat de na-oorlogse voorraad kwalitatief niet zo slecht is als de vooroorlogse voorraad, kan de verbetering van de verbeterbehoefte woningen worden getemporeerd, zonder dat de betreffende woningen slooprijp worden. Conform de doelstelling die verwoord is in het MPS '85 zal de totale achterstand op het gebied van de stadsvernieuwing uiteindelijk rondom het jaar 2010 moeten zijn ingelopen.

In tabel 5 is bovendien aangegeven op hoeveel woningen ouder dan 40 jaar het na-oorlogse programma betrekking heeft.

Deze woningen zijn qua kwaliteitstekort en verbeterbehoefte vergelijkbaar met vooroorlogse te verbeteren woningen.

Tabel 4: Behoeftte aan woningverbetering 1991-1999.

Subsidiërings- categorie	vooorlogse huurwoningen		naoorlogse huurwon.	
	sociale sector (incl. aangekocht bezit)	particu- liere sector	sociale sector	particul. sector
1.. woningvoor- raad per 1-1-1991 van 25 jaar en ouder	286.000	345.000	725.000	196.000
2. voorraad nog ingrijpend te verbeteren woningen per 1-1-1991 (percentage van 1)	78.000 (24%)	212.000 (61%)	136.000 (19%)	60.000 (31%)
3.. ontrekkingen 1991-1999	23.000	54.000	5.000	1.000
4. groei 1991- 1999 van de voorraad nog ingrijpend te verbeteren woningen	32.000	18.000	252.000	63.000
5. verkoop van particuliere woningen aan gemeenten/ corporaties	63.000 (+)	63.000 (-)	-	-
6. verkoop van particuliere huurwoningen aan bewoners	-	25.000	-	6.000
7. behoefte 1991-1999 in- grijpend te verbeteren woningen (2-3+4±5-6)	150.000	90.000	383.000	116.000

Tabel 5

Programma woningverbetering 1990-1999

Categorieën	2 Progr. 1989	Progr. 1990	3 Behoefte 1991-1999 aan ingrijpend (1) te verbeteren woningen (behoefte per 1/1/1991 plus groei van de behoefte in 1991-1999, gecorrigeerd voor onttrekkingen en omzettingen)	4 Programma 1991-1999 gemiddeld per jaar	5 Aandeel van de programma's 1991-1999 dat leidt tot ingrijpende verbeteringen		6 Voorraad nog ingrijpend te verbeteren woningen per 1/1/2000 (3-5)
					%	totaal aantal voor 9 jaren	
Vooroorlogs:							
won.wet.won.	10.000	10.000	150.000	9.000	83	67.000	16.000
aangek.bezit	10.000	10.000	90.000	9.000	83	67.000	9.000
part.huurwon.	6.000	6.500	-	12.000	75	81.000	-
benoemde voorz.	4.500	4.900	-	5.000		-	-
Subtotaal	30.000	31.400	240.000	35.000		215.000	25.000
Naoorlogs:							
won.wet.won.	33.000	33.000 ¹⁾	383.000	45.000 ¹⁾	78	315.000	68.000
part.huurwon.	8.000	10.000 ²⁾	116.000	13.000 ²⁾	71	86.000	30.000
Subtotaal	41.000	43.000	499.000	58.000		391.000	98.000

Onder ingrijpende verbeteringen worden verstaan verbeteringen die meer dan f 20.000,-- (vooorlogse sector) dan wel meer dan f 10.000,-- (na-oorlogse sector) kosten.

1) waarvan 20% d.w.z. resp. 6.000 en 9.000 ouder dan veertig jaar

2) waarvan 25% d.w.z. resp. 2.500 en 3.250 ouder dan veertig jaar

3.2 Woonlastenontwikkeling in de jaren negentig

Voor de beschrijving van de mogelijke ontwikkeling van de woonlasten in de jaren negentig wordt onderscheid gemaakt tussen de huur en de koopsector. In de huursector wordt de prijsontwikkeling grotendeels centraal gereguleerd, externe factoren zoals die in paragraaf 2 worden genoemd werken vooral indirect door, terwijl in de koopsector de prijsvorming via de markt plaatsvindt en de invloed van de genoemde externe factoren vrijwel direct zijn weerslag vindt.

Alvorens in te gaan op de mogelijk ontwikkeling van de woonlasten is het verstandig eerst vast te stellen welke woonlastenbegrip wordt gehanteerd. De interdepartementale werkgroep woonlasten (IWW) is tot een definiëring van de woonlasten gekomen die in het volgende schema voor huurders en kopers is samengevat.

<u>huurder</u>	<u>eigenaar bewoner</u>
vraaghuur	bruto uitgaven hypotheek
+ <u>servicekosten</u>	+ exploitatie uitgaven
bruto huur	+ onroerend goedbelasting
- <u>niet subsidiabele servicekosten</u>	(eigenaar)
basishuur	+ erfpachtcanon
- individuele huursubsidie	- <u>objectsubsidie</u>
- <u>huurgewenningsbijdrage</u>	bruto woonuitgaven
	eigenaar-bewoner
	+/- <u>fiscaal effect eigen woning</u>
netto woonuitgaven huurder	netto woonuitgaven
	eigenaar-bewoner

In dit rapport zullen onder de woonlasten de netto woonuitgaven worden verstaan, tenzij iets anders staat vermeld. De keuze ligt voor de hand omdat dit de uitgaven van de bewoner zijn die rechtstreeks beïnvloed worden door de overheidsuitgaven die in deze heroverweging worden betrokken.

De verwachte ontwikkeling van de woonuitgaven in de huursector wordt bepaald door de jaarlijkse trendmatige huurverhoging in de huurharmonisatie. Bij de keuze voor de trendmatige huurverhoging wordt enerzijds rekening gehouden met de kostenontwikkeling en anderzijds met de ontwikkeling van de inkomens. Op grond hiervan wordt gezien de uitgangspunten in de voorgaande paragrafen de trendmatige huurverhoging gesteld op 3% per jaar in de jaren negentig. Dit uitgangspunt houdt reeds een sterke afbraak van de objectsubsidies in als gevolg van de veronderstelde bouwkostenstijging en inflatie terwijl geen aftrek voor veroudering plaatsvindt. Als harmonisatiepercentage wordt zoals de laatste jaren over het algemeen het geval is geweest 3% gehanteerd. Uiteraard zal daarvoor niet de hele voorraad huurwoningen met 3% in prijs gestegen. Een deel van de voorraad is reeds geharmoniseerd.

Voorts worden de woonuitgaven beïnvloed door de kwaliteitsveranderingen in de voorraad. Door nieuwbouw, verbetering en onttrekking van woningen zal het gemiddelde huurniveau toenemen. In tabel 6 staat de verwachte groei van de netto woonuitgaven in de huursector als gevolg van de genoemde factoren.

Tabel 6: Groei van de netto-woonuitgaven in de jaren negentig.

factor	percentage
trendmatige huurverhoging	3,0%
effectieve huurverhoging op grond van harmonisatie	0,2%
huurverhoging op grond van kwaliteit verbetering	1,1%
totale huurverhoging voorraad	4,3%

Uit de tabel wordt duidelijk dat naast de trendmatige huurverhoging ook de andere factoren ertoe bijdragen dat het gemiddelde huurniveau in de voorraad jaarlijks met 4,3% toeneemt.

De ontwikkeling van de woonlasten in de koopsector vloeien voort uit de verwachtingen ten aanzien van de kosten (zie 2.3), de verkoopprijzen in de koopsector en de veranderingen in volume en kwaliteit. In de koopsector wijzen niet alle ontwikkelingen in de richting van een stijging van de woonuitgaven. Enerzijds zullen de uitgaven toenemen door de groei van de woningvoorraad en de toename van de kwaliteit van de voorraad bij de veronderstelde groei van de stichtings- en onderhoudskosten. Anderzijds is de rente-stand wat lager verondersteld dat het huidige niveau, hetgeen voor eigenaar bewoners een lastenverlichting betekent. Een andere onzekere factor is de ontwikkeling van de verkoopprijzen in de koopsector. Daarover kan opgemerkt worden dat binnen de hier aangegeven context een sterke stijging van de prijzen niet te verwachten is. Tegenover een nog altijd betrekkelijk hoge nominale rente-stand staat een lage inflatie, een geringe bouwkostenstijging en een zeer bescheiden inkomensverwachting, allemaal factoren die op deze wijze eerder remmend op de koopprijsontwikkeling zullen werken.

Een en ander betekent waarschijnlijk dat de netto woonuitgaven in de koopsector bij ongewijzigd (volkshuisvestings- en fiscaal) beleid waarschijnlijk niet sneller zullen stijgen dat in de huursector.

3.3 Woonruimteverdeling, doorstroming en beheer

3.3.1 Woonruimteverdeling en doorstroming

Reeds bij verschillende gelegenheden is erop gewezen dat de ontwikkeling van de woonruimteverdeling in de toekomst waarschijnlijk steeds meer problemen gaat opleveren. Daarmee wordt bedoeld op het feit dat een groot aantal personen met een hoger inkomen in een relatief goedkope woning woont, terwijl tegelijkertijd personen met een lage inkomen relatief duur wonen en daarom een beroep moeten doen op de individuele huursubsidie. De achtergrond van dit verschijnsel werd reeds in de bijlage over de realisatie van de doelstellingen beschreven. De vraag is of de geschetste ontwikkelingen zich ook zullen voortzetten. Binnen de hier veronderstelde omstandigheden is dat waarschijnlijk niet zonder meer het geval.

De ontwikkelingen die geleid hebben tot de "scheve" woonruimteverdeling met name in de huursector zullen zich waarschijnlijk niet in dezelfde mate in de toekomst voordoen. De "scheve" woonruimteverdeling werd veroorzaakt door het uiteenlopen van:

- de prijzen van nieuwbouwwoningen en woningen in de bestaande voorraad en van
- de inkomens van jongere en oudere huishoudens.

Door huurharmonisatie, woningverbetering en onttrekking stijgt de gemiddelde prijs van de bestaande voorraad in de huursector met bijna 4% per jaar. De stichtingskosten van nieuwbouw zullen waarschijnlijk met 3% toenemen zodat het prijsverschil langzaam kleiner wordt. Verder zal binnen de hier geschetste omstandigheden er nauwelijks nog inkomensgroei optreden, zodat ook de tweede factor zijn werking verliest.

Door de vergrijzing van de bevolking en de veronderstelde economische groei van 1% waarbij de arbeidsmobiliteit nauwelijks zal toenemen, mag verwacht worden dat dit belemmerend zal werken op het tot stand brengen van een betere woonruimteverdeling. Daartegenover staat dat de permanente druk die de woningmarkt de afgelopen decennia heeft gekend wat minder wordt.

Eén en ander betekent vermoedelijk dat er ten aanzien van de "scheefheid" van de woonruimteverdeling een status quo zal optreden waarbij er met het huidige instrumentarium in afnemende mate middelen zijn, door de dalende mobiliteit en het dalende nieuwbouwprogramma in de jaren negentig, hierin verandering aan te brengen.

3.3.2 Beheer

De situatie ten aanzien van het beheer in de jaren negentig, laat zich bij ongewijzigd beleid als volgt schetsen. Het aantal woningen dat onder beheer is van gemeenten en corporaties zal blijven toenemen. Het nieuwbouwprogramma dat in paragraaf 3.1 is weergegeven leidt ertoe dat het aandeel van deze verhuurders stijgt, zeker gezien een aankoopprogramma van circa 8.000 woningen. Daartegenover staat dat er ook woningwetwoningen verkocht worden. Op dit moment bedraagt dat rond de 3.000 woningen. Bij ongewijzigd beleid is hier maar een lichte stijging te verwachten.

De groei van de sociale huursector gaat ten dele ten koste van de particuliere huursector. Met name particuliere personen als verhuurders zullen vermoedelijk steeds minder op de markt treden. Verder zal de particuliere huursector waarschijnlijk ook woningen verliezen aan de eigen woningsector zoals thans ook het geval is. Het eigen woningbezit zal om deze reden en op grond van het nieuwbouwprogramma ook in de jaren negentig bij ongewijzigd beleid blijven toenemen.

Volkshuisvestingsbeleid in enkele OESO-landen

Voorwoord

Het is niet mogelijk gebleken inzicht te verkrijgen in de verhouding in het buitenland tussen overheidsbijdrage en bewonersbijdrage in het beschikken over een woning noch in het verschil daarin met Nederland. Dit hangt samen met zowel het gebrekkige cijfermateriaal alsook het feit dat - in tegenstelling tot Nederland - in het buitenland de financiële bemoeienis van de centrale overheid niet volledig zichtbaar is op de begroting (verschaffing van leningen bij lage rente, kapitaaloverdracht, fiscale faciliteiten en dergelijke) alsook het gegeven dat de lasten ten aanzien van de volkshuisvesting voor de overheid in het algemeen in sommige landen meer voor rekening komen van andere overheden dan de centrale overheid. Om deze reden is ervan afgezien van het opnemen van een passage over dit onderwerp in het rapport.

Samenvatting

Woningvoorraad en nieuwbouwproductie

Tot aan de dag van vandaag is er in Nederland nog een aanzienlijke druk om een relatief groot aantal nieuwbouwwoningen te bouwen. Zeker in vergelijking tot de ons omringende landen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de sterke bevolkingsgroei tot ver in de jaren zeventig. De Nederlandse bevolking is daardoor in verhouding tot de ons omliggende landen relatief jong te noemen.

Het grote aantal kinderen zorgde ervoor dat Nederland in Europa verreweg de hoogste woningbezetting had. Ofwel het aantal woningen per 1.000 inwoners was het laagst. Verder had dit zoals gezegd tot gevolg dat er een groot aantal woningen gebouwd moest worden. In 1982 was daardoor de productie van het aantal nieuwbouwwoningen per 1.000 inwoners het hoogst in vergelijking tot de in de beschouwing betrokken landen. Ondanks het door de jaren heen hoge nieuwbouwprogramma is het aantal woningen per 1.000 inwoners nog steeds laag te noemen. In 1982 bedroeg dit aantal in Nederland 354, in Engeland was dat 388, in België 400, in Duitsland 423 en in Zweden was het aantal woningen per 1.000 inwoners het hoogst, namelijk 441.

Naast een afnemende nieuwbouwproductie is in de meeste landen een toenemende vernieuwbouw en renovatie te constateren.

Kwaliteit van de voorraad

Een vergelijking van de kwaliteit van de voorraad in de verschillende landen is slechts mogelijk op grond van globale kenmerken. Door de omvangrijke gezinsgrootte in Nederland was er behoefte aan het bouwen van wat grotere woningen. Door de hoge woningbezetting is de beschikbare woonruimte per persoon juist weer laag.

Kijkend naar de beschikbare voorzieningen is de kwaliteit van de voorraad in Nederland (die het "jongst" is van alle in beschouwing genomen landen) goed te noemen. Alleen een land als Zweden scoort wat de in de beschouwing betrokken aspecten betreft, hoger (aanwezigheid van bad, douche, toilet en CV).

Woonuitgaven

Het gevoerde huurbeleid in Nederland in de jaren 50 en 60 heeft er mede toe geleid dat de huren in die jaren relatief weinig zijn gestegen ten opzichte van andere landen. Na 1970 is dat veranderd. De invoering van de jaarlijkse trendmatige huurverhogingen en het systeem van huurharmonisatie hebben er voor gezorgd dat de huren in Nederland sneller zijn gestegen ten opzichte van Duitsland en België in de periode 1970-1982. Alleen in Engeland en Frankrijk zijn de huren sneller gestegen. Hierbij kan nog opgemerkt worden dat vooral na 1981 het huurniveau van de woningvoorraad in Nederland vrij snel omhoog is gegaan.

De invloed van de hiervoor genoemde voorraad woningen per 1000 inwoners de nieuwbouwproductie en de prijs van het wonen (mede bepaald door de huurverhogingen) doen zich gelden in de ontwikkeling van de macro-woonquoten (dit is het quotiënt van de totale woonuitgaven en de totale consumptie bestedingen in een land). Daarnaast hebben geografische en klimatologische verschillen, economische variabelen en definitieverschillen invloed op de macro-woonquoten. Al deze factoren zorgen er voor dat de macro-woonquoten slechts in samenhang beoordeeld kunnen worden.

Ondanks al deze slagen om de arm blijkt dat de macro-woonquote in Nederland na aanvankelijk (omstreeks 1970) betrekkelijk laag te zijn geweest zich snel ontwikkeld heeft en in 1981 op het niveau is gekomen van Duitsland en Frankrijk. In Engeland en Zweden liggen de macro-woonquoten aanzienlijk hoger.

In Engeland is dat onder meer een gevolg van de slechte inkomensontwikkeling. De hoge macro-woonquote in Zweden heeft geheel andere oorzaken; het aantal woningen per 1000 inwoners is in Zweden het hoogst; Zweden heeft het grootste aantal alleenstaanden en één oudergezinnen, terwijl men er vaak een tweede woning op na houdt.

Financiëring en subsidiëring

Nederland is het enige Europese land dat de sociale huursector (die hier uitzonderlijk groot is) voor het grootste deel via de rijksbegroting financiert, en in geen ander land wordt kapitaal tegen marktrente verstrekt. De meeste Europese overheden verstrekken rentesubsidies en schakelen de particuliere sector in bij de kapitaalvoorziening. In Duitsland en Frankrijk vormt het bouwsparen een belangrijk onderdeel van het systeem van financiëring voor het eigen-woningbezit. Dit is de steun die spaarders ondervinden voor een eigen huis.

In vrijwel alle ons omringende landen bestaat een vorm van individuele subsidiëring voor de lagere inkomens.

De afgelopen jaren schijnt er internationaal een verschuiving van object- naar subjectsubsidies plaats te vinden. Zo zijn in Engeland sinds de invoering van de Housing Act in 1980 de object-subsidieuitgaven zelfs tot nul gereduceerd. Dit is veroorzaakt door de enorme verkoop van gemeentewoningen (in vier jaar zijn 500.000 huurwoningen verkocht) en door forse huurverhogingen van de overgebleven woningwetwoningen (tussen '80 en '83 zijn deze met 82% gestegen). Daarbij zijn echter de bedragen voor rente-aftrek en subjectsubsidie gestegen.

In Duitsland is een huurbelasting ingevoerd voor huurders van met overheidssubsidie gebouwde woningen, wier inkomen de inkomensnorm overschrijdt. Aanleiding voor deze heffing was het feit dat deze bewoners profiteren van niet (meer) voor hen bestemde subsidies.

Naast bovengenoemde object- en subjectsubsidiëring komt in praktisch alle landen indirecte subsidiëring voor via de belasting, vooral voor de eigenaar-bewoners, voornamelijk via rente- en afschrijvingsaftrek. Met name in Duitsland wordt momenteel ook de particuliere verhuursector gestimuleerd door belastingfaciliteiten. Bovendien neemt door een verdergaande liberalisering het aandeel van de sociale woningbouw in de nieuwbouwproductie af.

Eigendomsverhoudingen

Nederland heeft met Duitsland en Zweden het laagste eigen woningbezit. Voor de meeste landen ligt het eigen woningbezit boven de 50%. In Nederland bedraagt dit percentage thans 45%. Zweden scoort 41%.

In Zweden komt naast de huur- en koopsector nog een derde beheersvorm voor, namelijk de coöperatieve woonvorm. Dit is een vorm tussen kopen en huren en bedraagt 16% van de totale woningvoorraad.

In alle landen wordt het eigen woningbezit gestimuleerd door middel van belastingfaciliteiten en rentesubsidies. Nederland kent geen rentesubsidies, maar heeft internationaal gezien een subsidiëring door middel van jaarlijkse bijdragen van het eigen woningbezit, die uniek is.

Naast het relatief lage eigen woningbezit heeft Nederland voor wat betreft de huurwoningenvoorraad het grootste aandeel in de sociale sector ten opzichte van de vijf in de beschouwing betrokken landen: 75% van de voorraad huurwoningen behoort tot de sociale sector tegenover 13% in België. In Engeland bedraagt dit 65%, Zweden 46% en Duitsland 28%. Tevens neemt in de meeste andere landen het aandeel van de sociale huursector in de nieuwbouwproductie af.

Het volkshuisvestingsbeleid in enkele OESO-landen

Hierin wordt een korte kwalitatieve beschrijving gegeven van het volkshuisvestingsbeleid in enkele ons omringende landen, te weten: Duitsland, Zweden, Engeland, België en Frankrijk. Teneinde een overzichtelijke beschrijving te bereiken wordt per land de volgende indeling aangehouden:

- financiering en subsidiering
- huurprijzenbeleid
- evt. overige aangelegenheden.

Voor statistische informatie over de woningbouw en enkele demografische en economische gegevens van de desbetreffende landen wordt korthedshalve verwezen naar de bijgevoegde tabel.

DUITSLAND

Financiëring en subsidiëring.

Een belangrijk onderdeel van het systeem van financiëring van het eigen woningbezit vormt het "Bausparwesen". Dit is de steun die spaarders ondervinden voor een eigen huis.

In vergelijking met de financiëring van het eigen-woningbezit in Nederland heeft het "Bausparwesen" een aantal specifieke aspecten:

- De rente is laag en is onafhankelijk van de rente op de kapitaalmarkt.
- Door het sparen in het begin wordt het aandeel eigen geld verhoogd en de hypotheek en dus het risico voor de eigenaar-bewoner verlaagd.
- De aflossingstijd is relatief kort en levert zo ook een bijdrage aan het verminderen van de risico's.

Het gevolg hiervan is, dat in West-Duitsland minder eigenaar-bewoners in nood raken door rentestijging of verlies van werk. Aan de andere kant is de economische drempel voor het eigen-woningbezit hoger dan in Nederland.

Mensen met lage inkomens zijn minder in staat een woning te kopen, tenzij ze rekening houden met een lange spaartijd. In eerste instantie is het "Bausparwesen" echter gericht op modale en/of hogere inkomensgroepen.

Alhoewel de rente van schulden geen aftrekpost vormt in Duitsland, mogen per jaar flinke bedragen fiscaal worden afgeschreven: voor bestaande woningen zelfs 5% per jaar (tot een bepaald maximum). Wel bestaat er in Duitsland een met in Nederland vergelijkbaar huurwaardeforfait.

De omvang van de sociale woningbouw is veel kleiner dan in Nederland; de commerciële huursector daarentegen is tweemaal groter dan in Nederland. Het aantal sociale huurwoningen binnen de nieuwbouwproductie daalt aanzienlijk, dit als gevolg van een beleid dat mede tot doel heeft om deze sector uiteindelijk tot nul te reduceren en het beleid t.a.v. de produktie van sociale huurwoningen aan de "Länder" over te laten in 1986. Met name door middel van belastingaftrek is het volkshuisvestingsbeleid er nu gericht op het stimuleren van het eigen-woningbezit en het stimuleren van particuliere investeringen in de huursector.

Uitgangspunt van de subsidiëring van de sociale woningbouw is de zogenaamde "Richtsatzmiete" de righthuur, een huur per m² woonoppervlak, die in elke deelstaat politiek is vastgelegd en die door de huurder betaald moet worden. Deze righthuur wordt vergeleken met de kostprijs-huur. Het verschil wordt door verschillende subsidies (rentesubsidies, kostenleningen, etc.) gedekt voor een bepaalde tijd (gemiddeld 15-20 jaar).

De subsidies worden degressief vastgelegd, dat wil zeggen ze worden in bepaalde tijdperiodes gereduceerd zodat de door de huurders te betalen huurprijs stijgt.

Evenals in Nederland bestaat ook in Duitsland een systeem van individuele subsidiëring (das Wohngeld). Dit geldt in Duitsland voor zowel huurders als eigenaar-bewoners.

Ook hier gelden bepaalde inkomensgrenzen en ook de woonlasten worden tot een bepaald niveau in aanmerking genomen. Tevens speelt de gezins-samenstelling een rol.

Huurbelasting

Bij wet is mogelijk gemaakt dat huurders van met overheidssubsidie gebouwde woningen, wier inkomen de inkomensnorm - waaraan men moet voldoen om een dergelijke woning toegewezen te krijgen - met meer dan 20% overschrijdt, een heffing (Fehlbelegerabgabe) moeten betalen.

Aanleiding voor deze wet was het feit dat in de sociale woningbouw woonachtige bewoners met wat hogere inkomens profiteren van niet (meer) voor hen bestemde subsidies. De uitvoering van deze wet is overgelaten aan lagere overheden.

Huurprijzenbeleid.

Voor volledig vrij gefinanciërde en ongesubsidieerde huurwoningen gelden markthuren. De huurprijsstijgingen tijdens de duur van het huurcontract zijn begrensd. Bij vernieuwing of verlenging van het contract is de huurprijs onderwerp van onderhandeling.

Voor de bewoners van de overige, sociale huurwoningen is wettelijk gedetailleerd vastgelegd hoe deze huur berekend moet worden.

ZWEDEN
Algemeen.

De coöperatie (14% van de woningvoorraad) is de Zweedse vorm van woningbeheer die buiten de landsgrenzen weinig voorkomt. Een vorm tussen kopen en huren.

Een coöperatieve vereniging is juridisch eigenaar van het complex. De bewoner heeft, voor een onbepaalde periode, het bewonersrecht van een specifieke woning. Hij kan dit recht vrij verhandelen en belenen. Tevens moet hij zelf voor het onderhoud zorgen.

Een teruggang in de nieuwbouwproductie van de afgelopen jaren wordt gecompenseerd door vernieuwbouw. De bouw van bejaardenoorden wordt sterk afgeremd. De woningisolatie wordt (nog meer) geïntensiveerd. Er is een enorme toename van de subsidies (onder andere ten gevolge van de bouwkosten- en rentestijgingen) geweest. Ook het eigen-woningbezit wordt in Zweden gestimuleerd door belastingfaciliteiten.

Financiëring en subsidiëring.

De financiëring van de woningbouw is in principe voor de drie eigendoms categorieën gelijk. De eerste 70% van de aanschafkosten van een woning wordt gefinancierd met een lening, meestal uitgegeven door semi-overheids financiële instellingen, zoals de spaarbanken. Voor een deel van de resterende 30% kan een staatslening worden verkregen, afhankelijk van de beheerscategorie. Het niet door leningen gedekte deel van de benodigde financiëring wordt geacht door de beheerder zelf te worden ingebracht.

Vanaf 1974 worden de woonlasten van (ten dele) met overheidsleningen gefinancierde woningen door een rentesubsidie verlaagd. Daarnaast bestaan er nog subjectsubsidies voor de lagere inkomens. De staat garandeert de ontvanger van de lening een lagere rente dan de geldende marktrente voor zowel de eerste hypotheek als de staatslening gedurende de eerste jaren van de looptijd van de lening. Jaarlijks wordt de gegarandeerde rente met een vast percentage verhoogd zodat ze uiteindelijk gelijk wordt aan de marktrente.

Een eigenaar-bewoner mag nadat hij 75% van de toegerekende huurprijs bij zijn inkomen geteld heeft de rentelast van zijn belastbaar inkomen aftrekken. Bewoners van coöperatiewoningen genieten dit fiscale voordeel nauwelijks omdat slechts een gering deel van de schuld op hun naam staat (1%) en het overgrote deel ervan op naam van de coöperatieve woonvereniging.

Huurprijzenbeleid.

In Zweden past men het 'fair rent systeem' toe. Kenmerk van dit systeem is dat de huurprijs van een woning niet hoger mag zijn dan het huurprijsniveau van vergelijkbare woningen in de omgeving. Overigens is bij elke vernieuwing van het contract de huurprijs object van onderhandeling. In overeenstemming met de meeste huurcontracten worden deze onderhandelingen vaak namens de huurder gevoerd door een vertegenwoordiger van de huurdersvereniging.

ENGELAND

Algemeen

In de na-oorlogse decennia is de omvang van de koopsector verdubbeld met name ten koste van de particuliere verhuursector. Vooral sinds 1980 is aan de bevordering van het eigen-woningbezit de hoogste prioriteit gegeven door onder andere de invoering van de wet "right to buy", het recht om de huurwoning te kopen voor zover het gaat om een gemeente- of corporatiewoning. In de periode 1980-1984 zijn naar schatting 500.000 woningwetwoningen omgezet, wat neerkomt op 10% van de voorraad huurwoningen. Tevens zijn de huren van de woningwetwoningen de afgelopen jaren fors omhoog gegaan (tussen 1980 en 1983 zijn deze met 82% gestegen).

Andere stimuleringsmaatregelen voor het eigen-woningbezit zijn:

- a. het bevorderen van shared ownership (de zogenaamde optiewoning), waarbij een gedeelte koop en een gedeelte huur is met de optie op gehele koop op een later tijdstip
- b. het verbeteren van de woningen door lokale overheid en corporaties, om daarna te koop aan te bieden
- c. het bouwen van koopwoningen door de lokale overheid met behulp van beleggers
- d. het bouwen van kleine woningen voor één- en tweepersoonshuishoudens.

Financiëring en subsidiëring.

De Britten kennen een uitermate complex financieringssysteem. In het kader van deze beknopte landenbeschrijving zal hier dan ook kort op worden ingegaan.

De centrale overheid bepaalt jaarlijks de hoeveelheid te lenen kapitaal van de lokale overheden en de "Housing Corporations", die de middelen weer verdelen over "Housing Associations" en "Housing Coöperatives" of ten behoeve van het eigen woningbezit aanwenden. De lokale overheid vult de haar toegekende middelen aan uit eigen belastinginkomsten (de onroerend goedbelasting, een gemeentelijke zaak, is in een aantal gemeenten zelfs hoger dan de huur).

Eigenaar-bewoners financieren hun woning met een hypotheek, vaak verkregen via een "Building Society" (financiëringsinstellingen met een nauwe binding met de overheid). Over de betaalde rente geldt de mogelijkheid tot belastingaftrek. Om de effecten die door het oplopende schijventarief van de belastingheffing ontstaan, enigszins te verzachten voor de lagere inkomensgroepen kunnen deze een rentesubsidie krijgen in plaats van gebruik te maken van de mogelijke belastingaftrek. Vanaf 1963 geldt voor eigenaar-bewoners vrijstelling van belasting over de huurwaarde. Ook vermogenswinsten ontstaan uit de verkoop van onroerend goed, blijven voor eigenaar-bewoners onbelast.

Door de verkoop van huurwoningen en de forse huurverhogingen in de afgelopen jaren zijn de objectsubsidie-uitgaven van de centrale overheid in 1984 tot nul gereduceerd. Daarnaast is echter een forse stijging van de subject-subsidies waar te nemen. In '78/'79 was deze uitgave £ 1,2 miljard, in '82/'83 was deze opgelopen tot £ 2,1 miljard.

Door de verkoop van woningwetwoningen treedt er een verschuiving op van objectsubsidies naar belastingfaciliteiten, waarbij de belastingderving door renteaftrek even snel steeg als de objectsubsidies daalden en een verschuiving optreedt van financiële rijksbemoeienis voor geldelijke steun door lagere overheden (o.a. gefinancierd uit de hogere onroerend goedbelasting).

Huurprijzenbeleid.

De huren van door gemeenten aangeboden woningen worden geëgaliseerd. Er is daardoor geen direct verband tussen de werkelijke woonkosten en de huur die de bewoner betaalt.

De differentiatie in huurprijzen is gebaseerd op verschillen in onder meer grootte en ligging van de woningen.

De gemeentelijke overheid is wettelijk verplicht om de resultaten van de woningexploitatie in een aparte boekhouding onder te brengen. Uit het feit dat de exploitatie sluitend moet zijn resulteert, omdat alle overige posten feitelijk vast liggen, de noodzakelijke jaarlijkse totale huuropbrengst.

De vraaghuur van particuliere huurwoningen en woningen van housing associations wordt op een andere manier vastgesteld. Voor deze woningen wordt de zogenaamde fair rent in rekening gebracht. Een rent officer stelt de huurprijs vast. Hij doet dat op basis van factoren als ligging, leeftijd en grootte van de woning. Hij houdt geen rekening met eventuele schaarste en met persoonlijke omstandigheden. In de praktijk blijkt de onderhoudstoestand van de woning slechts weinig gewicht in de schaal te leggen.

De fair rent is doorgaans hoger dan de huur van vergelijkbaar council housing, maar lager dan de markthuur.

BELGIE
Algemeen

De volkshuisvesting in België wordt gekenmerkt door weinig ingrijpen van de centrale overheid. Slechts een kleine 4% van de voorraad, voor het merendeel woningen van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting is aan enige overheidscontrole onderworpen.

Daarentegen is het aandeel eigenaar-bewoners in België hoog (meer dan 60%) ten opzichte van West-Europa. De rest van de woningvoorraad bestaat uit particuliere huurwoningen.

In het regeringsbeleid vormt het bevorderen van het eigen woningbezit duidelijk het zwaartepunt. Men streeft naar 80%. Dit voornamelijk door middel van rentesubsidies en fiscale aftrekmogelijkheden.

Van 1977 tot 1982 is het aantal nieuwbouwwoningen van 77.000 tot slechts 27.000 teruggelopen. Deze afname is niet gecompenseerd door hogere investeringen per woning en/of een toename van de investeringen in de stadsvernieuwing.

Ondanks het geringe overheidsingrijpen is het aantal daarbij betrokken overheidslichamen aanzienlijk. Behalve de gewesten Brussel, Vlaanderen en Wallonië met hun eigen deelregeringen participeren ook de provinciale en de gemeentelijke overheden en zijn er tussenniveau's gecreëerd op intergemeentelijk en agglomeratieniveau.

Financiëring en subsidiëring

Voor de beschrijving hiervan wordt een onderscheid gemaakt tussen de koop- en huursector.

a. Koopsector.

Het eigenwoningbezit wordt in België geheel gefinancierd door middel van leningen van commerciële banken.

Ter bevordering van het eigen woningbezit wordt in België gewerkt met een stelsel van bouw- en aankooppremies, oorspronkelijk zowel voor nieuwbouw als de voorraad, nu alleen voor de nieuwbouw.

De premies zijn afhankelijk van inkomen en kindertal. Mijnwerkers, jonggehuwden en minder validen kunnen aanspraak maken op aanvullende en gunstigere regelingen.

Naast dit omvangrijke premiestelsel gelden ook overheidsgaranties met betrekking tot het verkrijgen van een hypotheek. De overheid garandeert een bepaalde rentevoet door middel van rentesubsidie..

In de fiscale sfeer mag de eigenaar-bewoner, nadat met ons nuurwaardeforfait vergelijkbare "kadastrale inkomen" bij het belastbaar inkomen is opgeteld, daarvan de voor de financiëring van de woning betaalde rente tot het maximum van het kadastrale inkomen aftrekken.

b. Huursector.

Huurwoningen in de sociale sector worden middels de NMH gefinancierd door middel van leningen met een lage rentevoet (rentesubsidie).

Woningen in de, veel belangrijker, particuliere huursector worden gefinancierd vanuit de open kapitaalmarkt.

Subsidiëring in de huursector vindt uitsluitend plaats bij de (kleine) sociale sector. Naast objectsubsidie is er ook een subsidiëring middels een individueel systeem van huurberekening. Op basis van de algemene kostenontwikkeling in de sociale woningbouw worden basishuren vastgesteld. De wijze waarop de basishuur aan het inkomen wordt aangepast verschilt per gewest.

Voor de particuliere huursector geldt dat de jaarlijkse huurverhoging aan jaarlijks bij Koninklijk Besluit vastgestelde grenzen is gebonden.

Huurprijzenbeleid.

Voor de particuliere huurwoningen is sinds 1974 een huurprijsberekening en huurprijsbeheersing van kracht. Sinds de wet van 1980 is een begin gemaakt met liberalisering, buiten werking stellen, van het systeem.

Bij de vaststelling van de huurprijs van sociale huurwoningen wordt uitgegaan van de kostprijsuur, berekend voor de geactualiseerde bouwkosten van de woning. Nadat hierbij bedragen zijn geteld voor administratie en onderhoud wordt op basis van het inkomen van de huurder de werkelijk te betalen huurprijs vastgesteld. Deze huur, die zowel boven als onder de berekende kostprijsuur kan liggen, wordt in principe tweejaarlijks aangepast. De huurder heeft overigens geen huurbescherming. Hij kan bij eventuele huuropzegging in beroep gaan bij de rechter.

FRANKRIJK
Algemeen.

Het aantal begonnen woningen nam af van 429.000 in 1979 tot 343.000 in 1982 en de trend is nog steeds dalend om in 1985 een dieptepunt van rond 315.000 begonnen woningen te bereiken. Evenals in andere landen zijn de verklaringen hiervoor onder andere de bezuinigingen op de overheidsuitgaven, de gedaalde particuliere koopkracht en de hoge rente.

De daling in de nieuwbouw wordt slechts gedeeltelijk gecompenseerd door toenemende renovatie-activiteiten.

Ter stimulering van de woningbouw zijn er voor particulieren eenvoudiger leningsvormen ontwikkeld en is de rente die bij verstrekte woning-hypotheken in rekening wordt gebracht verlaagd.

Het volkshuisvestingsbeleid is tevens gericht op de decentralisatie, waarbij naast taken ook investeringen zullen worden overgenomen door regionale en lokale overheden.

Financiëring en subsidiëring.

Sinds 1977 worden een aantal vormen van gesubsidieerde leningen gehanteerd. Voor huurwoningen zijn via op de sociale woningbouw gerichte financiële instellingen leningen beschikbaar tot 55,65 of 95% van de prijs van de woning, afhankelijk van het soort verhuurder. Sociale woningbouw wordt tot 95% van de prijs van de woning gesubsidieerd. In deze sector is de looptijd van de leningen 34 jaar waarbij de eerste 2 jaar vrij zijn van rente en aflossing. Voor andere verhuurders is de looptijd 25 jaar en zijn de eerste 2 jaar vrij van aflossing. De bedragen aan rente en aflossing nemen, vanaf het 4^e jaar, jaarlijks met 4% toe.

Voor koopwoningen zijn via de speciale financiële instellingen en de commerciële banken gesubsidieerde leningen verkrijgbaar. In geval de koper ook opdrachtgever voor de bouw is, is er sprake van een uitkering ineens. In andere gevallen kan 70 tot 80% van de stichtingskosten, afhankelijk van het inkomen, worden gefinancierd.

Deze percentages stijgen tot 90 of 100% voor gezinnen met 3 of meer kinderen, waaronder tenminste één jonger dan 4 jaar. De looptijd van deze leningen bedraagt 15, 18 of 20 jaar en de eerste 2 jaar zijn vrijgesteld van aflossing. De jaarlijkse betalingen aan rente en aflossing stijgen vanaf het 3^e jaar met 4% per jaar.

In 1982 werden 75.000 van dergelijke leningen voor huurwoningen en 170.000 voor koopwoningen voorzien. Naast de hier omschreven vormen van "gesubsidieerde financiëring" is het ook mogelijk woningen via het normale commerciële circuit te financieren. In deze sector is financiëring tot 80% van de prijs met een looptijd van 20 jaar gebruikelijk. In Frankrijk bestaat tevens naast de hiervoor genoemde vormen van objectsubsiëdie een individuele subsidiëring voor de lagere inkomens.

Bouwsparen.

Evenals in Duitsland bestaat in Frankrijk de mogelijkheid van bouwsparen. Sinds 1969 bestaat er een vorm waarbij jaarlijks F.Fr. 1.800,- moet worden gespaard tegen een belastingvrije rente van 4%. Na tenminste 4 jaar ontvangt men een bonus van maximaal F.Fr. 10.000,-. Ook hier verwerft men het recht op een lening, maar tegen een rente van 5,5% op de basislening.

Fiscale aspecten.

- De HLM (Habitation à Loyer Modéré= sector van de woningen met een gematigde huur) corporaties krijgen een speciale behandeling met betrekking tot de inkomstenbelasting en lokale belastingen.
- Kopers van gesubsidieerde woningen betalen geen BTW. Bij verkoop van bestaande woningen worden lage rechten gerekend.
- Eigen woningbezitters mogen de eerste 10 jaar de betaalde rente van het belastbaar inkomen aftrekken.
- Nieuwbouw is voor een bepaalde periode vrijgesteld van grondbelasting. De lengte van de periode varieert met de mate waarin sprake is van sociale woningbouw.
- Beleggingsmaatschappijen die investeren in huurwoningen zijn vrijgesteld van vennootschapsbelasting.
- Individuele verhuurders genieten een speciale behandeling bij de vaststelling van hun inkomen uit grondbezit.
- Het rente-inkomen van bouwspaarrekeningen is belastingvrij.

Huurprijzenbeleid.

Voor de particuliere verhuursector werd in 1948 een huurwet van kracht. Op basis van een "gewogen oppervlakte stelsel" (surface corrigée) werd getracht een objectieve basis te vinden voor het bepalen van de waarde van de woondienst. Elke woning viel daardoor in een bepaalde kwaliteitsklasse waarvoor een huur per m² berekend was.

Sinds 1982 is deze huurwet enigszins gewijzigd. Over huurverhogingen wordt jaarlijks op nationaal niveau onderhandeld tussen vertegenwoordigers van particuliere verhuurders en huurders. Indien geen accord wordt bereikt, bepaalt de Minister de huurverhoging.

In de sociale huursector spelen de HLM-instellingen (te vergelijken met de woningcorporaties in Nederland) een sleutelrol. Voor deze instellingen geldt een aparte huurwetgeving. Uitgangspunt vormt de "loyer d'équilibre", waarbij min of meer wordt uitgegaan van de bouwkosten. Sinds 1955 is een maximum en een minimum huurgrens vastgesteld per (kwaliteits)categorie woningen. Verder moest de al eerder genoemde surface corrigée in acht worden genomen. Binnen deze randvoorwaarden is een HLM-instelling vrij haar huur te bepalen.

Ontwikkeling uitgaven 1970-1985 (Rijksrekening en begroting)

Hieronder wordt getoond welke ontwikkeling de bij deze heroverwe-
ging betrokken uitgaven hebben doorgemaakt in de periode 1970-
1985.

Daarbij moet worden bedacht dat vele artikelen in de loop der tijd
een andere achtergrond hebben gekregen, zodat vergelijkbaarheid
door de tijd niet altijd volledig mogelijk is.

OBJECTSUBSIDIES**Nieuwbouw**

Koopwoningen	1970 *	1975 *	1980 *	1985 1)	1989 1)
Eigen woningen 1975 en daarvoor	52,7	230,0	426,7	129,6	7,8
Eigen woningen 1979	-	-	4,3	817,1	582,2
Eigen woningen 1984	-	-	-	27,1	524,2
Bijdrage vrije sector	-	-	-	32,5	123,5
Huurwoningen					
Studenten huisvesting Part. huurwoningen 1968 en daarvoor	-	-	19,6	28,0	28,0
Huurwoningen 1975	66,2	383,8	510,4	363,2	186,7
Toegelaten instel- lingen 1968	-	-	63,5	1713,0	3170,1
Woningwet voor 1968 (incl. verbete- ringen	46,2	546,5	848,2	684,8	403,6
Garanties	172,3	28,7	364,5	869,1	365,3
Woonwagewoners	nihil	nihil	1,4	50,0	35,0
	-	-	-	59,4	68,1

Verbeteringen

Woningwet voor 68 (zie boven)					
Warmte-isolatie	-	23,6	242,3	183,2	128,0
Verhuis- en her- inrichtingskosten	6,3	70,8	85,0	217,0	220,0
Verbetering part. huurwoningen	12,6	46,0	162,9	439,7	443,8
<u>SUBJECTSUBSIDIES</u>	<u>1,4</u>	<u>234,0</u>	<u>962,6</u>	<u>1439,5</u>	<u>1722,8</u>
TOTAAL I	357,7	1563,4	3691,4	7053,4	8609,1

LENINGEN

Leningen woningwet 100% garantie kapitaalmarkt- leningen	1780,5 PM	2805,5 PM	4437,0 PM	5392,0 PM	5545,7 PM
<u>TOTAAL II</u>	2138,2	4368,9	8128,4	12.445,4	14154,8

* Realisatiecijfers uit Rijksrekening

1) Schatting stand Begroting en meerjarenraming 1985 per 1-6-1985

UITGAVEN EN BESPARINGEN IN PRIJZEN 1985 (MILJOENEN GULDENS)

Uitgaven

Besparingen in 1999 in miljoenen; tussen haken in percentage t.o.v. ijkpunt 1989

	Basisvariant			Subject-subsidie-variant 1	Object-subsidie-variant 2	Doorstromings-variant 3	Gemengde variant 4 (onderdelen van 1 t/m 3)	Liberalisatie variant A 5	Liberalisatie variant B 6
	1989	1995	1999						
Objectsubsidies	6170	6770	7130	- 510	-1440	- 130	-1480	-2990	- 780
Subjectsubsidies	1700	1850	2000	- 590	+ 160	+ 120	+ 30	-1620	- 280
Totaal I ¹⁾	7870	8620	9130	-1100 (14%)	-1280 (16%)	- 0 (0%)	-1460 (18%)	-4600 (59%)	+1060 (13%)
Leningen + liquiditeits-tekorten	5230	4730	4650	- 660 (13%)	-1110 (21%)	- 780 (15%)	-1360 (21%)	-3840 (73%)	-2220 (42%)
Totaal II ²⁾	13100	13350	13780	-1760 (13%)	-2390 (18%)	- 790 (6%)	-2810 (21%)	-8450 (64%)	-3280 (25%)
P.M. ³⁾ kapitaalmarktleningen	2560	2860	2880	- 320	- 650	- 440	-1080	-2600	-2600

1) Smal ijkpunt

2) Breed ijkpunt

3) Overige bij varianten veranderende uitgaven

OVERZICHT van welke **maatregelen** in welke **variant** zijn opgenomen.
Maatregelen

	Variant						
	BASIS var. 0	SUB var. 1	OBJ var. 2	DOOR var. 3	.GEMEN var.4	LIB var.5 A	LIB var. 6 B
Subjectsubsidies							
- verhogen normhuren 3%	x	-	-	x	-	x	x
4%	-	-	x	-	x	-	-
4,5%	-	x	-	-	-	-	-
- kwaliteitskorting ongewijzigd versterkt	x	-	x	x	-	-	-
	-	x	-	-	x	-	x
- maximale IHS grens 0% (tijdelijk)	-	x	-	-	-	-	x
3%	x	-	-	x	-	x	x
4%	-	-	x	-	x	-	-
- afschaffen jongerentabel	-	x	-	-	x	-	-
- afschaffen HGB	-	x	-	-	-	x	-
- 10% aandeel IHS gemeenten	-	-	-	x	-	-	-
- 5-jarige ihs met afbouw bijdrage tot nul	-	-	-	-	-	x	-
Objectsubsidies							
- huurtrend 3%	x	x	-	x	-	x	x
4%	-	-	x	-	x	-	-
- toename aanvangshuur 0%	x	x	-	x	-	-	-
0,15% - punt	-	-	x	-	x	-	-
- huurverhoging bij verbetering/ onderhoud: huidig	x	x	-	x	x	-	-
- huurverhoging bij verbetering: (1, 2, 3,5, 5) onderhoud: (1, 2)	-	-	x	-	-	-	-
- afschaffen 0,75% aftrek en vergl. huren in SV-gebieden	-	-	-	-	-	x	-
- handhaven premies in koopsector	x	-	-	x	-	-	-
- verlagen premiekoop A tot f 4000,-	-	x	x	-	x	-	-
- premiekoop B: f 6500,-	-	-	x	-	x	-	-
- premiekoop B: f 4000,-	-	x	-	-	-	-	-
- alleen bijdrage ineens van f 5000,- voor nieuwbouw en verbetering; en afschaffen objectsubsidies, lenin- gen en contragaranties voor nieuwbouw en verbetering	-	-	-	-	-	x	-
- annuitaire financiering woningwet, bijdrage ineens nieuwbouw f 10.000 en f 20.000,- (SV-gebieden). Ver- beteringssubsidies: bijdragen ineens 25-40 jaar: 25%; en ouder dan 40 jaar: 50% van de kosten en afschaffen overige objectsub- sidies, leningen en contragaran- ties voor nieuwbouw en verbetering	-	-	-	-	-	-	x
- afschaffen verhuis- en herinrich- tingskosten, warmte-isolatie, regelingen voor woonwagewoners	-	-	-	-	-	x	-
Doorstromingsmaatregelen							
- tijdelijke huisvestingsvergunning met afkoop	-	-	-	x	x	-	-
- huurharmonisatie 5% i.p.v. 3%	-	-	-	x	-	-	-
Volume maatregelen							
- nieuwbouw 74.000	x	-	-	x	-	-	-
65.000	-	x	-	-	-	-	-
60.000	-	-	x	-	x	-	-
50.000	-	-	-	-	-	-	x
25.000	-	-	-	-	-	x	-
differentiatiewijziging t.o.v. basis	-	x	x	x	x	x	x
- verbetering 93.000	x	-	-	-	-	-	-
85.000	-	-	-	x	-	-	-
80.000	-	x	-	-	-	-	-
70.000	-	-	x	-	-	-	-
65.000	-	-	-	-	x	-	-
60.000	-	-	-	-	-	-	x
10.000	-	-	-	-	-	x	-
Beheer							
- bevorderen verkoop woningwetwon.	-	-	-	-	-	x	-
- vrije huren en afschaffen huur- bescherming en huurharmonisatie	-	-	-	-	-	x	x

Indicatie van besparingen (op de subsidies) per jaar t.o.v. de basisvariant per maatregel afzonderlijk in 1999

	Prijzen 1985
- Verhoging normhuren met 4,5% jaarlijks i.p.v. 3% (trend)	300 - 400 mln.
- Verscherping kwaliteitskorting tot 50%	50 - 100 mln.
- Bevriezen maximale huurgrens i.h.s. voor 3 jaar	20 - 50 mln.
- Afschaffen jongerentabel	0 - 20 mln.
- Afschaffen huurgewenningsbijdrage	20 - 50 mln.
- Afbouw in 5 jaar van i.h.s.-bijdrage tot nul	ca. 1,5 mrd.
- Afbouw in 5 jaar van i.h.s.-bijdrage tot 50%	ca. 1 mrd.
- Afbouw in 10 jaar van i.h.s.-bijdrage tot 50%	ca. 1 mrd.
- Huurtrend 4% i.p.v. 3% (10 jaar)	400 - 500 mln.
- Aanvangsvraaghuurverhoging met 0,15% (10 jaar)	100 - 200 mln.
- Huurverhoging bij verbetering: 1,2 3,5 5% en groot onderhoud 1,2%	100 - 200 mln.
- Afschaffen 0,75% - aftrek en vergelijkingshuren in stadsvernieuwingsgebieden	50 - 100 mln.
- Afschaffen premiekoopsubsidies	250 - 500 mln.
- Afschaffen jaarlijkse objectsubsidies bij nieuwbouw en verbetering	ca. 3 mrd.
- Afschaffen verhuis- en herinrichtingskostenregeling	200 - 300 mln.
- Afschaffen warmte-isolatieregeling	100 - 200 mln.
- Afschaffen woonwagens	50 - 100 mln.
- Verhogen (max.) huurharmonisatie van 3 naar 5%	0 - 20 mln.

Alhoewel de berekeningen voor de besparingsvarianten modelmatig tot afgeronde cijfers hebben geleid, kunnen hier slechts globale indicaties worden gegeven voor de ceteris paribuseffecten van elk der afzonderlijke maatregelen. Dit is een gevolg van het feit dat veel maatregelen elkaar onderling beïnvloeden voor wat betreft de besparingseffecten.

Wel kan uit de cijfers het relatieve effect van elk der maatregelen worden afgelezen.

Aanscherping kwaliteitskorting

De huidige huursubsidie-systematiek behelst, dat naarmate de huur hoger is ook de zelf te bepalen huur toeneemt. Per 1 juli 1984 is dit zogenoemde systeem van kwaliteitskorting, waarin huurklassen worden onderscheiden met oplopende kortingspercentages, van kracht geworden. De maatregel houdt een geleidelijke verhoging van de thans geldende kortingspercentages in.

Uitgaande van de geleidelijke verhoging van de kwaliteitskortingspercentages met 5 procentpunten per jaar in de daarvoor in aanmerking komende klassen zou het aangescherpt systeem na 4 jaar kunnen zijn ingevoerd.

maandhuur

kortingspercentages

thans variant 1, 4 en 6

f 245 - f 295	0	0
f 295 - f 345	0	10
f 345 - f 395	10	10
f 395 - f 445	10	20
f 445 - f 495	20	20
f 495 - f 545	20	35
f 545 - f 595	30	35
f 595 - f 645	30	50
f 645	40	50

CENTRAAL PLANBUREAU

2585 JR 's-Gravenhage, Van Stolkweg 14
Telefoon 51 41 51



Macro-economische effecten op lange termijn van ombuigingen bij het huur- en subsidiebeleid: de gemengde variant

1. Inleiding

In de heroverwegingswerkgroep Huur- en subsidiebeleid in de negentiger jaren zijn een aantal maatregelen uitgedacht om in de periode 1990-2000 de financiële bijdrage van de overheid aan de sector woningbezit te verminderen. Deze maatregelen zijn gegroepeerd in een zestal varianten. Aan het Centraal Planbureau is gevraagd voor een van deze varianten, de zogenoemde gemengde variant, de macro-economische consequenties van deze maatregelen te onderzoeken met als uitgangspunt de lange-termijn studie die begin november is gepubliceerd¹. Als basisscenario voor de CPB-berekeningen is het MIDDEN-scenario gehanteerd.

De indeling van deze notitie is als volgt. In paragraaf 2 wordt aangegeven op welke wijze de voorgestelde maatregelen in het scenario zijn verwerkt. In paragraaf 3 worden in het kort de resultaten van het (enigszins) aangepaste basisscenario samengevat. In paragraaf 4 komen de resultaten van de huur- en subsidievariant aan de orde.

2. Voorgestelde maatregelen huur- en subsidiebeleid (1990-2000)

De voorstellen van de heroverwegingswerkgroep in de gemengde variant behelzen zowel maatregelen die rechtstreeks ingrijpen in het huur- en subsidiebeleid, ingaande 1990, als ook een daarmee in verband gebrachte blijvende verlaging van de (gesubsidieerde) nieuwbouw en verbetering van woningen met ingang van 1991. Ook de programmadifferentiatie wordt gewijzigd. Uitgangspunt bij de berekeningen is geweest zo dicht mogelijk aan te sluiten bij inzichten van de werkgroep. Dit betekent dat op een aantal punten de werking van het woningbouwblok van het lange termijn model is uitgeschakeld. Zo is het noodzakelijk gebleken het MIDDEN-scenario op één punt aan te passen. Welvaartsgroei heeft in het model een positief effect op de stichtingskosten van nieuwe

¹CPB-werkdocument 1, 1985.

woningen, gecorrigeerd voor de bouwkostenstijging, de zogeheten kwaliteit. Het effect van een verlaging van het woningbouwprogramma zal daarom in de tijd voortdurend toenemen. In de werkgroep is echter uitgegaan van een constante kwaliteit. Daarom is dit effect uit het MIDDEN-scenario geëlimineerd.

Ten opzichte van het gehanteerde basisscenario (MIDDEN) zijn de maatregelen voor de periode 1990-2000 als volgt verwerkt:

- investeringen in woningen:

1. verlaging van het nieuwbouwprogramma van woningwet- en premiehuurwoningen met elk 9 dzd woningen
2. verhoging van de nieuwbouw van overige, vooral koopwoningen met per saldo 4 dzd woningen
3. reductie van het programma voor woningverbetering met ca 1,4 mld in prijzen van 1985
4. als gevolg van deze maatregelen nemen de investeringen in woningen structureel met ca f 2,85 mld af in prijzen 1985.

- overheidsinvesteringen: de met de woningbouw complementaire investeringen, zoals het bouwrijp maken van gronden, zijn (exogeen) verlaagd met structureel f 0,18 mld in prijzen van 1985.

- woningwetkredieten: zijn (exogeen) verlaagd conform de berekeningen van de werkgroep.

- extra trendmatige huurverhoging van 1% ingaande 1 juli 1990, t/m 1 juli 1999. De doorwerking naar de objectsubsidies via de huurtrendparameter van de dynamische kostprijshuur is uitgeschakeld. De aanvangsvraaghurpercentages voor nieuwbouw van woningen worden met 0.15%-punt per jaar verhoogd tot maximaal de kostprijshuur.

- vermogensoverdrachten bedrijven (woningexploitanten) en inkomensoverdrachten aan gezinnen:

locatiesubsidies, bijdragen koopwoningen en individuele huursubsidies zijn (neerwaarts) aangepast conform de berekeningen van de werkgroep. De effecten van de specifieke doorstromingsmaatregelen zijn verwerkt in de IHS-raming. Dit betreft zowel de hergroepering van huurders over huurwoningen als (gesaldeerd) de opbrengst van de doorstromingsheffing.

- prijsverlagende subsidies:

omdat de rente- en inflatieveronderstellingen van de werkgroep niet overeenstemmen met die van het basisscenario zijn voor de objectsubsidies de modelrelaties gevolgd.

Overigens wordt in deze variant van de gebruikelijke loon- en prijsrelaties uitgegaan. Dit betekent dat huurverhogingen in de prijscompensatie doorwerken. Tenslotte wordt in de variant van eenzelfde verlaging van belastingdruk uitgegaan (uitgedrukt in % NNP) als in het MIDDEN-scenario. Dit impliceert dat door de verlaging van het financieringstekort, als gevolg van de voorgestelde maatregelen, geen extra belastingverlaging optreedt.

3. Resultaten aangepaste basisscenario (MIDDEN)

De belangrijkste veronderstellingen en uitkomsten van het aangepaste macro MIDDEN-scenario zijn samengevat in de tabellen 1 en 2. De veronderstellingen zijn ongewijzigd ten opzichte van werkdocument 1.

Bij de resultaten is het belangrijkste verschil van de aangepaste centrale variant M ten opzichte van het MIDDEN-scenario van werkdocument 1 de sterkere

Tabel 1 Belangrijkste uitgangspunten voor het aangepaste MIDDEN-scenario 1985-2000

	1985/2000
	gemiddelde groei per jaar in %
<u>extern</u>	
wereldhandel	4
prijs energie	3½
grondstoffen	2½
industrieprodukten	2½
buitenlandse rente	6½
<u>intern</u>	
arbeidstijd	-½
produktie aardgas	-½
uitvoer aardgas	-1½
uitvoer energieprodukten	1½

Tabel 2 Enkele kerngegevens van het aangepaste MIDDEN-scenario en de gecumuleerde effecten van de gemengde huur- en subsidievariant 1985-2000

	aangepaste centrale pad (M)	gecumuleerde effecten gemengde huur- en subsidievariant
	gemiddelde groei per jaar in %	in %
volume particuliere consumptie	3½	-1½
volume investeringen outillage ^a	4	-½
volume investeringen woningen	-1½	-20
volume uitvoer goederen	4½	-
volume invoer goederen	4	-½
produktie bedrijven	3½	-1
volume bnp	3	-1
reëel netto nationaal inkomen	2½	-½
werkgelegenheid totaal	1½	-½
totale beroepsbevolking	1	-
arbeidsproduktiviteit ^{a,b}	2½	-½
prijs particuliere consumptie	2	+1
loonsom per werknemer	3½	-
reële arbeidskosten ^c	2½	-½
ruilvoet	-½	-
	niveau in eindjaar	
saldo lopende rekening betalings- balans ^d	2½	+½
belastingdruk ^d	27½	-
sociale premiedruk ^d	22	-
financieringstekort overheid ^d	4½	-½
rentestand	6½	-
reëel beschikbaar looninkomen ^e	135	-1½
arbeidsinkomensquote ^f	76½	-½
werkloosheid ^{g,h}	700	+25
werkgelegenheid overheid ^g	775	-
werkgelegenheid bedrijven ^g	4675	-30

^a bedrijven excl. aardgas; ^b per arbeidsjaar; ^c bedrijven excl. aardgas en woningbezit; ^d % van NNI; ^e 1985 = 100; ^f gecorrigeerd voor aardgas; ^g x 1000; ^h incl. de 57½ jarigen en ouder.

daling van de investeringen in woningen. Dit is een gevolg van het elimineren van welvaartseffecten uit de stichtingskosten van nieuwbouwwoningen. Als gevolg hiervan komt de werkloosheid over de periode 1985/2000 gemiddeld ca 15 dzd arbeidsjaren hoger uit. Overige verschillen vallen in de afronding (op 1% punten) weg.

4. De macro-economische effecten bij de gemengde beleidsvariant van de heroverweging van het huur- en subsidiebeleid

De macro-economische analyse van deze variant is een gecompliceerde gelegenheid, omdat tegelijkertijd een aantal maatregelen wordt getroffen. Hier zullen in het kort enkele hoofdlijnen van deze variant worden besproken. De uitkomsten zijn samengevat in tabel 2².

Allereerst vindt een verhoging plaats van de trendmatige huurstijging met 1% per jaar. Via de doorberekening van de huurstijging in de lonen leidt dit tot kostenstijgingen en meer inflatie. Gevolg hiervan is een verslechtering van de concurrentiepositie. Tevens neemt het overig inkomen (exclusief huren) af, omdat de kosten onvolledig worden doorberekend in de prijzen. Hierdoor stijgen ook de reële arbeidskosten (exclusief woningbezit en aardgas). Als gevolg van een en ander nemen de uitvoer en de investeringen in volume af. Afzetdaling, meer economische afstoot en minder investeringen veroorzaken een daling van de werkgelegenheid en daardoor ook van de consumptie.

Door de extra huurverhoging treedt een daling op bij de objectsubsidies die ten dele wordt gecompenseerd door extra werkloosheidsuitgaven. Door meer loon- en prijsinflatie zijn er ook effecten op de belastingen en de overheidsbestedingen; per saldo wordt het financieringstekort door extra huurverhoging echter nauwelijks beïnvloed.

Kenmerkend voor het effect van de trendmatige huurverhoging is dat de negatieve effecten in de tijd geleidelijk groter worden. Voor het tweede hoofdelement van de omhoogvoorstellen, die leiden tot een reductie van de investeringen in woningen, geldt eerder het omgekeerde. Uitvoering van deze maatregelen leidt volgens het gehanteerde macro-model op korte termijn tot een zeer scherpe daling van de investeringen in woningen met ca 20%; deze afstand ten opzichte van het centrale pad blijft daarna vrijwel constant. Door

²Het betreft hier de gecumuleerde effecten van de gemengde variant in het jaar 2000 ten opzichte van het niveau in dat jaar in het aangepaste centrale pad, afgerond op 1%.

multipliewerking heeft deze daling weer negatieve effecten voor de consumptieve en investeringsuitgaven. In zijn algemeenheid geldt dat de effecten van minder investeringen in woningen veel eerder zichtbaar worden dan van de huur en subsidiemaatregelen.

Het gecombineerde effect van deze maatregelen impliceert een vertraging van de produktiegroei waardoor de produktie in het jaar 2000 ca 1% lager uitkomt dan in het centrale pad. Op korte termijn daalt de werkgelegenheid met ca 50 duizend arbeidsjaren; de werkloosheid stijgt dan met ca 40 duizend. Op de wat langere termijn ebt dit effect geleidelijk weg tot 25 duizend in 2000. In het MIDDEN-scenario heeft meer werkloosheid namelijk extra loonmatiging tot gevolg, per saldo gaan de reële arbeidskosten dalen. Tezamen met het produktieverlies wordt hierdoor de groei van de arbeidsproduktiviteit afgeremd. Gegeven de produktiedaling van 1% ten opzichte van het centrale pad impliceert de daling van de arbeidsproduktiviteit, dat de initiële ongunstige werkgelegenheidseffecten op wat langere termijn gedeeltelijk worden teruggedraaid. Door de loonmatiging kan eveneens de concurrentiepositie verbeteren, waardoor de uitvoer per saldo nauwelijks van het centrale pad afwijkt. Wegens het produktieverlies daalt de invoer echter wel, waardoor het overschot op de lopende rekening toeneemt.

Door de verlaging van het investeringsvolume in woningen treden er additionele besparingen op voor het overheidsbudget, met name bij de woningwetkredieten en de objectsubsidies. De doorwerking van de maatregelen op de rest van de overheidsrekening blijkt ook hier per saldo vrij beperkt, waardoor het tekort van de overheid met ca 0,5% punt van het netto nationaal inkomen afneemt.

SCHEMATISCHE BESCHRIJVING VAN DE WETSWIJZIGINGEN

Toelichting op het schema

1. Nagegaan is welke formele wetswijziging c.q. -aanpassingen nodig zijn bij de doorvoering van de varianten.
Lagere regelgeving als amvb's en ministeriël regelingen (besluiten en beschikkingen) zijn gegeven het tijdsbestek niet geïnventariseerd; eventuele wijziging daarvan kan in kortere tijd plaatsvinden dan een wijziging van wetten, doch raadpleging van RaVo en Raad van State is een vereiste.
2. Van 18 te onderscheiden instrumenten/maatregelen wordt vastgesteld dat wetswijziging noodzakelijk is, van een vijftal dat wijziging in de rede ligt. Een en ander is uitgewerkt in bijgevoegd schema.
In het schema is ervan uitgegaan dat bij de eventuele invoering van de varianten de Wet individuele huursubsidie (W.IHS) van kracht is.
Het gestelde omtrent de Woonruimtetwet 1947 (Wrw) gaat mut. mut. op voor de Huisvestingswet (Hvw).

Afkortingen

BW	Burgerlijk Wetboek
CW	Grondwet
HPW	Huurprijzenwet woonruimte
W.IHS	Wet IHS
WRW	Woonruimtetwet
WW	Woningwet
WGSTWW	Wet Geldelijke Steun Woonwagens
RV	Burgerlijke Rechtsvordering
HVW	Huisvestingswet
WHC	Wet op de huurcommissies

WVAPREGEL	REDEW WETSWIJZIGING	WET EN ARTIKEL	SUBT. VAR.	ORT. VAR.	VOORSTR. VAR.	GEMEENSCHAPPEL. VAR.	L.I.B. VAR. A	L.I.B. VAR. B
1. <u>Noodzakelijke wetwijziging</u>								
1. Verhoging van de normhuur	art. regelt 1x trend, wordt 1,5 maal	W.IHS 25	X			X		
2. Kwaliteitskorting aanscherpen	art. regelt expliciet mate en reikwijdte	W.IHS 7,9	X			X		X
3. Bevriezing max. huurgrens	art. regelt jaarlijkse bijstelling	W.IHS 25,18	X					X
4. Afschaffen jongerentabel	art. voert tabel in	W.IHS 4	X			X		
5. Gemeentelijk aandeel HIS	thans niet geregeld	W.IHS			X	X		
6. Trendmatig huurverhoging 4%	thans ander percentage	HPW 18		X		X		
7. Huurverhoging bij gesubsidieerd onderhoud	thans niet mogelijk	HPW 9,18		X				
8. Huisvestingsvergunning voor bepaalde tijd	thans niet mogelijk (cf, HVW)	WRW 1			X	X		
9. Afkoopsom i.p.v. doorstroming	thans niet mogelijk	WRW			X	X		
10. 8 en 9 voor geheel Nederland	thans mogelijkheid n.v.t.	WRW 32			X			
11. Verhoging met huurharmonisatie tot 5%	thans niet in wet	HPW 15			X			
12. 5-jarige i.h.s.	geheel afwijkende invulling	W.IHS					X	
13. Afschaffen woonwageregeling	wet legt hiervoor basis; intrekken	WGSTWW					X	
14. Vrije prijsvorming huurwoningen	- wet van toepassing op (alle) huurwoningen - HC gebonden aan woningwaarderingstelsel (HC: huurcommissie)	HPW 3,8,9 15,17,18,19 25 + WIC3					X	X

ARTIKEL	REDEN WETSWIJZIGING	WET EN ARTIKEL	SUBJ. VAR.	OBJ. VAR.	DOORSTR. VAR.	GEMENG-DE VAR.	LIB. VAR.	LIF. VAR.
15. Afschaffing huurbescherming	art. regelt huurbescherming voor alle woningen met limitatieve huuropzeggingsgronden	BW1623e + RV					X	X
16. Fondsen bij liberalisatievari-	fonds alleen bij wet art. regelen geldstroom Rijk-verkrijger	P.M. W.W. 67,68					X	X
17. Afschaffen rijksverantwoorde- lijkheid voor de volkshuisves- ting	thans opgenomen in Grondwet dat goede volkshuisvesting een zorg voor de overheid is	G.W. 22					X A	B
<u>Veranderende wijzigingen</u>								
18. Beperking huurbescherming los van tijdelijke huisves- tingsvergunning	zie 12.	BW1623e			X			
19. Toetskader rechter bij 15	thans niet geregeld	BW + RV			X		X	
20. Terugvallen op alleen Rijks- bijdragen ineens	art. geeft 4 vormen aan	WW 67					X	
21. Veranderende taakopvatting Rijk	art. gaan uit van Rijkszaak	WW 57,58, 67-70					X	
22. Maatregelen huurbescherming en huurprijsregeling	relatie tot woningtoewijzing en -vordering	WRW					X	