

EVALUATIE RAPPORT 1986 Nieuwbouwprogrammering

rapport nr. ~~9089~~ 9089



INHOUDSOPGAVE

pagina**Samenvatting** S1 t/m 5**Deel A: Beschrijving van het nieuwbouwbeleid**

1.	Inleiding	1
2.	Doelstellingen nieuwbouwbeleid	1
2.1	Inleiding	1
2.2	De doelstellingen van het nieuwbouwbeleid in historisch perspectief	1
2.3	De huidige beleidsdoelstellingen	3
2.4	Instrumenten huidig beleid	3
3.	De behoefte aan nieuwbouw tot het jaar 2000 en de meerjarenprogramma's	4
3.1	De behoefte aan nieuwbouw	4
3.2	De gevoeligheid van de behoefte-raming voor een aantal externe factoren	9
3.3	Het bouwprogramma tot 2000 bij ongewijzigd beleid, de basisvariant	11
4.	Omvang en berekening van het ijkpunt	13
5.	Invloed van leegstand en verzadiging	14
6.	Evaluatie huidige beleid	18
6.1	Voldoende aantal woningen	18
6.1.1	De aantallen	18
6.1.2	Woningbehoefte-raming	20
6.1.3	De doelmatigheid van het instrumentarium	23
6.2	Woningen van voldoende kwaliteit	23
6.3	Betaalbare woningen	24
6.4	Bevordering eigen woningbezit	25
6.5	Bevordering doorstroming	26
6.6	Decentralisatie	27

Deel B: De beleidsvarianten

	<u>pagina</u>
7.	Beschrijving van de beleidsvarianten 28
7.1.1	Inleiding
7.1.2	Overwegingen t.a.v. de omvang van de jaarprogramma's .
7.1.3	Overwegingen t.a.v. de differentiatie van de programma's
7.1.4	Overwegingen ten aanzien van de besparingen
7.2	Variant 1 (5%-variant)
7.2.1	Veronderstellingen
7.2.2	Programma en differentiatie
7.3	Variant 2 (10%-variant)
7.3.1	Veronderstellingen
7.3.2	Programma en differentiatie
7.4	Variant 3 (20%-variant)
7.4.1	Veronderstellingen
7.4.2	Programma en differentiatie
7.5	Variant 4 - Liberalisatievariant
7.5.1	Veronderstellingen
7.5.2	Programmaniveau en differentiatie
8.	De effecten van de varianten 39
8.1	Algemeen
8.2	Kwantitatieve effecten, de budgettaire besparingen ...
8.3	De overige kwantificeerbare effecten
8.3.1	Statistisch woningtekort
8.3.2	Gemiddelde woningbezetting
8.3.3	Effecten bouwnijverheid en werkgelegenheid
8.3.4	Fiscale effecten
8.3.5	Huurquote's in de nieuwbouw
8.4	Effecten die kwalitatief worden beschreven
8.4.1	Meerjarige bouwprogrammering
8.4.2	Verschuiving gesubsidieerde woningen naar vrije sector woningen
8.4.3	Stadsvernieuwing en verstedelijking
8.4.4	Bestuurlijke en financiële positie van de gemeenten ..
8.4.5	Effecten beleidsvarianten op het bejaardenbeleid

De bijlagen

1. Samenvatting methodiek huishoudenberekening
2. Ontwikkeling in de woningtekorten, de programmaniveaus en de differentiatie van de beleidsvarianten
3. Onderzoeksopzet en spelregels evaluatie nieuwbouwprogrammering
4. Samenstelling Werkgroep Evaluatie Nieuwbouwprogrammering

Samenvatting van het eindrapport van de werkgroep Evaluatie Nieuwbouwprogrammering

1. Taakopdracht en opzet rapport

De werkgroep heeft uitvoering gegeven aan de taakopdracht inhoudende dat de werkgroep beleidsvarianten dient te formuleren, mede rekeninghoudend met het HO-rapport 'Huur- en subsidiebeleid in de 90-er jaren' en uitgaande van een dalende nieuwbouwbehoefte, welke uit verschillende beleidsvarianten met afnemende productieniveau's en productietempo tot het jaar 2000 bestaan. Hierbij dient tevens te worden uitgegaan van een toenemende nadruk op de vrije markt sector in de te hanteren programmadiifferentiaties. Bij de beleidsvarianten dienen ondermeer de gevolgen voor de Rijksbegroting, de stadsvernieuwing, het verstedelijkingsbeleid, het statistisch woningtekort en voor de vrije markt met m.b.t. de productie van woningen te worden aangegeven.

In de hoofdstukken 1 t/m 3 wordt het huidige nieuwbouwbeleid in de volkshuisvesting beschreven zoals dat in het MPW 1986-1990 en de MvT bij de begroting 1986 is verwoord.

Daarbij is aandacht besteed aan de huidige doelstellingen en instrumenten van het nieuwbouwbeleid (H2).

In hoofdstuk 3 komen de ramingen van de meerjarige nieuwbouwbehoefte tot het jaar 2000 en de huidige meerjarenprogramma's aan de orde. De gevoeligheid van de behoefteraming voor een aantal externe factoren wordt daarbij uiteengezet.

Tevens wordt in dit hoofdstuk het nieuwbouwprogramma tot het jaar 2000 bij ongewijzigd beleid uitgewerkt, welke dient ter invulling van de basisvariant.

In hoofdstuk 4 worden de uitgangspunten aangegeven en de omvang van de uitgaven berekend van het technisch ijkpunt (budgettair beslag 1990) bij ongewijzigd beleid. De omvang in het technisch ijkpunt bedraagt f 4.905 mln. De besparingen van iedere variant in 1990 worden in een percentage uitgedrukt t.o.v. het technisch ijkpunt.

Door de werkgroep is in hoofdstuk 5 aandacht geschonken aan de ontwikkelingen op de woningmarkt de komende jaren, in het bijzonder de invloed van leegstand en verzadigingsverschijnselen.

Aansluitend op deze hoofdstukken volgt in hoofdstuk 6 een evaluatie van het huidige beleid.

In vervolg op hoofdstuk 6 en op grond van de verschillende veronderstellingen over de wijze waarop de rol van de overheid de komende jaren t.a.v. de nieuwbouwprogrammering kan worden teruggebracht, zijn in hoofdstuk 7 de vier door de werkgroep ontwikkelde beleidsvarianten uitgewerkt.

Tenslotte worden in hoofdstuk 8 de effecten van deze beleidsvarianten uiteengezet.

2. Bevindingen

Op grond van de door de werkgroep uitgevoerde analyse van de huidige en toekomstige ontwikkelingen op de woningmarkt zijn vier varianten uitgewerkt waarin op verschillende wijze de rol van de overheid wordt teruggebracht en in samenhang daarmee een toenemende nadruk op de vrije markt sector wordt gelegd.

Van belang hierbij is de ontwikkeling van de afgelopen jaren en het daardoor bereikte (lage) niveau van het statistisch woningtekort.

Daardoor ligt het accent de komende jaren op het bouwen ten behoeve van het opvangen van de toename van de huishoudens en de vervanging van te slopen woningen.

Tevens bestaat thans in een aantal regio's een zeker evenwicht voor bepaalde sectoren van de woningmarkt. Anderzijds worden vrije sector woningen zonder enige bijdrage niet of nauwelijks in stadsvernieuwingsgebieden gebouwd.

In tegenstelling tot de situatie met grote woningtekorten noopt dit, overigens steeds labiele, evenwicht tot uiterste zorgvuldigheid bij het vaststellen van de omvang en differentiatie van het nieuwbouwprogramma.

3. Beleidsvarianten en effecten

De werkgroep heeft vier varianten uitgewerkt, te weten varianten met beoogde besparingen van respectievelijk 5%, 10%, 20%. Daarnaast is er op verzoek van Financiën en EZ een liberalisatievariant ontwikkeld welke een fundamentele wijziging van de rol van de overheid t.a.v. nieuwbouwprogrammering nader uitwerkt. De daarbij gehanteerde overwegingen worden door de meerderheid van de werkgroep niet onderschreven.

De algemene overwegingen t.a.v. de omvang en differentiatie van de nieuwbouwprogramma's worden in paragraaf 7.1 uiteengezet. Bovendien zijn door de werkgroep voor iedere variant specifiek geldende overwegingen aangegeven.

De 5%-variant is ontwikkeld vanuit de gedachte dat het woningtekort de eerstkomende jaren ongeveer stabiel dient te blijven en pas in de 2^e helft van de jaren '90 terug kan lopen naar nihil in 2000 i.p.v. nihil te worden in 1995. Tevens wordt de vervangingsbehoefte lager vastgesteld in lijn met het onttrekkingenniveau van de afgelopen jaren om in de latere jaren versterkt toe te nemen. Op deze wijze is een geleidelijke daling te bereiken van het totale programma tot 65.000 in 1999. Er wordt in deze variant vanuit gegaan dat een blijvende overheidsbemoeienis noodzakelijk is.

De 10%-variant is een nadere uitwerking van de programma differentiatie van de 5%-variant. Teneinde 10% besparing in 1990 te realiseren is het programma zodanig verlaagd dat het statistisch tekort oploopt tot 50.000 in 1995 en dan constant blijft op dit niveau.

In de 20%-variant wordt een nog grotere nadruk gelegd op de vrije sector woningbouw. Gelet op de thans gunstige(re) voorwaarden voor een herstel van de vrije sector bouw, te weten inkomensverwachtingen en de rente-ontwikkeling, kan de overheid een groter gesubsidieerde programmadeel terugtrekken t.g.v. de vrije markt. De leden van EZ en Financiën zijn daarnaast van mening dat de CBS-prognose t.a.v. het individualiseringsproces in de huishoudensvorming lager kan worden ingeschat zodat de uitbreidingsbehoefte lager kan zijn. Het programma-niveau loopt terug tot 58.000 in 1999.

De liberalisatie-variant welke 57% besparing oplevert is gebaseerd op de gelijknamige varianten uit het HO-rapport HSB'90. Daarin wordt een andere visie gegeven op de overheidstaak in de volkshuisvesting dan tot nu toe gebruikelijk. Hierop voortbordurend wordt in deze variant de overheidsbemoeienis sterk teruggebracht: er wordt vanuit gegaan dat vrijwel zonder overheidsbemoeienis de nieuwbouwbehoefte via het marktmechanisme kan worden gerealiseerd. Dit wordt in de verlaagde programma-niveau's en aangepaste programma-differentiatie tot uitdrukking gebracht.

De kwantitatieve effecten van de varianten zijn kortheidshalve hieronder in de vorm van tabellen weergegeven. Bij de effectbeschrijving is ervan uitgegaan dat de budgettaire besparingen leiden tot een verlaging van het financieringstekort en niet worden gebruikt om beleidsintensiveringen elders te financieren.

De budgettaire effecten van de verschillende varianten t.o.v. de basisvariant luiden als volgt:

Tabel S.1. Budgettaire effecten 1987 en 1990 t.o.v. basisvariant
(x mln.gld) (verplichtingen en betalingen)

varianten	1987		1990							
	Totaal		Totaal in mln.		% t.o.v. ijkpunt		waarvan rijksbegroting		waarvan relevante kapitaalmarkt met 100% contra-garantie	
	verpl. bet.		verpl. bet.		verpl. bet.		verpl. bet.		verpl. bet.	
1	106	33	447	282	9%	6%	341	216	106	66
2	428	129	575	480	12%	10%	442	375	133	105
3	585	170	1141	1065	24%	22%	876	834	265	231
4	1066	339	2827	2802	59%	57%	2137	2157	690	645

De overige kwantificeerbare effecten hebben betrekking op het statistisch woningtekort, bouwnijverheid, huurquote's in de nieuwbouw.

Tabel S.2 - Statistisch woningtekort (aantallen x 1000)

variant	1990			2000		
	stat. tekort	voorraad	%	stat. tekort	voorraad	%
0= basis	26	5706	0,4%	0	6330	0
1	27	5705	0,4%	0	6326	0
2	33	5698	0,6%	50	6280	0,8%
3*	41	5690	0,7%	96	6234	1,5%
4	61	5670	1,1%	262	6068	4,1%

Tabel S.3 Produktie en werkgelegenheid in de woningbouw
 produktie in miljarden gulden's prijzen 1985,
 nieuwbouw herstel en verbouw totaal
Werkgelegenheid aantal werknemers x 1000 incl.
 uitstralingseffecten 1)

	Produktie (x f1 miljard)			Werkgelegenheid (x 1000)		
	1985	1990	2000	1985	1990	2000
Niveau ongewijzigd beleid	15,1	14,6	12,0	174	154	104
Mutaties:						
Variant 1		-0,5	+0,9		-5	+8
Variant 2		-0,8	+0,5		-5	+4
Variant 3		-1,2	+0,6		-13	+2
Variant 4		-4,5	+0,2		-47	+2

In navolgende tabel wordt op grond van een aantal veronderstellingen de huur-niveau's en -quote's berekend van vergelijkbare huurwoningen bij verschillende subsidie-systematiek. Dit om aan te geven wat de gevolgen zijn van de verschuivingen van sociale huursector naar de vrije sector huurwoningen op de huurniveau's in de verschillende varianten.

Tabel S.4 Jaar- (en maand-) huur en huurquote's, netto
 inkomen na i.h.s. voor minimumloon en modaal voor
 drie woningtypes met verschillende subsidies

		minimumloon	modaal inkomen
woningwet	huur huurquote	2880 (240) 15,3	5150 (430) 20,3
premie C	huur huurquote	3185 (265) 16,9	6300 (525) 24,8
-----	-----	-----	-----
premie C in lib.var.	huur huurquote	6710 (560) 35,5	6710 (560) 26,4
niet gesubsidieerde woning var. 3 + liberalisatievariant	huur huurquote	8650 (720) 45,8	8650 (720) 34,1

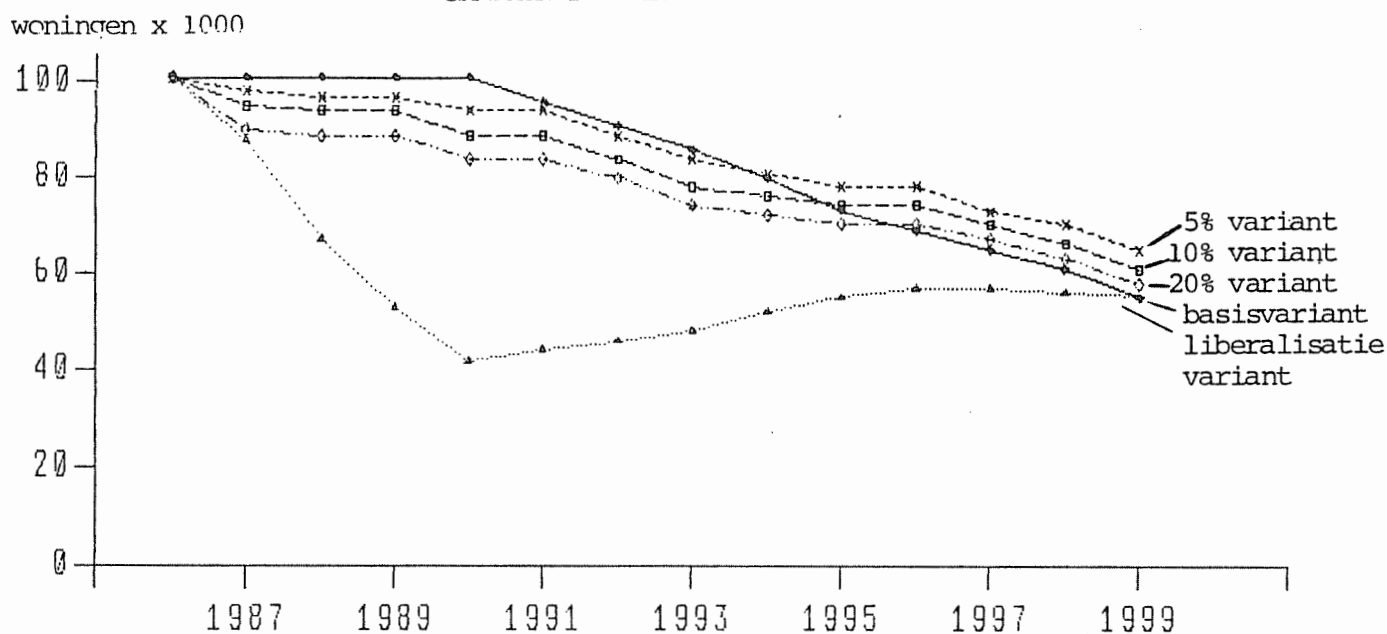
Voor de beschrijving van de effecten op de belastingmiddelen wordt verwezen naar blz. 42.

Naar verwachting zullen zich in meer of mindere mate niet-kwantificeerbare effecten voordoen welke door de werkgroep in H 8.4 in kwalitatieve zin zijn beschreven. Daarbij worden de als meest pregnant in te schatten verschillen van de varianten t.o.v. de basisvariant beschreven. Aandacht is besteed aan de gevolgen voor de meerjarige bouwprogrammering, welke m.n. in de varianten 3 en 4 haar kracht verliest. De situatie op de woningmarkt, daar waar een forse verschuiving is aangebracht naar vrije sectorwoningen is uitvoerig beschreven, gezien de verstreckende gevolgen welke voor verschillende leden aanleiding is om variant vier niet te onderschrijven.

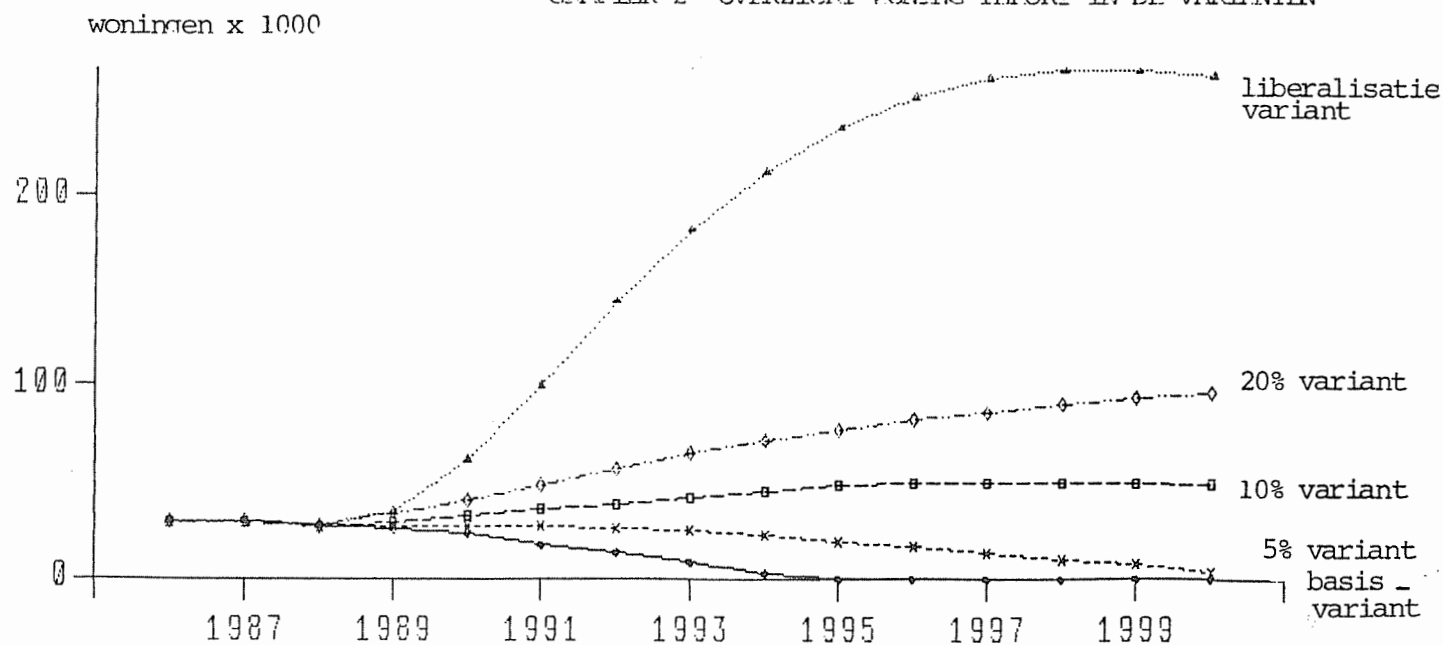
Tevens is aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen voor het stadsvernieuwingsbeleid en het verstedelijkingsbeleid, de bestuurlijke en financiële positie van de gemeenten en de effecten op het bejaardenbeleid.

Hieronder volgt de grafische weergave van programma's en differentiatie zoals die in H.7 zijn opgenomen.

GRAFIEK 1 OVERZICHT PROGRAMMA NIVEAU'S IN DE VARIANTEN



GRAFIEK 2 OVERZICHT WONING TEKORT IN DE VARIANTEN



Deel A: Beschrijving van het nieuwbouwbeleid

1. Inleiding

In dit deel A van het rapport zal in het kort worden beschreven op welke uitgangspunten het nieuwbouwbeleid stoelt. De onderbouwing van de omvang van de nieuwbouwprogramma's en de daarmee samenhangende budgettaire lasten komen aan de orde, evenals de wisselwerking met de voorraad bestaande woningen (leegstand e.d.). Een vooruitblik tot 2000 wordt gegeven op basis van ongewijzigd beleid.

De te ontwikkelen beleidsvarianten zullen naar hun effecten en besparingen gerelateerd worden aan dit ongewijzigd beleids-scenario.

2. Doelstellingen nieuwbouwbeleid

2.1 Inleiding

In artikel 22, lid 2 van de Grondwet is vastgelegd: "Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid".

De al of niet door de overheid gestimuleerde nieuwbouw strekt ertoe de groei van het aantal huishoudens, alsmede de o.a. in het kader van de stadsvernieuwing noodzakelijke onttrekkingen, op te vangen. Daar bovenop komt het streven het woningtekort in te lopen. Bovendien is het beleid er op gericht het eigen woningbezit alsmede de doorstroming te bevorderen.

In cijfers uitgedrukt: het aantal huishoudens zal - gebaseerd op de meest recente CBS-gegevens omtrent de bevolkingsontwikkeling - oplopen van 5,4 miljoen in 1985 tot 6,4 miljoen¹⁾ in 2000. De minimaal noodzakelijke onttrekkingen worden geschat op circa 15.000 - 20.000 onttrekkingen per jaar. Dit is mede afhankelijk van de keuze tussen ingrijpende renovatie en nieuwbouw.

2.2 De doelstellingen van het nieuwbouwbeleid in historisch perspectief

Het beleid in de na-oorlogse jaren was gericht op het zo snel mogelijk op peil brengen van de woningvoorraad door het bouwen van woningen die in de oorlog waren verwoest of niet gebouwd zijn. Het woningbouwbeleid stond daarbij in het teken van schaarste, huurbeheersing en distributie. Uit die tijd stamt het op grote schaal subsidiëren van nieuwbouwwoningen. Dit vloeide voort uit het creëren van een laag huurpeil als onderdeel van de geleide loon- en prijspolitiek.

De huisvestingsproblemen van de lagere inkomensgroepen in met name de Randstad en in middelgrote steden daarbuiten werden echter niet opgelost door gebrek van koopkracht. Tegelijkertijd leidde het achterblijven van particuliere investeringen in de oude woningvoorraad ertoe dat gehele buurten in de binnensteden en de gordel van de 19^e eeuwse wijken versneld in verval raakten dan wel kaalgeslagen werden.

¹⁾ Bron: Ministerie van VROM

In 1972 brachten de bewindslieden van VRO, Udink en Buck, de Nota Volkshuisvesting uit, in 1974 gevolgd door de Nota Huur- en Subsidiebeleid van Gruijters, Van Dam en Schaefer. Deze nota's markeerden een kentering in het woningbouwbeleid.

In beide nota's werd de doelstelling "voldoende woningen" gekoppeld aan een specifieke prijs van die woningen, in het ene geval de kostprijs, in het andere geval de zogenaamde volkshuisvestingsprijs.

In de nota Huur- en Subsidiebeleid werd uitdrukking gegeven aan de idee dat bij het voorzien in de woningbehoefte de overheid niet in de zijlijn van het marktgebeuren kan blijven staan. Huisvesting is een sociaal grondrecht en de taak van de overheid is te zorgen voor voldoende woningen van voldoende kwaliteit die betaalbaar zijn in een aanvaardbare verhouding tot het inkomen. Tegelijkertijd werd op basis van een wat oplopende leegstand geconstateerd dat de behoefte aan nieuwbouw afnam. De nieuwbouwprogramma's daalden doch de ontwikkeling van de uitbreidingsbehoefte ging inmiddels voort. Dit leidde ertoe dat tegen het einde van de jaren zeventig van een nieuwe woningnood kon worden gesproken. Deze woningnood trof met name die huishoudens waarvan de koopkracht laag was.

In de zeventiger jaren maakte de koopsector een sterke opgang, veroorzaakt door de economische groei en hoge inflatie die het met name voor de midden (leeftijds en inkomens)-groepen aantrekkelijk maakte een eigen woning te kopen. De stagnerende economische groei aan het eind van de jaren zeventig betekende een instorting van de koopmarkt.

Vanaf 1979 werd derhalve door de overheid de produktie van huurwoningen, waar grote behoefte aan was, vrij snel opgevoerd. Deze hoge produktie-omvang was mede ingegeven door de wens van de overheid een anti-cyclisch conjunctuurbeleid te voeren.

Inmiddels is de koopmarkt weer wat aangetrokken. De prop in de markt van nog niet verkochte maar wel reeds van een subsidiebeschikking voorziene woningen is weggewerkt. Het woningtekort zal zijn gereduceerd tot circa 29.000 woningen per 1 januari 1987.

In samenhang met de krachtiger markt en de beperkte budgettaire mogelijkheden van de overheid is de laatste jaren in de differentiatie van de bouwprogramma's in een vrij hoog tempo een groter accent komen te liggen op de gepremieerde marktsector en de vrije sector met bijdrage ineens.

2.3 De huidige beleidsdoelstellingen

In het Heroverwegingsrapport "Huur- en subsidiebeleid in de '90-er jaren" is de plaats van het nieuwbouwebeleid in het integrale volkshuisvestingsbeleid nog eens uiteengezet. Deze samenhang is van groot belang, immers het "betaalbaar" zijn van woningen hangt ten nauwste samen met het huur- en subsidiebeleid. In dit evaluatierapport wordt het vigerende huur- en subsidiebeleid als gegeven beschouwd.

De actuele uitwerking van de hoofddoelstelling zoals die in de grondwet is vastgelegd is in verschillende beleidsnota's terug te vinden. Hieronder wordt een niet uitputtende opsomming gegeven.

- 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 c.).
- 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 woonbehoeften van alle groepen inwoners (Meerjarenplan Woningbouw, Planning- en Programmering-procedure).
- f. Bevorderen van de continuïteit in de 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, Structuurschets Stedelijke gebieden).
- i. Bevordering eigen woningbezit (Nota eigen woningbezit).

De nieuwbouw heeft naast de bovengenoemde doelstelling ook de functie van beleidsinstrument om de doorstroming te bevorderen hetgeen voor een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad over huishoudens, gedefinieerd naar de verhouding woonlast en inkomen, van groot belang is. Daarbij speelt dus ook de (kost)prijs van de nieuwbouwwoningen in relatie tot de gestelde huurprijs van de woning een rol.

2.4 Instrumenten huidig beleid

In een volledig vrije markt economie kan van periode tot periode evenwicht bestaan tussen het aantal woningbehoevende huishoudens en de voorraad woningen en de door nieuwbouw te realiseren gewenste uitbreidings- en vervangingsbehoefte. Desondanks kan zelfs in een dergelijke markt de overheid dit marktsysteem willen beïnvloeden indien zij, rekening houdend met de levensduur van de woningen en de korte termijn wensen van de huishoudens, de uitkomst van het marktproces niet acceptabel acht.

Veel belangrijker is echter het gegeven dat bepaalde categorieën woningzoekenden zonder overheidsingrijpen niet hun woonbehoefte kunnen realiseren op een manier zoals door de overheid wordt gewenst.

Dit kan ontstaan doordat de particuliere sector niet de gewenste soort woningen, tegen een gewenste prijs en op de gewenste locatie wil of kan bouwen.

In de huidige situatie waarin het woningtekort gering is geworden, is de druk om zeer grote aantallen gesubsidieerde woningen te bouwen verdwenen en is de zorg voor woningen voor de laagste inkomensgroepen en de nieuwbouw in de stadsvernieuwingsgebieden voorop komen te staan. Dit komt tot uitdrukking in de mate van bemoeienis die de overheid hanteert ten aanzien van de drie segmenten in de nieuwbouwprogrammering:

De sociale huursector waarvoor zij alle haar ter beschikking staande subsidie- en sturingsinstrumenten hanteert (rijksleningen of 100% contragarantie op kapitaalmarktleningen, objectsubsidie, subjectsubsidie, locatiesubsidie etc.) om goede en voor de laagste inkomensgroepen betaalbare woningen op de juiste plaats te realiseren.

De gepremieerde marktsector waarvoor slechts object- en locatiesubsidies worden verstrekt teneinde de woonlast te mitigeren.

De vrije sector, al of niet met een bijdrage ineens als stimulering voor de bouw ervan.

Uitgaande van een op een bepaald moment bestaande uitbreidings- en vervangingsbehoefte en de toekomstige ontwikkelingen ervan, rekening houdend met de budgettaire randvoorwaarden en met inachtneming van het beleidsdoel om in 1995 geen kwantitatief tekort meer te hebben, wordt op basis van een inschatting van de omvang van de vrije sector, de omvang van de gepremieerde marktsector en de sociale huursector bepaald.

3. De behoefte aan nieuwbouw tot het jaar 2000 en de meerjarenbouwprogramma's

3.1 De behoefte aan nieuwbouw

3.1.1 De berekeningsmethodiek voor de woningbehoefte¹⁾

De berekeningsmethodiek is uitvoerig beschreven in een tweetal publicaties: "Achtergronden bij de bepaling van de woningbehoefte" (Vrom, 1984) en "Toetsing en actualisering Trendrapport Volkshuisvesting" (Vrom/BSM, 1985).

Voor onderhavige publicatie wordt derhalve volstaan met een korte, niet-technische, samenvatting.

Het laatste gehouden Woningbehoefte-onderzoek (WBO) van 1981 vormt samen met de middenvariant van de bevolkingsstatistiek van het CBS²⁾, het uitgangspunt.

Personen die in het WBO'81 aangeven woningzoekend te zijn worden gerekend tot de categorie woningbehoevenden, indien voldaan is aan de volgende urgentie-criteria: een woningzoekende moet 18 jaar of ouder zijn, beslist willen verhuizen, minstens een half jaar gezocht hebben en op korte termijn een woning willen accepteren. De aantallen woningzoekenden worden uitgedrukt in een aantal woningbehoevende huishoudens. Daarnaast worden alle huishoudens als woningbehoevend beschouwd die reeds een woning bewonen, uitgezonderd diegenen die in het WBO te kennen geven binnen afzienbare tijd geen woning meer nodig te hebben, bijvoorbeeld omdat ze naar een bejaardenoord kunnen verhuizen.

1) Definitie woningbehoefte en -vraag: De term woningbehoefte wordt gehanteerd om de totale vraag in de voorraadmarkt aan te duiden. Hiermede wordt dus niet slechts de nieuwbouw bedoeld.

2) Zie "Prognose van de bevolking van Nederland na 1980; deel 2: modelbouw en hypothesevorming", CBS, 1984.

Om te komen tot een realistische inschatting van het aantal huishoudens op het huidige of enig toekomstig moment die een daadwerkelijke effectieve vraag kunnen uitoefenen op de woningmarkt, moet op het aantal huishoudens dat uit het WBO '81 en de CBS-statistieken is afgeleid, een aantal correcties worden toegepast. Deze correcties zijn nodig omdat de woningbehoefte in de tijd van omvang veranderd onder invloed van factoren als de demografische ontwikkeling, de inkomensontwikkeling van de verschillende inkomensgroepen en de prijsontwikkeling van woningen, rekening houdend met het huur- en subsidiebeleid.

Op deze wijze wordt als het ware voor een bepaald moment het aantal woningbehoevenden berekend dat aanwezig zou zijn indien op datzelfde moment een nieuw woningbehoefte-onderzoek zou worden gehouden.

Volgens de hier beschreven methodiek wordt dus alleen die woningbehoefte berekend die voldoet aan de gestelde criteria en leidt tot het bezetten van een woning of het uitoefenen van een effectieve vraag op de woningmarkt. De keuze van de uitgangspunten en criteria in deze benadering is daarmee mede bepalend voor de woningvraag. De gevoeligheid van de woningvraag voor deze uitgangspunten komt in § 3.2 aan de orde.

Naast de berekeningsmethodiek van het DGVH, waarvan de uitkomsten algemeen gebruikt worden, is eind 1985 ook een prognose van Van Fulpen¹⁾ verschenen. De kern van de methode is een regressie-analyse van het verband tussen economische groei en huishouden-ontwikkeling c.q. woningvoorraad in de periode 1960-1983. Deze prognose heeft als uitkomst een aanzienlijk sterkere groei van het toekomstig aantal huishoudens en van de woningvoorraad dan de VROM-ramingen.

3.1.2 De ontwikkeling van de woningbehoefte tot het jaar 2000

De geraamde ontwikkeling van het aantal huishoudens is weergegeven in tabel 3.1.

Te zien is dat de groei van het aantal huishoudens geleidelijk afneemt. Omstreeks 1990 zet een versnelde afname van de groei in, die vooral moet worden toegeschreven aan de daling van de aantallen geboorten sinds het begin van de zeventig jaren.

Tabel 3.1 : Huishoudensontwikkeling 1985 tot 2000 (x 1.000)

periode	huishoudens begin periode	gem.groei per jaar	groei in % per jaar
1985-1989	5.434	79	1,4
1990-1994	5.830	68	1,1
1995-1999	6.167	43	0,7
2000	6.380		
Gemiddeld per jaar			0,9

Bron: VROM (SEO)

1) De Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief, H. van Fulpen, Sociaal Cultureel Planbureau 1985.

Alle huishoudens vragen om woonruimte. Niet alle huishoudens vragen een zelfstandige woning. Een deel prefereert om financiële of andere redenen een andere zelfstandige huisvestingsvorm (woonboot, woonwagen, wooneenheid voor alleenstaanden of tweepersoonshuishoudens).

Een ander deel komt terecht in een onzelfstandige woonruimte (woont op kamers). Het betreft hier veelal jongeren met lage inkomens die zich een zelfstandige woning financieel niet kunnen permitteren.

Het deel van de woonruimte behoevende huishoudens dat niet zelfstandig de woning bewoont wordt beïnvloed door: de economische- en inkomensontwikkelingen en met name ook de omvang van de verschillende inkomenscategoriën, de prijsontwikkeling van de woningen, het huur- en subsidiebeleid en de verwachtingen ten aanzien van deze factoren.

De in tabel 3.2 genoemde aantallen gelden bij de basisvariant, waarbij van 2% economische groei wordt uitgegaan.

Een andere factor die de woningbehoefte beïnvloedt is de gewenste leegstand. Voor het goed kunnen functioneren van de woningmarkt is een zekere leegstand noodzakelijk. Gerekend wordt met 2,4% van de woningvoorraad. De toename van het aantal woningbehoevende eenheden brengt dan ook een toename van de gewenste leegstand met zich mee die voor de eerste twee perioden is afgerond op 2.000 woningen en voor de laatste periode op 1.000 woningen per jaar.

(In tabel 3.2 zijn de drie factoren die de ontwikkeling van de woningbehoefte bepalen op een rijtje gezet.)

De vertegenwoordiger van het Ministerie van WVC tekent het volgende aan: In de ramingen van de woningbehoefte is uitgegaan van het vrijwel stabiel houden van de capaciteit van bejaardenoorden. Het huidige niveau bedraagt 143.583 bedden (1985). De demografische basisprojectie leidt tot een aantal van ca. 204.000 in 2000.

In de heroverweging demografie is een beleidsprojectie uitgewerkt die uitkomt op 171.183 bedden in bejaardenoorden in 2000. Deze beddenreductie past in een totaalbeleid van verschuivingen en is slechts denkbaar indien o.m. gelijktijdig de semi- en extra-murale zorgvoorziening adequaat wordt versterkt. Een nog verdergaande inperking van de beddengroei wordt irreëel geacht.

3.1.3 Onttrekkingen en inloop woningtekort

De behoefte aan nieuwbouwwoningen wordt behalve door de hiervoor geschetste ontwikkeling van de woningbehoefte ook bepaald door de onttrekkingen aan de voorraad en de gewenste inloop van het statistisch woningtekort.

De vervangingsbehoefte van de woningvoorraad, door sloop, samenvoegingen, functieveranderingen en dergelijke is bepaald op 15.000 per jaar gedurende de gehele periode 1985-2000. Voor een verdere toelichting zij verwezen naar het genoemde studie-rapport en het Meerjarenplan Stadsvernieuwing (MPS).

De inloop van het woningtekort is de laatste jaren snel gegaan door de hoge woningproductie. Het statistisch woningtekort is gedaald tot minder dan een procent van de woningvoorraad.

In de meest recente MPW's is beleidsmatig bepaald dat het resterende woningtekort in 1995 moet zijn ingelopen. Gezien het per 1 januari 1987 verwachte tekort van 29.000 betekent dit voor de periode 1987-1994 een extra nieuwbouwinspanning van gemiddeld 3.600 woningen per jaar. Samenvattend is in tabel 3.2 de behoefte aan nieuwbouw voor de periode 1987 tot 2000 op een rij gezet.

Tabel 3.2 : Nieuwbouwbehoefte 1987-1999 (aantallen per jaar in duizendtallen)

	1987-1989	1990-1994	1995-1999
Toename aantal huishoudens *	79.000	68.000	43.000
Niet woningbehoevende huishoudens	- 2.000	0	+6.000
Toename gewenste leegstand	+ 2.000	+2.000	+1.000
Toename woningbehoefte	79.000	70.000	50.000
Vervangingsbehoefte	15.000	15.000	15.000
Inloop tekort	1.000	5.000	0
Gew. nieuwb. productie	95.000	90.000	65.000

3.1.4 De woningbehoefte na 2000

De bevolkingsomvang bereikt, volgens de CBS-1984 prognose, vlak na de eeuwwisseling een maximum met 15,2 miljoen inwoners in 2005. Daarna daalt volgens deze prognose de bevolking. De achterliggende oorzaak is het in de prognose constant houden van het gemiddelde kindertal per vrouw van 1,5. Voor het op lange termijn stabiel houden van de bevolking is een gemiddeld kindertal van 2,1 nodig.

Verder is een buitenlands migratiesaldo van nul verondersteld. De huishoudensontwikkeling en daarmee parallel de woningbehoefte ijlt zo'n vijftien jaar op de bevolkingsontwikkeling na.

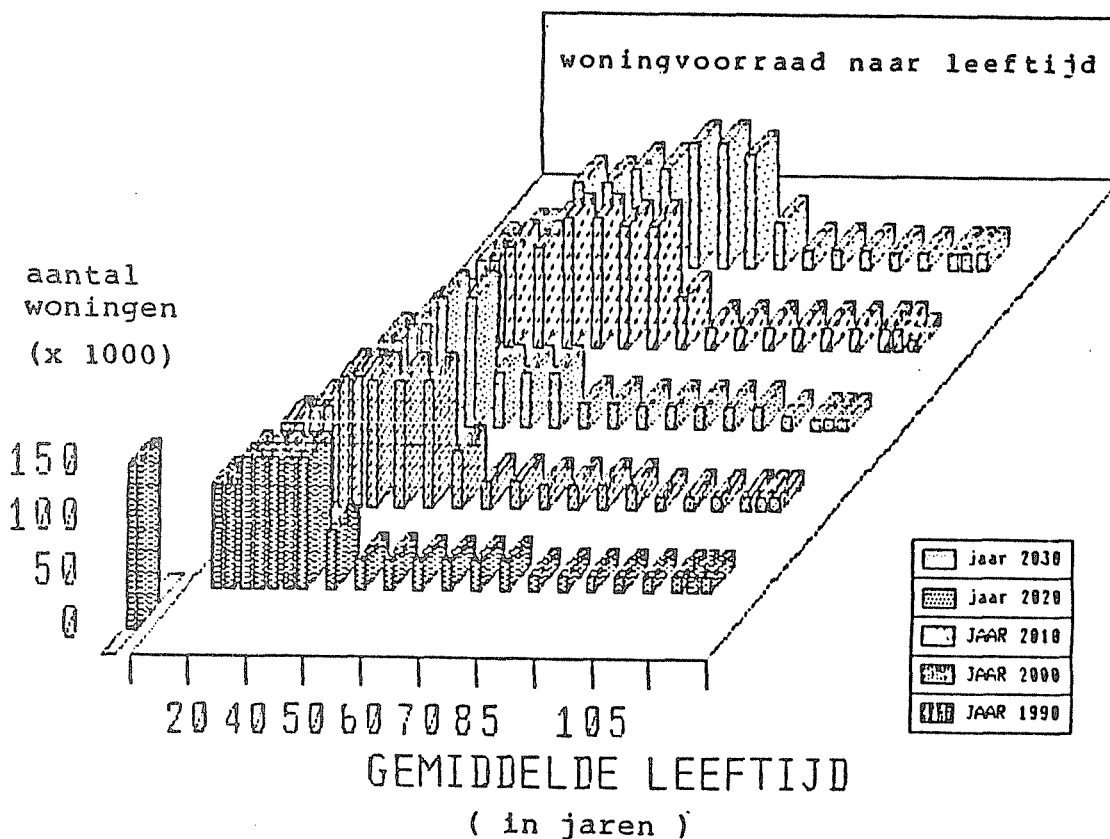
Hier wordt het maximum in 2018 bereikt met circa 6.6 miljoen huishoudens (1985: 5,43; 2000: 6,38 miljoen, zie tabel 3.1).* De vraag kan dan ook worden gesteld of door een continue toevoeging aan de voorraad woningen deze rond 2018 niet te groot zal zijn. Om dit te kunnen bepalen dient ook gekeken te worden naar de vervangingsbehoefte. Deze zal met name na 2000 in belang toenemen. Op basis van de hierna beschreven exercitie kan - als een minimumvariant - een geleidelijke toename worden verondersteld van 15.000 in het jaar 1990 tot 35.000 in 2030. Deze toename hangt samen met de veroudering van de na-oorlogse voorraad.

* Zie bijlage 1: Samenvatting huishoudensberekening en methode

(De 15.000 jaarlijkse onttrekkingen op dit moment, die in het MPW zijn opgenomen, zijn normatief vastgesteld.) Deze cijfers zijn als volgt berekend:

Per jaargang zijn leeftijds-specifieke onttrekkingskansen op de woningvoorraad naar leeftijd toegepast. De leeftijds-specifieke kansen zijn gebaseerd op de waarnemingen 1978-1983.

De uitkomsten zijn zichtbaar in onderstaande grafiek en ook opgenomen in tabel 3.3.



Uit de grafiek (en tabel 3.3.) blijkt dat de gemiddelde leeftijd van de onttrokken woningen stijgt van 74 jaar tot 94 in de periode 2025-2030 (1975-1984 70 à 75 jaar). Dit duidt aan dat de gehanteerde onttrekkingskansen laag zijn en op wat langere termijn een nog grotere vervangingsbehoefte ontstaat.

In tabel 3.3 zijn de groei van de woningbehoefte, de vervangingsbehoefte en de daaruit resulterende nieuwbouwbehoefte tot 2030 weergegeven. In dit plaatje zijn conform de systematiek de woningen die tussen nu en 2030 nog worden gebouwd meegenomen.

Tabel 3.3. : Woningbehoefte en behoefte aan nieuwbouw 1985-2030, aantallen per jaar (gemiddeld per 5 jaar) in duizendtallen bij alternatieve veronderstelling omtrent onttrekkingen

	1	2	3	4	5	6
periode	uitbreidingsbehoefte (x1000)	vervangingsbehoefte		gem.lft. voorraad	inloop tekort (x1000)	nieuwbouw behoefte (1)+(2)+(5) (x1000)
		ont.-trek. (x1000)	gem. lft. onttrek.			
1985-1989	79	15	74	34	5	99
1990-1994	70	16	76	36	5	91
1995-1999	50	18	78	39	-	68
2000-2004	22	20	80	42	-	42
2005-2009	10	22	82	45	-	32
2010-2014	5	24	84	48	-	29
2015-2019	2	27	86	51	-	29
2020-2024	- 7	30	90	55	-	23
2025-2029	- 28	35	94	59	-	7

Op grond van tabel 3.3. mag worden geconcludeerd dat zelfs bij een minimumvariant voor de onttrekkingen ook in de eerste decennia van de 21^e eeuw een - weliswaar afnemende - behoefte aan nieuwbouw blijft bestaan, welke steeds meer het karakter van vervangende nieuwbouw krijgt. Er bestaat dus niet of nauwelijks een risico dat de voorraad op enig moment te groot wordt. Voor de periode na 2030 zijn de bevolkingsprognoses ongewis. Daarvoor valt dus geen voorspelling te doen. Vooralsnog wordt in de basisvariant uitgegaan van het normatieve aantal van 15.000 onttrekkingen per jaar.

3.2 De gevoeligheid van de behoefteraming voor een aantal externe factoren

De (on)gevoeligheid van de huishoudensvorming, althans op korte- en middellange termijn bij gegeven huur- en subsidiebeleid, is onderwerp geweest van vele studies.

In geen van deze onderzoeken kon een oorzakelijk verband tussen inkomen en huishoudensvorming worden vastgesteld. In hoofdstuk 2 van het rapport "Toetsing en actualisering Trendrapport Volkshuisvesting" is een uitgebreide beschouwing over dit onderwerp opgenomen.

Als de stijging van het aantal huishoudens wordt gesplitst naar een "demografische" en een "sociale-culturele" component (zoals echtscheidingen etc.) dan blijkt dat de demografische ontwikkeling de hoofdoorzaak is van de stijging van het aantal huishoudens tussen 1982 en 2000 (85% versus 15%). Voor de periode 1971-1982 waren deze aandelen 72 respectievelijk 28%.

De gevoeligheid van de huishoudenprognose voor de hoge en lage variant van de CBS-bevolkingsprognose is ongeveer 11.000 huishoudens per 5-jaarsperiode. Het margegebied voor de nieuwbouwbehoefte is dus ongeveer 2200 woningen per jaar zowel naar boven als naar beneden.

Hoe hoger de economische groei, hoe geringer het deel der huishoudens dat vrijwillig in een niet-woning woont (op kamers en dergelijke); dit is ongeveer 2 à 3.000 woningen per procent economische groei per jaar.

In tabel 3.4 is de nieuwbouwbehoefte bij verschillende economische groeiscenario's weergegeven. De 1%-variant is, voor de periode 1990-2000, in de Heroverweging Huur- en Subsidiebeleid als basis-variant gehanteerd.

De 2%-variant geldt in het MPW en als basis-variant voor deze Evaluatie Nieuwbouwprogrammering. De 3%-variant is een optimistische variant.

Tabel 3.4 : Nieuwbouwbehoefte 1985-1999 bij enkele economische groei-scenario's (aantallen per jaar)

	1985-1989	1990-1994	1995-1999
1%-variant (HSB)	97.000	87.000	63.000
2%-variant (MPW)	99.000	90.000	65.000
3%-variant (opt.)	101.000	93.000	67.000

Bron: VROM

De economische groei heeft wel een belangrijke invloed op welke soort woningen gewenst zijn. Bij een hoge economische groei is er meer vraag naar grotere en duurdere woningen, relatief meer in de koopsector, bij een lage economische groei naar meer woningwetwoningen. Omdat de vraagontwikkeling betrekking heeft op de gehele voorraad en de nieuwbouw slechts een procentueel geringe toevoeging aan de voorraad vormt, is de gevoeligheid van de economische groei op het gewenste soort nieuwbouwwoningen groot.

Een factor die eveneens van invloed is op de gewenste differentiatie van het bouwprogramma is de rente.

Op de vraagverhouding koop/huur zijn verder het huurniveau en de huurverhoging van invloed.

Op basis van de nationale rayononderzoekingen (NRO's) zijn de volgende cijfers bekend:

Tabel 3.5 Vergelijking woonwensen en verdeling woningvoorraad

	woonwensen per ultimo				verdeling voorraad ultimo 1984
	1981	1982	1983	1984	
huur	71%	68	62	61	57%
weet niet	9	10	10	13	
koop	20	22	28	26	
absol. (x 1000)	333	317	336	373	5.127

Voorkeur kopen/huren, starters + doorstromers, 1/2 jaar zoekers, gewogen. Bron: NRO's

Een andere benadering van de gewenste differentiatie is de volgende.

In de plannings- en programmeringscyclus worden de wensen van de provinciale besturen geïnterpreteerd met betrekking tot het woningbouwprogramma. De provincies doen dit na advies van de PCV (Provinciale Commissie voor de Volkshuisvesting). De basis van de adviezen is gelegen in de in de PCV beoordeelde gemeentelijke planningslijsten.

In tabel 3.6 is een samenvatting van deze provinciale programma's weergegeven in vergelijking met het landelijk programma voor de betreffende jaren volgens het jongste Meerjarenplan Woningbouw.

Tabel 3.6 Vergelijking van het nieuwbouwprogramma volgens het MPW en de programma-adviezen van GS voor de jaren 1987 t/m 1990

	MPW 1987-1990 totaal	GS-adviezen* 1987-1990 totaal
Sociale huursector	164.000 41%	250.335 52%
Premiehuur-beleggers	36.000 9%	40.657 8%
Premiekoop A	80.000	83.960
Premiekoop B	24.000 } 26%	36.059 } 25%
Vrije sector met f 6.500 bijdr.	76.000	39.954
Vrije sector met f 20.000 bijdr.	4.000 } 20%	5.152 } 9%
Ongesubsidieerde sector	20.000 5%	23.202 5%
Totale nieuwbouwprogramma	404.000 100%	479.319 100%

Uit de vergelijking blijkt dat het relatieve gewicht van de marktsector in de programma's goed aansluit op het beleid van de lagere overheden. Dit geldt evenwel niet voor de sociale huursector en de vrije sector met eenmalige bijdrage. Er wordt door de lagere overheden gegeven de stadsvernieuwingsprioriteiten meer behoefte gevoeld aan sociale huurwoningen dan met de vigerende bouwprogramma's kan worden gehonoreerd.

Voor de vrije sector met eenmalige bijdrage geldt het omgekeerde.

3.3 Het bouwprogramma tot 2000 bij ongewijzigd beleid, de basisvariant

De regering heeft besloten het gesubsidieerde nieuwbouwprogramma voor de jaren 1986 tot en met 1990 vast te stellen op 96.000 woningen per jaar. Daarnaast wordt voor die jaren rekening gehouden met bouwvergunningen voor circa 5.000 woningen in de ongesubsidieerde sector.

* Het gaat hierbij ten dele om voorlopige cijfers omdat de definitieve adviezen nog niet door alle provincies zijn uitgebracht.

De differentiatie van het bouwprogramma is, evenals vorige jaren, het resultaat van een afweging tussen behoefte, realiseerbaarheid en budgettaire mogelijkheden, tegen de achtergrond van de doelstelling om het eigen woningbezit te bevorderen.

In tabel 3.6 is het nieuwbouwprogramma voor de jaren 1986 tot en met 1990 weergegeven, uitgesplitst naar categorieën.

Bij ongewijzigd beleid geldt deze differentiatie van het nieuwbouwprogramma ook voor de periode na 1990, althans in procenten; de absolute aantallen dalen.

Voor de vertaling van het bouwprogramma uit de meerjarenprogramma's naar de behoefteraming dient een uitval van 6% te worden betracht en een verschil in tijd tussen uitgifte van beschikking en oplevering van een woning van 1 jaar.

Tabel 3.7 : Het nieuwbouwprogramma 1987-1990 (conform MPW) en de basisvariant 1991-1999 bij ongewijzigd beleid

jaar	1.	2.	3. toerekening feitelijke produktie			4.
	nieuwbouwprogramma	gereedkomende woningen	uitbreidingsbehoefte	vervangingsbehoefte	inlooptekort	aanvangstekort p.j
1986	101.000					
1987	101.000	95.000	80.000	15.000	0	29.000
1988	101.000	95.000	79.000	15.000	1.000	29.000
1989	101.000	95.000	78.000	15.000	2.000	28.000
1990	101.000	95.000	78.000	15.000	2.000	26.000
1991	96.000	95.000	74.000	15.000	6.000	24.000
1992	91.000	90.000	71.000	15.000	4.000	18.000
1993	86.000	86.000	66.000	15.000	5.000	14.000
1994	80.000	81.000	60.000	15.000	6.000	9.000
1995	73.000	75.000	57.000	15.000	3.000	3.000
1996	69.000	69.000	54.000	15.000	0	0
1997	65.000	65.000	50.000	15.000	0	0
1998	61.000	61.000	46.000	15.000	0	0
1999	55.000	57.000	42.000	15.000	0	0
2000		52.000	37.000	15.000	0	0

In tabel 3.7 zijn de op duizendtallen afgeronde aantallen per jaar weergegeven. Het betreft het nieuwbouwprogramma, de productie die daar een jaar later uit voortvloeit, de nieuwbouwbehoefte en het woningtekort. Tot en met 1990 betreffen het aantallen op basis van het MPW

1986-1990; vanaf 1991 volgens het ongewijzigd beleidscenario waarbij ervan is uitgegaan dat per vanaf 1996 het statistisch woningtekort nihil is. Verder is uitgegaan van een (normatieve) vervangingsbehoefte van 15.000 woningen per jaar tot 2000.

Het verschil tussen (2) en (3) leidt tot het inlopen van het tekort zoals onder (4) getoond.

Vermeld dient te worden dat het programma 1986 vastligt (en dus de productie 1987). Eventuele beleidswijzigingen kunnen dus pas betrekking hebben op de programmajaren 1987 en verder (productiejaren 1988 en verder).

Overigens zij gezegd dat de woningbehoefteraming en bouwprogramma's zijn opgesteld onder de veronderstelling dat het huur- en subsidiebeleid, het fiscale regime en de individualiseringstendenties ongewijzigd blijven. Op de effecten van wijzigingen van deze elementen wordt in hoofdstuk 6 en in deel B teruggekomen.

De overige uitgangspunten van het ongewijzigd beleid scenario (op basis waarvan het bovenstaande nieuwbouwprogramma is vastgesteld) luiden:

Tabel 3.8 : Algemene veronderstellingen (gemiddeld per jaar)

	1987-1990	1991-2000 ¹⁾
Bevolkingsgroei	0,5%	0,3%
Huishoudensgroei	1,5%	0,9%
Groei reëel nationaal inkomen	2,0%	2% (1%)
Groei gemiddeld reëel inkomen per huishouden	0,5%	1,1% (0,1%)
Stichtingskostenontwikkeling = inflatie	3,0%	3%
Rendement staatsleningen	7,0% (8,5%)	7%
Trendmatige huurverhogingen	4,0%,	3%

In de basisvariant is er van uitgegaan dat de macro huurquote's de komende jaren nog stijgt. Dit is het gevolg van het feit dat bij 2% economische groei de reële inkomensgroei per huishouden vanaf 1990 1,1% per jaar bedraagt terwijl de jaarlijkse huurstijging in die periode 2,2% hoger is dan de inflatie. Dat de nationale gemiddelde huurstijging hoger is dan de trendmatige huurverhogingen (die gelijk zijn verondersteld aan de inflatie) is het gevolg van de huurharmonisatie, het onttrekken van oude en dus goedkope woningen aan de voorraad en de toevoeging van nieuwbouwwoningen met een huurprijs die hoger is dan die van de onttrokken woningen en tenslotte de huurverhogingen die ontstaan door woningverbetering.

4. Omvang en berekening ijkpunt

In onderstaand overzicht staat de berekening van het technisch ijkpunt weergegeven. Hierbij is uitgegaan van de betalingen in 1990 op basis van de in de periode 1987-1990 aan te gane verplichtingen voor wat betreft de programma's die in de huidige meerjarenramingen en het MPW 1986-1990 zijn opgenomen.

In het overzicht staan de - in het kader van het Normkostensysteem - te verstrekken bedragen van kopkosten afzonderlijk vermeld, deze bedragen zijn tevens in mindering gebracht op de rijks- en kapitaalmarktleningen.

¹⁾ Ter vergelijking met het heroverwegingsrapport Huur- en Subsidiebeleid zijn de daarin vermelde percentages (voor zover die afwijken) tussen haakjes vermeld.

Tabel 4.1: Omvang en berekening technisch ijkpunt 1990

Betalingen en op basis van programma's 1987-1990 (in miljoenen guldens)

	1990
Rijksleningen (incl. liquiditeitstekorten)	3161
Kapitaalmarktleningen met 100% contra-garantie (incl. liquiditeitstekorten)	1111
Kopkostenbudget	280
Objectsubsidies	591
Subjectsubsidies	86
Lokatiesubsidies	138
Subtotaal	5367
Middelen: rijksleningen	-/- 337
kapitaalmarktleningen	-/- 125
Totaal	4905

Bij de berekening is uitgegaan van de parameters die gehanteerd zijn in de meerjarenramingen (begroting 1986): te weten ongewijzigde stichtingskostenniveaus, rente 7%, trendmatige huurverhoging 4% en dkp-huurparameter 2%.

Het effect op het ijkpunt van een 1%-punt lagere rente ingaande 1987 bedraagt -70 mln.

Het effect op het ijkpunt van een 1%-punt lagere trendmatige huurverhoging ingaande 1987 bedraagt + 4 mln.

5. Invloed van leegstand en verzadiging

Bij de planning van de nieuwbouw wordt rekening gehouden met het feit dat voor de nodige mobiliteit in de woningvoorraad een bepaalde mate van leegstand noodzakelijk is. Landelijk is dit bepaald op 2,4% van de woningvoorraad.

Omdat de woningvoorraad groeit zal, omdat het aantal verhuisbewegingen in die grotere voorraad ook hoger zal zijn, de gewenste leegstand om dit op te vangen in aantallen ook groter moeten zijn. Een gedeelte van het nieuwbouwprogramma dient dan ook om de toename in de noodzakelijke leegstand op te vangen, op deze wijze blijft het percentage van 2,4% constant.

Hiermede wordt beoogd een leegstand te creëren die nodig is om nieuwe/eerste bewoners voor de woning te vinden alsmede om de woning aan te passen (opknappen, stofferen e.d.) aan de wensen van de bewoners. Het huishouden dat de woning zal betrekken beschikt dan meestal over twee woningen/woonruimten, terwijl men meestal op het oude adres staat ingeschreven. Hierbij gaat het in hoofdzaak om kortdurende (minder dan 4 maanden) leegstand. Daarnaast doet zich in de praktijk langdurende leegstand voor.

Dit kan betreffen:

- woningen waarnaar weinig vraag is door de te lage kwaliteit (type, woonomgeving, staat van onderhoud, bouwkundige problemen, ongeacht de gevraagde prijs, krotten kunnen hieronder vallen);
- woningen waarnaar geen vraag is omdat de woonomgeving als bedreigend wordt ervaren a.g.v. drugsproblemen, straatschending e.d.;
- woningen waarnaar wel vraag is, maar waarvan de vraagprijs te hoog wordt geacht in verhouding tot het gebodene;
- woningen met zulke specifieke eigenschappen dat ze slechts sporadisch beschikbaar komen en waarnaar ook slechts zo nu en dan vraag is (frictieleegstand van bijzondere woningen);
- een aanbod van woningen dat gedurende langere tijd groter is dan de vraag in een bepaalde regio (verzadiging leegstand).

De ontwikkeling van de leegstand, zoals die halfjaarlijks door het CBS wordt geregistreerd aan de hand van de gemeentelijke woningregisters, laat vanaf 1976 een vrij constante stijging zien, van 1,9% naar 2,4% van de woningvoorraad. Dit peil werd bereikt in oktober 1984. De meest recente cijfers van april 1985 duiden op stabilisering, want het percentage bleef 2,4%. Dit landelijke cijfer komt overeen met het thans noodzakelijk geachte leegstandpercentage.

Hierbij dient bedacht te worden dat de feitelijke leegstand voor circa de helft kortdurende en van de andere helft langdurende leegstand omvat welke laatste minder functioneel is voor de mobiliteit.

Tabel 5.1 Leegstandspercentage in zes westerse landen

Nederland	2,4%
België	3,0%
Canada	4,0%
Engeland	4,2%
Verenigde Staten	6,7%
Frankrijk	7,0%

Bron: VROM, verschillende statistieken. (Rekening dient gehouden te worden met meet- en definitieverschillen.)

Leegstand hangt tot op zekere hoogte samen met de verhouding tussen het aantal huishoudens en de omvang van de woningvoorraad. Ook hierover zijn enige cijfers voor het buitenland bekend. Deze gegevens zijn weergegeven in de volgende tabel. In deze vergelijking is Nederland het enige land waar de woningvoorraad kleiner is dan het aantal huishoudens.

Tabel 5.2: Aantallen huishoudens en woningvoorraad in acht europese landen (1982)

	huishoudens (x 1.000)	woningvoorraad (x 1.000)	percentage dat de woningvoorraad groter is dan het aantal huishoudens
1 Nederland	5.170	4.957	- 4.1%
2 BRD	25.336	26.076	2.9
3 Denemarken	2.053	2.181	6.2
4 België	3.608	3.910	8.4
5 Engeland	19.600	21.248	8.4
6 Frankrijk	19.700	21.444	8.9
7 Oostenrijk	2.707	3.100	14.5
8 Italië	18.537	21.843	17.8

Bron: Dr. A.G. Hennipe, lezing gehouden voor Euro-Construct
14-12-1984

In onderstaand tabel is een overzicht gegeven van de feitelijke leegstand in 1984 en in 1985, alsmede de gewenste leegstand per 1-1-1985. Bovendien zijn ter vergelijking de provinciale woningtekorten/-overschotten per 1-1-1985 weergegeven.

Tabel 5.3 : De feitelijke en gewenste leegstand (als % van de woningvoorraad) en de provinciale woningtekorten/-overschotten

	Feitelijke leegstand		Gewenste leegstand per 1-1-1985	Woningtekort/overschot per 1-1-1985 (als o/oo van woningvoorraad)
	in 1984 (gemidd.)	in 1985 (gemidd.)		
Groningen	2,4%	2,4%	2,3%	- 200 (0,9)*
Friesland	2,1%	2,3%	2,0%	- 500 (2,3)*
Drenthe	1,7%	1,7%	2,0%	- 2.600 (17,4)
Overijssel	1,7%	1,9%	2,1%	- 3.400 (10,1)
Gelderland	1,7%	1,9%	2,1%	- 9.100 (15,5)
Utrecht	1,8%	2,0%	2,5%	- 6.000 (17,9)
Noord-Holl.	2,5%	2,6%	2,7%	- 9.800 (10,8)
Zuid-Holl.	3,5%	3,3%	2,9%	- 2.100 (1,7)*
Zeeland	2,9%	2,9%	1,9%	+ 500 (3,6)
Noord-Br.	1,5%	1,6%	2,1%	-11.300 (15,7)
Limburg	1,7%	1,8%	2,2%	- 6.000 (15,7)
Flevoland	3,2%	4,1%	3,4%	- 700 (11,7)*
Nederland	2,3%	2,4%	2,4%	-51.200 (9,7)

Bron: VROM

* : De feitelijke leegstand is groter dan de gewenste. De niet-gerealiseerde woningbehoefte is echter groter dan dit verschil. Vandaar dat nog steeds sprake is van een tekort.

Ter bestrijding en voorkoming van situaties waarin de feitelijke leegstand groter is dan de gewenste leegstand, is het derhalve gewenst dat bij de verdeling van het landelijk nieuwbouwprogramma nivellering van verschillen tussen provincies in woningtekorten wordt nagestreefd.

Wanneer de feitelijke frictieleegstand enigzins boven het gewenste percentage ligt kan gesteld worden dat de mobiliteit op de woningmarkt daardoor nog verder wordt bevorderd.

Pas boven een bepaalde marge betekent leegstand langdurige niet-bewoning van woningen. In dit stramien moet het landelijk of zelfs provinciaal salderen van plaatselijke woningtekorten en -overschotten van beperkte betekenis worden geacht.

Uit onderzoek naar de leegstand blijkt dat met name sommige complexen duurdere meergezinswoningen (huur en koop) uit de zestiger en zeventiger jaren een leegstandprobleem kennen. Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag. Van groot belang in dit verband is de ongunstige verhouding tussen prijs en kwaliteit van deze woningen t.o.v. woningen die elders beschikbaar zijn met een betere prijs-kwaliteitsverhouding. Deze ongunstige verhouding tussen prijs en kwaliteit wordt voor duurdere meergezinswoningen bovendien nog eens verslechterd doordat in een aantal gevallen deze woningen buiten de IHS-grens zijn gevallen.

De kwaliteit van de woonomgeving speelt in veel gevallen een cruciale rol bij de leegstand. Elementen die hierbij een rol spelen zijn bijvoorbeeld onveiligheid, vervuiling, drugsprobleem-situaties e.d. (Bijlmersituatie).

Alhoewel deze woonomgevingsproblematiek naar voren komt in een periode waarin het statistisch woningtekort sterk is gedaald, is van een causaal effect van de afname van het tekort op dit soort sociale factoren geen sprake.

Maatregelen tegen deze vorm van leegstand dienen in eerste instantie te worden gezocht in de verbetering van de verhouding tussen prijs en kwaliteit door verhoging van de kwaliteit van de woning en/of de woonomgeving en wellicht incidenteel door huurverlaging.

Het effect van een verlaging van het landelijk nieuwbouwprogramma kan voor de leegstand in probleemcomplexen slechts van geringe betekenis zijn.

Wanneer het landelijk programma in deze situatie verlaagd zou worden ligt het meer voor de hand dat door de hiermee gepaard gaande druk op de voorraad de leegstand in de courante woningen enigzins zal afnemen, terwijl de (langdurige) leegstand in de incurante woningen nagenoeg ongewijzigd zal blijven. De noodzakelijke mobiliteit in de woningvoorraad zou daardoor worden beperkt, waardoor de doorstroming afneemt.

Uit de cijfers blijkt dat in Zeeland sprake is van verzadiging. Op basis van het onderliggende materiaal kan hetzelfde voor Rijnmond worden geconcludeerd:

de leegstand is hoger dan gewenst en er bestaat een overschot.

6. Evaluatie huidige beleid

In het onderstaande wordt ingegaan op de realisatie van de in § 2. genoemde doelstellingen van het huidige beleid.

6.1 Voldoende aantal woningen

6.1.1 De aantallen

Bij de beschrijving van de doelstellingen is reeds aangegeven hoe van periode tot periode op basis van uiteenlopende overwegingen het bouwprogramma werd bijgesteld.

Nu het kwantitatieve woningtekort een beperkte omvang heeft bereikt zal het accent de komende jaren komen te liggen op het bouwen ten behoeve van het opvangen van de toename van de huishoudens en de vervanging van te slopen woningen. Daarbij dient voortdurende aandacht te worden geschonken aan de actuele stand van het woningtekort. Zoals uit tabel 6.1 blijkt is in de jaren zeventig het programma neerwaarts bijgesteld waardoor het woningtekort in vijf jaar tijd verdubbelde van 60.000 naar 132.000 woningen. Er waren vier jaren nodig met grote aantallen extra contingenten om het tekort in 1985 weer tot ca. 50.000 terug te brengen.

In 1987 zal het statistisch tekort naar verwachting op 29.000 uitkomen en heeft daarmee een zeer laag niveau bereikt. Het inlopen van het kwantitatieve woningtekort als één der doelstellingen van het nieuwbouwbeleid behoeft daardoor minder nadruk. Van belang is wel dit tekort niet meer zo te laten oplopen als in de zeventiger jaren.

Uit de tabel blijkt verder dat de ongesubsidieerde vrije sectorbouw sterk conjunctuurgevoelig is. Een aantal van ca. 5000 woningen wordt ook dan nog gebouwd als de inkomens laag en de vooruitzichten slecht zijn. De scherpe daling in het begin van de jaren tachtig van de vrije sector nieuwbouw betekende dat een deel van de woningzoekenden hetzij woningen in de sociale huursector, hetzij woningen in de gepremieerde koopsector bleef bezetten, waardoor met name de lagere inkomensgroepen uit de markt werden gedrukt c.q. slechts met behulp van i.h.s. hun woonbehoeften konden realiseren.

Vrije sector woningen zonder enige bijdrage worden niet of nauwelijks in stadvernieuwingsgebieden gebouwd. De reden is dat de bouwplaatskopkosten veelal zodanig hoog zijn dat voor de investeerder geen redelijk rendement valt te behalen. Bovendien dient bij het investeren in stadvernieuwingsgebieden veelal een gehele buurt tegelijkertijd te worden vernieuwd, inclusief de verbetering van de woonomgeving. Een particuliere investeerder kan daarop geen rendement behalen. In de laatste jaren worden in met name de grote steden de aan die steden toegewezen contingenten sociale huursector in toenemende mate in stadvernieuwingsgebieden gebouwd. In Amsterdam zal naar verwachting in 1986 het gehele contingent sociale huursector binnen het bestaande stedelijke gebied worden gebouwd. Dit is in lijn met het verstedelijkingsbeleid.

De genoemde conjuncturele gevoeligheid van de vrije-sectorbouw heeft effecten op de stabiliteit van de bouwnijverheid. Dit leidde bijvoorbeeld aan het eind van de 70-er jaren tot een beleid dat met vele extra contingenten in de sociale huursector de bouwactiviteiten trachtte te stimuleren.

Tabel 6.1 Ontwikkeling woningtekort en aantal gegunde en gereedgemaakte woningen.

Woningtekort (x1000 wonin- gen)	Aantal ge- gunde wonin- gen (x1000)	w.v. vrije sector wo- ningen (x1000)	Gereedgemaakte woningen (x1000)	WV vrije sector wo- ningen (x1000)
1947	300,0		9,2	
1960	217,0	86,9	18,6	83,8
1964	185,0	104,8	28,7	101,0
1967	102,0	134,2	19,8	127,4
1970	84,0	134,9	21,7	117,3
1971	75,0	140,0	24,9	136,6
1972	65,0	151,9	32,6	152,3
1973	57,0	145,0	37,7	155,4
1974	54,0	132,0	28,8	146,2
1975	54,0	118,2	19,9	120,8
1976	60,0	116,1	26,7	106,6
1977	70,0	109,5	31,5	110,0
1978	84,0	108,9	33,8	105,0
1979	105,0	106,7	28,8	87,5
1980	124,0	120,0	20,3	113,8
1981	132,0	132,3	10,4	117,8
1982	130,0	118,4	6,3	123,3
1983	102,0	121,5	15,8	111,1
1984	72,0	119,9	24,9 ²⁾	112,7
1985	51,0	111,3	25,4 ²⁾	100,1 ¹⁾

Bron: VROM

1) voorlopig cijfer

2) vrije sectorwoningen met en zonder bijdrage ineens van f 6500

In par. 2.3 is aangegeven hoe de overheid de afgelopen decennia haar beleidsdoelstellingen inzake de nieuwbouw heeft nagestreefd. E.e.a. heeft geleid tot een praktisch verdwenen statistisch woningtekort in 1987 en een zeker evenwicht op bepaalde sectoren van de woningmarkt gelet op de leegstand en de zich manifesterende verzadigingsverschijnselen op basis van het gegeven dat de betaalbaarheid voor het rijk, verhuurders en bewoners de afgelopen jaren in het geding is gekomen. Een andere indicatie is de gematigde prijsontwikkeling in delen van de voorraad. Het thans bereikte evenwicht op de woningmarkt heeft belangrijke consequenties voor de omvang en de stabiliteit van het nieuwbouwprogramma. In tegenstelling tot de situatie met grote woningtekorten noopt dit, overigens steeds labiele, evenwicht tot uiterste zorgvuldigheid bij het vaststellen van de omvang en differentiatie van het nieuwbouwprogramma. De geleidelijke verschuiving van een markt

Tabel 6.2 De ontwikkeling in het aantal woningbehoevende huishoudens, de leegstand en de woningvoorraad

periode	aantal huishoudens (begin periode) (x 1000)	aantal woning- behoevende huishoudens (begin periode) (x 1000)	gewenste leegstand (x 1000 woningen)	gewenste voor- raad 1) 2) (x 1000)	geschatte feite- lijke omvang woningvoorraad 1) (begin periode) (x 1000) 2) 3)
1985-1989	5.434	5.177	128	5.306	5.255
1990-1994	5.830	5.563	138	5.702	5.676
1995-1999	6.167	5.905	146	6.051	6.051
2000-2004	6.380	6.149	152	6.301	6.301
2005-2009	6.480	6.254	155	6.409	6.409
2010-2014	6.530	6.304	156	6.460	6.460
2015-2019	6.555	6.329	156	6.485	6.485
2020-2024	6.555	6.339	157	6.496	6.496
2025-2029	6.495	6.304	156	6.460	6.460
2030	6.345	6.169	153	6.322	6.322

Bron: VROM

1) verschillen bij optelling door afronding

2) exclusief tweede woning

3) gebaseerd op angewijzigd beleidveronderstellingen

die vrijwel geheel door het aanbod werd bepaald naar een markt waarin de positie van de vrager veel belangrijker wordt betekent, dat door Rijk, gemeenten en exploitanten meer dan tot nu toe aandacht moet worden besteed aan een scherpe prijskwaliteitsverhouding, regionale verzadiging van deelmarkten, concurrentie tussen de nieuwbouw en de bestaande voorraad, enz. Alleen wanneer hieraan voldoende aandacht wordt besteed kan een verantwoord nieuwbouwprogramma worden gerealiseerd en geëxploiteerd zonder onaanvaardbare financiële risico's. Op grond van de in par. 3.1.4. aangegeven groei in de woningbehoefte en een verwachte feitelijke productie bij ongewijzigd beleid zal een verdere uitbreiding van de totale omvang van de woningvoorraad tot het jaar 2000 ontstaan.

Het geraamde aantal huishoudens is gebaseerd op de vigerende methodiek, waar de vertaling van huishoudensvorming naar de effectieve vraag naar woondiensten is gebaseerd op een extrapolatie van een beperkt aantal waarnemingen van de kansen dat personen van bepaalde leeftijdsgroepen huishoudens vormen en daarmee tegelijkertijd een vraag naar woondiensten en daarvan afgeleid, naar nieuwbouw zullen uitoefenen. Economische factoren spelen in deze methodiek geen rol, behalve bij de verhouding tussen de behoefte aan woningen en niet-woningen. Een fiscaal regime en een huur- en subsidiebeleid in de volkshuisvesting gericht op hogere drempels (doorberekening kostprijs) zou echter wel invloed kunnen hebben op de mate waarin de huidige individualiseringstendens zich in effectieve vraag naar woondiensten en daarvan afgeleid naar nieuwbouw manifesteert. Dit effect op de nieuwbouw is beschreven in het Heroverwegingsrapport huur- en subsidiebeleid in de '90-er jaren. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de effecten voor bewoners.

Uit tabel 5.2. (blz. 16) blijkt tevens dat Nederland vergeleken met omliggende landen als enige van de daar genoemde landen een achterstand heeft t.a.v. de verhouding tussen de omvang van het aantal huishoudens en de woningvoorraad, waarbij tevens opvalt dat Nederland het land is dat, naast een demografisch inhaaleffect, de meest vergaande directe overheidsbemoeienis heeft gekend in de gehele na-oorlogse periode. In vele andere landen wordt op indirecte wijze gesubsidieerd (lage grondprijzen/bouwrijpkosten, fiscale maatregelen etc.). Dit roept de vraag op in hoeverre de overheid het nastreven van haar beleidsdoelstellingen t.a.v. voldoende kwantitatief aanbod actief zou dienen na te streven zoals bij het "ongewijzigd beleid" scenario is aangegeven. Alvorens daarop in deel B van het rapport bij de effectbeschrijvingen van de verschillende varianten in te gaan, zal nog stil worden gestaan bij de vraag welke factoren relevant zijn voor de door de overheid te hanteren woningbehoefteramingen. Ook zal worden stilgestaan bij de vraag of het huidige instrumentarium het meest doelmatig wordt geacht.

6.1.2 Woningbehoefteramingen

Naast de berekeningsmethodiek zoals die door TNO voor het DGVH is ontwikkeld bestaat de methode van Van Fulpen.¹⁾

¹⁾ De Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief, H. van Fulpen, Sociaal- en Cultureel Planbureau, 1985.

Deze prognose heeft als uitkomst een aanzienlijk sterkere groei van het toekomstig aantal huishoudens en van de woningvoorraad dan de VROM-ramingen. Behalve dat de uitkomsten minder waarschijnlijk zijn, is er ook onderzoekstechnisch kritiek op geleverd 2).

Een geheel andere ingang voor het ramen van de woningbehoefte wordt gehanteerd door het LOBH. Op basis van de lijsten ingeschreven woningzoekenden bij de gemeenten kan een aantal van 1,5 miljoen woningzoekenden worden berekend. 3) Deze "methodiek" is echter ongeschikt voor het maken van toekomstprojecties.

Geconstateerd moet dan ook worden dat er geen adequate alternatieve woningbehoefte-ramingen beschikbaar zijn. Dit neemt niet weg, dat de huidige behoefte-raming natuurlijk niet onfeilbaar is. Er is altijd een zekere marge op de ramingen. Op de gevoeligheid van de raming voor de economische ontwikkeling is in paragraaf 3.2 al ingegaan. Gesteld werd, dat één procent extra economische groei een extra woningbehoefte van 2.000 à 3.000 uitlokt. Ook is in de genoemde paragraaf aangegeven, dat de gevoeligheid van de CBS-bevolkingsprognose voor de hoge en lage variant ruim 2.000 woningen per jaar naar boven resp. naar beneden belooft.

In de gehanteerde methodiek voor de huishoudensraming wordt de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose als uitgangspunt genomen. Vervolgens wordt het proces van huishoudensvorming en -ontbinding gesimuleerd. Hierin spelen demografische en sociaal-culturele processen een rol. De geraamde ontwikkeling van het aantal huishoudens tussen 1982 en 2000 is voor 85% bepaald door demografische factoren en voor 15% door sociaal-culturele factoren.

De mogelijkheden om de demografische ontwikkelingen bij te sturen zijn gering, uitgezonderd wellicht de buitenlandse migratie waarbij reeds een zeer terughoudend beleid wordt gevoerd. Er bestaat een grote terughoudendheid om de overheid actief in de bevolkingsontwikkeling te laten interveniëren 4). Met betrekking tot de sociaal-culturele component van de behoefte-raming bestaat een grote onzekerheid.

- 2) Zie o.a. J. Conijn en K. Heineken, Volkshuisvesting, economie en demografie, ESB blz. 328-330, 1986.
- 3) Landelijk Overleg Belangengroepen Huisvesting, Woningnood 1986, LOBH Amsterdam, 1986.
- 4) Zie o.m. "Aspecten van het bevolkingsvraagstuk anno 1984", Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken, 1984 en het advies hierover van de Interdepartementale Commissie Bevolkingsvraagstukken. (ICB, Min. O&W, Zoetermeer, 1985).

In de sociaal-culturele component weerspiegelt zich de tendens tot individualisering. Deze ontwikkeling wordt voornamelijk bepaald door een viertal elementen:

1. de ontwikkeling van het aantal alleenstaanden; de kans dat iemand zou trouwen lag voor 1970 op ongeveer 95 procent. In 1985 lag de kans voor mannen op ongeveer 75 procent en dat voor vrouwen op 80% aangezien mannen vaker hertrouwen; Het CBS voorspelt een daling tot 60% resp. 67% in het jaar 2000.
In de huishoudensprognose is het huwelijk ten dele vervangen door ongehuwd samenwonen. Er blijft desalniettemin een stijging van het aantal (jonge) alleenstaanden te verwachten;
2. de ontwikkeling van het aantal gescheidenen; het gestandaardiseerde echtscheidingscijfer lag in 1970 op ongeveer 4%. In 1985 is dit gestegen tot ruim 10 procent. Het CBS verwacht een verdere stijging tot 13 procent voor de periode 1995 en later. De kansen voor een gescheidene op hertrouwen blijven ongeveer gelijk;
3. de ontwikkeling van het aantal zelfstandig gehuisveste bejaarden; het beleid is de laatste jaren gericht op het zo lang mogelijk zelfstandig laten wonen van bejaarden. Het bevriezen van de capaciteit van bejaardenoorden betekent voor de periode 1985-2000 een beperking van ongeveer 45.000 plaatsen in bejaardenoorden ten opzichte van de "demografische" behoefte-variant;
4. een veronderstelde verlenging van de levensduur van vooral vrouwen, hetgeen leidt tot grotere aantallen (vaak verweerde) hoogbejaarden.

Voor een goed begrip van de uitwerking van de sociaal-culturele component op het aantal woningbehoevende huishoudens is het goed te bedenken dat de sterke veranderingen in de periode 1970-1985 ook na 1985 nog voor een verdere individualisering zullen zorgen.

Bijvoorbeeld: een hoger percentage gescheidenen in 1985 van 35 jaar betekent, ceteris paribus, ook een groter percentage gescheidenen in 2000 van 50 jaar.

Deze "doorwerking" van alle vier hierboven genoemde factoren die vòòr 1985 hebben plaatsgevonden bepalen ongeveer 55% van de sociaal-culturele component van de huishoudensontwikkeling 1985-2000. De overige 45% (65.000 huishoudens) komt op rekening van de veronderstelde verdergaande individualisering tot 1990.

In de huishoudensraming is verondersteld dat zich in 1990 een nieuw evenwicht zal hebben ingesteld in het huishoudensvormingsproces.

Vanzelfsprekend is met name de sociaal-culturele component van de huishoudensontwikkeling een onzekere factor.

Berekend kan worden dat als de situatie zoals die zich in 1985 voordeed, ook voor de jaren 1987-2000 van toepassing is en bovengenoemde wijzigingen zich niet voordoen, dat dan in deze periode zich 4.000 huishoudens per jaar minder zullen vormen.

Echter, zowel een voortgang als een terugloop van de individualisering zijn mogelijk. Overigens kan worden opgemerkt dat de individualisering mede afhankelijk is van de economische ontwikkeling, het huur- en subsidiebeleid en het sociaal en inkomensbeleid.

Van de demografische factor moet worden opgemerkt dat de nieuwste CBS-prognose van december 1985 een hogere woningbehoefte indiceert (\pm 2000 woningen per jaar voor de periode tot het jaar 2000).

6.1.3 De doelmatigheid van het instrumentarium

Een evaluatie van de doelmatigheid van het volkshuisvestingsinstrumentarium heeft in het kader van de evaluatie van de nieuwbouwprogrammering betrekking op de vraag of een beoogde omvang van de nieuwbouw ook zou kunnen worden bereikt met de inzet van minder of van andere volkshuisvestingsinstrumenten die per saldo de gemeenschap minder geld zouden kosten. In par. 2.4 worden de instrumenten van het huidige beleid genoemd die zich specifiek richten op de omvang van de nieuwbouw (de sociale huursector, de gepremieerde marktsector en de eenmalige bijdragen ten behoeve van de vrije-sectorbouw). Een evaluatie van de effectiviteit van het instrumentarium kan zich echter niet geïsoleerd richten op de vraag in hoeverre een beoogd nieuwbouwprogramma ook langs andere beleidswegen zou kunnen worden gerealiseerd. Het nieuwbouw-instrumentarium is immers onlosmakelijk verbonden met het overige volkshuisvestingsinstrumentarium. Een ander nieuwbouwbeleid zou dan ook niet alleen moeten worden getoetst aan de vraag of de beoogde omvang van de woningbouw wordt bereikt, maar ook aan de vraag wat de gevolgen zouden zijn voor de realisatie van de overige doeleinden op het gebied van de volkshuisvesting.

Het zou wenselijk zijn zich een beeld te kunnen vormen van de situatie op het gebied van de volkshuisvesting in Nederland wanneer, bijvoorbeeld sedert de Tweede Wereldoorlog, de overheid een geheel andere koers zou hebben gekozen voor het nieuwbouwbeleid. Hiernaar kan echter slechts worden gegist. Het huidige volkshuisvestingsbeleid is geworteld in een lange historie en heeft zich ontwikkeld tot het reageren op zich wijzigende omstandigheden die deels zelf werden opgeroepen. Er is een uitgebreid en complex instrumentarium ontstaan. Het is hierom niet mogelijk goed inzicht te krijgen in de effectiviteit van afzonderlijke nieuwbouwinstrumenten.

Wijzigingen in het instrumentarium zijn de laatste jaren geleidelijk aangebracht, bijvoorbeeld door een verschuiving van de differentiatie naar de vrije sector met eenmalige bijdrage. Het antwoord op de vraag in hoeverre verdergaande wijzigingen kunnen worden aangebracht, hangt samen met de inschatting van de wijze waarop vragers en aanbieders op de woningmarkt willen en kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden.

6.2 Woningen van voldoende kwaliteit

Het meten van de realisatie van de doelstelling "bevordering van woningen van voldoende kwaliteit" valt moeilijk in absolute grootheden weer te geven. Een indicatie van de veranderingen in de woonkwaliteit wordt in tabel 6.3 aangegeven aan de hand van de ontwikkelingen in de sociale huursector.

Tabel 6.3

Globale gegevens sociale huursector

jaar	aandeel sociale huursector in totale produktie in %	gemiddelde woninggrootte in m ² bko in de sociale huursector	aandeel HAT- woonruimten in % van de sociale huursector	gemiddelde woninggrootte excl. HAT in m ² bko	gemiddelde stichtingskosten (afgerond) sociale huur- sector	gemiddelde stichtingskosten prijspeil medio 1980 (index = CBS bouwkostenindex)	"uitrusting" ^{**} in guldens prijspeil medio 1980
1960	33	70	--	--	18.500	92.000	--
1970	43	85	--	--	42.000	108.000	6.000
1980	42	75	15	85	105.000	105.000	8.600
1981	55	75	19	85	109.000	106.000	8.600
1982	51	71	24	83	105.000	104.000	7.700
1983	51	69	30	83	97.000	97.000	6.700
1984	50	71	21	80	100.000	100.000	6.500
1985**	46	71	15	80	102.000	102.000	--

* bedrag aan kwaliteitselementen in, aan of buiten de woning, die uitgaan boven het standaard kwaliteitsniveau ("geschoond" voor grootte) dat het uitgangspunt vormt voor de bouwplananalyse.

** definitieve cijfers over 1985 zijn in april 1986 beschikbaar.

De absolute gegevens kunnen voor de overige sectoren weliswaar op een ander niveau liggen, waardoor de representativiteit van de cijfers ter discussie kan staan, maar wel kan worden aangenomen dat trends of ontwikkelingen in de sociale huursector een afspiegeling zijn voor de gehele gesubsidieerde woningbouw.

In de 60-er en 70-er jaren is de kwaliteit van de woningen in de sociale huursector toegenomen. Eerst is er vooral groter gebouwd (zie tabel 6.3), later is - mede onder invloed van hogere kwaliteitseisen - een hoger uitvoeringsniveau gerealiseerd.

Door de introductie van de HAT-sector (één- en tweepersoonshuishoudens) - halverwege de 70-er jaren - is de gemiddelde grootte gedaald (zie de tabel).

De stichtingskosten zijn gedurende deze periode weliswaar gestegen, maar als wordt uitgegaan van een constant prijspeil blijkt dan de stichtingskosten in 1980 t.o.v. 1970 ± 3.000 gulden per woning lager waren. De daling van de gemiddelde grootte heeft het per saldo mogelijk gemaakt het uitrustingsniveau enigszins te laten stijgen.

Tussen 1981 en 1983 daalden de gemiddelde stichtingskosten mede onder invloed van de door het Rijk opgelegde stichtingskostenplafonds en het steeds groter wordende aandeel van de HAT-sector. Binnen de HAT-sector treedt echter een verschuiving op van (zeer) kleine woonruimten naar wat grotere woonruimten, die op ongeveer hetzelfde niveau komen te liggen als de kleinste woningen.

De afnemende belangstelling i.v.m. de relatief hoge huurprijs voor HAT-woonruimten leidde in 1984 tot een kleiner aandeel van HAT-woonruimten in de plannen dan de jaren daarvoor.

De geboden stichtingskostenruimte blijkt vanaf 1983 daardoor niet voldoende waardoor naast een daling van het uitrustingsniveau ook de gemiddelde grootte van de woningen (exclusief de HAT-sector) is gedaald.

6.3 Betaalbare woningen

Na de Tweede Wereldoorlog is de overheid op grote schaal begonnen met financiële steun te verlenen aan de volkshuisvesting. De eerste vijftig 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 voorgesteld de kostprijs volledig aan de huurders in rekening te brengen en daarbij 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 begrip "betaalbaar" is niet objectief vast te stellen. De politieke invulling wordt jaarlijks in het Huurdebat aangegeven. Een indicator is de netto huurquote (na ihs). Deze geeft aan welk deel van het (netto) inkomen aan wonen wordt besteed. Deze staat in tabel 6.4 weergegeven. De nieuwbouw beïnvloedt niet alleen het gemiddelde absolute prijsniveau van de gehele voorraad, doch heeft door haar doorstromingseffecten een niet onbelangrijke invloed op de woonlastenverdeling van de verschillende inkomensgroepen.

De afgelopen jaren is de huurverhoging vrijwel steeds hoger geweest dan de inflatie en de bouwkostenstijging en ook aanzienlijk hoger dan de inkomensstijging. Tegelijkertijd is de afgelopen jaren het aanvangsvraaghuurpercentage 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%.

Tabel 6.4 Ontwikkeling (netto) huurquote's

	1978	1984
Netto huurquote (na ihs)	11,3%	15,2%
Netto huurquote (na ihs) minima	14,5%	17,2%
Quote alle woonuitgaven	18,4%	27,0%

In 1978 stond de gemiddelde verkoopprijs in de koopsector op een hoogtepunt. Nadien zijn de gemiddelde verkoopprijzen aanzienlijk gedaald. 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.

6.4 Bevordering eigen woningbezit

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 in 1979/1980 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 gestimuleerd 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 43% van de woningvoorraad. De recente prijsdalingen in de voorraad en de gedaalde rentevoet zullen hun invloed kunnen doen gelden. De vraag of en in hoeverre de overheid hierop haar beleid kan afstemmen, wordt uitgewerkt in de varianten.

6.5 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 van 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.

Het overheidsbeleid dat is gericht op de relatieve vermindering van het aantal bejaarden dat in tehuizen woont, leidt ertoe dat deze categorie woningbehoevenden slechts dan naar een andere - kleinere - woning verhuizen en een grote woning achterlaten indien goede en passende woningen aanwezig zijn. Deze doorstroming is uiterst gering en vindt slechts plaats naar woningwetwoningen. Ca. 10% van de nieuwbouw woningwetwoningen wordt door 65-plussers betrokken. Ruim 50% van de nieuwbouw woningwetwoningen wordt betrokken door huishoudens jonger dan 30 jaar (waarvan driekwart starters op de woningmarkt). De premiekoop A is een andere categorie waar relatief veel jongere starters in terecht komen: 60% jonger dan 30 jaar, daarvan de helft starters. De starters worden dus in belangrijke mate gedwongen om hun woningbehoefte in de nieuwbouw te bevredigen. Hieruit blijkt de belangrijke rol die de nieuwbouw heeft als vervanging voor de doorstroming. Zonder deze rol zou de problematiek van het niet-doorstromen tot grotere problemen hebben geleid. In de voorraad zelf heeft nauwelijks doorstroming plaatsgevonden. Naarmate de leeftijd hoger is, vindt minder verhuizing plaats. In het Heroverwegingsrapport Huur- en subsidiebeleid in de '90-er jaren is in de doorstromingsvariant hierop nader ingegaan.

Uit het Woningbehoefte onderzoek 1981 blijkt, dat van de 1,2 miljoen huurwoningen met een huur van f 224,- tot f 400,- per maand 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).

6.6 De decentralisatie

Vanaf 1977 is geleidelijk begonnen met het maken van zogenaamde budgetafspraken.

Een 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 (Normkostenbudgetsysteem) en in 1986 met het NKS (Normkostensysteem), 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. Beoogd wordt met ingang van 1988 het NKS landelijk in te voeren. Wijzigingen in het niveau van het nieuwbouwprogramma beïnvloeden niet de werking van het NKS.

De grondkosten bepalen samen met de bouwkosten de stichtingskosten. De grondkostenbepaling van de gesubsidieerde woningbouw geschiedt door het Rijk op basis van toegestane grondkostenormbedragen. Een ontwikkeling gericht op verdere standaardisatie van de grondkosten is gaande.

Deel B: De beleidsvarianten

7. Beschrijving van de beleidsvarianten

7.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende beleidsvarianten beschreven op basis van algemene overwegingen, gehanteerde veronderstellingen, programmaniveau's en programmadifferentiatie's. De varianten verschillen in de mate waarin de woningbehoefte wordt bevredigd en in de mate van overheidsbemoeienis met de nieuwbouw en zijn ingegeven door verschillende visies over de noodzaak van (de vorm van) overheidsbemoeienis.

De verschillen zijn gebaseerd op een inschatting van de mate waarin de marktpartijen al of niet zelf in staat zijn in hun behoeften c.q. de vraag naar woondiensten te voorzien en daarvan afgeleid in hoeverre de overheidsdoelstellingen t.a.v. nieuwbouw kunnen worden gerealiseerd zonder directe financiële betrokkenheid.

Bovendien speelt hierbij een rol de inschatting van de wijze waarop thans de woningmarkt functioneert en in de komende decennia mogelijk zal kunnen functioneren in vergelijking met de situatie in de afgelopen decennia.

7.1.2 Overwegingen t.a.v. de omvang van de jaarprogramma's

De omvang van de gewenste programma's nieuw te bouwen woningen hangt af van de demografisch bepaalde uitbreidingsbehoefte, de uitbreidingsbehoefte bepaald door sociaal-culturele factoren, de vervangingsbehoefte en de inloop van het statistisch woningtekort.

De laatste factor boet aan belangrijkheid in nu het tekort naar verwachting per 1-1-1987 op 29.000 woningen zal bedragen (zie deel A).

De vervangingsbehoefte zal de komende jaren, gezien de veroudering van de voorraad, sterk toenemen. Het is evenwel mogelijk dat de realisatie van het aantal te onttrekken woningen zich de eerste paar jaren nog zal blijven bevinden op het niveau van 12.000 per jaar, zoals de afgelopen jaren dat ook het geval is. Dit aantal is lager dan het normatieve aantal. Dit leidt overigens wel tot een extra versnelling in de jaren negentig.

In par. 3.1.4. is ingegaan op de vraag in hoeverre de geplande netto toevoegingen aan de voorraad bij ongewijzigd beleid er toe leiden dat, nadat rond 2018 het aantal geraamde huishoudens een maximum heeft bereikt, er leegstand zal ontstaan in die nog te bouwen woningen. Bij een oplopende vervangingsbehoefte zal dit voorshands niet of nauwelijks het geval zijn, zo blijkt uit tabel 3.3. Wel is voorzichtigheid geboden. Immers, kwalitatief goede woningen hebben een zeer lange levensduur. Een tijdige aanpassing van programmaniveaus kan exploitatieverliezen op lange termijn c.q. kapitaalvernietiging ten gevolge van overschotten op de woningmarkt voorkomen. De vertegenwoordigers van de Ministeries van Economische Zaken en Financiën menen dat de programma's thans reeds neerwaartse bijstelling behoeven om dit tegen te gaan. Zij komen tot deze mening op basis van een lange termijn exercitie, welke de gewenste omvang van de woningvoorraad berekent uitgaande van een veronderstelde gemiddelde woningbezetting in het jaar 2035, waaruit de netto toevoeging tussen 1987 en 2035 kan worden berekend.

Tabel 7.1.1

veronder- stelde gemiddelde woning- bezetting in 2035	benodigde woning- voorraad in 2035 (in mln)	gemiddelde jaarlijkse uitbreidings- behoefte 1985-2035	gemiddelde jaarlijkse vervangings- behoefte 1987-2035 cf tabel 3.3	gemiddelde jaarlijkse nieuwbouw- behoefte 1985-2035
2,7	4,92	- 7.400	23.000	15.600
2,5	5,32	+ 620	23.000	23.620
2,2	6,05	+ 15.200	23.000	38.200
2,0	6,65	+ 27.200	23.000	50.000

In de tabel worden vier verschillende opties weergegeven. De huidige gemiddelde woningbezetting is thans ongeveer 2,7.

Door Van Fulpen wordt in de SCP-studie* verondersteld dat in het jaar 2000 de gemiddelde woningbezetting 2,48 zal zijn bij 0% economische groei tussen 1987-2000 en 2,26 bij 3% economische groei in 1987-2000. Na 1995 wordt een stabilisatie verwacht. De genoemde daling is overigens veel trager dan de gerealiseerde daling in de periode 1970-1985, die van 3,85 naar 2,7 verliep.

De genoemde netto toevoeging aan de voorraad kan volgens de werkgroepleden die deze methode hanteren, op verschillende wijze over de periode 1987-2035 verdeeld worden. Eén en ander is verwerkt in de varianten 3 en 4.

De werkgroep, met uitzondering van de eerder genoemde leden, heeft bezwaar tegen het hanteren van de gemiddelde woningbezetting als verklarende factor. Met name verwerpt zij de gedachte dat de behoefte wordt gemiddeld over een periode van vijftig jaar, aangezien dan een deel van de woningbehoevenden de bevrediging van hun behoefte moeten uitstellen tot na het jaar 2018. De huidige methode van voortschrijdende behoefte-ramingen en voortschrijdende meerjarenplannen biedt een voldoende kader om tot een evenwichtige programma-opbouw te kunnen komen.

7.1.3 Overwegingen t.a.v. de differentiatie van de programma's

Op de woningmarkt zijn een aantal tendenties te onderscheiden. Naarmate het kwantitatieve tekort aan woningen gereduceerd wordt en de verdeling van de voorraad naar categoriën woningen de gewenste voorraad benaderd zal de woningmarkt van aanbiedersmarkt vragersmarkt worden. Waar in het verleden een overspannen woningmarkt bestond met relatief grote woningtekorten realiseerde de overheid volkshuisvestingsdoelstellingen door een intensieve (financiële) bemoeienis.

* Zie voetnoot op blz. 20.

In bepaalde regio's en woningmarktsegmenten is langzamerhand sprake van een evenwicht tussen vraag en aanbod. Op die deelmarkten bestaat geen garantie meer dat elk type woning ook afgezet kan worden (hoogbouw bijvoorbeeld). De leegstand van woningen met een slechte prijs-kwaliteitsverhouding dreigt toe te nemen. Een gedecentraliseerd besluitvormingsproces zoals dat bijvoorbeeld in het kader van de decentralisatie volkshuisvesting wordt beoogd speelt hierop in omdat de lokale overheid dan beter kan inspelen op de plaatselijke behoefte.

Mede onder invloed van de als bouwstimulering bedoelde bijdrage ineens van f 6.500,-- voor de vrije sector valt een herstel waar te nemen van de vrije sectorproductie. Daarbij kan worden ingespeeld op lokale omstandigheden. Overigens zij opgemerkt dat het hierbij in tegenstelling tot de jaren zeventig om vrije sector woningen beneden de f 145.000,- gaat. Dit hangt samen met de tendens om kleiner te bouwen en is verder een gevolg van produktiviteitsstijgingen. Ook werd in 1985 ca. 40% van de vrije sector ten behoeve van de verhuur gebouwd. Initiatiefnemers zijn bereid om op basis van deze regeling weer voor eigen rekening en risico te bouwen.

Op grond van bepaalde ontwikkelingen mag worden verwacht dat de markt voor vrije sectorwoningen zich gunstig ontwikkelt. Gewezen wordt op een lager geworden rentevoet en op de inkomensverwachtingen die relatief gunstiger zijn geworden. Ook de groei van het aantal huishoudens dat over meerdere inkomens beschikt draagt daaraan bij. Bovenstaande factoren dragen ook bij aan het herstel van de markt naar koopwoningen.

De prijzen van koopwoningen zijn na de val in het begin van de jaren tachtig niet of nauwelijks meer gestegen. Gecombineerd met een lager geworden rentevoet en huren die wel gestegen zijn maakt dit het kopen weer aantrekkelijk. Naarmate het vertrouwen van potentiële kopers zich meer herstelt mag worden verwacht dat de belangstelling van het eigen woningbezit zal toenemen.

Er wordt op gewezen dat bovenstaande ontwikkelingen sterk afhankelijk zijn van de blijvend gunstige ontwikkeling van rente en inkomens. In de jaren zeventig is gebleken dat de vrije sector bouw bij het stijgen van de rente en verslechtering van de inkomenssituatie sterk afneemt. Ondermeer vanwege dit risico wordt het bouwen en exploiteren van vrije sectorwoningen door woningcorporaties in het algemeen niet gewenst geacht. Indien het programma van de sociale huursector zeer laag is, betekent dit dat er corporaties zullen zijn die geen nieuwbouwwoningen meer aan hun bezit kunnen toevoegen, waardoor (een verbetering tot) een (meer) evenwichtige leeftijdsopbouw niet meer mogelijk is. Dit kan in bijzondere gevallen leiden tot een verstoring van de financiële positie van deze verhuurders.

Bovendien kan verschillend worden gedacht over de vraag of opdrachtgevers bereid en in staat zijn om op een markt met verminderde overheidsbemoeienis te trachten d.m.v. zo laag mogelijke kosten betaalbare woningen te bouwen. Dit geldt ook in stadsvernieuwingsgebieden waar de extra bouwplaatskosten en de risico's niet onaanzienlijk zijn. Op die plaatsen is het thans al moeilijk goedkoop aanbod te creëren.

Dit temeer daar aan de vraagzijde bij met name lagere inkomensgroepen onvoldoende koopkracht bestaat om vrije sectorwoningen zonder (substantiële) rijkssteun te kunnen afnemen.

Als de overheid, gegeven deze beschouwing, verantwoordelijkheid wil dragen voor het bouwen voor lage inkomensgroepen en terwille van de stadsvernieuwing, dan zal de sociale huursector een belangrijk aandeel moeten blijven behouden.

Verder kan verschillend worden gedacht over de verantwoordelijkheid van de overheid voor de stabiliteit in de bouwnijverheid en voor de werkgelegenheid in de bouw.

Hierboven is kort ingegaan op de effecten van verschillende ontwikkelingen van rente en inkomens.

Er zij nogmaals op gewezen dat de werkgroep gekozen heeft voor één basisscenario waarin de nominale rente 7% is en de reële rente 3%.

Het aanbod van nieuwbouwwoningen en daarmee de realisatie van de nieuwbouwprogramma's, is (in elk der varianten) gevoelig voor het renteniveau.

Naarmate de reële rente lager is zal de objectsubsidie voor sociale huurwoningen ook lager zijn, dan wel nihil worden (er worden in dat laatste geval dan nog slechts de zogenaamde conditionele subsidietoezeggingen verstrekt). Bij zeer hoge reële rentevoeten zal het, gezien de dan ook hoge rijksuitgaven voor objectsubsidies, moeilijk zijn bestaande programma's in de sociale huursector te blijven realiseren.

Hoge (reële) rentevoeten zullen het aanbod van vrije sectorwoningen doen afnemen. De woningtekorten zullen dan stijgen. Lagere rentevoeten dan verondersteld kunnen het aanbod ervan doen stijgen.

De invloed van de overheid op het aanbod van vrije sectorwoningen is geringer dan op de sociale huursector. Naarmate de omvang van de vrije sector in de varianten toeneemt, neemt ook de kans op een van het programma afwijkende gerealiseerde nieuwbouwproductie toe.

7.1.4 Overwegingen ten aanzien van de besparingen

Op grond van de taakopdracht zijn een aantal varianten ontwikkeld. Een drietal waarbij respectievelijk 5%, 10% en 20% wordt bezuinigd ten opzichte van het ijkpunt 1990 en welke de huidige driedeling hanteert in de differentiatie (sociale huursector, gepremieerde marktsector, vrije sector al dan niet met bijdrage in-eens). Bij de varianten 1 en 2 wordt daarbij de prioriteit bij de verlaagde budgetten gelegd bij de stadsvernieuwing en verstedelijking en het blijven bouwen voor de laagste inkomensgroepen.

In variant 3 wordt een groter deel van de woningbehoevenden doorverwezen naar de vrije sector. Daarnaast is er op verzoek van de werkgroepleden van de Ministeries van Financiën en Economische Zaken een liberalisatievariant ontwikkeld waarin de overheid het huidige financiële instrumentarium ten aanzien van de nieuwbouw maar ook voor de voorraad voor een groot deel terugtrekt en welke tot ca. 60% besparing leidt.

De varianten kenmerken zich dus door een toenemende mate van terugtrekking door de overheid en het neerleggen van de verantwoordelijkheden voor de realisatie van de gewenste omvang en differentiatie bij de initiatiefnemers in de woningbouw. Bij het toenemen van de besparingen nemen daarbij de risico's van het niet realiseren van de nieuwbouwproduktie toe. Bij de effectbeschrijving in hoofdstuk 8 wordt daarop teruggekomen.

In bijlage 2 wordt grafisch de omvang van de programma's en de differentiatie in 1990 en 1995 van de vier beleidsvarianten in beeld gebracht. Bij alle varianten is een ongewijzigd verbouwprogramma verondersteld.

7.2 Variant 1 (5% variant)

7.2.1 Veronderstellingen

De 5% variant (inhoudende dat in 1990 5% van de geraamde uitgaven bij ongewijzigd beleid worden bespaard) is ontwikkeld vanuit de gedachte dat het woningtekort de eerstkomende jaren ongeveer stabiel blijft, om dan in plaats van per 1995 met name in de tweede helft van de jaren negentig terug te lopen naar nihil in 2000.

Verder wordt een besparing bereikt door de vervangingsbehoefte tot 1991 niet op het normatieve niveau van 15.000 vast te stellen doch op een iets lager niveau in lijn met het niveau van de onttrekkingen van de afgelopen jaren. Op deze wijze is een geleidelijke daling te bereiken van het totale programma tot 65.000 in 1999 hetgeen de stabiliteit in de bouwnijverheid ten goede komt. Bij deze variant wordt er vanuit gegaan dat een blijvende overheidsbemoeienis noodzakelijk is. De nadruk ligt de eerste jaren op het sturen van de toevoegingen aan de voorraad naar de gewenste locaties, prijsniveau en categoriën (eigen woningbezit en sociale huursector). De problemen van een verouderende voorraad met al dan niet onderhoudsachterstand versterken deze visie nog eens. In de latere jaren wordt de vervangingsbehoefte relatief belangrijker. Mede zal daardoor na 1994 het programma iets hoger zijn dan in de basisvariant.

7.2.2. Programma en differentiatie

Een verlaging van het programma de eerstkomende jaren en een programma aan het einde van de jaren negentig dat iets boven de ongewijzigd beleid situatie ligt, zijn de kenmerken van de 5% variant.

In de nog resterende jaren tachtig wordt de besparing voornamelijk gevonden in de sociale huursector. Het aantal beleggerswoningen wordt op 5000 gebracht. Hierbij kan deze belangrijke categorie in de markt worden gehouden.

Tabel 7.2 - Programma's en differentiatie 5%-variant

Programma	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Sociale huursector	41	40	39	39	37	37	37	35	34	31	31	30	30	30
Premiehuur beleggers	9	9	9	9	8	8	6	5	5	5	5	5	5	5
Premiekoop A	20	20	20	20	20	20	18	17	16	16	16	14	13	10
Premiekoop B +														
Vrije sector f 6.500	25	22	22	22	22	22	21	20	19	18	18	16	14	12
Vrije sector f 20.000	1	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Gesubsidieerd	96	93	92	92	89	89	84	79	76	73	73	68	65	60
Ongesubsidieerd	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Totaal	101	98	97	97	94	94	89	84	81	78	78	73	70	65

Toerekening programma	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
Totaal programma	101	98	97	97	94	94	89	84	81	78	78	73	70	65	PM
Gerealiseerde woningen (= 94% van progr. voorafgaande jaar)		95	92	91	91	88	88	84	79	76	73	73	69	66	61
T.b.v. uitbreiding		80	79	78	78	74	71	66	60	57	54	50	46	42	37
vervanging		13	13	13	13	13	16	16	16	16	16	20	20	20	20
inloop tekort		2	-	-	-	1	1	2	3	3	3	3	3	4	4
Woningtekort per 1/1		29	27	27	27	27	26	25	23	20	17	14	11	8	4

7.3. Variant 2 (10%-variant)

7.3.1 Veronderstellingen

Wanneer een grotere besparing bereikt moet worden dan de 5% uit variant 1 is het zinvol na te gaan wat de effecten zullen zijn op de realisatie van de overheidsdoelstellingen, wanneer bij een gewenste leegstandspercentages van 2,4% het statistisch woningtekort met ingang van 1995 structureel op 50.000 wordt gehouden. In deze variant is opnieuw verondersteld dat de vervangingsbehoefte de eerste jaren nog lager is dan de normatieve hetgeen in de latere jaren leidt tot een verhoging van de vervangingsbehoefte.

7.3.2 Programma en differentiatie

Het programma wordt van 1986 op 1987 met 6.000 verlaagd om daarna stapsgewijs te dalen naar 61.000 in 1999. De differentiatie wijzigt zich procentueel nauwelijks zij het dat als doelstelling is opgenomen dat de sociale huursector niet lager mag worden dan 30.000 om tenminste de stadsvernieuwing op gang te houden en daarbij het bouwen van sociale huurwoningen in nieuwe uitleggebieden niet geheel onmogelijk te maken.

Tabel 7.3 - Programma en differentiatie 10% variant

Programma	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Sociale huursector	41	37	37	37	36	36	36	34	33	32	32	30	30	30
Premiehuur beleggers	9	9	9	9	7	7	5	5	5	5	5	5	5	5
Premiekoop A	20	20	20	20	19	19	17	15	15	14	14	13	11	9
Premiekoop B +														
Vrije sector f 6.500	25	22	21	21	20	20	19	17	16	15	15	14	12	9
Vrije sector f 20.000	1	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Gesubsidieerd	96	90	89	89	84	84	79	73	71	69	69	65	61	56
Ongesubsidieerd	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Totaal	101	95	94	94	89	89	84	78	76	74	74	70	66	61

Toerekening programma	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	96	98	99	2000
Totaal programma	101	95	94	94	89	89	84	78	76	74	74	70	66	61	PM
Gerealiseerde woningen (= 94% v. progr. voorafgaande jaar)		95	89	88	88	84	84	79	73	71	70	70	66	62	57
T.b.v. uitbreiding		80	79	78	78	74	71	66	60	57	54	50	46	42	37
vervanging		13	13	13	13	13	16	16	16	16	16	20	20	20	20
inloop tekort		2	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-2	0	0	0	0	0
Woningtekort per 1/1		29	27	30	33	36	39	42	45	48	50	50	50	50	50

7.4. Variant 3 (20% variant)

7.4.1 Veronderstellingen

Deze variant is opgesteld teneinde 20% besparingen te bereiken. De belangrijkste uitgangspunten van variant 3 zijn dat een grotere nadruk wordt gelegd op de vrije sector en dat ten opzichte van de basisvariant de gesubsidieerde programmaniveaus in de periode 1987-1990 met jaarlijks gemiddeld 17.250 woningen, in de periode 1991-1995 met 16.200 woningen en in de periode 1996-2000 met 5.000 woningen worden verlaagd.

De vrije sectorbouw (zonder bijdrage ineens) neemt toe van 5.000 in 1986 tot 12.000 vanaf 1991. In de ongewijzigd beleid variant wordt uitgegaan van 5.000 ongesubsidieerde woningen (in de wat duurdere sector) onder de veronderstelling van 2% economische groei, een trend van 4% en een nominale rente van 7%.

In de werkgroep bestaan verschillende overwegingen ten aanzien van variant 3.

De meerderheid van de werkgroep veronderstelt dat de verlaging van de programmaniveaus leidt tot een stijging van het woningtekort en wel tot 50.000 woningen in 1991 en 96.000 in het jaar 2000. Geoordeeld wordt, dat de veronderstelde toename van de vrije sector (zonder bijdrage ineens) tot 12.000 woningen erg optimistisch is, waardoor een vergrote kans aanwezig is dat dit programmadeel niet wordt gerealiseerd. Voorts wijst dit deel van de werkgroep erop, dat hoewel de afgelopen jaren de vrije sector met bijdrage ineens is gegroeid, steeds het risico bestaat dat hoewel bouwvergunningen worden verleend, ook in dit onderdeel niet wordt aangevangen met de bouw.

Wanneer de vrije sector niet zal toenemen zoals verondersteld, zal het statistisch woningtekort nog verder toenemen dan hierboven en in tabel 7.4 is aangegeven.

De leden van EZ en Financiën zijn van mening, dat een verlaging van de programma's niet onverantwoord behoeft te zijn wanneer wordt verondersteld, dat de sociaal-cultureel bepaalde uitbreidingsbehoefte lager wordt ingeschat. Deze leden veronderstellen dat de huidige individualiseringstendens zich in de komende periode in mindere mate zal voordoen dan door het CBS wordt voorspeld. Zij menen dan ook, dat het statistisch woningtekort niet zo sterk zal toenemen als hierboven is aangegeven. Hiernaast menen deze leden van de werkgroep, dat terughoudendheid met de programmaniveaus gewenst is in de verwachting dat de bevolkingsomvang in het begin van de volgende eeuw zal afnemen, het feit dat het woningtekort bijna zal verdwijnen en het feit dat de leegstand op het normatieve niveau is gekomen.

Tenslotte menen deze leden van de werkgroep, dat momenteel gunstige perspectieven bestaan voor de vrije sectorbouw (rente- en inkomensontwikkelingen). Om deze reden schatten zij de kans dat de programmaniveaus niet zullen worden gehaald, lager in dan de eerder genoemde meerderheid van de werkgroep.

De meerderheid van de werkgroep is van mening dat er geen aanwijzingen zijn dat de individualiseringstendens op korte termijn wordt afgezwakt. Er wordt thans reeds uitgegaan van de gemiddelde te verwachten tendenties. Sterkere individualiseringstendenties zijn evenzeer mogelijk.

7.4.2 Programma en differentiatie

De omvang van het programma daalt met name de eerste jaren sterk. Inherent aan de bovenstaande veronderstellingen is dat het aandeel koopwoningen (vrije sector) toeneemt. De sociale huursector wordt, sterker dan het geval is in variant 2, verkleind. In de niet stadsvernieuwingsgebieden zal weinig meer in de sociale huursector kunnen worden gebouwd.

Tabel 7.4. - Programma en differentiatie 20% variant

Programma	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Sociale huursector	41	36	33	32	31	31	30	28	27	27	27	25	23	21
Premiehuur beleggers	9	6	6	6	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3
Premiekoop A	20	19	19	19	16	16	15	14	14	14	14	13	12	10
Premiekoop B +														
Vrije sector f 6.500	25	21	21	21	20	18	17	14	12	10	10	9	8	7
Vrije sector f 20.000	1	1	1	1	2	3	3	3	4	4	4	5	5	5
Gesubsidieerd	96	83	80	79	73	72	68	62	60	58	58	55	51	46
Ongesubsidieerd	5	7	9	10	11	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Totaal	101	90	89	89	84	84	80	74	72	70	70	67	63	58

Toerekening programma	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
Totaal programma	101	90	89	89	84	84	80	74	72	70	70	67	63	58	PM
Gerealiseerde woningen (= 94% v. progr. voorafgaande jaar)		95	85	84	84	79	79	75	70	68	66	66	63	59	55
T.b.v. uitbreiding*		80	79	78	78	74	71	66	60	57	54	50	46	42	37
vervanging*		13	13	13	13	13	16	16	16	16	16	20	20	20	20
inloop tekort*		2	-7	-7	-7	-8	-8	-7	-6	-5	-4	-4	-3	-3	-2
Woningtekort per 1/1		29	27	34	41	48	56	64	71	77	82	86	90	93	96

* De vertegenwoordigers van Financiën en EZ schatten het tekort lager in (zie paragraaf 7.4.1).

7.5 Variant 4 - Liberalisatievariant

7.5.1 Veronderstellingen

De overwegingen die leiden tot deze variant, worden slechts door de vertegenwoordigers van EZ en Financiën onderschreven. De argumenten welke de meerderheid van de werkgroep er toe brengen hier anders over te denken, werden reeds in paragraaf 7.1 uiteengezet.

Deze variant is gebaseerd op de liberalisatievarianten uit het Heroverwegingsrapport "Huur- en subsidiebeleid in de '90-er jaren" (1985). Daarin wordt een andere visie gegeven op de overheidstaak in de volkshuisvesting dan tot nu toe gebruikelijk. Hoofdkenmerk is daar dat de overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting sterk wordt teruggebracht.

Hierop voortbordurend wordt in deze variant de overheidsbemoeienis met de nieuwbouwprogrammering sterk teruggebracht: er wordt vanuit gegaan dat vrijwel zonder overheidsbemoeienis de nieuwbouwbehoefte via het marktmechanisme kan worden gerealiseerd.

Er wordt vanuit gegaan dat de overheid derhalve slechts een bescheiden (financiële) bijdrage hoeft te leveren aan de bevrediging van de vervangings- c.q. uitbreidingsbehoefte.

De vrije markt-werking wordt verondersteld grotendeels in staat te zijn bij het huidig prijsniveau, dat bij ongewijzigd beleid in de komende jaren verder zal oplopen, in de voornamelijk demografisch bepaalde uitbreidingsbehoefte te kunnen voorzien. Bovendien leidt invoering van voorstellen uit de liberalisatievarianten uit het HO-rapport HSB'90 tot lagere niveaus van de effectieve vraag naar nieuwbouw.

Deze visie op de overheidstaak dient mede in het licht te worden gezien van de "gewenste" omvang van de woningvoorraad op lange termijn (i.c. het jaar 2035), de lange technische levensduur van woningen en de mede door de demografische ontwikkeling beïnvloede uitbreidingsbehoefte in de periode 1990 tot ca. 2010. Honorering door de overheid van deze behoefte in de komende perioden wordt in deze variant zeer terughoudend benaderd vanuit de gedachte dat financiële bijdragen van de overheid aan productie welke op termijn tot structurele overcapaciteit leidt ondoelmatig is. Immers, overheidsparticipatie op korte termijn (productieprikkels en medeverantwoordelijkheid van exploitatie) leidt bij de huidige subsidie-systematiek onmiskenbaar tot financiële betrokkenheid op lange termijn (eventueel afdekken van exploitatieverliezen als gevolg van structurele overcapaciteit/leegstand).

Het inschatten van de effectieve vraag op deze langere termijn en het inspelen daarop via productie komt in deze variant voor rekening en risico van de vrije markt. In deze variant is in de jaren tot 1990 een sterkere daling van de programma's opgenomen dan in de andere varianten het geval is (zie ook de grafiek in bijlage 2). Tengevolge hiervan lopen de woningtekorten in deze periode op tot 100.000 in 1991.

Gegeven de huidige prioriteitstelling ten aanzien van de stadsvernieuwing is in deze variant de categorie nieuwbouw met bijdrage ineens ad f 20.000,- geïntensiveerd tot het niveau van de geraamde jaarlijkse vervangingsbehoefte.

7.5.2 Programmaniveau en differentiatie

In deze variant is voor het jaar 1990 het nieuwbouwprogramma uit de liberalisatievariant B uit het HO-rapport HSB'90 genomen. Uitgaande daarvan is vanaf 1987 een tijdpad uitgewerkt dat in 3 jaar een overgang invult ten opzichte van het huidige meerjarenprogramma (ongewijzigd beleid).

Uitgaande van dit programma in 1990 is in 3 jaar de overgang voorzien naar het programma van de liberalisatievariant A uit HSB'90.

Tabel 7.5 - Programma en differentiatie liberalisatievariant

Programma *	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Sociale huursector	41	31	21	15	15	10	5	-	-	-	-	-	-	-
Premiehuur beleggers	9	9	6	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Premiekoop A	20	15	10	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Premiekoop B + vrije sector f 6.500	25	18	10	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vrije sector f 20.000	1	5	10	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Gesubsidieerd	96	78	57	43	30	25	20	15	15	15	15	15	15	15
Ongesubsidieerd	5	10	10	10	12	19	26	33	37	40	42	42	41	40
Totaal Generaal		88	67	53	42	44	46	48	52	55	57	57	56	55

Toerekening programma	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	200
Totaal programma	101	88	67	53	42	44	46	48	52	55	57	57	56	55	PM
Gerealiseerde woningen (= 94% v. progr. voorafgaande jaar)		95	83	63	50	40	41	43	45	49	52	54	54	53	52
T.b.v. uitbreiding		80	79	78	78	74	71	66	60	57	54	50	46	42	37
vervanging		13	12	11	10	10	8	8	8	8	8	8	8	8	8
inloop tekort		2	-8	-26	-38	-44	-38	-31	-23	-16	-10	-4	0	+3	+7
Woningtekort per 1/1		29	27	35	61	99	143	181	212	235	251	261	265	265	262

../39

* In afwijking van de LIB-B variant is de aldaar genoemde (nieuwe) subsidie-categorie vrije sector met bijdrage ineens van f 10.000,- (neutraal) omgerekend naar de huidige categorie met bijdrage ineens van f 20.000,-. Tevens wordt voor de categorie vrije sector met bijdrage ineens voor stadsvernieuwingsgebieden met f 20.000,- gewerkt (bestaande regeling) in plaats van de gehanteerde f 6.500,-.

8. De effecten van de varianten

8.1 Algemeen

De in dit hoofdstuk aangegeven effecten van de uitgewerkte beleidsvarianten betreffen in de eerste plaats de effecten die mogelijkserwijs optreden tot 1990, t.w. het peiljaar voor het ijkpunt en beslaan daarmee de komende kabinetsperiode 1986-1990. Tevens worden de effecten op lange termijn aangegeven voor de periode tot het jaar 2000.

Een deel van de geïnterpreteerde effecten is van kwalitatieve aard en is beschreven op grond van een analyse van mogelijke gevolgen van implementatie van de beleidsvarianten.

De kwantitatief aan te duiden effecten zijn geschat conform de methodiek zoals gehanteerd bij de basisvariant ("ongewijzigd beleid"). De raming van de besparingen van de uitgaven en de ramingen van de effecten zijn gebaseerd op dezelfde veronderstellingen als die van de basisvariant en zijn dus aan dezelfde marges onderhevig. Bij de effectbeschrijving is ervan uitgegaan dat de budgettaire besparingen leiden tot een verlaging van het financieringstekort en niet worden gebruikt om beleidsintensiveringen elders te financieren.

8.2 Kwantitatieve effecten, de budgettaire besparingen

In de navolgende tabel is een overzicht gegeven van de berekende besparingen in 1987 en 1990 van de verschillende varianten t.o.v. het uitgavniveau in 1987 en in 1990 bij ongewijzigd beleid (1990= ijkpunt). Hierbij is tevens een onderscheid gemaakt naar het relevante kapitaalmarktbeslag met 100% contra-garantie en besparingen die neerslaan op de rijksbegroting. Het betreffen netto uitgaven, d.w.z. in mindering zijn gebracht de mutaties aan de middelenkant van de begroting.

Tabel 8.2.1

Budgettaire effecten 1987 en 1990 t.o.v. basisvariant
(x mln.gld) (verplichtingen en betalingen)

varianten	1987		1990							
	Totaal		Totaal in mln.		% t.o.v. ijkpunt		waarvan rijksbegroting		waarvan relevante kapitaalmarkt met 100% contra-garantie	
	verpl.	bet.	verpl.	bet.	verpl.	bet.	verpl.	bet.	verpl.	bet.
1	106	33	447	282	9%	6%	341	216	106	66
2	428	129	575	480	12%	10%	442	375	133	105
3	585	170	1141	1065	24%	22%	876	834	265	231
4	1066	339	2827	2802	59%	57%	2137	2157	690	645

De budgettaire effecten van de verlagingen van het bouwprogramma en van wijzigingen in de differentiatie ervan komen op verplichtingenbasis reeds in het zelfde dienstjaar tot volledige realisatie.

Anders is het gesteld met de daaruit volgende betalingen. De rijksleningen en de relevante kapitaalmarktleningen met 100% contragarantie worden in gedeelten opgenomen naarmate de bouw vordert. Zo wordt in het dienstjaar slechts 30% van de aangegane verplichtingen voor rijksleningen en kapitaalmarktleningen met 100% contragarantie betaald. De betalingen van de verschillende soorten subsidies starten over het algemeen pas één jaar na gereedmelding van de woning c.q. een jaar na aanvang van de eerste bewoning.

Het volle effect van een structurele ombuiging wordt dus pas na 2 á 3 jaar bereikt.

8.3 De overige kwantificeerbare effecten

8.3.1 Statistisch woningtekort

In tabel 8.3.1 wordt een overzicht gegeven van de omvang van het statistisch woningtekort in 1990 en 2000. Ter illustratie is dit tekort uitgedrukt in een percentage t.o.v. de veronderstelde totale woningvoorraad in dat jaar. In de voorraad is inbegrepen 2,4% leegstand t.b.v. de mobiliteit. Voor de overwegingen per variant wordt verwezen naar hoofdstuk 7.

Tabel 8.3.1 - Statistisch woningtekort (aantallen x 1000)

variant	1990			2000		
	stat. tekort	voorraad	%	stat. tekort	voorraad	%
0= basis	26	5706	0,4%	0	6330	0
1	27	5705	0,4%	0	6326	0
2	33	5698	0,6%	50	6280	0,8%
3*	41	5690	0,7%	96	6234	1,5%
4	61	5670	1,1%	262	6068	4,1%

Uit tabel 8.3.1 blijkt dat tot 1990 in alle varianten de tekorten in verschillende maar kwantitatief beperkte mate toenemen. In de periode tot 2000 zijn de verschillen belangrijk groter.

8.3.2 Gemiddelde woningbezetting

De gemiddelde woningbezetting zal volgens de raming uit deel A dalen van ruim 2,7 in 1985 tot ongeveer 2,4 in 2000.

Hierbij wordt opgemerkt dat de daling van de geboortecijfers in Nederland (West-Europees gezien) later is ingezet waardoor andere landen op ons voorlopen met betrekking tot de daling van de gemiddelde woningbezetting.

../41

* Zie ook voetnoot tabel 7.4.

Zo bereikte Duitsland al in 1980 een niveau van 2,4. In Nederland wordt dit niveau pas in het jaar 2000 verwacht. In de liberalisatievariant daalt de gemiddelde bezettingsgraad tot 2,50 in 2000. In de basisvariant moeten bij een gemiddelde woningbezetting van 2.4 in 2000 in totaal 1.110.000 woningen worden gebouwd, in de liberalisatievariant zijn dit 774.000 woningen.

8.3.3 Effecten bouwnijverheid en werkgelegenheid

In tabel 8.3.2 wordt een overzicht gegeven van de productie-effecten van het programma bij ongewijzigd beleid en de programvarianten. Het blijkt dat een extra produktiedaling bij alle varianten zich vooral in de periode tot 1990 zal voordoen. Het gaat hierbij om een extra daling t.o.v. het programma bij ongewijzigd beleid van f 0,5 mld. bij variant 1 en om een extra daling van f 0,8 mld. bij variant 2 en van f 1,2 mld bij variant 3. De sterkste daling treedt op in variant 4 (f 4,5 mld).

Ten aanzien van de werkgelegenheid geldt hetzelfde. Wordt bij ongewijzigd beleid verwacht dat de woningbouw in 1990 aan 154.000 personen (incl. uitstralingseffecten) werk biedt, in de varianten 1 t/m 4 loopt deze terug met resp. 5.000, 5.000, 13.000 en 47.000 personen. Uit de aard van de varianten 1 en 2 vloeit voort dat in de tweede helft van de jaren negentig de programma's iets hoger liggen dan bij ongewijzigd beleid, hetgeen zich ook vertaalt in de productie en werkgelegenheidscijfers. Ook in de varianten 3 en 4 zijn deze cijfers per 2000 in geringe mate hoger dan bij het ongewijzigd beleid in verband met de in het pakket overwegende vrije sector die gemiddeld licht hogere kosten kent.

Tabel 8.3.2 Productie en werkgelegenheid in de woningbouw
productie in miljarden guldens prijzen 1985,
nieuwbouw herstel en verbouw totaal
Werkgelegenheid aantal werknemers x 1000 incl.
uitstralingseffecten ¹⁾

	Productie (x f1 miljard)			Werkgelegenheid (x 1000)		
	1985	1990	2000	1985	1990	2000
Niveau ongewijzigd beleid	15,1	14,6	12,0	174	154	104
Mutaties:						
Variant 1		-0,5	+0,9		-5	+8
Variant 2		-0,8	+0,5		-5	+4
Variant 3		-1,2	+0,6		-13	+2
Variant 4		-4,5	+0,2		-47	+2

../42

1) Werkgelegenheid t.b.v. productie van bouwmaterialen, make-lars- en architectendiensten en het bouwrijp maken van gronden.

8.3.4 Fiscale effecten

Een verschuiving in de differentiatie naar de koopsector en de vrije sector brengt met zich mee dat er geen objectsubsidies meer betaald behoeven te worden ten behoeve van de huursector. Echter de tegenhanger van deze objectsubsidies, de fiscale aftrek van hypotheekrente en daarmee de belastingderving uit dien hoofde neemt toe.

In het onderstaande staatje is in constante prijzen aangegeven hoe groot dit effect is.

Bedacht dient te worden dat dit een partiële benadering is van de eventuele gevolgen van programma-mutaties op de overheidsinkomsten. Andere, verder niet te kwantificeren, effecten in dit verband zijn de (positieve) gevolgen van omzetvergroting van hypotheeknemers en daarvan afgeleid hogere afdrachten aan vennootschapsbelasting, leges e.d.

Derhalve dienen de navolgende effecten opgevat te worden als een indicatie van de orde van grootte van partiële, eerste-orde effecten die van belang zijn voor de wisselwerking tussen volkshuisvestingsbeleid en het fiscaal regime.

Uitgegaan is van: rente 7%; aandeel eigenaar-bewoners in vrije sector zonder bijdrage: 95%, vrije sector met bijdrage ineens 60%; gemiddeld marginaal tarief fiscale regelingen en premies volksverz. 40%; inkomens constant, geen renteconversies, hypotheek gemiddeld 80% van stichtingskosten.

Tabel 8.3.3 Mutaties fiscale derving hypotheekrente-aftrek a.g.v. mutaties in koopprogramma's x f 1 mln. (prijzen 1986)
(+ = lagere derving, - = hogere derving)

Niveau	1990	1995	2000
Ongewijzigd beleid	160	544	794
Mutaties:			
Variant 1	6	19	-13
Variant 2	8	43	41
Variant 3	-5	-61	-150
Variant 4	-7	-115	-651

Een ander effect treedt op t.a.v. de inkomsten uit de BTW. In onderstaande tabel is aangegeven in welke mate de BTW-opbrengsten dalen in elk der varianten t.o.v. de variant bij ongewijzigd beleid.

Tabel 8.3.4 Mutaties in BTW opbrengsten bij een tarief van 20%. (-= lagere opbrengsten, x f 1 mln.)

Niveau	1990	1995	2000
Ongewijzigd beleid	2123	1532	1134
Variant 1	-143	115	225
Variant 2	-251	20	134
Variant 3	-302	-11	144
Variant 4	-1184	-71	328

8.3.5 Huurquote's in de nieuwbouw

In paragraaf 6.5 is de belangrijke rol geschetst die de nieuwbouw heeft als doorstromingsvervangend alternatief. Een wijziging van de differentiatie van het nieuwbouwprogramma waarbij de sociale huursector ingekrompen wordt leidt ertoe dat deze huishoudens die anders deze woningen zouden gaan bewonen, om moeten zien naar duurdere woonruimte dan wel hun woonbehoeften niet bevredigen. Starters blijven aangewezen op de nieuwbouw tenzij doorstromingsbevorderende maatregelen het mogelijk maken dat starters ook een passende bestaande woning kunnen betrekken. Op basis van het onderzoek "Bewoners nieuwe woningen 1984" kan berekend worden op welke wijze de gemiddelde huurquote's van de huishoudens met een minimum-inkomen in nieuwbouwwoningen zullen stijgen als deze bewoners in de nieuwbouw duurder moeten gaan wonen.

De huishoudens met een minimum inkomen zouden, indien zij op niet-gesubsidieerde huurwoningen zijn aangewezen ca. 45% van hun netto inkomen aan kale huur kwijt zijn.

Voor premie C-huurwoningen, die niet in stadsvernieuwingsgebieden gebouwd worden waarvoor gemiddeld een lagere huur wordt gevraagd, zou de huurquote 35% bedragen. Ter vergelijking: de normhuur in de ihs-tabel bedroeg in 1985 voor minimum-inkomens 13 à 14 procent van het netto inkomen.

In onderstaande tabel zijn de huurquote's voor huishoudens met een minimumloon (bruto: 25.640, belastbaar 21.280, netto 18.880) en een modaal inkomen (bruto 40.000 belastbaar 31.300, netto 25.380) weergegeven. Als woningtypen zijn onderscheiden woningwetwoningen, vrije sectorwoningen met een éénmalige bijdrage van f 6.500,- in de huursector en niet gesubsidieerde huurwoningen. Het betreft vergelijkbare huurwoningen met stichtingskosten van f 110.000,-. De gegevens zijn van 1985.

Tabel 8.3.5 Jaar- (en maand-) huur en huurquote's, netto inkomen na i.h.s. voor minimumloon en modaal voor drie woningtypes met verschillende subsidies

		minimumloon	modaal inkomen
woningwet	huur huurquote	2880 (240) 15,3	5150 (430) 20,3
premie C	huur huurquote	3185 (265) 16,9	6300 (525) 24,8
-----	-----	-----	-----
premie C in lib.var.	huur huurquote	6710 (560) 35,5	6710 (560) 26,4
niet gesubsidieerde woning var. 3 + liberalisatievariant	huur huurquote	8650 (720) 45,8	8650 (720) 34,1

Hierbij zijn zoals in paragraaf 8.1 staat aangegeven de besparingen niet aangewend om bijvoorbeeld de belasting- of premiedruk te verlagen, zodat hogere netto besteedbare inkomens kunnen ontstaan.

In variant 3 waar de sociale huursector ongeveer gehalveerd wordt kan nog een deel der huidige categorie nieuwe bewoners in deze sector terecht.

Uit de tabel kan de conclusie worden getrokken dat, in het bijzonder in de liberalisatievariant de lagere inkomensgroepen onder de starters niet meer in de nieuwbouw terecht kunnen. Zonder doorstromingsbevorderende maatregelen is het voor deze starters niet of nauwelijks mogelijk in hun woningbehoeften te voorzien.

8.4 Effecten die kwalitatief worden beschreven

Zoals reeds eerder aangegeven zullen zich ook effecten voordoen als gevolg van implementatie van de beleidsvarianten die moeilijk kwantificeerbaar zijn.

Gezien het grote aantal veronderstellingen dat nodig zou zijn om een nauwkeuriger beeld te schetsen is volstaan met een kwalitatieve beschrijving.

8.4.1 Meerjarige bouwprogrammering

Een eerste effect betreft de meerjarige bouwprogrammering. In de varianten 1 en 2 kan een meerjarig bouwprogramma worden gehandhaafd. Wel worden de niveaus lager dan thans het geval is. Het vertrouwen in een meerjarige programmering zal daardoor afnemen. In variant 3 kan niet meer worden voldaan aan een essentieel onderdeel van de meerjarige bouwprogrammering, namelijk de potentiële toezeggingen. In het MPW 1986-1990 is aangegeven dat er naar wordt gestreefd het bouwprogramma in het eerstkomende jaar niet meer dan 10%, en in het tweede jaar niet meer dan 25% te laten afwijken van datgene wat in het meerjarige programma was voorzien. In variant 4 wordt in wezen de meerjarige programmering afgeschaft.

8.4.2 Verschuiving gesubsidieerde woningen naar vrije sectorwoningen

De effecten van een verlaging van het aantal gesubsidieerde woningen doen zich het sterkst voor in de liberalisatievariant en in mindere mate in de variant 3 (20% variant).

Voorts zijn in deze varianten de totaal geprogrammeerde aantallen belangrijk lager dan in de varianten 1 en 2. Ook dit geldt in sterkere mate voor variant 4 dan voor variant 3.

Naar verwachting zal de invoering van vooral de liberalisatievariant 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. Door de vermindering van overheidsbeïnvloeding worden de keuzemogelijkheden van de bewoner aangetast daar dit minder (variant 3) c.q. geen (variant 4) punt van overheidszorg meer uitmaakt.

In verband met de voorafgaande toename van het aantal huishoudens en het bestaande tekort is het aannemelijk, dat het meer koopkrachtige deel van deze huishoudens alsnog de woningmarkt zal betreden. Voorts leidt het tekort in een groot aantal gevallen tot een verlenging van de periode dat men gedwongen inwoont in afwachting van het bemachtigen van een zelfstandig te bewonen woning. Dit kan ertoe leiden dat de woonlastenquote die men voor een woning bereid is te accepteren, stijgt. Op grond van beide geschetste ontwikkelingen wordt verwacht dat vanaf 1990, eerst langzaam, de produktie van vrije sectorwoningen toeneemt. Het partiële herstel van de nieuwbouwproduktie zal derhalve vooral voor de midden- en hogere inkomens soulaas bieden.

De groepen die als gevolg hiervan niet meer in staat zijn op de markt hun woningbehoefte te bevredigen zullen in meerdere mate gedwongen worden in vergelijking met de huidige kwaliteitseisen "sub-standaard" woonverblijven te accepteren en er zal meer kamerbewoning gaan optreden.

In de bestaande voorraad zal de doorstroming belangrijk afnemen omdat door de schaarste een prijsopdrijvend effect ontstaat. In een poging de scherpste kanten van de woningnood af te vijlen zullen veel steden overgaan tot (her-) invoering van woonruimtedistributieregelingen op basis van wachtlijsten en urgentiecriteria.

Op grond van bovenstaande beschouwing beoordelen de vertegenwoordigers van de ministeries van VROM, WVC en BiZa variant 4, en in mindere mate ook variant 3, negatief.

Het evenwicht dat in de loop van de jaren negentig wordt bereikt kenmerkt zich in deze opvatting door:

- a. een groot structureel woningtekort met name in de stedelijke gebieden;
- b. een woonlastenquote die voor de gehele voorraad op een hoger niveau is gekomen;
- c. een verminderde toegang van lage inkomensgroepen tot de woningmarkt, met ondermeer als gevolg meer regulering door de gemeenten, bijvoorbeeld door middel van distributieregelingen;
- d. een grotere voorraad krotten doordat onvoldoende betaalbare vervangende nieuwbouw plaatsvindt;
- e. een grotere mate van instabiliteit veroorzaakt door een sterke rentegevoeligheid;
- f. een lagere bouwproduktie dan gewenst en daarmee ook minder werkgelegenheid.

De vertegenwoordigers van WVC en VROM achten dit nieuwe "evenwicht" een weinig aantrekkelijk perspectief en achten de hieraan verbonden maatschappelijke effecten niet aanvaardbaar.

8.4.3 Stadsvernieuwing en verstedelijking

Voor de effecten op het stadsvernieuwingsbeleid is de relatie tussen de programma's in de sociale huursector en de vrije sector met f 20.000,-- bijdrage en de vervangingsbehoefte van belang. Als gevolg van de daling van de programma's in de sociale huursector in met name de 20% - en de liberalisatievariant - waartegenover slechts een geringe stijging van de vrije sector met f 20.000,-- bijdrage staat - zal de vervangingsbehoefte in de jaren negentig in belangrijk mindere mate worden bevredigd. Hierbij wordt er dan ook nog van uit gegaan dat het aandeel van het aantal woningen in de sociale huursector dat in stadsvernieuwingsgebieden wordt gerealiseerd, zal stijgen van circa een derde momenteel tot de helft in 1990.

Per saldo zullen de programma's in de sociale huursector in variant 3 met name na 1990 onvoldoende blijken te zijn en zullen - ter compensatie - ook andere subsidiëringscategorieën in het kader van de stadsvernieuwing moeten worden gerealiseerd. Echter gezien de hoge bouwplaatskopkosten zal dit onvoldoende mogelijk zijn om het stadsvernieuwingsproces ook in het komende decennium op gang te houden.

In de liberalisatievariant zal het tempo van de stadsvernieuwing in belangrijke mate afnemen omdat de subsidiëring van uitsluitend nog de bouwplaatskopkosten van slechts 15.000 woningen tot prohibitief hoge stadsvernieuwingshuren zal leiden.

De sterke daling van de programma's in de sociale huursector in de varianten 3 en 4 zal ook leiden tot een rechttevenredige daling van het aantal te bouwen woningen met verlaagde aanvangshuren. Ook dit zal tot een lagere kwaliteitsontwikkeling van de binnensteden leiden en de effecten zullen met name de laagste inkomensgroepen treffen.

Gezien het verschil in grond- en bouwkosten tussen de steden en de meer landelijk gelegen gebieden zal de bouw van niet gesubsidieerde woningen vooral buiten het westen en de grote steden plaatsvinden. Dit geldt met name voor de varianten 3 en 4 en correspondeert niet met het vigerende ruimtelijk beleid. Daardoor zal opnieuw woningnood in de steden kunnen ontstaan met name voor specifieke groepen, hetgeen ook negatieve sociale gevolgen heeft (o.m. kraken).

De in variant 4 opgenomen programma's zullen de uitvoering van de taakstellingen die op grond van de Structuurschets stedelijke gebieden voor de grote steden en de groeigemeenten zijn vastgesteld belemmeren.

Tenslotte kunnen als gevolg van lagere bouwprogramma's in vooral de varianten 3 en 4 tijdelijke overschotten aan bouwgronden ontstaan.

8.4.4 Bestuurlijke en financiële positie van de gemeente

In de verschillende varianten wordt het nieuwbouwprogramma in de sociale huursector in oplopend tempo gedrukt. Dit kan tot gevolg hebben, dat het op korte termijn moeilijk of zelfs onmogelijk wordt de bestuurlijke toezeggingen (zie Structuurschets stedelijke gebieden) die reeds zijn gedaan aan de

rijksvoorkeursgemeenten (groeikernen en -steden, de vier grote gemeenten) geheel na te komen, zonder het gesubsidieerde nieuwbouwprogramma in de rest van het land tot praktisch nul te reduceren. De exploitatieproblemen bij de gemeentelijke grondbedrijven zullen door de lagere bouwprogramma's toenemen, sterker bij de varianten 3 en 4 dan bij 1 en 2.

Zoals in paragraaf 8.4.2 al is aangegeven, zal de doorstroming belangrijk afnemen. Daarmee worden de mogelijkheden van de gemeenten iets aan woonruimteverdeling te doen aanzienlijk beperkt, gelet op het feit dat alleen vrijkomende woningen voor distributie in aanmerking komen.

Wanneer als gevolg van de hier naar voren gebrachte varianten financiële problemen ontstaan bij de woningcorporaties, is de gemeente als eerste aanspreekbaar voor de betalingsproblemen die daarvan het gevolg zijn. Een niet onaanzienlijke aanslag op de gemeentebegroting kan daarvan het gevolg zijn. Dit geldt uiteraard in gelijke mate voor financiële problemen bij de gemeentelijke woningbedrijven.

Voorwaarde voor en logische consequentie van de realisering van de liberalisatie-variant is, dat de veelheid aan rijksregels die nu nog bestaat op het gebied van de volkshuisvesting wordt afgeschaft. Alleen op die manier ontstaat voor o.a. gemeenten de mogelijkheid op de veeleisender marktomstandigheden adequaat in te spelen.

De pogingen van gemeenten ten slotte om via stadsvernieuwing het economisch draagvlak van de stad te versterken en daarmee hun positie in het algemeen, worden door de varianten in oplopende mate belemmerd. Ook hierdoor kan de algemene financiële positie van de gemeente worden aangetast, afhankelijk als deze mede is van de eigen inkomsten via met name de onroerend-goedbelasting.

8.4.5 Effecten beleidsvarianten op het bejaardenbeleid

De wijziging in de differentiatie van het nieuwbouwprogramma (meer ongesubsidieerde in plaats van gesubsidieerde woningen), die met name in de varianten 3 en 4 plaats vindt leidt onder andere tot een forse stijging van de huurquoties van de lagere inkomensgroepen (waaronder een groot deel van de bejaarden). Dit betekent dat de ruimte in het inkomen voor het doen van andere noodzakelijke uitgaven waaronder primaire levensbehoeften, maar ook voor het deelnemen aan aanvullende voorzieningen in het kader van het flankerend bejaardenbeleid, afneemt.

Afgezien van het gevolg dat er dan elders budgettaire lasten terecht komen (bijvoorbeeld lagere bijdragen Gezinsverzorging, verhoogd beroep ABW) komt hiermee een belangrijke doelstelling bij het WVC bejaardenbeleid gericht op het zo lang mogelijk zelfstandig laten wonen van bejaarden, in het gedrang. Het is niet uitgesloten dat mensen aldus eerder op het (collectief gefinancierde) medische en dienstverlenende circuit zijn aangewezen, met als gevolg een toenemende druk op deels duurdere intramurale voorzieningen.

Bijlage 1: Samenvatting methodiek huishoudenberekening

In het verleden werden huishoudenprognoses opgesteld met de zogeheten headshiprate-methode. Per leeftijdsgroep wordt daarin het aantal hoofden van huishoudens gerelateerd aan de bevolkingsomvang. De geconstateerde ontwikkeling in deze headshiprates werd vervolgens naar de toekomst geprojecteerd.

Tezamen met de prognose van de bevolking (van het CBS) leverde dit een nieuwe huishoudensprognose op. Nadeel van de headshiprate-methode is dat er geen zicht is op de achterliggende processen zoals een toename van het aantal echtscheidingen, verweduwen en alleenstaanden.

Ter verbetering van de methodiek van de huishoudenramingen is in opdracht van het DGVH door het Planologisch Studiecentrum TNO een dynamisch macro-simulatiemodel ontwikkeld. In dit model worden de processen van huishoudensvorming en -ontbinding gesimuleerd, uitgaande van de CBS-bevolkingsprognose.

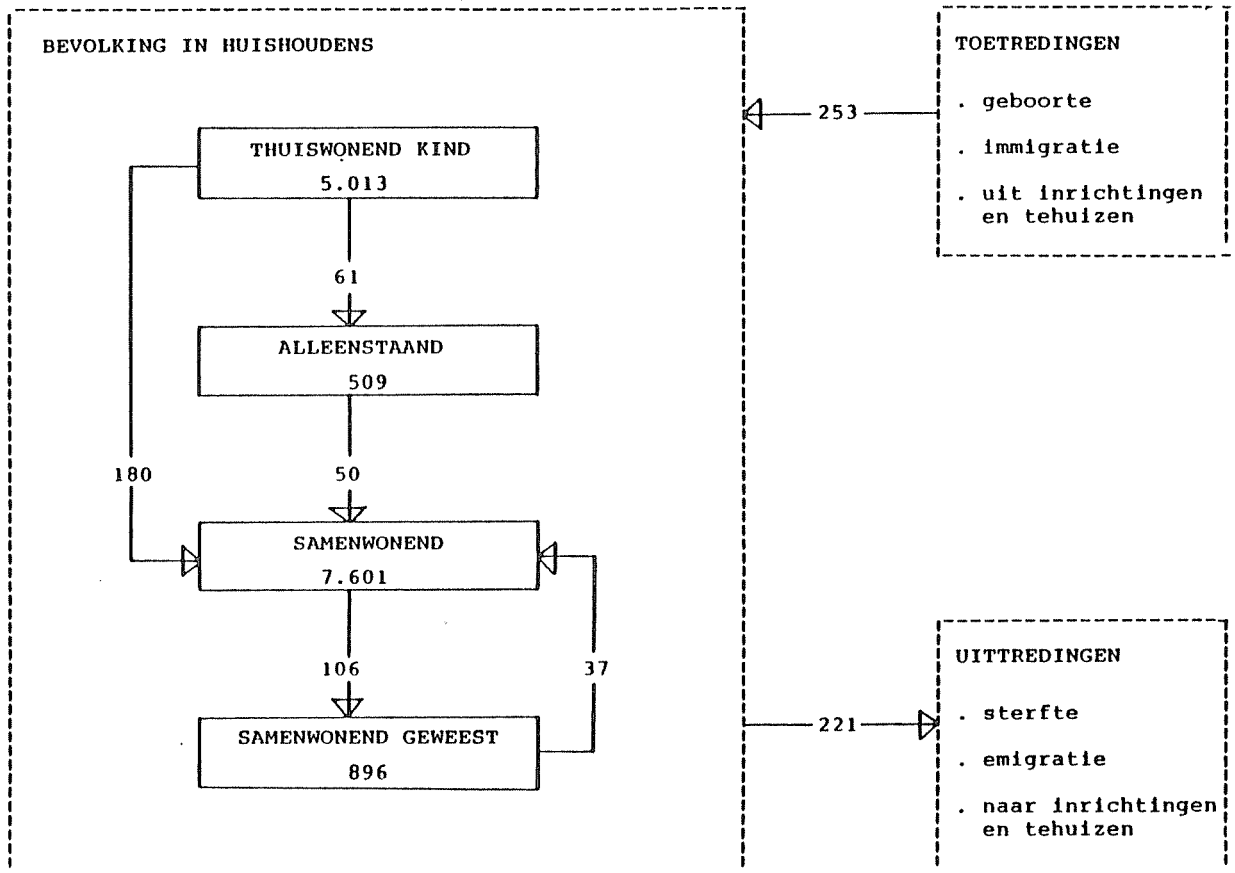
Modelbeschrijving

Het simulatiemodel is een afspiegeling van de huishoudenprocessen die zich in werkelijkheid voltrekken.

Een persoon begint de levenscyclus vrijwel altijd als thuiswonend kind.

Tussen het achttiende en dertigste levensjaar verlaat men het ouderlijk huis; meisjes wat eerder dan jongens. Men gaat dan over naar de huishoudenpositie alleenstaand of samenwonend (al dan niet gehuwd).

De alleenstaanden gaan na verloop van tijd voor een betrekkelijk groot deel alsoq samenwonen (al dan niet gehuwd).

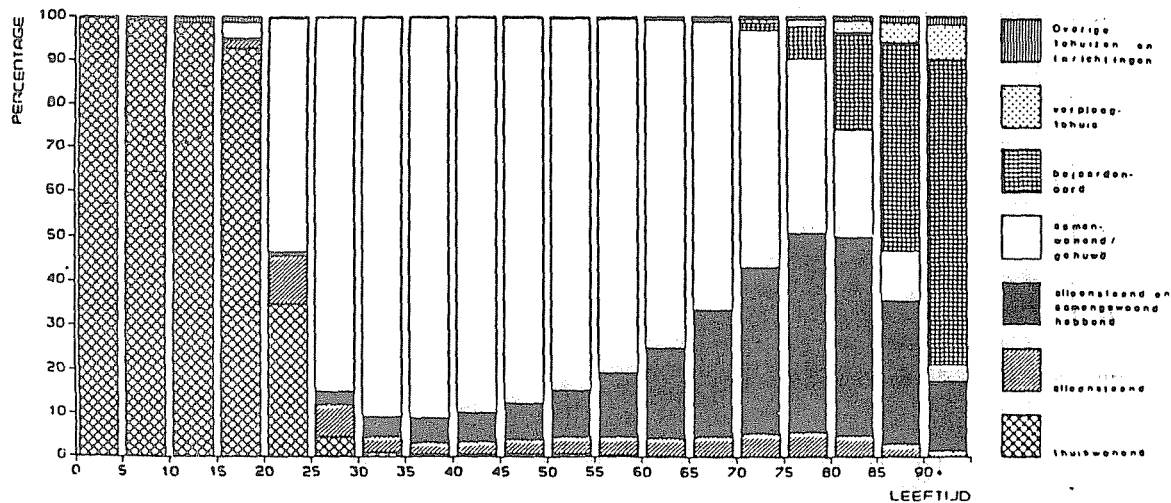


Figuur 1 Omvang van de huishoudensposities en overgangen daartussen (in 1000-tallen volgens schatting voor 1982).

Van de positie samenwonend/gehuwd kan men overgaan naar de positie samenwonend/gehuwd geweest. Op jongere leeftijd speelt hier met name het proces (echt-)scheiding. Op oudere leeftijd wordt de verweduwing als gevolg van sterfte van de partner van toenemend belang.

Door het opnieuw gaan samenwonen (bijv. door hertrouwen) kan men van de positie samenwonend/gehuwd geweest terugkeren naar de positie samenwonend/gehuwd. Figuur 1 brengt één en ander in beeld. Behalve de hiervoor genoemde huishoudenposities kan men ook gaan behoren tot de bevoking in inrichtingen en tehuizen. Hierbij denke men aan bejaardenoorden, verpleeghuizen en dergelijke.

In figuur 2 is een beeld gegeven van de verdeling van het vrouwelijk deel van de bevolking over de verschillende huishoudensituaties.

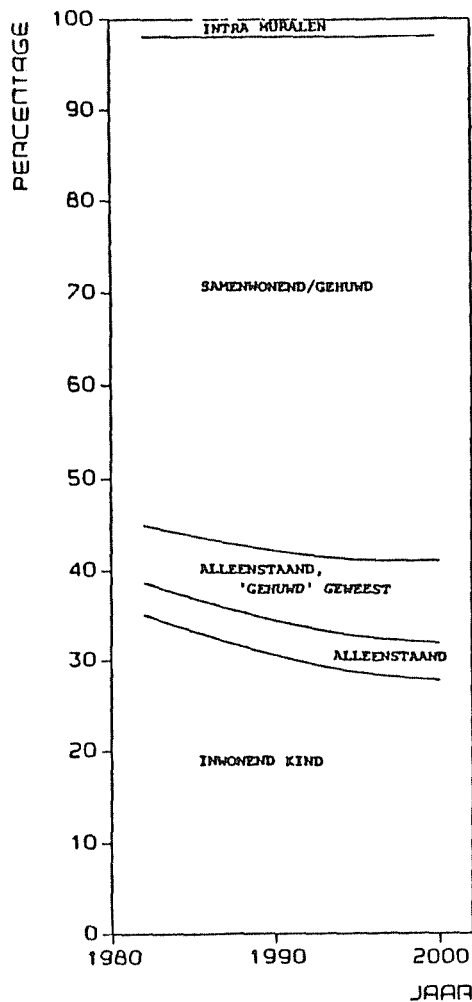


Figuur 2 . Procentuele verdeling naar huishoudensituatie per leeftijdsgroep (vrouwen), in 1982.

Prognose

De veronderstellingen met betrekking tot de toekomstige overgangen zijn in de meeste gevallen gerelateerd aan de veronderstellingen die in de CBS-bevolkingsprognose worden gehanteerd.

Uitzonderingen betreffen o.a. het uit-huis gaan en de overgangen naar inrichtingen en tehuizen. Voor deze processen is gebruik gemaakt van Volkstellingsgegevens, woningbehoefte-onderzoeken en diverse statistische gegevens.



Figuur 3 De ontwikkeling van de procentuele verdeling naar huishoudensituatie.

Uit figuur 3 blijkt dat het aandeel inwonende kinderen in de toekomst sterk zal dalen (ontgroening). Daarentegen stijgen de aantallen samenwonend/gehuwd en alleenstaand. De groep alleenstaanden van het type "gehuwd geweest" kent relatief de grootste stijging als gevolg van de vergrijzing.

Het gecombineerde effect van ontgroening en vergrijzing betekent dat het gemiddeld aantal personen per huishouden zal blijven dalen.

Tabel 1: Huishoudenprognose op basis CBS 1985

	1971	1982	1987	1990	1995	2000
Bevolking (x miljoen)	13,1	14,3	14,6	14,7	15,0	15,1
Huishoudens (x miljoen)	4,0	5,1	5,5	5,8	6,1	6,3
Personen/huishouden	3,3	2,8	2,7	2,5	2,4	2,4

In de tabel staat de prognose van het feitelijk aantal huishoudens opgenomen. Voor de raming van het aantal woningbehoevende huishoudens moet daarnaast nog rekening worden gehouden met

- het saldo van urgente starters/woningverlaters;
- het aantal vrijwillig niet in woningen gehuisveste huishoudens.

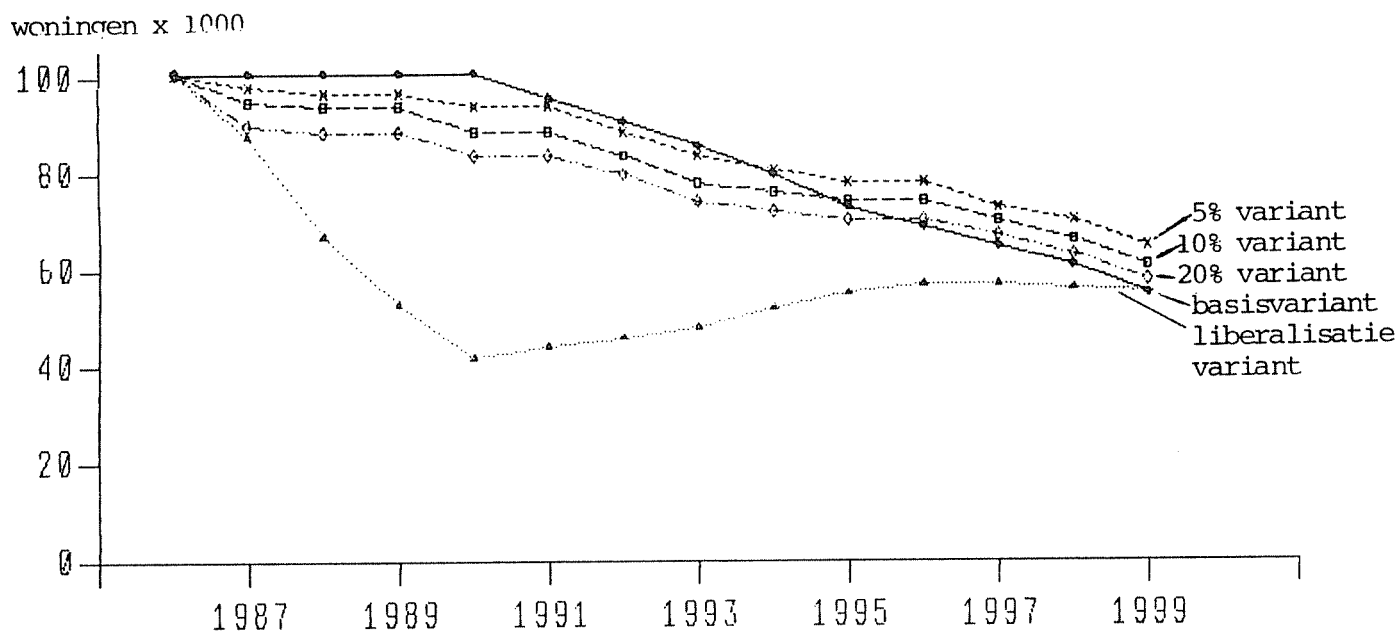
Indien met deze twee factoren wordt rekening gehouden, dan volgt hieruit het aantal woningbehoevende huishoudens (x miljoen):

<u>1987</u>	<u>1990</u>	<u>1995</u>	<u>2000</u>
5,3	5,6	5,9	6,1

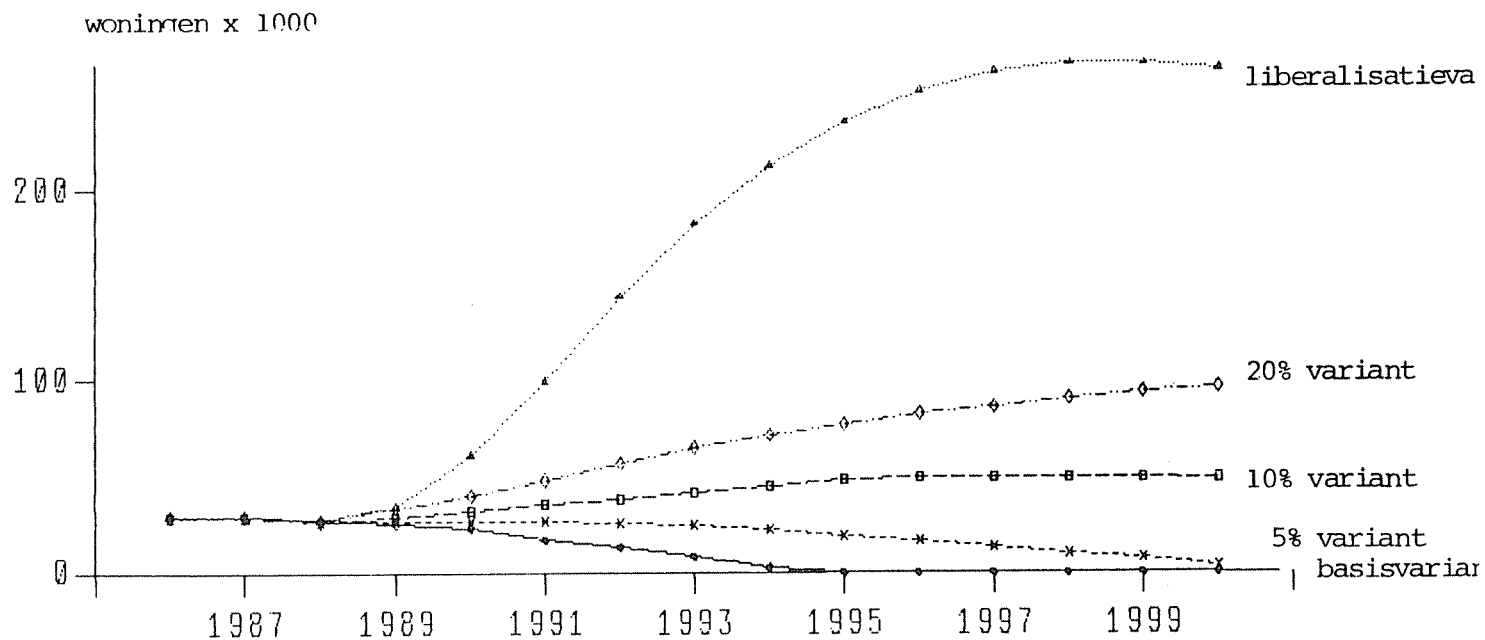
De prognoses worden jaarlijks bijgesteld naar aanleiding van herziene CBS-bevolkingsprognoses en nieuw statistisch- en onderzoeksmateriaal.

Bijlage 2: Ontwikkeling in de woningtekorten, de programmaniveau's en de differentiatie van de beleidsvarianten.

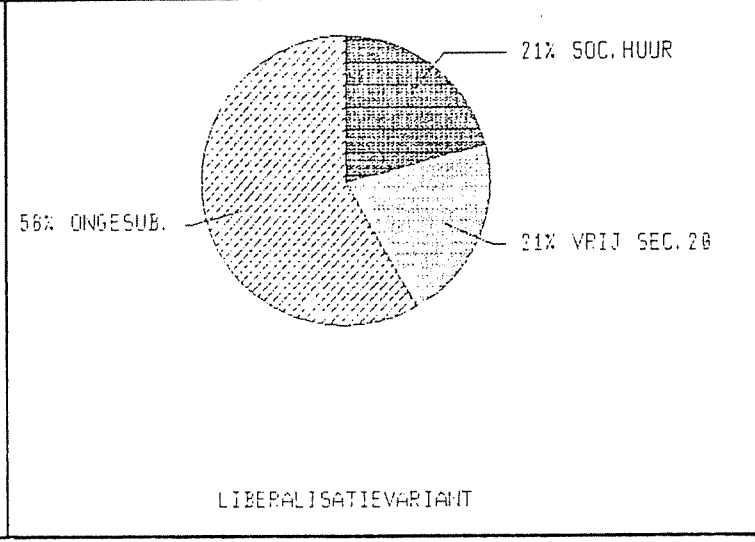
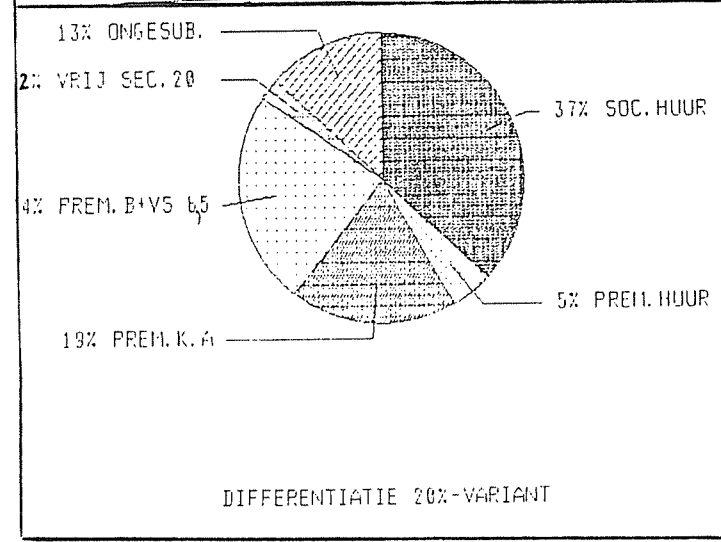
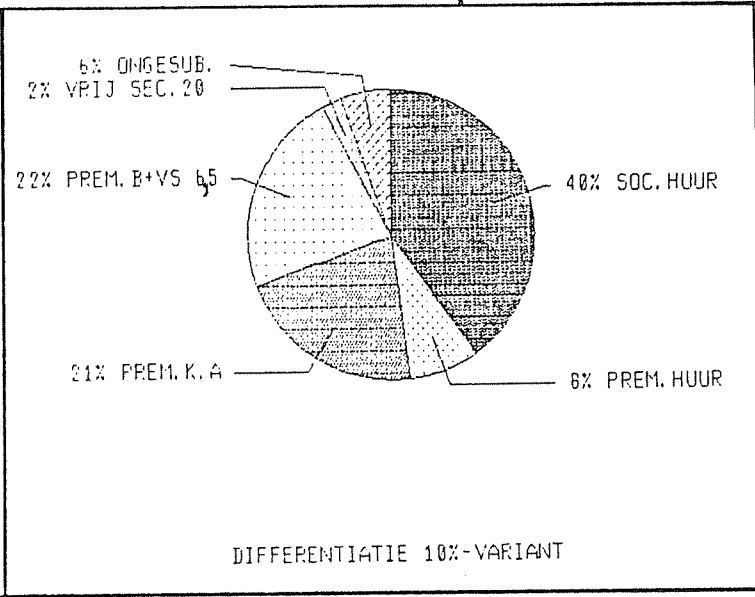
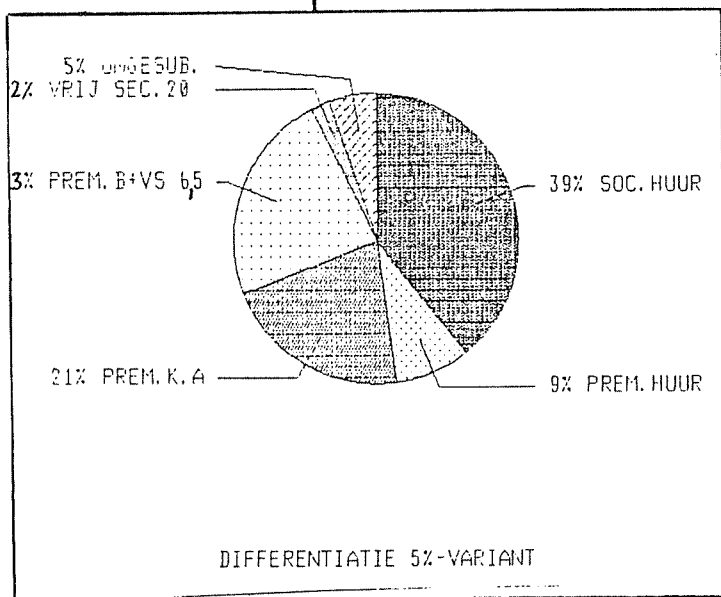
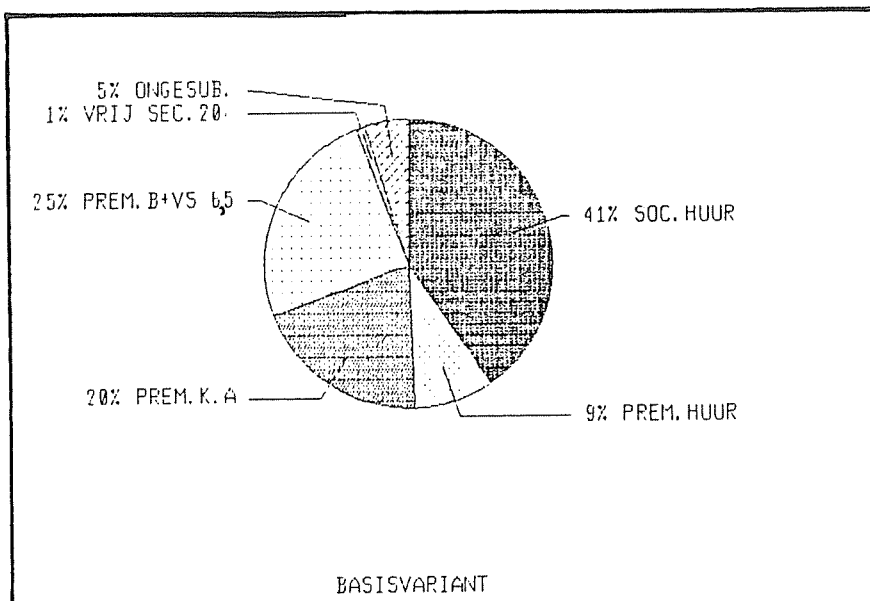
GRAFIEK 1 OVERZICHT PROGRAMMA NIVEAU'S IN DE VARIANTEN



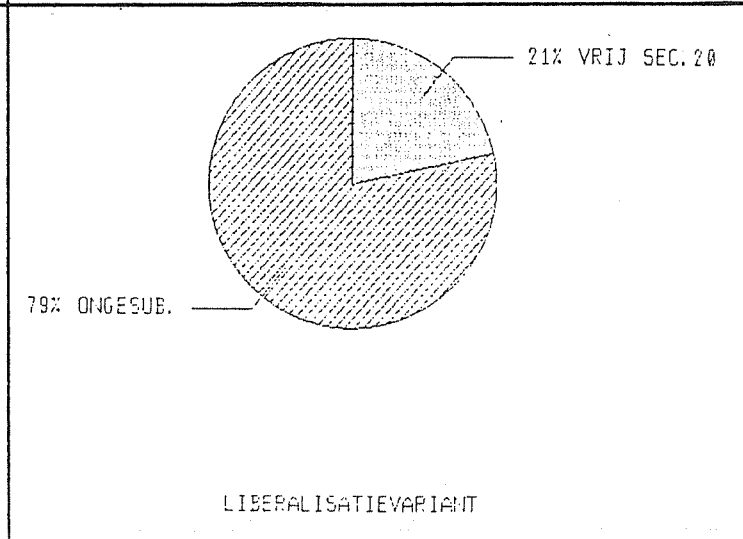
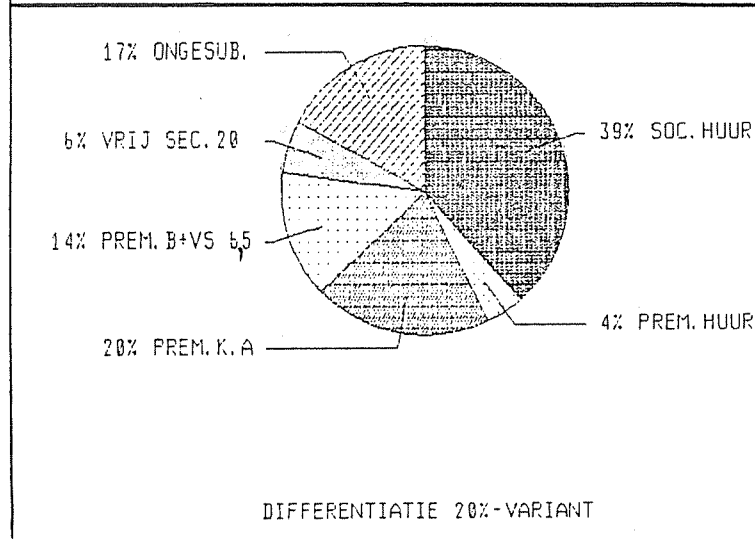
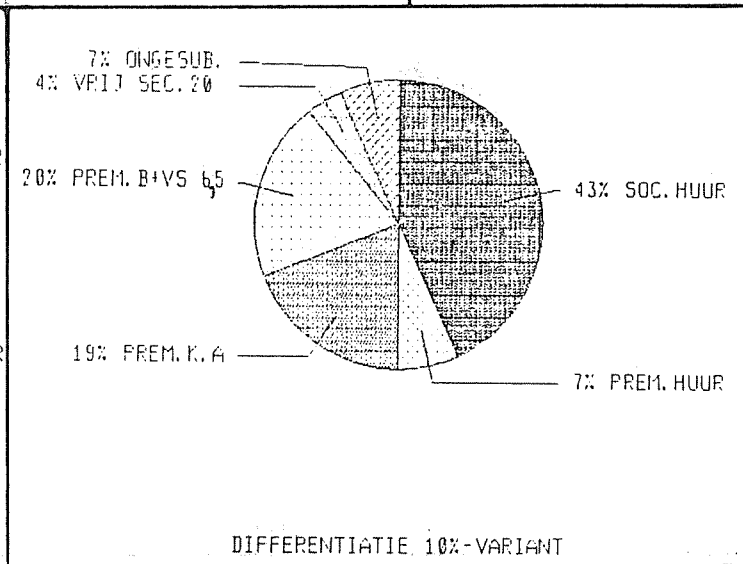
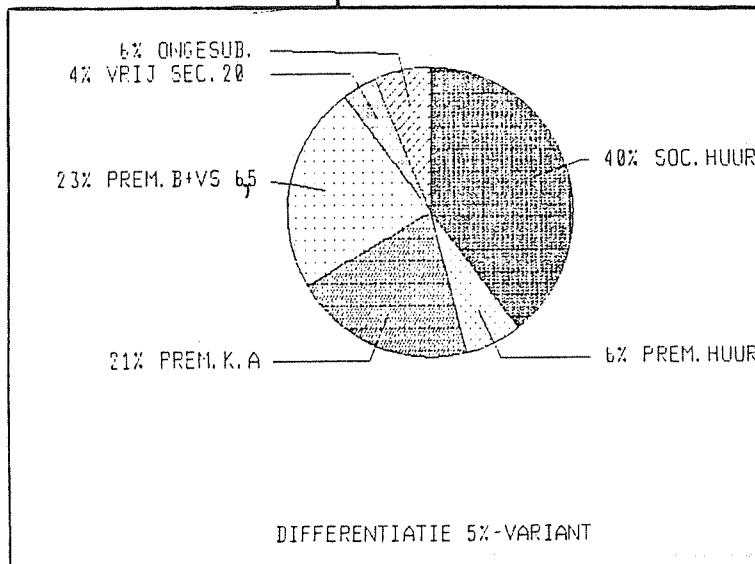
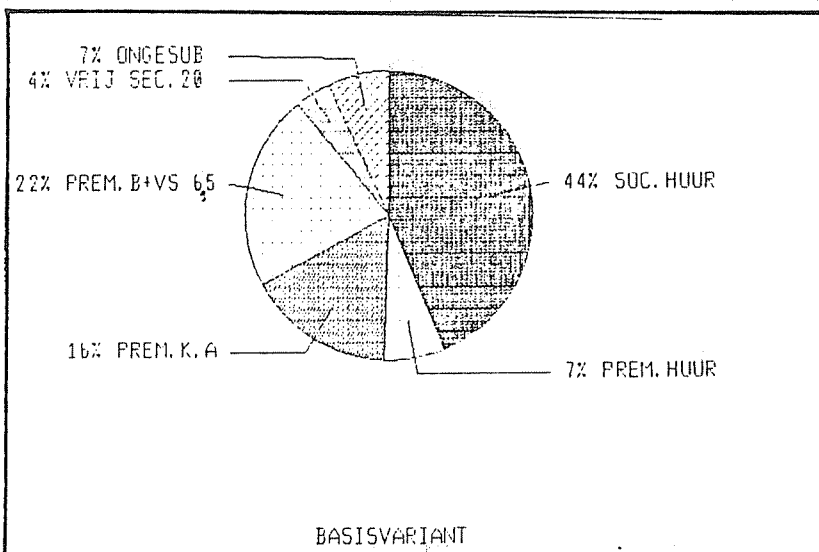
GRAFIEK 2 OVERZICHT WONING TEKORT IN DE VARIANTEN



DIFFERENTIATIES VOOR HET JAAR 1990



DIFFERENTIATIES VOOR HET JAAR 1995



Werkgroep NIEUWBOUWPROGRAMMERING

Deelnemende departementen VROM, EZ, Fin., AZ, WVC, BiZa

Voorzitter Ir. J.M. Koopman
Directeur-Generaal voor de
Volkshuisvesting
Ministerie van VROM
Boerhaavelaan 5, Postbus 3001.
2700 KA Zoetermeer

Secretaris Drs. A.L.M. van Tilburg,
Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7,
Postbus 20201, 2500 EE 's-Gravenhage,

Secretaris Drs. H.W. Brinkers
Directoraat-Generaal van de
Volkshuisvesting,
Ministerie van VROM,
Boerhaavelaan 5
Postbus 3001,
2700 KA Zoetermeer

leden

- Drs. W.J. Sleddering,
Kabinet van de Minister-President,
Ministerie van Algemene Zaken,
Binnenhof 20,
2513 AA 's-Gravenhage,

- Drs. D.J. van den Berg (plv. drs. C. Maan)
Directie AEP
Ministerie van Economische Zaken,
Bezuidenhoutseweg 30,
2594 AC 's-Gravenhage

- Drs. C.A. Birkhoff
Inspectie der Rijksfinanciën,
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7,
Postbus 20201, 2500 EE 's-Gravenhage,

- Drs. B.A.A.M. van der Stee
Directie Algemene, Financiële en
Economische Politiek
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7,
Postbus 20201, 2500 EE 's-Gravenhage,
- Mr. J.P.B.M. Steegh,
Directoraat-Generaal Binnenlands Bestuur,
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Schedeldoekshaven 200, Postbus 20011.
2500 EA 's-Gravenhage
- Drs. A.C. Kipp,
Centrale Directie FEZ,
Ministerie van WVC,
Sir W. Churchillaan 362
Postbus 5406,
2280 HK Rijswijk
- Ing. A.H.A. Lensen, (tevens plv. voorzitter)
Directoraat-Generaal
van de Volkshuisvesting,
Ministerie van VROM
Boerhaavelaan 5, Postbus 3001,
2700 KA Zoetermeer
- Drs. P.W.A. Veld,
Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting,
Ministerie van VROM
Boerhaavelaan 5, Postbus 3001.
2700 KA Zoetermeer
- Mr. J.A.A.A. Samson,
Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting,
Ministerie van VROM,
Boerhaavelaan 5, Postbus 3001,
2700 KA Zoetermeer
- Ir. A. Gordijn,
Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting,
Ministerie van VROM
Boerhaavelaan 5, Postbus 3001.
2700 KA Zoetermeer
- Drs. C. van Gent,
Centrale Directie FEZ,
Ministerie van VROM,
Van Alkemadelaan 85, Postbus 20951,
2500 EZ 's-Gravenhage

NIEUWBOUWPROGRAMMERING

De te formuleren beleidsvarianten dienen, mede rekening houdend met het heroverwegingsrapport "Huur- en subsidiebeleid in de 90-er jaren", uitgaande van een dalende nieuwbouwbehoefte, uit verschillende scenario's van afnemende productieniveau's en productietempi tot het jaar 2000 te bestaan.

Hierbij dient tevens te worden uitgegaan van een toenemende nadruk op de vrije marktsector in de te hanteren programmadifferentiaties.

Bij de beleidsvarianten dienen de gevolgen voor de Rijksbegroting, de stadsvernieuwing, het verstedelijkingsbeleid, het statistisch woningtekort en voor de vrije markt met betrekking tot de productie van woningen te worden aangegeven.

Voorzittend departement: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Deelnemende departementen: Economische Zaken, Financiën, Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

SPELREGELS BIJ EVALUATIE VAN BELANGRIJKE BELEIDSTERREINEN T.B.V. DE
KABINETSFORMATIE

Ten behoeve van de kabinetsformateur zullen t.z.t. door de departementen verschillende stukken worden voorbereid. T.a.v. een aantal beleidsterreinen is afgesproken dat deze interdepartementaal worden voorbereid volgens een bepaalde procedure. De "spelregels" voor het onderzoeken van deze beleidsterreinen zijn hieronder opgenomen.

1. De MP, de Vice-MP en de minister van Financiën vormen een ministeriële commissie die zorg draagt voor de centrale sturing en procesbewaking.
2. Het beleidsonderzoek wordt uitgevoerd door een interdepartementale werkgroep waar in ieder geval het betrokken vakdepartement, AZ en Financiën deel van uitmaken.
Het vakdepartement en Financiën voeren gezamenlijk het secretariaat. Het vakdepartement levert de voorzitter.
3. Het onderzoek is gericht op het ontwerpen van 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 ijkpunt.
4. Er bestaat geen vetorecht binnen de werkgroepen t.a.v. de inbreng van informatie over het bestaande beleid of over de ontwikkelde beleidsvarianten, noch ten aanzien van het ontwerp of de uitwerking van deze varianten zelf.
5. De onderzoeksopzet met de beoogde varianten alsmede de interimrapportage wordt voorgelegd aan de ambtelijke vertegenwoordigers van de Ministeriële Commissie.
6. De eindrapportage wordt via de ambtelijke vertegenwoordigers aangeboden aan de Ministeriële Commissie. De rapporten zullen op de gebruikelijke wijze naar de formateur worden geleid.