

HEROVERWEGINGSONDERZOEK

SUBSIDIES KOPKOSTEN EN REGIOKOPKOSTEN

juni 1993

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1994
DEELRAPPORT NR. 4



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

SUBSIDIES KOPKOSTEN EN REGIOKOPKOSTEN

JUNI 1993

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1994

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING EN SAMENVATTING

1

HOOFDSTUK 1: BELEIDSBESCHRIJVING

1.1 Inleiding	10
1.2 Ontwikkeling in de doelstelling van de kopkostensubsidies	10
1.2.1 De sociale sector (Normkostensysteem)	
1.2.2 De marktsector	
1.2.3 Het Besluit woninggebonden subsidies	
1.2.4 Ombuigingen begroting 1993	
1.3 De omvang van het kopkostenbudget	13
1.4 de feitelijke aanwending van de subsidies	14
1.4.1. voeding en besteding	
1.4.2 De sociale huursector	
1.4.3 De marktsector	
1.4.4 Regiokopkosten	
1.4.5 De ingrijpende voorzieningen	
1.4.6 De ombuigingen in de begroting 1993	
1.5 De beleidsontwikkeling naar aanleiding van het Trendrapport	19

HOOFDSTUK 2: DE EVALUATIE

2.1 Inleiding	21
2.2 De actualiteit van de kopkostensubsidies	21
2.3 De effectiviteit van het kopkosteninstrument	24
2.3.1 De gestelde doelen	
2.3.2 Is niet teveel subsidie verstrekt	
2.4 De doelmatigheid van de kopkostensubsidie	27
2.4.1 Regelgeving	
2.4.2 Bestuurlijke maatregelen	
2.4.3 Marktwerking	
2.4.4 andere vormgeving	
2.5 conclusies	31

HOOFDSTUK 3: VARIANTEN

3.1 Inleiding	34
3.2 Programmavariant 1	34
3.2.1 strekking	
3.2.2 budgettaire gevolgen	
3.3 Programmavariant 2	
3.3.1 strekking	
3.3.2 budgettaire gevolgen	
3.4 Effecten van de twee programmavarianten	35
3.5 Gebiedsvariant	37
3.5.1 strekking	
3.5.2 budgettaire gevolgen	
3.5.3 de effecten	
3.6 Doelmatigheidsvariant	40
3.6.1 strekking	
3.6.2 Raming budgettaire effecten	
3.6.3 de effecten	
3.7 Financieringsvariant	42

BIJLAGEN

1. Samenstelling heroverwegingswerkgroep
2. De plaats van de kopkosten in het volkshuisvestingsbeleid
3. De gemeentelijke verantwoording voor de subsidieverstreking
4. Door VROM gehanteerde bouwvolumina op basis van de Trendbrief
5. De VINEX-stadsgewesten

INLEIDING EN SAMENVATTING

Het onderhavige heroverwegingsonderzoek heeft betrekking op de subsidies Kopkosten en regiokopkosten. De rapportage bestaat uit een beleidsbeschrijving en een evaluatie waarin wordt ingegaan op de actualiteit, de effectiviteit en de doelmatigheid van de kopkostensubsidies. Het onderzoek sluit af met een aantal varianten.

In deze Inleiding en samenvatting wordt kort de gevolgde werkwijze geschetst. Met name wordt aangegeven hoe is omgegaan met de Trendbrief, die in maart 1993 door het kabinet werd vastgesteld. Vervolgens worden de onderzoeksresultaten samengevat en kort toegelicht.

1. Gevolgde werkwijze

In het kader van het onderzoek heeft de werkgroep de meest recente onderzoeksrapporten geraadpleegd. Aan een extern bureau is gevraagd om een aantal punten met betrekking tot de rol van kopkostensubsidies voor woningbouw in de marktsector nader te onderzoeken. Tevens is een werkconferentie georganiseerd waarin de werkgroep van gedachten heeft gewisseld met een aantal deskundigen afkomstig uit gemeenten, woningbouwcorporaties en bedrijfsleven.

De werkzaamheden ten behoeve van de heroverweging liepen samen met het Trendrapport Volkshuisvesting 1992 (december 1992) en de reactie van het kabinet in de Trendbrief (maart 1993). Met name door deze omstandigheid is het heroverwegingsrapport niet vóór 1 april 1993 voltooid.

Uit de beleidsbeschrijving komt naar voren dat in de afgelopen jaren de kopkostensubsidie zich heeft ontwikkeld tot een instrument waarmee differentiatie in de woningbouw (ruimtelijk en naar financieringscategorie) kan worden bewerkstelligd. Het kabinet onderstreept in de Trendbrief het belang van deze differentiatie, zodat de werkgroep dit in het evaluatiehoofdstuk als uitgangspunt voor de beoordeling van de actualiteit van de kopkostensubsidie heeft meegenomen. De effectbeschrijving van de varianten is opgesteld in het licht van de beleidsuitgangspunten die in de Trendbrief zijn verwoord.

Met betrekking tot de budgettaire effecten en het ijkpunt is van belang dat de budgettaire vertaling van de Trendbrief pas bij de besluitvorming over de ontwerpbegroting 1994 zijn beslag zal krijgen. Ook de gespecificeerde nieuwe

inzichten in de wenselijke bouwvolumina, die het ministerie van VROM inmiddels op basis van de Trendbrief heeft ontwikkeld, zijn nog niet door het kabinet overgenomen. Dit impliceert dat Trendbrief en Trendrapport niet hebben geleid tot aanpassing van het budgettaire ijkpunt voor de heroverweging. Eveneens, ondanks de verdere ontwikkeling in de beleidsmatige inzichten, is er voor gekozen de varianten door te rekenen op basis van de bouwvolumina die in de begroting 1993 zijn opgenomen.

Naar het oordeel van de werkgroep is op deze wijze de heroverweging zuiver uitgevoerd.

De werkgroep vond het -vanwege de bovengenoemde veranderde beleidsmatige opvattingen- van belang om inzicht te verschaffen in de mogelijke budgettaire consequenties van de varianten voor de Trendbrief. Daarom zijn twee aanvullende berekeningen gemaakt. Ten eerste is de hoogte van het kopkostenbudget berekend voor de door VROM op grond van de Trendbrief wenselijk geachte nieuwe bouwvolumina bij verder ongewijzigd beleid. Vervolgens zijn de budgettaire gevolgen van de varianten voor deze alternatieve cijfers berekend.

In totaal worden dus de volgende cijferreeksen gepresenteerd. De begroting 1993 (bouwvolumina en budget) en de budgettaire gevolgen van de varianten voor dit ijkpunt. Voorts de bouwvolumina en budgetten zoals door VROM op basis van de Trendbrief voorgesteld (alternatief ijkpunt) en de budgettaire gevolgen van de varianten voor dit alternatieve ijkpunt.

2. Resultaten van het onderzoek

Het onderzoek heeft de volgende resultaten opgeleverd.

- a. In de periode 1988-1991 zijn de kopkostensubsidies vooral aangewend voor de produktie van sociale huurwoningen; de beoogde bouwprogramma's zijn gerealiseerd, zonder dat de sociale doelstelling werd belemmerd door in het huurniveau doorwerkende excessieve bouwkosten. De beoogde stimulering van de middeldure sector is in die jaren veel minder gelukt. Dit is het gevolg van een complex van factoren, waaronder een (mede als gevolg van de ruime programma's voor sociale woningbouw) passieve houding van de gemeenten ten aanzien van de middeldure sector.
- b. Uit de Trendbrief komt naar voren dat het kabinet twee prioriteiten stelt die voor de kopkostensubsidie relevant zijn.

* aanbod op de juiste plaats, gezien vanuit de VINEX-optiek (nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied)

* aanbod van voldoende middeldure woningen, teneinde huisvesting van de aandachtsgroep primair in de bestaande woningvoorraad te bevorderen.

Hieruit vloeit voort dat het kopkosteninstrument een actuele doelstelling dient, namelijk het bevorderen van een naar lokatie en prijsklasse gedifferentieerd woningaanbod. Het gaat erom, met excessieve bouwkosten als uitgangspunt, markttechnische belemmeringen weg te nemen.

- c. De effectiviteit van de kopkostensubsidies kan verbeterd worden door de subsidies zo gericht mogelijk te verstrekken. Subsidies die worden gegeven voor niet-prioritaire woningcategorieën en lokaties neutraliseren immers de effecten van subsidies voor prioritaire categorieën en lokaties.
- d. In het onderzoek is niet gebleken dat een ander instrument (regelgeving, marktwerking) doelmatiger zou zijn dan het subsidieinstrument. Wel zijn aanvullende bestuurlijke maatregelen denkbaar om de effectiviteit van de subsidies te vergroten. Passend in een verdergaande decentralisatie en een verdere verzelfstandiging van de sector kunnen de gemeenten in overleg met en via voorlichting door het rijk tot een verhoogde produktie van middeldure woningen worden bewogen. Gelijktijdig moet ook de inzet van financiële stimulansen, eventueel in combinatie met convenanten, worden overwogen. Deze zouden ertoe moeten strekken de gemeenten te confronteren met de financiële gevolgen van een tekortschietende produktie van middeldure woningen.
- e. In het rapport is een aantal varianten opgenomen.
- De gebiedsvariant, waarin de subsidie wordt beperkt tot de meest prioritaire lokaties, lijkt het beste op de beleidsuitgangspunten uit de Trendbrief aan te sluiten en de grootste effectiviteitswinst op te leveren.
- De programmavariant 1 beperkt de kopkostensubsidie tot de goedkope sector. Deze is te verdedigen op basis van de geringe effectiviteit -gegeven de omstandigheden- van de kopkostensubsidies in de middeldure sector.
- In programmavariant 2 wordt de subsidie beperkt tot normatief bepaalde percentages van de programma's goedkope en middeldure woningen. Deze variant dwingt de gemeenten tot een selectieve inzet van subsidiegelden.

De doelmatigheidsvariant ten aanzien van de regiokopkosten is opgevoerd om na te gaan of met lagere normbedragen gelijke effecten zijn te bewerkstelligen.

De financieringsvariant leidt tot een revolving fund. De vormgeving hiervan zou nader onderzoek vergen. Deze variant lijkt pas toepasbaar op een moment dat de markt voor middeldure woningen is aangetrokken.

3. Toelichting op de resultaten van het onderzoek

3.1 de doelstelling

In achtereenvolgens 1988 en 1989 zijn in de sociale sector en de marktsector¹ kopkostensubsidies ingevoerd. In beide gevallen ging het om een wijziging van een reeds bestaande systematiek, met het voortschrijdende streven naar decentralisatie in de volkshuisvesting op de achtergrond. Aanvankelijk was de doelstelling in beide sectoren volledig gekoppeld aan het wegnemen van excessieve bouwkosten. In de goedkope, sociale sector met het oog op het voorkomen van huurverschillen; in de middeldure marktsector ter stimulering van de produktie. In latere jaren is het besef gegroeid dat aan de ene kant belemmeringen bij de realisatie van bepaalde woningen op bepaalde lokaties met meer omstandigheden kunnen samenhangen dan alleen excessieve bouwkosten; aan de andere kant is het besef gegroeid dat op sommige lokaties excessieve bouwkosten worden gecompenseerd door een aantrekkelijk woonmilieu. Dit laatste punt heeft ertoe geleid dat met ingang van het programmajaar 1993 het rijk - met uitzondering van de regiokopkostensubsidie- geen kopkostenmiddelen meer beschikbaar stelt voor woningbouw buiten bestaand stedelijk gebied. Hiermee is de kopkostensubsidie geëvolueerd tot een subsidieinstrument waarmee het resultaat van de markt kan worden gecorrigeerd als dit met het oog op ruimtelijke, mobiliteits- of volkshuisvestingsdoelstellingen wenselijk wordt geacht. Op dit moment -stand Trendbrief- is op twee punten bijsturing van de markt gewenst, te weten ruimtelijk vanuit het VINEX- en SVV-beleid en op het gebied van de volkshuisvesting in verband met de gebleken toegenomen vraag naar middeldure woningen.

¹ In de Trendbrief wordt onderscheid gemaakt tussen goedkope (kostenklasse < f140.000), middeldure (van f140.000 tot f200.000) en dure woningen (boven f200.000)

3.2 de resultaten van de kopkostensubsidies

In de afgelopen jaren is het kopkosteninstrument in de sociale sector redelijk succesvol toegepast, in die zin dat een fors bouwvolume op uiteenlopende lokaties is gerealiseerd, zonder dat de plaatselijk verschillende bouwomstandigheden hebben doorgewerkt in de huur; deze kon daardoor overal op het normatieve niveau worden vastgesteld. Tegelijkertijd is het kopkosteninstrument in de middeldure sector (premie-C en premiehuur) in bestaand stedelijk gebied weinig succesvol geweest. De produktie is gedaald van circa 7.500 woningen in 1988 tot circa 4.000 in 1991. Op basis van het Trendrapport raamt VROM de behoefte in de komende jaren op circa 10.000 woningen in 1994 oplopend tot circa 15.000 in 1998. Aan dit magere resultaat heeft een complex van factoren ten grondslag gelegen. Van belang is zeker de prioriteit die door rijk en gemeenten aan de sociale sector is gegeven. Hierdoor konden gemeenten en woningbouwcorporaties tegemoetkomen aan urgente woningzoekenden en ontstond -ook in stedelijk gebied- een groot aanbod van goedkope woningen die dankzij de subsidies uit het budget sociale sector in kwaliteit nauwelijks ("het enige verschil is het ligbad") onderdeden voor de veel lichter of niet gesubsidieerde woningen in de middeldure sector.

Tevens werd door de sociale sector een groot beroep gedaan op de schaarse bouwlokaties in bestaand stedelijk gebied. Tesamen met de cumulatie van subsidies die voor de sociale sector beschikbaar waren, bleek het in de lichtgesubsidieerde marktsector, die deze combinatie van goede lokaties en subsidies ontbeerde, niet mogelijk de gewenste bouwvolumina te realiseren. Voor de marktsector resteerden vooral de restlokaties, die door hun prijs/kwaliteitsverhouding voor de markt nauwelijks interessant waren. In het kader van de bestedingsvoorwaarden van de gemeentelijke kopkostenfondsen speelt daarbij nog een rol dat de gemeenten vrij zijn deze fondsen naar eigen inzicht te verdelen over de sectoren; dit leidt er in een aantal gevallen toe dat alle middelen in de sociale sector worden aangewend.

3.3 de Trendbrief

Afgezet tegen de meest recente beleidslijnen, zoals uitgezet in de Trendbrief, is het gemelde resultaat -hoewel passend bij de in het verleden gehanteerde doelstellingen- onbevredigend. Kort samengevat gaat het er in de Trendbrief om dat het woningaanbod op twee punten moet worden bijgestuurd: zoveel mogelijk woningbouw in bestaand stedelijk gebied en veel meer dan thans in de middeldure

re sector. Bij voortzetting van het huidige beleid hebben de meer koopkrachtige huishoudens die nu wonen in een goedkope woning in bestaand stedelijk gebied een keuze uit twee mogelijkheden. De eerste is blijven zitten, daarmee de doorstroming belemmeren, de goedkope scheefheid bestendigen en de bouw van meer goedkope woningen in bestaand stedelijk gebied noodzakelijk maken; dit laatste met het oog op demografische trends en immigratie. Hun alternatief is een middeldure woning buiten bestaand stedelijk gebied, wat ongewenst is vanuit ruimtelijke ordeningsdoelstellingen (milieu en mobiliteit).

3.4 de evaluatie: actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid

Wanneer de doelstelling van de kopkostensubsidie kort wordt samengevat als het bevorderen van een ruimtelijk en naar financieringscategorie gedifferentieerd nieuwbouwprogramma komt, in het licht van de Trendbrief, duidelijk naar voren dat de actualiteit van deze doelstelling voldoende is.

De effectiviteit van het instrument in de (karig bedeelde) middeldure sector laat echter te wensen over. Oorzaken hiervan zijn de prioriteit die aan de goedkope sector is gegeven, tot uitdrukking komend in de subsidiëring en in de lokaties. Van belang is ook dat de financiële consequenties van het tekortschietende aanbod in de middeldure sector voor rekening van het rijk komen, zodat er geen prikkel in de richting van de gemeenten aanwezig is. Deze consequenties zijn immers

- * meer IHS dan noodzakelijk, omdat bovenmodale huishoudens niet doorstromen en dus benedenmodale inkomens noodgedwongen veelal in duurdere woningen terecht komen. De IHS komt geheel ten laste van het rijk;

- * een voortdurende behoefte aan sociale nieuwbouw, eveneens te realiseren met hoge subsidies van het rijk.

Dit pleit ervoor -als voor voortzetting van de kopkostensubsidies ten behoeve van de middeldure sector wordt gekozen- op het bestuurlijke vlak flankerende maatregelen te treffen, die de gemeenten tot een actiever beleid ten aanzien van de middeldure sector moeten aanzetten.

Een tweede punt waarop de effectiviteit kan worden vergroot betreft de lokatiekeuze. De ruimtelijke doelstellingen die met de subsidie worden nagestreefd komen het meest tot hun recht als subsidie alleen wordt verstrekt ten behoeve van de meest prioritaire lokaties, omdat dan het keuzegedrag van de woonconsumenten maximaal in de gewenste richting wordt beïnvloed.

In het kader van de doelmatigheidstoets is het kopkosteninstrument vergeleken met andere denkbare instrumenten. Geconstateerd is dat regelgeving ten principale geen alternatief voor de subsidie biedt. Met subsidie kunnen immers gewenste bouwstromen, met name middeldure woningen in bestaand stedelijk gebied, worden opgewekt, terwijl met regelgeving eerder ongewenste bouwstromen kunnen worden stopgezet. De gewenste sturing van de woningbouwproductie met alleen regelgeving zou een dusdanig stringente regelgeving vergen dat deze als niet realistisch moet worden bestempeld. Dit neemt niet weg dat de beschikbare reguleringsinstrumenten (met name het regionale volkshuisvestingsbeleid) maximaal moeten worden aangewend om de gewenste effecten te bereiken. Dit vergt inzet op alle bestuurlijke niveau's; hierboven is ten aanzien van de gemeenten al opgemerkt dat financiële prikkels daartoe ontbreken. Wanneer deze worden ingevoerd, worden bijvoorbeeld in de vorm van convenanten harde afspraken met gemeenten in de stadsgewesten over te produceren aantallen middeldure woningen in bestaand stedelijk gebied gemaakt.

Op het terrein van de bestuurlijke maatregelen kan volledigheidshalve nog worden gewezen op de te allen tijde te benutten mogelijkheden om door voorlichting en overleg de gemeenten in de gewenste richting te beïnvloeden.

De mogelijkheden om met marktwerking de beoogde resultaten te bereiken lopen uiteen, maar zijn moeilijk geïsoleerd vanuit de kopkostenproblematiek te beoordelen. In algemene zin luidt het antwoord positief in die zin dat stimulering van de middeldure sector kan worden bereikt door een beperking of beëindiging van de subsidiëring (kopkosten- en andere subsidies) van de goedkope sector, zodat daar de marktwerking wordt hersteld. Met deze uitspraak wordt echter het terrein van de kopkostensubsidies verlaten.

De ruimtelijke doelstelling (bestaand stedelijk gebied) betekent een expliciete correctie op het marktresultaat-zonder-overheidsingrijpen. De werkgroep ziet geen mogelijkheden om deze doelstelling door marktwerking te realiseren.

Ten aanzien van de vormgeving van het kopkosteninstrument met name in de middeldure sector heeft de werkgroep nog overwogen dat bij het aantrekken van dit marktsegment (dus niet in de huidige omstandigheden waarin deze sector verkeert) de bestaande vormgeving van het kopkosteninstrument een te hoge subsidie kan opleveren. Deze vormgeving komt immers neer op een eenmalige

subsidie. Zeker als de subsidie de gewenste effecten oplevert, en de productie van middeldure woningen op bepaalde lokaties van de grond komt, kunnen de ontvangers (c.q. gebruikers) van de subsidie bovendien een forse waardestijging van hun bezit ervaren. Vanuit deze invalshoek wordt bij de variantenontwikkeling gezocht naar stimuleringsinstrumenten die hiermee rekening houden.

3.5 de varianten

De heroverwegingswerkgroep heeft de volgende varianten onderzocht, waarvan samengevat de budgettaire opbrengst als volgt is.

Tabel 0.1

Besparing op de uitgaven Budget kopkosten en Regiokopkosten (mln)

begrotingsjaar	1993	1994	1995	1996	1997
begroting 1993	300,8	238,8	237,6	233,0	232,9
besparing:					
*programmavariant 1	---	---	20,2	18,1	18,1
*programmavariant 2	---	---	24,9	24,1	24,4
*gebiedsvariant	---	---	58,9	58,6	59,7
*doelmatigheidsvar.	---	---	---	3,0	5,7
*financieringsvar.	p.m.				

a. programmavariant 1: alleen subsidie voor de goedkope sector

Programmavariant 1 behelst dat alleen nog wordt gesubsidieerd ten behoeve van goedkope woningen in bestaand stedelijk gebied (met uitzondering van regiokopkosten). Deze variant wordt gemotiveerd door te verwijzen naar de geringe effectiviteit tot nog toe van kopkostensubsidies in de middeldure sector.

b. Programmavariant 2: subsidie voor een normatief aandeel in het programma

Programmavariant 2 behelst beperking van de subsidies tot normatieve aantallen goedkope en middeldure woningen. Dit dwingt de gemeenten tot het stellen van prioriteiten bij het verstrekken van subsidies. Deze variant biedt vele vrijheidsgraden, omdat de normatieve aantallen hoger of lager kunnen worden vastgesteld.

c. De gebiedsvariant

De twee subvarianten binnen deze variant spitsen toe op de ruimtelijke doelstelling van de kopkostensubsidies. De eerste subvariant betreft inperking van de regiokopkosten tot bestaand stedelijk gebied. De tweede subvariant betreft

voor alle kopkostensubsidies een verdere inperking tot de circa 25 VINEX-stadsgewesten. Deze variant sluit goed aan bij het VINEX-beleid, een lijn die in de Trendbrief wordt voortgezet.

d. De doelmatigheidsvariant

Onderzocht is of door een scherpere toepassing van het begrip excessieve bouwkosten (hoewel de actualiteit van dit uitgangspunt te wensen overlaat) tot een verlaging van de subsidies kan worden overgegaan; dit blijkt na de soortgelijke exercitie in het kader van de begroting 1993 geen noemenswaardige resultaten meer op te leveren. Vervolgens is bezien wat de budgettaire opbrengst is van het reduceren van de regiokopkostensubsidies. Deze worden voor zowel binnen als buiten bestaand stedelijk gebied in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht ten behoeve van de goedkope sector verstrekt. Het verlagen van deze post is te motiveren met een verwijzing naar het relatief grote aanbod van goedkope woningen in deze provincies en het feit dat ook buiten bestaand stedelijk gebied wordt gesubsidieerd. Verlagen is dus een indirecte stimulans voor de middeldure sector en voor het bouwen binnen bestaand stedelijk gebied.

e. De financieringsvariant

Wanneer op enig tijdstip de markt voor middeldure woningen aantrekt kan worden overwogen de kopkostensubsidie om te zetten in een voor betrokkenen minder aantrekkelijke vorm. Gedacht kan worden aan een door de gemeenten te verstrekken kopkostenfinanciering op gunstige voorwaarden, af te lossen in bijvoorbeeld 5 jaar. Na 5 jaar ontstaat dan een zichzelf geheel uit aflossingen bedruipend "revolving fund". Een tweede mogelijkheid is om de kopkostensubsidie pas na 5 jaar te verstrekken aan de eerste eigenaar (dus geen overdraagbaar recht). Deze variant zou nader onderzoek vergen, ook gelet op mogelijke fiscale aspecten. De werkgroep is van mening dat invoering op korte termijn niet wordt gerechtvaardigd door de zwakke ontwikkeling van de markt voor middeldure woningen. Onderzoek zal moeten uitwijzen of deze variant realiseerbaar is.

HOOFDSTUK 1: BELEIDSBESCHRIJVING

1.1 Inleiding

De beleidsbeschrijving is mede gebaseerd op de "Bestedingsanalyse Kopkosten" (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22800, XI, nr.10) die op 12 oktober 1992 door de Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer is aangeboden.

In paragraaf 2 wordt ingegaan op de doelstelling van de kopkostensubsidie en de ontwikkeling daarin². In paragraaf 3 komt de omvang van het huidige kopkostenbudget aan de orde. De feitelijke aanwending van de subsidies in de sociale en de marktsector wordt in paragraaf 4 beschreven. In deze paragraaf wordt ook kort ingegaan op de regiokopkosten en op de bouwplaatskopkosten voor ingrijpende voorzieningen. In paragraaf 5 wordt ingegaan op het Trendrapport Volkshuisvesting 1992 en de kabinetsreactie daarop (de Trendbrief)

1.2 Ontwikkeling in de doelstelling van de kopkostensubsidies

De kopkostenbijdragen waren oorspronkelijk bedoeld om excessieve bouwkosten die het gevolg zijn van specifieke plaatselijke omstandigheden te elimineren. Deze kosten kunnen ondermeer het gevolg zijn van een moeilijk bereikbare bouwplaats of extra fundering, steeds vergeleken met een (genormeerde) eenvoudige bouwplaats. Regiokopkostensubsidies zijn bedoeld voor het wegnemen van kostenverschillen die ontstaan door regionaal verschillende omstandigheden; in hoofdzaak verschillen in arbeidsproductiviteit en loonkosten en/of materiaal-prijzen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen bestaand stedelijk gebied en de overige, zogenaamde uitleggebieden. Het effect van de subsidies is dat excessieve bouwkosten niet of slechts in geringe mate in de huur of koop prijs terechtkomen, of ten koste gaan van de kwaliteit van de woning.

1.2.1 De sociale sector (Normkostensysteem)

De invoering van de kopkostensubsidies in 1988 maakte onderdeel uit van de integrale stelselwijziging die met de inwerkingtreding van het Normkostensysteem (NKS) voor de sociale huursector werd gerealiseerd. Het NKS was een eerste stap op weg naar de decentralisatie van het volkshuisvestingsbestel. De Nota Volkshuisvesting in de jaren 90 (Nota Vhv) was een volgende.

² In bijlage 2 wordt de positie van de kopkostensubsidies in het geheel van het volkshuisvestingsbeleid en -instrumentarium geschetst

In de systematiek die aan het NKS vooraf ging werd de volledige planbeoordeling en huurvaststelling van rijkswege bepaald. Daarbij werden plaatsgebonden extra bouwkosten door het Rijk³ buiten de aanvangshuur gehouden.

Met de invoering van het NKS werd de directe rijksbemoeyenis op bouwplanniveau voor de grotere gemeenten (de 52 z.g. rechtstreekse gemeenten) ingeperkt. Om de beleidsuitgangspunten, kortweg vertaald in het principe "gelijke woning-gelijke huur", onder het NKS te kunnen continueren moest de subsidie in de sociale sector kunnen worden gedifferentieerd voor plaatselijke verschillen in bouwkosten. Daarom werd gekozen voor een kopkostenbudget afzonderlijk van de vaste, niet-gedifferentieerde exploitatie-subsidie. De omvang van het kopkostenbudget werd gebaseerd op de door het rijk geprogrammeerde aantallen woningen met kopkosten en op uit de praktijk afgeleide kostennormen ten aanzien van de te verwachten plaatsgebonden excessieve bouwkosten.

1.2.2 De marktsector

In 1989 is de kopkostensystematiek eveneens geïntroduceerd voor de gesubsidieerde marktsector: de premiekoop A, de premiehuur en de vrije sector met eenmalige bijdrage (de zogenoemde premie C). Deze kopkostenregeling kwam - voor wat betreft de premie-C - in de plaats van de zogenaamde premie D regeling, een verbijzondering van de premie C voor bestaand stedelijk gebied. De premie-D was echter aanzienlijk hoger namelijk f. 20.000,- per woning. Met de nieuwe kopkostenregeling werd een meer doelmatige subsidie-inzet beoogd door een relatie aan te brengen tussen de hoogte van de bijdrage en het niveau van de extra bouwkosten in bestaand stedelijk gebied. De kopkostensubsidie bleef beperkt tot de bouwplaatskopkosten en het normbedrag per woning daalde daarmee tot gemiddeld het normbedrag in de sociale sector. Doelstelling van de bouwplaatskopkostensubsidie voor de marktsector is de nieuwbouw van premiekoop A-, premiehuur- en vseh-woningen in bestaand stedelijk gebied te bevorderen, de doorstroming te stimuleren en een evenwichtig woningaanbod te verkrijgen.

³ Vanaf de introductie van de Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975 is het beleid erop gericht dat plaatsgebonden extra bouwkosten geen betekenis mogen hebben voor de gerealiseerde kwaliteit. Het wordt niet redelijk geacht deze in de huur door te vertalen. Dit uitgangspunt is doorgaans samengevat in het adagium gelijke woning, gelijke huur. Deze gedachtenlijn is binnen de opvolgende regelingen steeds leidraad geweest en is een integraal onderdeel van het volkshuisvestingsbeleid. Naast de kopkosten wordt deze gedachtenlijn ook aangetroffen bij bijvoorbeeld het woningwaarderingstelsel en de huurharmonisatie.

1.2.3 Het Besluit woninggebonden subsidies

Met de aanvaarding van de Nota Vhv in de zomer van 1990 is de basis gelegd voor een verdergaande decentralisatie van de woninggebonden subsidies, die ook van betekenis is voor de kopkostensubsidies.

De wijzigingen, zoals neergelegd in het sinds 1-1-92 van kracht zijnde Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS), betreffen voor de kopkosten in hoofdlijnen:

- integratie van de kopkostensubsidies in één budget: het budget plaatselijk verschillende omstandigheden (PVO);
- overheveling van de regiokopkosten naar het budget sociale woningbouw (Netto Contante Waarde-methodiek);
- uitbreiding van de voeding naar ingrijpende verbetering van bestaande woningen en van de bestedingsmogelijkheden naar ongesubsidieerde nieuwbouw.

Deze laatste wijziging maakt onderdeel uit van de totale stelselwijziging van de woninggebonden subsidies⁴.

1.2.4 Ombuigingen begroting 1993

Bij de ombuigingen in het kader van de begroting 1992 is reeds het principe gelijke woning, gelijke huur genuanceerd. Deze stap is mede het gevolg van het inzicht dat een meer marktgericht nieuwbouwbeleid wenselijk is. De gedachte hierbij is dat een wervend woonmilieu verschillen in de aanvangshuur van woningen kan rechtvaardigen ook als de betreffende woningen kwalitatief gelijkwaardig zijn. Deze gedachte is mede om budgettaire overwegingen bij de begroting 1993 aangescherpt, waarbij er conform het VINEX-verstedelijkingsbeleid voor is gekozen de voeding van de gemeentelijke kopkostenbudgetten te beperken tot bestaand stedelijk gebied. Ten aanzien van de nieuwbouw daarbuiten ("nieuwe uitleg") wordt ervan uitgegaan dat het woonmilieu zonder meer een hogere aanvangshuur rechtvaardigt.

Bij de Begroting 1993 is in het licht van de genomen maatregelen de doelstelling van de kopkostensubsidies als volgt geherformuleerd:

"Bevorderen van het beschikbaar komen van (de juiste) woningen op de juiste plaats (i.c. het binnenstedelijk gebied), ondanks het optreden van onvermijdelijke plaatsgebonden excessieve bouwkosten."

⁴ Met de stelselwijziging is mede beoogd te voorkomen dat de subsidiesystematiek op niet-bedoelde wijze de keuze van gemeenten voor nieuwbouw respectievelijk verbetering van bestaande woningen beïnvloedt.

1.3 De omvang van het kopkostenbudget

De kopkostensubsidies worden met ingang van het programmajaar 1992 verantwoord op artikel 3.28: Budget kopkosten. De regiokopkosten maken sindsdien onderdeel uit van artikel 3.26: Budget sociale sector. De uitkeringssystematiek voor beide artikelen verschilt aanmerkelijk. Ten laste van het Budget kopkosten komen éénmalige subsidies, waarbij in jaar t-1 de verplichtingen voor het programmajaar t worden aangegaan; de kasuitgaven volgen in jaar t+1. De uitgaven ten laste van het Budget sociale sector verlopen volgens de netto contante waarde-systematiek, wat inhoudt dat verplichtingen leiden tot een jaarlijkse uitkering gedurende een lange periode (20 jaar).

In tabellen 1 t/m 4 worden de begrotings- en realisatiecijfers (verplichtingen en uitgaven) voor de periode 1988-1992 en begrotingscijfers voor de komende jaren weergegeven.

Tabel 1.1
Verplichtingen kopkosten 1988-1992 (mln).

programmajaar	1988	1989	1990	1991	1992
begroting	227	280	290	223	341 (1)
realisatie	225	252	267	161	300

(1) de lage realisatie 1991 hangt samen met de Tussenbalans; de stijging in '92 vloeit voort uit de invoering van kopkostenbudgetten voor ingrijpende woningverbeteringen in het kader van het BWS onder gelijktijdige verlaging van de verbeteringssubsidies (art. 3.27).

Tabel 1.2
Uitgaven kopkosten 1988-1992 (mln)

	1988	1989	1990	1991	1992
begroting	203	240	244	244	116 (1)
realisatie	154	298	207	188	132

(1) de daling in 1992 hangt samen met de Tussenbalans en een gewijzigde betalingssystematiek.

Tabel 1.3
Meerjarencijfers verplichtingen budget kopkosten en regiokopkosten (begroting 1993 incl. Nota van Wijziging, mln)

programma jaar	1993	1994	1995	1996	1997
budget kopkosten	230,3	222,0	210,9	204,2	197,7
regiokopkosten	71,5	66,6	64,0	63,2	61,8

Tabel 1.4

Meerjarencijfers uitgaven budget kopkosten en regiokopkosten (begroting 1993, mln incl. Nota van Wijziging, mln)

begrotingsjaar	1993	1994	1995	1996	1997
budget kopkosten	300.8	230.4	222.0	210.7	204.2
regiokopkosten		8.4	15.6	22.3	28.7

1.4 de feitelijke aanwending van de subsidies

1.4.1. voeding en besteding Budget kopkosten

Uit art. 3.28 Budget kopkosten vindt de voeding van gemeentelijke fondsen plaats. De basis daarvoor zijn de door de gemeenten voorgestelde bouwprogramma's. De gemeenten verstrekken uit hun fonds uiteindelijk de subsidie. Zij hebben daarbij de mogelijkheid een deel van het budget te sparen (maximaal een jaar). Samenvattend: het in §1.3 vermelde budget kopkosten is het bedrag waarvoor het rijk zich in enig jaar maximaal kan verplichten. Het feitelijke verplichtingenniveau kan echter lager liggen als het planaanbod vanuit de gemeenten onvoldoende is. Vervolgens is het mogelijk dat de gemeenten hun fonds niet geheel uitputten. Dit leidt in eerste instantie tot een spaarsaldo. Een aanhoudende onderuitputting kan doorwerken in de voeding door het Rijk. Totaalcijfers over feitelijke subsidies zijn niet beschikbaar. Voor de marktsector was in de periode 1988-1991 een budget van 188 mln beschikbaar. Daarvan is 72% (136 mln) "beschikt". 28% is door onvoldoende planaanbod onbenut. Van deze 136 mln is 114 mln. daadwerkelijk door de gemeenten toegekend.

1.4.2 De sociale huursector

Mede ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding 1993 is een bestedingsanalyse uitgevoerd. Deze heeft voor wat betreft de sociale huursector betrekking op de periode 1988-1990 en is gebaseerd op zowel intern als extern onderzoek. Ten aanzien van de sociale huursector is de conclusie dat het realiseren van het programma sociale huurwoningen ondanks het optreden van excessieve bouwkosten goed is geslaagd. Het blijkt dat in de jaren '88-'90 voor circa 95% van de in totaal 85.400 sociale huurwoningen kopkostensubsidies zijn ingezet. Dit duidt er op dat de normatieve vaste bijdrage voor sociale huurwoningen niet te hoog is vastgesteld; excessieve bouwkosten kunnen daar niet uit worden bekostigd.

Het uitgangspunt bij de bepaling van de aanvangshuur zijn de gezuiverde stichtingskosten, dat wil zeggen de bruto stichtingskosten, minus (onder andere) de kopkosten. Gegeven dit uitgangspunt en gegeven het feit dat in 1993 de minimale aanvangshuur 6,35% van de gezuiverde stichtingskosten moet bedragen, kan het effect van de normbedragen voor kopkostensubsidies op de aanvangshuur worden bepaald op f 50,- à f 65,-.

Uit de analyses met betrekking tot de subsidiëring in de sociale huursector blijkt in 1989 en 1990 jaarlijks 27 mln, dat wil zeggen circa 10% van de subsidies voor bouwplaatskopkosten niet conform de doelstelling te zijn ingezet. Dit betreft 19.300 woningen. Vooral de grote steden (goed voor 70% van de totale kopkostensubsidies) blijken in de beschouwde periode een deel van de subsidies te hebben besteed aan extra huurverlaging en/of kwaliteitsverbetering. Ook in 1991 blijkt dit verschijnsel zich te hebben voorgedaan, maar als gevolg van het geringere bouwvolume bedroeg het totaal bedrag aan te hoge subsidie in dat jaar slechts 14.5 mln. Het matigende effect van de 'extra' verstrekte subsidie op de aanvangshuur bedraagt in 1991 f 25,- à f 30 per maand.

Op grond van een nadere analyse is de conclusie te trekken dat bij de plannen met het grootste "teveel" aan subsidie de woninggrootte en de woningkwaliteit toeneemt en niet spoort met het aanvangshuurniveau. Dit doet zich vooral voor in de vier grote steden. Bovendien blijkt bij een deel van die plannen (met hoge stichtingskosten) een deel van de extra stedenbouwkundige kwaliteit niet in de huur tot uitdrukking te komen. In de begroting 1993 is voor deze ondoelmatigheid een correctie aangebracht op basis van gegevens met betrekking tot 1989 en 1990.

1.4.3 De marktsector

In de marktsector is sprake van belemmeringen voor het realiseren van de beoogde nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied⁵. De afgelopen jaren laat deze een forse (en aanhoudende) produktiedaling zien. Een oorzaak is onvoldoende produktie van bouwgrondcapaciteit en vertraging daarbij door bodemverontreiniging. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat gemeentelijk en rijksbeleid in deze jaren een rol spelen: factoren als consument- en markt-onvriendelijke grond-

⁵ "Nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied 1991" (RIGO, 1993)

uitgiftevoorwaarden, onvoldoende kwaliteit van de woningen en woonomgeving en nog te veel prioriteit voor de sociale huursector en (ook weer in deze jaren) een passieve rol van de gemeentelijke overheid bij de bouw van ongesubsidieerde goedkope en middeldure woningen. Nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied bestaat in veel met name grote(re) gemeenten, ook als gevolg van de prioriteitstelling op rijksniveau al decennia-lang vrijwel uitsluitend uit sociale huurwoningen. De kwaliteit van binnenstedelijke nieuwbouwlocaties en de herinrichting daarvan zijn daar ook op afgestemd, m.a.w. die locaties lenen zich niet voor hoger gekwalificeerde woningbouw. De totale produktie van middeldure woningen blijft door deze factoren ver achter bij de produktievoor-nemens van de gemeenten. Zelfs de lagere aantallen waarmee het Rijk voor de subsidiëring met Belstato heeft gerekend worden niet gehaald. Die produk-tiedaling lijkt zich al een aantal jaren trendmatig voort te zetten.

De rapportage van het onderzoek door het RIGO dat in het kader van deze heroverweging naar de situatie in de marktsector is uitgevoerd heeft de volgende bevindingen opgeleverd.

- a. Het aantal woningen in de gesubsidieerde marktsector in bestaand stedelijk gebied neemt af van 11.910 voltooide woningen in 1988 tot 4730 in 1991⁶.
- b. In de periode 1989-1991 bedroeg het totale beschikbare budget bouwplaatskopkosten voor de marktsector 188,5 mln. Daarvan is 136,3 mln door het rijk aan de gemeenten uitgekeerd. Van dit laatste bedrag hebben de gemeenten 113,5 mln feitelijk toegezegd en is de resterende 22,8 mln gespaard (saldo per 31-12-1991). De onderuitputting van het budget bouwplaatskopkosten lijkt in de beschouwde periode af te nemen.
- c. De helft van het contingent gesubsidieerde marktsector blijkt meer bouwplaatskopkostensubsidie te hebben gehad dan noodzakelijk om de excessieve bouwkosten af te dekken.
- d. Lichtgesubsidieerde woningen met bouwplaatskopkostensubsidie kennen in het algemeen gelijktijdig lagere grondkosten vergeleken met soortgelijke woningen zonder subsidie. Dit kan er op wijzen dat gemeenten ook in de sfeer van de grondkosten een bijdrage pogen te leveren aan het realiseerbaar maken van het project.

⁶ "Heroverweging bouwplaatskopkosten in de marktsector" (RIGO, 1993)

In een werkconferentie op 23 januari 1993, waaraan de werkgroep van gedachten kon wisselen met vertegenwoordigers uit de kring van de gemeenten (grote en middelgrote), woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars kwam het volgende naar voren.

De gemeenten vullen het budgetbeheer op uiteenlopende wijze in. De grote steden geven aan dat kopkosten t.b.v. markt ook als stimuleringsbijdrage worden gebruikt, een aantal middelgrote gemeenten gebruikt kopkosten alleen voor de sociale sector ('marktsector redt zichzelf wel').

De redenering achter het gebruik van kopkostensubsidies als stimuleringsbijdrage is als volgt: veel lokaties in bestaand stedelijk gebied kennen bij aanvang afzetrisico's (imago van de buurt ed.). Nadat de marktsector enige vaste voet aan de grond heeft in een dergelijke wijk kan er daarna zonder een dergelijke bijdrage gebouwd worden. Ook marktpartijen geven aan dat ze pas in bestaand stedelijk gebied willen bouwen op het moment dat ze afzetrisico's afdoende hebben afgedekt: de eerste kopers zijn het moeilijkst in een SV-wijk, daarna worden de omstandigheden geleidelijk gunstiger.

De onderuitputting van de marktkopkosten uit de eerste jaren wordt door de gemeenten verklaard uit het feit dat de omslag naar duurder bouwen nog niet gemaakt was. Op de conferentie gaven ook de grote steden te kennen dat zij overtuigd zijn van de noodzaak van deze omslag ten behoeve van de doorstroming en een pluriforme wijkopbouw. Zonder kopkosten in de toekomst zal de afzet van het middeldure segment in bestaand stedelijk gebied een probleem blijven, ook omdat het verschil in prijs en kwaliteit met de sociale sector niet erg groot is. Het effect van een achterblijvende middeldure sector zal kunnen zijn: verloedering in de steden, een hoger woningtekort in stadsgewesten, oplopende milieu- en vervoerskosten (verplaatsing bouwvolumes). Een stimulering zoals de kopkostensubsidie voor de marktsector in bestaand stedelijk gebied is nodig om de afzet van licht- en ongesubsidieerd in bestaand stedelijk gebied tijdig te realiseren. Vergaande besparingen op de kopkostensubsidies betekenen een afbreukrisico van het VINEX-beleid in m.n. de grote stadsgewesten.

Als kernpunt in de discussie bleef de constatering van de kant van de deskundigen uit gemeentelijke kring dat enkele belangrijke uitgangspunten in het rijksbeleid (doelgroepenbeleid, verlagen van het woningtekort, invulling VINEX-beleid) extra stimulering noodzakelijk maken. Met andere woorden, zonder bijdragen ondermeer voor kopkosten kunnen deze beleidsdoelstellingen op korte termijn niet worden bereikt.

1.4.4 Regiokopkosten

In de jaren 1988-1990 nemen de kostenverschillen tussen de regio's toe als gevolg van per regio verschillende marktontwikkelingen. Om ongewenste ontwikkelingen in het groeiende verschil in regiokosten te beperken zijn de subsidies regiokopkosten niet of slechts gedeeltelijk hiervoor aangepast.

Tabel 1.5: Het verschil tussen de feitelijke kostenverschillen en de beleidsmatig vastgestelde normbedragen (Noord- en Zuid-Holland*)

	feitelijk kostenverschil	normbedrag
84-86:	f 2.564,-	f 2.000,-
85-87:	f 3.172,-	f 2.000,-
86-88:	f 3.830,-	f 2.000,-
1992 :	f 4.500,-	f 3.000,-
1993 :	f 4.500,-	f 2.600,-

* van '84-'90 ook Zeeland; in '93 ook Utrecht

In het Besluit woninggebonden subsidies (BWS) zijn de regiokopkosten opgenomen en verwerkt in de NCW-tabellen. Dit impliceert dat voor zowel de sociale huur- en sociale koopwoningen als voor ingrijpende woningverbeteringen regiokopkosten beschikbaar zijn .

Bij het besluit in 1991 aangaande de regio-indeling in het BWS stond een consequente indeling voorop. Bij de feitelijke indeling was Utrecht nog een twijfelgeval. Per 1 januari 1993 is alsnog besloten ook de provincie Utrecht in aanmerking te laten komen voor regiokopkosten. De wijziging is budgettair neutraal ingevoerd door het normbedrag van f 3.000,- per woning te verlagen naar f 2.600,- per woning en het budget te middelen over de drie provincies.

1.4.5 De ingrijpende voorzieningen

Bij de invoering van het Besluit woninggebonden subsidies is de subsidie-systematiek voor de sociale nieuwbouw van toepassing geworden op de ingrijpende woningverbeteringen. Daarmee is beoogd de gemeenten een juiste afweging te laten maken tussen verbeteren en vervangende nieuwbouw (en deze niet te laten afhangen van de hoogste subsidie). Dit houdt in dat ook de voeding van de kopkostenfondsen is aangepast. Budgettair hield dit met ingang van de begroting 1992 in dat voor 12.000 woningen in totaal 87 mln extra beschikbaar kwam, onder gelijktijdige verlaging van art. 3.27 Budget woningaanpassingen en gehandicaptenvoorzieningen.

1.4.6 De ombuigingen in de begroting 1993

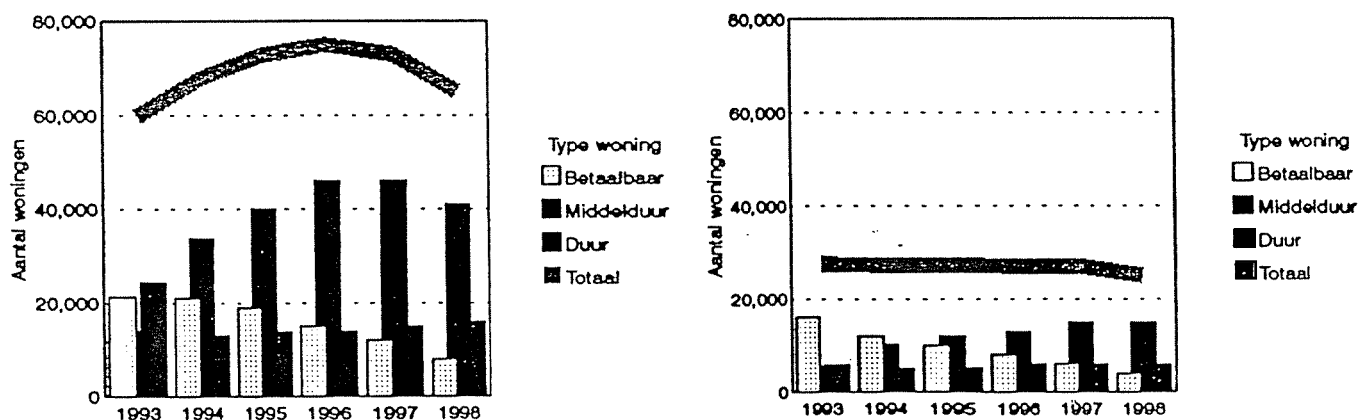
Het rijk heeft de mogelijkheid de voeding van de kopkostenbudgetten bij te stellen ondermeer als ondoelmatige besteding op lokaal niveau daar aanleiding toe geeft. In de afgelopen jaren is deze (on)doelmatigheid met name gekoppeld aan excessieve bouwkosten. Op basis van de bestedingsanalyses tot en met 1990 is besloten om in de begroting 1993 te korten met het bedrag dat in de voorgaande jaren niet conform de expliciete beleidsdoelstelling was besteed (de korting bedroeg 32,8 mln, het gemiddelde bedrag uit de voorgaande jaren). Tevens is besloten, teneinde de doelgerichtheid van de subsidies verder aan te scherpen, geen voeding meer te geven ten behoeve van sociale nieuwbouw buiten bestaand stedelijk gebied (met uitzondering van regiokopkostensubsidie). De omvang van deze maatregel bedraagt voor 1993 f 36.7 mln.

1.5 De beleidsontwikkeling naar aanleiding van het Trendrapport

Het Trendrapport signaleert een hogere woningbehoefte dan werd aangenomen in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig en VINEX (1990). Ook treedt een significante verschuiving op in de behoefte naar duurdere koop en huurwoningen (zie grafiek 1 en Bijlage 4).

GRAFIEK 1: NIEUWBOUWPROGRAMMA CONFORM TRENDRIEF

a. buiten bestaand stedelijk gebied b. binnen bestaand stedelijk gebied



De belangrijkste taakstelling in de Trendbrief is de reductie van het woningtekort van 3,5% in 1995 naar 2% in het jaar 2000. Dit betekent dat in de programmajaren 1994 tot en met 1998 een inhaalslag zou moeten plaatsvinden voor de opgelopen achterstand over de periode 1990-1995 en dat moet voorts zou moeten worden voorzien in een extra uitbreidingsbehoefte. Dit houdt concreet

in een extra woningbehoefte van 162.000 woningen, waarvan er 144.000 voor het jaar 2000 gerealiseerd zouden moeten worden. Voor het jaar 2000 dienen in totaal 936.000 nieuwe woningen te worden gerealiseerd.

Hierbij dienen de extra milieu-effecten van het verhoogde bouwprogramma te worden gemitigeerd. Ook spreekt het kabinet een duidelijke voorkeur uit voor de plaatsen waar de (extra) woningen gebouwd dienen te worden. Eerst dienen de mogelijkheden in het stedelijk gebied te worden benut, vervolgens die aan de rand daarvan en pas daarna verderweg gelegen mogelijkheden in aansluiting op bestaande kernen.

In het Trendrapport wordt geconstateerd dat met name koopkrachtige huishoudens mobiel en verhuiscapabel zijn en duidelijke woonwensen hebben. In combinatie met het achterblijven van duurdere nieuwbouw in de verstedelijkte gebieden en een daaruit resulterend eenzijdig aanbod ontstaat het risico van een selectief vestigings- en vertrekpatroon en een risico voor de sociale stabiliteit.

Ten aanzien van het volkshuisvestingsinstrumentarium concludeert de Trendbrief dat er ondermeer inspanningen nodig zijn gericht op de bouw en verbouw van duurdere woningen in bestaande wijken. Dit vergt een specifieke aanwending van het instrumentarium. Bij de verdeling van de woninggebonden subsidies zal primair de bouwopgave worden betrokken, maar daarnaast factoren als differentiatie in het nieuwbouwprogramma, de financiële draagkracht van de sociale verhuurders, en de lokale mogelijkheden om de aandachtsgroep in de bestaande woningvoorraad onder te brengen.

Door VROM is een berekening gemaakt van het noodzakelijke budget kopkosten bij de Trendbrief-nieuwbouwprogramma's en overigens ongewijzigd subsidiebeleid:

	1993	1994	1995	1996	1997
Uitgaven					
Begroting 1993	300.8	238.8	237.6	233.0	232.9
Trendbrief	300.8	238.8	266.4	261.8	251.6
Verplichtingen					
Begroting 1993	301.9	288.6	274.6	267.3	259.4
Trendbrief	301.9	302.3	286.4	262.3	244.1

HOOFDSTUK 2: DE EVALUATIE

2.1 Inleiding

Op basis van de beleidsbeschrijving (Deel I) worden in dit evaluatie-hoofdstuk de actualiteit, de effectiviteit en de doelmatigheid van het kopkosten-instrument besproken.

De actualiteitsvraag heeft betrekking op de doelstelling van de kopkostenregeling. Geldt deze nog, gelet op maatschappelijke ontwikkelingen en mogelijk gewijzigde prioriteiten? En ook: is de huidige feitelijke doelstelling van de regeling nog dezelfde als die waarmee de regeling begon.

De effectiviteitsvraag heeft betrekking op de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt. Leidt de subsidieverstrekking er inderdaad toe dat er voldoende woningen op de juiste plaats beschikbaar komen? Is niet meer subsidie verstrekt dan noodzakelijk?

Tenslotte gaat de doelmatigheidsvraag in op de denkbare alternatieven voor kopkostensubsidies. In welke mate zou bijvoorbeeld met bestuurlijke aanpassingen, regelgeving of marktwerking het doel evenzeer kunnen worden bereikt. Daarnaast de vraag of het bestaande subsidieinstrumentarium wel optimaal is vorm gegeven.

2.2 De actualiteit van de kopkostensubsidies

Bij de begroting 1993 is de doelstelling van de kopkostensubsidies als volgt geformuleerd: "Bevorderen van het beschikbaar komen van woningen op de juiste plaats ondanks het optreden van onvermijdelijke plaatsgebonden excessieve bouwkosten".

Deze doelstelling bevat drie elementen. Het eerste is het beschikbaar komen van woningen, het tweede betreft de juiste plaats. Het derde is de relatie met excessieve bouwkosten. Hieronder wordt eerst elk van deze drie elementen afzonderlijk op actualiteit bezien. Voor de beoordeling van de actualiteit van de kopkosten worden zij daarna weer in samenhang bezien.

beschikbaarheid van woningen

Uit de beleidsbeschrijving komt naar voren dat de kopkostensubsidies vooral zijn aangewend om in de sociale en in de marktsector woningen te realiseren op lokaties waar sprake is van excessieve bouwkosten. In beide sectoren zijn de kopkostensubsidies een aanvulling op andere beschikbaarheidssubsidies. In de

sociale sector zijn de kopkostensubsidies een gedifferentieerde aanvulling op de subsidies ten laste van het budget sociale sector; in de marktsector kan sprake zijn van een aanvulling op de beschikbaarheidsinstrumenten premie-C en premiehuur.

In het Trendrapport wordt inmiddels een afname in de nieuwbouwbehoefte in de goedkope sector geconstateerd, die meer dan gecompenseerd wordt door een sterke toename in de middeldure en dure sector. Deze toenemende behoefte in de middel-dure sector wordt vergezeld door een toenemende bereidheid van potentiële woningzoekenden om (meer) voor de eigen woning te betalen, mits deze aan de woonwensen voldoet. Het beoogde grotere aanbod in deze sector zal er door middel van doorstroming toe bijdragen dat de aandachtsgroep primair in de (grotendeels reeds bestaande) voorraad goedkope woningen kan worden ondergebracht.

De "pure" volumedoelstelling in de volkshuisvesting heeft derhalve met de Trendbrief niet aan actualiteit ingeboet, maar de verschuiving binnen de nieuwbouw-opgave van goedkoop naar duurder heeft wel consequenties voor de kopkosten-subsidies.

Het bouwen van betaalbare woningen (voorheen onder het regime: "gelijke woning gelijke huur"; inmiddels wordt dit regime genuanceerd toegepast), vergt bij bepaalde bouwkosten een bepaald subsidieniveau. In het algemeen zal de hoogte van de kopkostensubsidie afhangen van de excessieve bouwkosten. Daarnaast zijn vraag en aanbod van invloed, waar het woonmilieu (een subjektieve factor) in het huurniveau doorwerkt. Marktfactoren zijn echter van groter gewicht in de sector (middel)dure woningen waar de subsidie een stimuleringskarakter heeft. De subsidie die nodig is om dergelijke woningen gerealiseerd en afgezet te krijgen hangt af van een combinatie van factoren, waarbij eventuele excessieve bouwkosten een rol kunnen spelen, maar ook andere (markt)omstandigheden: de (groeiende) vraag naar middeldure woningen; vraag en aanbod en de prijs op alternatieve lokaties en in de andere deelmarkten (goedkoop respectievelijk duur); de beschikbaarheid van lokaties zonder excessieve bouwkosten. Een aparte rol is nog weggelegd voor de gemeentelijke grondpolitiek.

Het tot stand brengen van de absoluut en relatief toenemende nieuwbouwopgave in de middeldure sector vereist voldoende oog voor deze grotendeels marktconforme aspecten. Bij de ontwikkeling van de varianten zal daarom aandacht worden besteed aan de introductie van meer marktconforme elementen.

op de juiste plaats

Uit de beleidsbeschrijving komt naar voren dat in de afgelopen jaren bij de kopkostensubsidies de aandacht steeds meer is uitgegaan naar de lokatie van de te bouwen woningen. Met uitzondering van de regiokopkosten worden de gemeentelijke kopkostenfondsen sinds 1992 -conform VINEX en SVV- alleen nog gevoed voor bestaand stedelijk gebied.

Gelet op het recente Trendrapport en de Trendbrief is dit tweede element in de doelstelling: de juiste plaats nog zeer actueel. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de invulling van het begrip juiste plaats (ook voor de gemeenten) een grote interpretatieruimte biedt. Primair gaat het nog steeds om bestaand stedelijk gebied in het algemeen, maar gezien de concentratie op VINEX-stadsgewesten is in het kader van de actualiteitsvraag een nadere afbakening tot die lokaties denkbaar. Bij de variantenontwikkeling wordt de mogelijkheid van een nauwkeuriger geografische prioriteitstelling nader bezien.

ondanks excessieve bouwkosten

Het derde element van de doelstelling verwijst naar onvermijdelijke plaatsgebonden excessieve bouwkosten als belemmering voor de produktie van woningen op gewenste lokaties. Met de subsidie wordt beoogd dergelijke belemmeringen weg te nemen. Uit de beleidsbeschrijving blijkt dat in de sociale en de marktsector de subsidies in de praktijk ook met name worden aangewend om excessieve bouwkosten te elimineren.

Dit element vloeit voort uit de oorspronkelijk enige doelstelling "gelijke woning-gelijke huur" in de sociale sector. Dit uitgangspunt wordt thans in die sector genuanceerd gehanteerd: een "wervend" woonmilieu rechtvaardigt een hogere huur. De functie van het begrip "excessieve kosten" in de sociale sector is daardoor vervaagd. Hetzelfde geldt voor de marktsector, waarvoor hierboven reeds werd vastgesteld dat de hoogte van de noodzakelijke subsidie mede wordt bepaald door marktomstandigheden. Door strategische nieuwbouw in deze sector worden doorstroming en een evenwichtiger bezetting van de woningvoorraad beoogd, wat moet resulteren in een hoger rendement van de overheidssubsidies in de volkshuisvesting (scherper gericht op de doelgroep van beleid). In het kader van deze meer marktconforme aanpak heeft de gemeente thans in de marktsector tot op zekere hoogte de vrijheid om in onderhandeling met potentiële opdrachtgevers de subsidie per woning (projekt) af te stemmen op het niveau dat nodig is om de bouw te laten plaatsvinden. Het gaat in dit

onderhandelingsproces om de afzet- en rendementsverwachtingen van de opdrachtgever, die kijkt naar de door de markt gedikteerde maximale prijs/kwaliteitsverhouding van de woning, met inachtneming van de woonomgeving. Als die verhouding te veel risico oplevert kan de gemeente overgaan tot het verstrekken van een kostprijsverlagende subsidie. Voor de vaststelling van de hoogte van de subsidie zullen de markttechnische omstandigheden van doorslaggevend belang moeten zijn. Vaststelling van de subsidie op basis van de feitelijke -door vergelijking met een eenvoudige bouwlokatie- objectief vastgestelde excessieve bouwkosten kan met het oog op het te bereiken doel een te hoog of te laag bedrag opleveren.

De conclusie is dat het element "ondanks het optreden van excessieve kosten" in de doelstelling geen sluitende omschrijving geeft van de aard van de belemmeringen waar de subsidie zich op richt. Met name gelet op de toenemende nieuwbouwopgave in de marktsector ware het beter te spreken van "markttechnische belemmeringen"⁷.

Het geheel overziende kan de huidige doelstelling van de kopkostensubsidie scherper dan in de begroting 1993 worden geformuleerd. In essentie gaat het om het wegnemen van markttechnische belemmeringen, met het wegnemen van excessieve bouwkosten als uitgangspunt, bij de totstandkoming van goedkope en middeldure woningen die in verband met tekorten en onevenwichtigheden in de woningvoorraad gewenst zijn, op lokaties die met het oog op de ruimtelijke ordening prioriteit hebben.

2.3 De effectiviteit van het kopkosteninstrument

De effectiviteitsvraag gaat over de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt en of niet meer subsidie verstrekt is dan noodzakelijk.

2.3.1 de gestelde doelen

Op basis van de analyses met betrekking tot de sociale huursector in de

⁷ Dit wil overigens niet zeggen dat het begrip excessieve kosten in de marktsector geen functie kan hebben. Het kan een aanknopingspunt bij de verdeling van het totale kopkostenbudget over de gemeenten bieden. Ten tweede kan het een rol spelen als bestedingsvoorwaarde, voorzover het om enige reden wenselijk wordt geacht de bestedingsvrijheid van de gemeenten te beperken. Ten derde kan het een rol spelen in de onderhandelingen tussen gemeenten en opdrachtgever. Lokatiegebonden factoren horen in de grondprijs tot uitdrukking te komen.

periode 1988/1991 kan ten aanzien van het eerste element uit de doelstelling "beschikbaarheid" geconstateerd worden dat de beoogde effecten in de sociale sector goed gehaald zijn. De beleidsmatig gewenste aantallen sociale huurwoningen zijn gerealiseerd, zonder dat optredende kopkosten ertoe hebben geleid dat de aanvangshuren het voor die sector geldende normatieve niveau hebben overschreden. In de oorspronkelijke doelstelling was het element "de juiste plaats" ruim geformuleerd. Aan de gemeenten is conform de bestedingsvoorwaarden overgelaten de juiste lokaties te bepalen. In een latere fase is de voeding van het kopkostenfonds met het oog op het betere woonmilieu voor "buiten bestaand stedelijk gebied" beëindigd (deze beperking had geen betrekking op de regiokopkosten).

Voor de marktsector luidt de conclusie ten aanzien van het bereiken van de doelstellingen minder positief. Ondanks de subsidies zijn er maar in geringe mate woningen in deze financieringscategorie in bestaand stedelijk gebied gebouwd. Het blijkt dat de gemeenten -vooral in de beginjaren van de kopkostensubsidie in deze sector- er nog niet aan toe waren om de gevraagde omslag van sociale naar marktsector binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren. De concrete oorzaken voor het achterblijven van de produktie van middeldure woningen in bestaand stedelijk gebied zijn een combinatie van fysieke beperkingen, lokaal beleid en marktomstandigheden. Fysieke beperkingen betreffen de onvoldoende beschikbaarheid, mede door bodemverontreiniging, van bouwgrond in bestaand stedelijk gebied. In deze situatie hebben de gemeenten (mede op grond van rijksbeleid) een grote prioriteit toegekend aan de sociale huursector en hebben zij zich passief opgesteld ten aanzien van de middeldure marktsector, die werd geconfronteerd met consument- en marktonvriendelijke gronduitgiftevoorwaarden, onvoldoende woningkwaliteit en woonomgeving. Daarnaast liet ook de vraag het afweten, een factor die zich blijkens het Trendrapport nu lijkt te herstellen.

2.3.2 Is niet teveel subsidie verstrekt

De vraag of niet teveel subsidie is verstrekt wordt hier vanuit drie invalshoeken bezien: de verhouding markt/sociale sector; het onderscheid naar meer en minder gewenste lokaties; de absolute hoogte van de subsidie.

2.3.2.1 de verhouding markt/sociale sector

De gunstige resultaten in de sociale sector kunnen worden afgezet tegen de matige resultaten in de middeldure sector. Wanneer tevens de scheefheid en de geringe doorstroming in de woningvoorraad in de beschouwing worden betrokken, dan rijst de vraag wat in dit geheel -naast de reeds genoemde factoren- de rol van de kopkostensubsidies is geweest. Hier zijn twee hypothesen denkbaar. De eerste is dat naar verhouding door het Rijk voor een te gering bouwvolume in de marktsector middelen beschikbaar zijn gesteld. Deze stelling wordt echter niet gestaafd door de onderuitputting in het betreffende onderdeel van de gemeentelijke kopkostenbudgetten in de periode 1988-1991. De alternatieve stelling is dat in de sociale sector voor teveel woningen subsidie (kopkosten en andere objektsubsidies) is verstrekt, resulterend in een dusdanig aanbod van woningen met een gunstiger prijs/kwaliteitsverhouding dan in de aangrenzende middeldure sector geboden kan worden, dat deze laatste sector daardoor in de verdrukking is geraakt. Hoe dit ook zij, het is bij de uitwerking van de varianten van belang aandacht te besteden aan de voorkoming van onbedoelde marktverstoringen. Dit komt overeen met de conclusie die naar aanleiding van de actualiteitsvraag werd getrokken, dat de markttechnische aspecten bij de vaststelling van de kopkostensubsidie van groot belang zijn.

2.3.2.2 lokaties

Een tweede invalshoek betreft de lokatiedoelstelling van de kopkostensubsidie. Hiervoor is al vastgesteld dat deze steeds meer gewicht krijgt, recent weer naar aanleiding van de Trendbrief. Uitgangspunt is dat vanuit het ruimtelijke-orderingsbeleid (VINEX) uitspraken zijn gedaan over de meest wenselijke lokaties voor de volkshuisvesting. In principe gaat het om bestaand stedelijk gebied, maar in VINEX wordt een verdere verbijzondering aangegeven. Ook binnen bestaand stedelijk gebied is dus nog sprake van een zekere hiërarchie van lokaties gerangschikt naar wenselijkheid. Schematisch voorgesteld wordt een kopkostensubsidie voor een bepaalde gewenste lokatie geneutraliseerd als dezelfde subsidie ook wordt gegeven voor een minder prioritaire lokatie. Vanuit de lokatiedoelstelling kunnen beide subsidies dan net zo goed achterwege blijven. Voorzover in het verleden (op regionaal niveau door het Rijk, op lokaal niveau door de gemeenten) geen onderscheid is gemaakt tussen lokaties geldt dus dat een doelmatiger subsidieinzet mogelijk lijkt. Met de beperking door het Rijk van de subsidies tot bestaand stedelijk gebied is aan

dit bezwaar in zekere mate tegemoet gekomen. De mogelijkheid om de effectiviteit van het kopkosteninstrument wat betreft lokatiekeuze verder te vergroten door de subsidie zoveel mogelijk te beperken tot de meest prioritaire lokaties wordt in de variantenontwikkeling nader onderzocht.

2.3.2.3 excessieve bouwkosten

Ten derde kan de hoogte van de feitelijke subsidies worden afgezet tegen de excessieve bouwkosten. Dit is vooral relevant voor de sociale huursector. Uit de subsidiesystematiek voor deze sector vloeit voort dat de feitelijke hoogte van de excessieve bouwkosten bepalend is voor de hoogte van de subsidie. Alleen op die wijze kan een woning van een bepaalde kwaliteit voor een bepaalde aanvangshuur gerealiseerd worden. Uit de beleidsbeschrijving komt naar voren dat dit in de grote steden in de jaren 1988-1990 slechts gedeeltelijk gelukt is. Een gedeelte van de subsidie (27 mln per jaar, op een totaalbedrag van gemiddeld 215 mln aan verplichtingen per jaar) is opgegaan aan een betere kwaliteit en een lagere huur. Het rijk heeft daarop gereageerd met het neerwaarts bijstellen van de voeding van de fondsen van de betreffende gemeenten met ingang van de begroting 1993.

2.4 De doelmatigheid van de kopkostensubsidie

De doelmatigheidsvraag heeft betrekking op de denkbare alternatieven voor kopkostensubsidies. In welke mate kan de doelstelling met regelgeving, bestuurlijke maatregelen of marktwerking de doelstelling evenzeer worden bereikt? Een tweede vraag is of het bestaande subsidieinstrumentarium wel optimaal is vorm gegeven.

2.4.1 Regelgeving

De hierboven geformuleerde doelstelling van de kopkosten geeft aan dat het gaat om het tot stand komen van bepaalde soorten woningen op gewenste lokaties. De mogelijkheden om met op de burger en sociale verhuurders gerichte regelgeving (van het rijk of van een andere overheid) de effecten te bereiken die thans met subsidie worden beoogd lijken op voorhand beperkt, omdat regelgeving zich eerder leent voor het tegengaan van (negatieve externe effecten van) bestaand gedrag dan voor het uitlokken van gedrag met positieve externe effecten. Vertaald naar het bouwlokatieprobleem betekent dit dat met regelgeving bouw op ongewenste lokaties kan worden voorkomen. Maar regelgeving

is niet geschikt voor het afdwingen van (partikuliere) bouw op gewenste lokaties. Regelgeving met betrekking tot bouwlokaties zou ook zo ver moeten gaan dat bepaalde woningen alleen nog maar op bepaalde lokaties kunnen worden gebouwd, met uitsluiting van alle overige lokaties.

2.4.2 Bestuurlijke maatregelen

Nu in de Trendbrief de groeiende vraag naar middeldure woningen centraal staat zal aan de randvoorwaarden om deze behoefte om te zetten in concrete bouwactiviteiten moeten worden voldaan. Daarvoor is een duidelijke prioriteitstelling door de overheid van belang. De hierboven gesignaleerde passieve houding van de gemeenten ten aanzien van de middeldure sector zal moeten worden gewijzigd in een meer actieve.

Bezien kan worden of wijziging van de bestaande verdeling van de verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten een bijdrage kan leveren. Deze vraag wordt ingegeven door de constatering dat de grondpolitiek een instrument is waarmee gemeenten zowel hun budgettaire als hun volkshuisvestingsprioriteiten (de middeldure sector) kunnen dienen. De gemeenten worden echter niet budgettair geprikkeld tot het leveren van een eigen bijdrage aan de bevordering van de doorstroming door middel van het stimuleren van de middeldure sector omdat de kosten van de scheefheid ten laste komen van het rijk. Overwogen kan worden om conform de in de Nota Volkshuisvesting in de jaren '90 ingezette decentralisatie ook de budgettaire verantwoordelijkheid meer naar de gemeenten te verschuiven en bijvoorbeeld in de vorm van convenanten of anderszins afspraken vast te leggen over de door de gemeenten te leveren prestaties. Dit is reeds in gang gezet voor de circa 25 stadsgewesten.

Een tweede instrument van bestuurlijke aard, is de beïnvloeding van gemeenten door overleg, "beleidswijzers" en voorlichting.

2.4.3 Marktwerking

Marktwerking (in de zin dat door de overheid geen sturing meer wordt gegeven) biedt geen substituut voor de kopkostensubsidie, omdat met deze subsidie juist een correctie op het marktresultaat wordt beoogd.

De correctie geldt in de eerste plaats voor de lokatiekeuze, die zonder

overheidsbeïnvloeding niet zou voldoen aan de VINEX-criteria. De werking van de markt moet hier wel zoveel mogelijk worden bevorderd door te voorkomen dat subsidies elkaar gaan doorkruisen: dit betekent dat subsidies alleen worden toegekend voor lokaties waaraan prioriteit wordt gegeven; om de effectiviteit zo groot mogelijk te maken worden daarbuiten geen subsidies toegekend.

In de tweede plaats heeft de kopkostensubsidie betrekking op categorieën woningen, met name goedkoop en middelduur, die zonder subsidiëring en alleen afgaand op het marktkompas vergeleken met vigerende beleidsdoelstellingen in onvoldoende aantallen (op de juiste plaats) worden geproduceerd.

De markt is echter wel degelijk relevant voor de kopkostensubsidie. Hierboven is al gewezen op de concurrentiepositie van een middeldure sector die direct grenst aan een zwaargesubsidieerde sociale sector. Zo bezien kan stimulering van de middeldure sector door kopkostensubsidies vervangen worden door verlaging van subsidies voor de sociale sector, met andere woorden door de marktwerking te herstellen. Deze constatering raakt echter meer de overige objectsubsiëring en het ontbreken van voldoende mogelijkheden om de doorstroming op gang te brengen dan de kopkostensubsidies als zodanig.

Tenslotte kan worden overwogen om de financiering via de markt te laten geschieden. In dit verband kan worden gedacht aan kopkostenleningen op gunstige voorwaarden, onder staats- of gemeentegarantie door het particuliere bankwezen te verstrekken (dit punt komt hieronder in 2.4.4 nader aan de orde).

Een volgende aspekt van de introductie van marktconforme elementen betreft de vaststelling door de gemeenten van de hoogte van de (individuele) subsidiebedragen. De feitelijke hoogte van de excessieve kosten kan daarbij nuttige informatie zijn, maar de afweging dient te geschieden op basis van het geheel van de marktomstandigheden.

2.4.4 andere vormgeving

Hier worden twee mogelijkheden bezien. De eerste is de samenvoeging van de kopkostensubsidie met andere subsidieinstrumenten; de tweede heeft betrekking op het eenmalige subsidie karakter van het kopkosteninstrument.

2.4.4.1 samenvoegen met andere instrumenten

Door samenvoeging met andere subsidieinstrumenten wordt reductie van het

aantal afzonderlijke volkshuisvestinginstrumenten bereikt, wat bevorderlijk is voor de doorzichtigheid. Gelet op het overzicht van overige volkshuisvestingsinstrumenten kan met name samenvoeging met het stadsvernieuwingsfonds worden overwogen. Dit fonds is per definitie gericht op de grote binnensteden, zodat een sterkere sturing van de kopkostensubsidies naar "de juiste plaats" zou kunnen worden bereikt.

Voor een ander alternatief kan worden verwezen naar de Trendbrief, waar wordt voorgesteld de schotten uit het BWS weg te halen. Dit komt neer op volledige integratie van de subsidiebudgetten voor de goedkope en de middeldure sector en het Budget kopkosten

2.4.4.2. Alternatieven voor een eenmalige subsidie⁸

Ook de vormgeving van de kopkostensubsidies kan als aangrijpingspunten worden gekozen. Thans is sprake van een éénmalige bijdrage aan de opdrachtgever (bijvoorbeeld een projektontwikkelaar). Daarmee wordt een verhoogd afzetrisico afgedekt. In het Trendrapport, wordt echter in vergelijking met de "slappe" periode 1988-1991 een aantrekkende vraag naar middeldure woningen gesignaleerd. Voorts wordt een subsidieloos tijdperk in de volkshuisvesting aangekondigd, waardoor de concurrentiepositie van de (thans) niet of lichtgesubsidieerde middeldure woning ten opzichte van de (thans) zwaarder gesubsidieerde goedkope nieuwbouw toeneemt. Daarom is de vraag aan de orde of de afzetrisico's niet te zeer gaan afnemen om nog een subsidie te rechtvaardigen. Met name zou sprake zijn van ondoelmatigheid als de gesubsidieerde woning kort na aankoop flink in waarde stijgt. Alternatieven die voor betrokkenen minder gunstig zijn dan een subsidie, maar waar nog wel een stimulerende werking van uitgaat zijn:

- * een lening op gunstige voorwaarden
 - * uitbetaling na verloop van een bepaalde periode, niet overdraagbaar, dus alleen aan de eerste eigenaar (ook de monumentenregeling kent uitbetaling na een zeker tijdsverloop)
 - * eventueel een combinatie van subsidie, lening en vertraagde uitbetaling
- Hierop wordt nader ingegaan in de variantenontwikkeling.

⁸ in eerste instantie specifiek voor de middeldure sector

2.5 conclusies

Wanneer de doelstelling van de kopkostensubsidie kort wordt samengevat als het bevorderen van een ruimtelijk en naar financieringscategorie gedifferentieerd nieuwbouwprogramma komt, in het licht van de Trendbrief, duidelijk naar voren dat de actualiteit van deze doelstelling voldoende is.

De effectiviteit van het instrument in de (karig bedeelde) middeldure sector laat echter te wensen over. Oorzaken hiervan zijn de prioriteit die aan de sociale sector is gegeven, tot uitdrukking komend in de subsidiëring en in de lokaties. Van belang is ook dat de financiële consequenties van het tekortschietende aanbod in de middeldure sector voor rekening van het rijk komen, zodat er geen prikkel in de richting van de gemeenten aanwezig is. Deze consequenties zijn immers

- * meer IHS dan strikt noodzakelijk, omdat bovenmodale huishoudens niet doorstromen uit goedkope huurwoningen en benedenmodale inkomens noodgedwongen veelal in duurdere woningen terechtkomen. De IHS komt geheel ten laste van het rijk;

- * een voortdurende behoefte aan sociale nieuwbouw, eveneens te realiseren met hoge subsidies van het rijk.

Dit pleit ervoor -als voor voortzetting van de kopkostensubsidies ten behoeve van de middeldure sector wordt gekozen- op het bestuurlijke vlak flankerende maatregelen te treffen, die de gemeenten tot een actiever beleid ten aanzien van de middeldure sector moeten aanzetten.

Een tweede punt waarop de effectiviteit kan worden vergroot betreft de lokatiekeuze. De ruimtelijke doelstellingen die met de subsidie worden nagestreefd komen het meest tot hun recht als subsidie alleen wordt verstrekt ten behoeve van de meest prioritaire lokaties, omdat dan het keuzegedrag van de woonconsumenten maximaal in de gewenste richting wordt beïnvloed.

In het kader van de doelmatigheidstoets is het kopkosteninstrument vergeleken met andere denkbare instrumenten. Geconstateerd is dat regelgeving ten principale geen alternatief voor de subsidie biedt. Met subsidie kunnen immers gewenste bouwstromen, met name middeldure woningen in bestaand stedelijk gebied, worden opgewekt, terwijl met regelgeving eerder ongewenste bouwstromen kunnen worden stopgezet. De gewenste sturing van de woningbouwproductie met alleen regelgeving zou een dusdanig stringente regelgeving vergen dat deze als

niet realistisch moet worden bestempeld. Dit neemt niet weg dat de beschikbare reguleringsinstrumenten (bestemmingsplannen, bouwvergunningen) maximaal moeten worden aangewend om de gewenste effecten te bereiken. Dit vergt inzet op alle bestuurlijke niveau's; hierboven is ten aanzien van de gemeenten al opgemerkt dat financiële prikkels daartoe ontbreken. Wanneer deze zouden worden ingevoerd, kunnen bijvoorbeeld in de vorm van convenanten harde afspraken met gemeenten over te produceren aantallen middeldure woningen in bestaand stedelijk gebied worden gemaakt. Dit is reeds in gang gezet voor de circa 25 stadsgewesten.

Op het terrein van de bestuurlijke maatregelen kan volledigheidshalve nog worden gewezen op de te allen tijde te benutten mogelijkheden om door voorlichting en overleg de gemeenten in de gewenste richting te beïnvloeden.

De mogelijkheden om met marktwerking de beoogde resultaten te bereiken lopen uiteen, maar zijn moeilijk geïsoleerd vanuit de kopkostenproblematiek te beoordelen. In algemene zin luidt het antwoord positief in die zin dat stimulering van de middeldure sector kan worden bereikt door een beperking of beëindiging van de subsidiëring (kopkosten- en andere subsidies) van de sociale sector, zodat daar de marktwerking wordt hersteld. Dit temeer daar de vraag naar middeldure woningen ten opzichte van de vorige jaren aantrekt. Met deze uitspraak wordt echter het terrein van de kopkostensubsidies verlaten.

De ruimtelijke doelstelling (bestaand stedelijk gebied) betekent een expliciete correctie op het marktresultaat-zonder-overheidsingrijpen. De werkgroep ziet geen mogelijkheden om deze doelstelling door marktwerking te realiseren.

Ten aanzien van de vormgeving van het kopkosteninstrument met name in de middeldure sector heeft de werkgroep nog overwogen dat bij het aantrekken van dit marktsegment (dus niet in de huidige omstandigheden waarin deze sector verkeert) de bestaande vormgeving van het kopkosteninstrument een te hoge subsidie kan opleveren. Deze vormgeving komt immers neer op een eenmalige subsidie. Zeker als de subsidie de gewenste effecten oplevert, en de productie van middeldure woningen op bepaalde lokaties van de grond komt, kunnen de ontvangers (c.q. gebruikers) van de subsidie bovendien een forse waardeinstijging van hun bezit ervaren. Vanuit deze invalshoek wordt bij de variantenontwikkeling gezocht naar stimuleringsinstrumenten die met deze mogelijkheid rekening houden.

Hoofdstuk 3: VARIANTEN

3.1 Inleiding

Op basis van de beleidsbeschrijving en evaluatie heeft de werkgroep vier beleidsvarianten uitgewerkt. De beide programma-varianten hebben betrekking op het begrip juiste woningen. Programmavariant 1 betreft een inperking van de voeding van het kopkostenbudget tot alleen de goedkope woningen. De middeldure woningen worden bij de voeding van het budget buiten beschouwing gelaten. Programmavariant 2 gaat uit van voeding van het budget voor een normatief bepaald percentage van het programma goedkope en middeldure woningen met bouwplaatskopkosten. De gebiedsvariant gaat, na de eerder ingevoerde inperking tot bestaand stedelijk gebied, in op een verdere inperking tot VINEX -stadsgebieden. De beperking van de regiokopkostensubsidies tot alleen bestaand stedelijk gebied wordt in dit verband nog apart bezien. In de doelmatigheidsvariant wordt een verlaging van de subsidies regiokopkosten bezien. De financieringsvariant gaat in op de vraag of de kopkostensubsidie in de marktsector vervangen kan worden door een financiering dan wel of op een andere manier kan worden rekening gehouden met het profijtbeginsel.

Een tweetal varianten bleek bij nadere bestudering geen bevredigende resultaten op te leveren. Deze twee behelsden het verdisconteren van de draagkracht van gemeenten en corporaties in de voeding (zou bovendien veel nader onderzoek vergen) respectievelijk een verdere aanpassing van de voeding aan feitelijke excessieve bouwkosten (een invalshoek die reeds in de begroting 1993 aan de orde is geweest).

Per (sub)variant wordt de besparing op basis van de bouwprogramma's in de begroting 1993 aangegeven, alsmede ten opzichte van de bouwprogramma's die volgens VROM voortvloeien uit de Trendbrief. Uitgangspunt zijn steeds de volgende cijfers:

Tabel 3.1: Kas- en verplichtingen volgens Begroting 1993 en Trendbrief

	1993	1994	1995	1996	1997
Uitgaven					
Begroting 1993	300.8	238.8	237.6	233.0	232.9
Trendbrief	300.8	238.8	266.4	261.8	251.6
Verplichtingen					
Begroting 1993	301.9	288.6	274.6	267.3	259.4
Trendbrief	301.9	302.3	286.4	262.3	244.1

3.2 Programmavariant 1

3.2.1 strekking van de variant

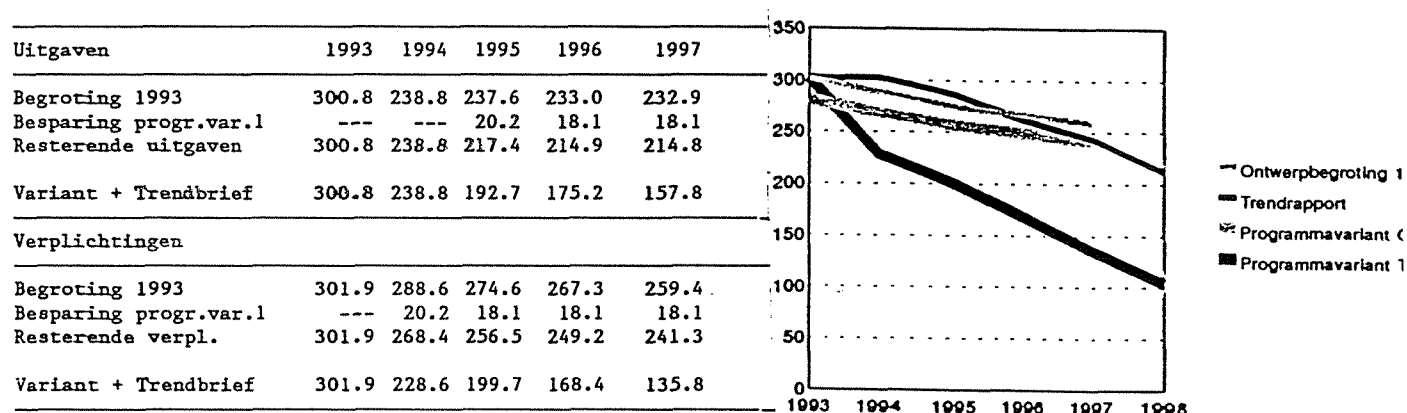
Deze gaat uit van alleen voeding voor het programma goedkope woningen. Voor het programma middeldure woningen wordt de voeding van het kopkostenbudget beëindigd. Het motief hiervoor is de geringe effectiviteit van de kopkostensubsidies in de marktsector.

Deze variant betekent concreet dat wordt gevoed op basis van het totale programma nieuwbouw en ingrijpende verbetering in de sociale sector binnen bestaand stedelijk gebied. Echter, voor regiokopkosten wordt ook, zoals thans reeds het geval is, gevoed buiten bestaand stedelijk gebied

3.2.2 raming van de budgettaire gevolgen

De uitgaven zullen in 1997 f 18,1 miljoen (8%) lager uitvallen. Wanneer met de door VROM voorgestelde Trendbrief-aantallen wordt gewerkt neemt de besparing aanzienlijk toe tot 75 mln (34%). Dit vloeit voort uit de grote aantallen middeldure woningen in de Trendbrief.

Tabel 3.2 Het kas- en verplichtingenverloop van het kopkostenbudget in programmavariant 1 (grafiek: verplichtingen)



3.3 Programmavariant 2

3.3.1 strekking van de variant

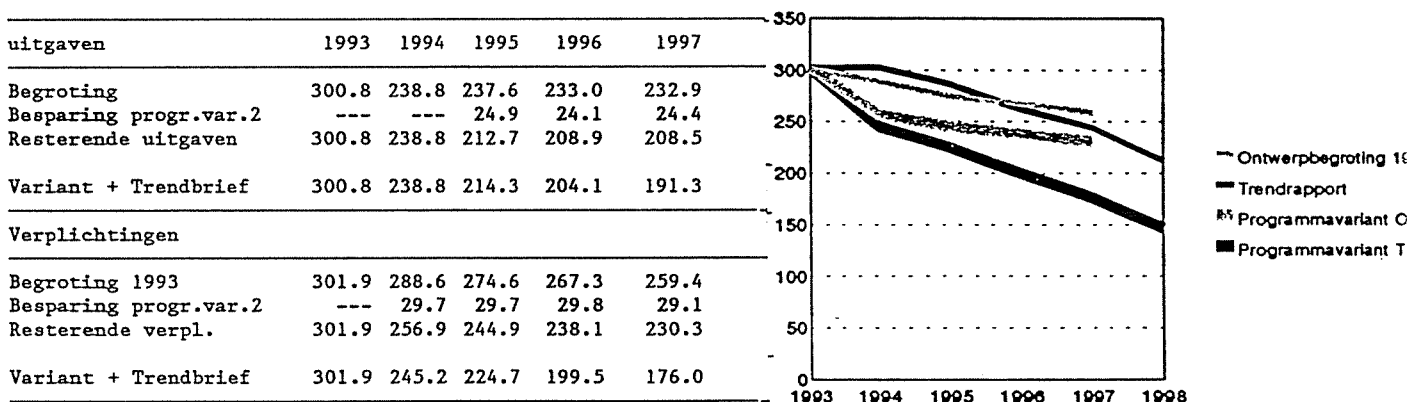
Deze variant behelst een beperking van de voeding tot een normatief percentage van het programma goedkope en middeldure woningen. Er wordt van uit gegaan dat

niet voor elke binnenstedelijke lokatie subsidie behoeft te worden gegeven, omdat de woonmilieu's en de excessieve bouwkosten per lokatie verschillen. Derhalve kan (normatief) de voeding worden vastgesteld op basis van een percentage van het totale programma goedkope en middeldure woningen. Voor de berekening van de besparing is uitgegaan van subsidiëring van 90% van het totale programma nieuwbouw in de sociale sector binnen bestaand stedelijk gebied (voor regiokopkosten ook buiten bestaand stedelijk gebied). Voor de middeldure sector (geen regiokopkosten) is een normatief percentage van 45 genomen.

3.3.2 raming van de budgettaire gevolgen

De uitgaven als gevolg van deze variant vallen ten opzichte van het ijkpunt in 1997 f 24,4 miljoen (10%) lager uit. (Trendbriefaantallen: 41,6 mln).

Tabel 3.3: Het kas- en verplichtingenverloop van het kopkostenbudget in programmavariant 2 (grafiek: verplichtingen)



3.4 Effecten van de twee programmavarianten

Bij de beschrijving van de effecten wordt ervan uitgegaan dat de besteding van de kopkosten overeenkomstig de voeding plaatsvindt. Dat wil zeggen dat in variant 1 alleen de goedkope woningen kopkosten toegekend krijgen. In variant 2 krijgt 10% van de goedkope en 55% van de middeldure woningen geen kopkosten toegekend. In beide gevallen betreft het (afgezien van regiokopkosten) alleen bestaand stedelijk gebied.

3.4.1 Bouwstromen en differentiatie binnen bestaand stedelijk gebied.

In het voorgaande is gebleken dat bij het aanbod van middeldure woningen meer

factoren een rol spelen dan de kopkostensubsidie, met name de omvang van de sociale sector en de prioriteitstelling in het gemeentelijk beleid. Binnen deze context is het belangrijkste nadeel van beide subvarianten dat de realisatie van het programma middeldure woningen binnen bestaand stedelijk gebied -het meest in programmavariant 1- aan meer afbreukrisico's onderhevig wordt.

Indien het aanbod van middeldure woningen in bestaand stedelijk gebied (ceteris paribus) nog kleiner zou worden dan nu, ontstaat een verder oplopend woningtekort en wordt het tot stand brengen van een gedifferentieerd woonmilieu in de steden nog moeilijker. Het aanbod zal dan eenzijdig blijven. De gevolgen hiervan zijn een selectief vestigings- en vertrekpatroon en een stagnerende doorstroming.

3.4.2 De prijs en kwaliteit van de woningbouw

Voor de wel gerealiseerde woningen leidt het beperken van de subsidies tot hogere huren en koopprijzen of eventueel tot kwaliteitsverlaging.

In de sociale sector leidt de intrekking van de kopkostensubsidie voor 10% van de woningen (programmavariant 2) tot een gemiddelde huurverhoging van f 50,- /f 65,-. Bij handhaving van het huurniveau van woningen met kopkosten, is daarentegen sprake van een kwaliteitsafname.

Deze kwaliteitsafname kan zich vertalen in een daling van de woninggrootte, dan wel in een afname van het niveau van afwerking en uitrusting. Gemiddeld zou dit kunnen betekenen dat 10% van de sociale nieuwbouwwoningen van 75m² naar 68 m² gaat, terwijl voor afwerking en uitrusting nog circa f.4000 beschikbaar is, tegen f.8560 thans. Uiteraard kan dit effect over meer woningen worden uitgesmeerd.

3.4.3 Overige subsidie-stromen (IHS en BLS)

Beide programmavarianten leiden tot een groter IHS-beslag. Immers: de doorstroming stagneert waardoor een optimale verdeling achterblijft hetgeen een opwaartse druk op de IHS oplevert. Relatief veel goedkope woningen in bestaand stedelijk gebied kunnen de behoefte aan grondkostensubsidiering met stadsvernieuwingsmiddelen doen toenemen.

3.4.4 Verstedelijking en mobiliteit

Effecten voor de verstedelijking treden vooral op als de concurrentiepositie van bouwen in bestaand stedelijk gebied ten opzichte van uitlegebied verslechtert. Door onder andere excessieve bouw- en marktomstandigheden is bouwen in stedelijk gebied immers een stuk duurder.

In het geval, door het niet beschikbaar stellen van bouwplaatskopkosten, het bouwen in bestaand stedelijk gebied in prijs stijgt is daar uitval van produktie te verwachten. Tegelijk is een hogere produktie in het buitengebied te verwachten. Afhankelijk van de mate waarin zich dat feitelijk voordoet treden gevolgen op voor verstedelijking en mobiliteit.

Er zal een toename van het forensisme naar de steden optreden, met als negatieve effecten een toename van de mobiliteit en een toename van de luchtverontreiniging en geluidhinder. Voorts zal de bestaande congestie toenemen, vooral in de ochtendspits met als gevolg een verslechterde bereikbaarheid van de economische zwaartepunten in de randstad.

Ook zal het ruimtebeslag buiten de steden toenemen, wat vooral in de randstad vrijwel altijd ten koste zal gaan van natuur- en milieuwaarden.

Tenslotte zullen additionele investeringen nodig zijn voor infrastructuur als gevolg van nieuwbouwlocaties in buitengebieden. Het zal daarbij gaan om aanzienlijke bedragen.

3.5 De gebiedsvariant

3.5.1 strekking van de variant

In deze variant wordt de juiste plaats aan de orde gesteld, door bij de voeding van het kopkostenbudget, voortgaand op de weg die bij de begroting 1993 (inperking tot bestaand stedelijk gebied) al is ingeslagen, uit te gaan van een nog verdere geografische inperking. In deze exercitie worden ook de regiokopkosten betrokken; eerst door te bezien hoe beperking tot alleen bestaand stedelijk gebied uitwerkt. Daarna is als onderdeel van deze variant een inperking van alle kopkostensubsidies tot bestaande stedelijke gebied in VINEX-stadsgewesten⁹ uitgewerkt¹⁰. Alle andere nieuwbouw wordt uitgesloten

⁹ plus enkele overige grote gemeenten die thans ook meetellen bij de 90%-rijksprioriteit voor de lichtgesubsidiëerde sector. Zie voor een overzicht Bijlage 5.

van kopkostensubsidie¹¹.

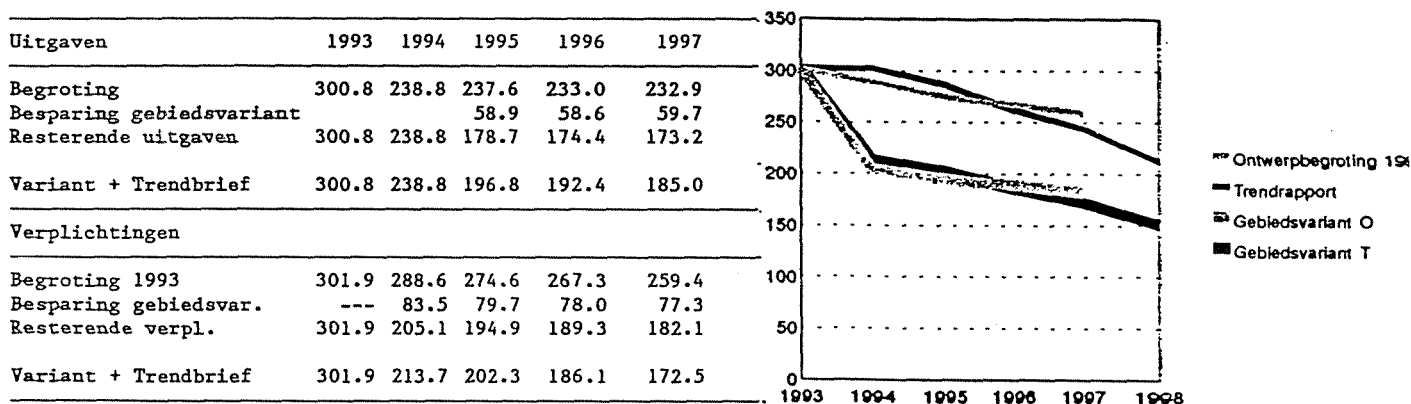
beleidsinhoudelijke aansluiting bij de Trendbrief

Deze variant sluit inhoudelijk aan bij de beleidsontwikkeling naar aanleiding van het trendrapport. In het regeringsstandpunt bij het Trendrapport wordt een duidelijke voorkeur uitgesproken voor de plaatsen waar de (extra) woningen gebouwd dienen te worden: op plekken waar de woningbehoefte zich manifesteert en waar wordt voldaan aan de criteria van VINEX. Dat wil zeggen lokaties in en aan de stad, gericht op het terugdringen van de mobiliteit en ontsluitingen door middel van hoogwaardig openbaar vervoer. De beperking van de subsidies regiokopkosten sluit nog duidelijker aan bij de Trendbrief, omdat deze thans nog worden gegeven voor woningbouw buiten bestaand stedelijk gebied.

3.5.2 Raming van de budgettaire gevolgen

De uitgaven zullen in 1997 f 59,7 miljoen (26%) lager uitvallen.

Tabel 3.4: Het kas- en verplichtingenverloop van het kopkostenbudget in de gebiedsvariant (grafiek: verplichtingen)



3.5.3 De gebiedsvariant: de effecten

Bij de beschrijving van de effecten wordt ervan uitgegaan dat de besteding van de kopkosten overeenkomstig de voeding plaatsvindt. Dat wil zeggen dat het

¹⁰ Een nog verdere inperking van "de juiste plaats" is in principe mogelijk. Dit kan door bijvoorbeeld uit te gaan van de huidige bebouwde kom of, nog verder gaand, van stedelijk gebied conform de begrenzing in de Wet Financiële Verhouding 1971, zoals in Belstate als uitgangspunt is genomen. In feite wordt een dergelijke beperking verondersteld in programmavariant 2. De beperking van de voeding tot 90% resp. 45% veronderstelt dat de gemeenten binnen hun grondgebied prioriteiten stellen.

¹¹ De bouwplaatskopkosten voor ingrijpende voorzieningen blijven echter gevoed op basis van het landelijk programma ingrijpende voorzieningen omdat stadsvernieuwing als geheel prioriteit heeft.

totale nieuwbouwprogramma goedkope en middeldure woningen in bestaand stedelijk gebied in Vinex-stadsgewesten kopkosten toegekend krijgt. Voor de ingrijpende woningverbetering verandert er in deze variant niets: dus er zijn ook geen effecten.

3.5.3.1 Bouwstromen en differentiatie binnen bestaand stedelijk gebied, prijzen en kwaliteit

Een belangrijk positief effect van de gebieds-variant is dat, doordat alleen binnen bestaand stedelijk gebied in VINEX-stadsgewesten kopkosten worden toegekend, de concurrentiepositie van de woningbouw op deze lokaties relatief verbetert ten opzichte van woningbouw elders. Doordat tevens het gehele programma middeldure nieuwbouw wordt gesubsidieerd wordt de differentiatie binnen de VINEX-lokaties bevorderd. Dit past in het streven om met name daar de (mobiele) hoger betaalden te binden.

Buiten VINEX-stadsgewesten vervalt de kopkostenbijdrage. Dit zal resulteren in lagere aantallen, danwel hogere koopprijzen en huren en/of lagere kwaliteit. In de sociale sector maakt dit f.50 à f.65 aan huur uit, respectievelijk circa 7 m² vloeroppervlak en f. 4500 minder voor uitrusting en aankleding van de woning. Het betreft in 1997 4900 woningen (37% van het kopkostenprogramma).

Het vervallen van de regiokopkosten resulteert in de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht voor het programmadeel goedkope woningen buiten VINEX-stadsgewesten in hogere stichtingskosten waardoor een huurverhogend effect ontstaat van circa f 14,- per maand, dan wel een kwaliteitsafname (met 2 m² vloeroppervlak, en f 1300,- in afwerking en uitrusting). Bovendien zullen in nieuwe uitleggebieden waarschijnlijk enige aanbodproblemen ontstaan, waardoor het landelijke woningtekort minder snel zal dalen.

3.5.3.2 De woningmarkt en het rendement op de voorraad

Het rendement van de investeringen in de voorraad zal worden verbeterd door verbetering van het woon- en leefklimaat en de betere aansluiting van de voorraad op de vraag. Het gevolg hiervan is dat de waarde van het bezit voor de langere termijn op peil blijft. Het kan uiteindelijk leiden tot een aanzienlijk economische en markttechnische versterking van de sociale huursector in totaliteit.

Ingeval kopkosten worden toegekend aan alle middeldure woningen zal binnen de VINEX-stadsgewesten duurdere nieuwbouw in de verstedelijkte gebieden gestimuleerd worden met als gevolg een gedifferentieerd woonmilieu. Bovendien zal in dit scenario de doorstroming en het terughalen van spijtoptanten op gang komen. Kortom: het klimaat van de binnensteden verbetert.

3.5.3.3 Overige subsidie-stromen (IHS en BLS)

Door meer middeldure woningbouw in VINEX-stadsgewesten kunnen hogere grondopbrengsten leiden tot minder inzet van gelden uit het stadsvernieuwingfonds of BLS.

Het effect op de IHS is moeilijk aan te geven. In de stadsgewesten zal de toenemende nieuwbouw van duurdere woningen de doorstroming bevorderen met als gevolg een afnemende druk op het IHS-budget. Daarbuiten kan het afschaffen van de kopkostensubsidies tot productie-uitval leiden met als gevolg stagnatie van de doorstroming en hogere IHS-uitgaven.

3.5.3.4 Effecten mobiliteit en verstedelijking

Indien gehandeld wordt conform VINEX- en SVV-beleid (verstedelijking concentreren in de circa 25 stadsgewesten), is het niet te verwachten dat er grote nieuwe bouwlocaties buiten de VINEX-locaties zullen ontstaan (met name restrictief beleid). Dientengevolge zullen negatieve mobiliteitseffecten en additionele investeringen in deze variant beperkt zijn.

3.6 Doelmatigheidsvariant

3.6.1 strekking van de variant

Bij het bepalen van de voeding van het regiokopkostenbudget werd als uitgangspunt gehanteerd dat de regioverschillen zo klein mogelijk gehouden moesten worden, en dat de regio-indelingen in principe niet aangepast zouden worden. Om ongewenste ontwikkelingen in het groeiende verschil in regiokosten te beperken werd niet of niet volledig meegegaan in het compenseren van het toenemend verschil. De onderhavige variant gaat uit van de wenselijkheid de regioverschillen verder terug te dringen.

Dit betekent concreet dat de regiokopkosten worden gevoed op basis van het totale nieuwbouwprogramma goedkope woningen binnen en buiten bestaand stedelijk gebied in de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht maar met een verlaagd normbedrag: namelijk van f 2600,- naar f 1500,-. De overige

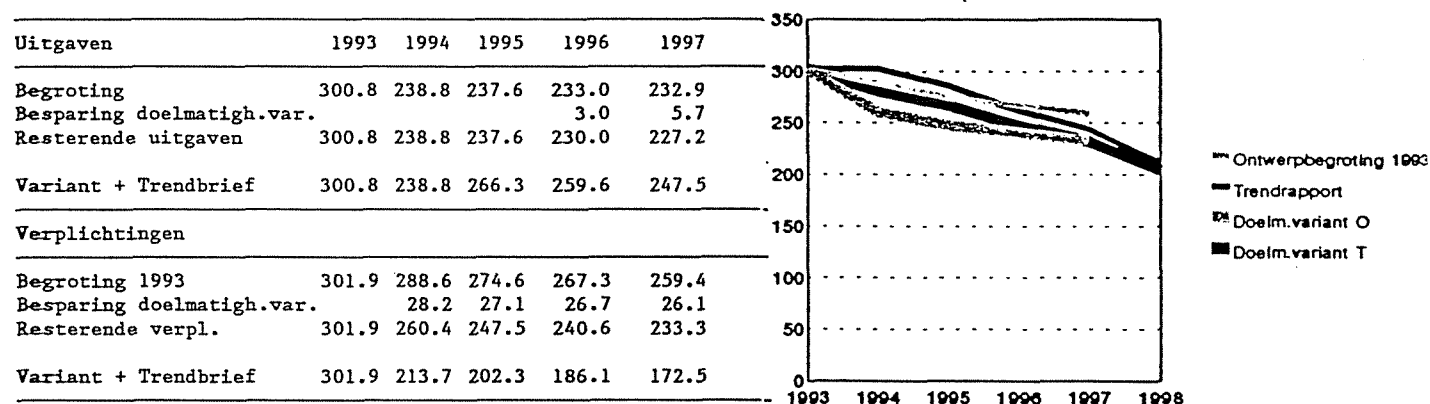
kopkostensubsidies ondergaan geen wijziging.

3.6.2 Raming budgettaire effecten

De besparing op het verplichtingenbudget wordt geraamd op 26 miljoen (10%).

Als gevolg van de NCW-systematiek voor de regiokopkosten zullen de uitgaven op basis van deze variant ten opzichte van het ijkpunt in 1997 slechts f 5,7 miljoen (2%) lager uitvallen.

Tabel 3.5 het kas- en verplichtingenverloop van het kopkostenbudget in de doelmatigheidsvariant (grafiek: verplichtingen)



3.6.3. effecten van de doelmatigheidsvariant

3.6.3.1 De bouwstromen en differentiatie binnen bestaand stedelijk gebied

Bij de beschrijving van de effecten van deze variant wordt er vanuit gegaan dat de besteding conform de voeding plaats vindt. Vergeleken met de uitgangssituatie worden hier dus in Noord Holland, Zuid Holland en Utrecht minder regiokopkosten - zowel binnen als buiten bestaand stedelijk gebied - besteed aan goedkope woningen. Vergeleken met de rest van Nederland doet zich in de provincies Noord Holland, Zuid Holland en Utrecht een relatief bescheiden verslechtering voor van de goedkope nieuwbouw. Dit geldt voor zowel de bestaande stad als de nieuwe uitleggebieden. Op zich is dit niet als ongewenst te beoordelen. In deze provincies zijn er immers relatief veel betaalbare woningen ten opzichte van het aantal mensen dat tot de doelgroep behoort. Voor de bestaande stad betekent dit een relatieve positieverbetering voor middeldure en dure woningen: dat is op zich ook niet als ongewenst te beschouwen.

3.6.3.2 De prijs en kwaliteit van de woningbouw

Wanneer er vanuit wordt gegaan dat de verlaging van het normbedrag voor 50% doorwerkt in de kwaliteit en voor 50% in de huren dan bedraagt bij de betaalbare huurwoningen (in NH, ZH en Utr.) het kwaliteitsverlies f 550,0 en het huurverhogend effect f 35.

Bij de goedkope koopwoningen bedraagt het kwaliteitsverlies ook f 550, evenveel als de prijsverhoging.

3.6.3.3 De woningmarkt en het rendement op de voorraad

Als gevolg van de bescheiden relatieve positieverbetering van de duurdere nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied zullen zich hier de zelfde (zij het in veel bescheidener omvang) positieve effecten voordoen als beschreven voor de gebiedsvariant.

3.6.3.4 Overige subsidie-stromen (IHS en BLS)

Naar verwachting zal deze variant nauwelijks meetbare effecten hebben op de overige subsidiestromen.

3.7 De Financieringsvariant

In de middeldure sector worden kopkostensubsidies gegeven als stimuleringsmaatregel. Leidt de subsidiëring ertoe dat in een bepaalde stadswijk de middeldure sector daadwerkelijk van de grond komt, dan kan dit de eigenaren van de betreffende woningen een flinke waardeinstijging opleveren. De financieringsvariant houdt in dat de kopkostensubsidie niet meer als eenmalig bedrag wordt gegeven, maar in de vorm van een kopkostenfinanciering op gunstige voorwaarden. Deze kan door de gemeenten worden verstrekt ten laste van het kopkostenfonds. Omdat na verloop van tijd de aflossingen op gang komen kan na een aantal jaren de voeding van het fonds door VROM voor het programmaonderdeel koopwoningen in de marktsector geleidelijk worden gestaakt (100%-variant). Voorbeeld: als gebruikers van de regeling in 5 jaar terug gaan betalen geschiedt de afbouw -bij gelijkblijvend programmavolume- in 5 jaar met steeds 20%. Bij een groeiend bouwprogramma in de middeldure sector moet daarmee bij de voeding rekening worden gehouden.

Bij de vaststelling van de rente zijn er drie opties: een commerciële rente, een zachte rente of geen rente. Bij keuze voor een commerciële rente ligt het

meer voor de hand om met een garantieregeling te komen. Het is de vraag of dit een voldoende stimulerende werking zal hebben. Het huidige stimuleringsargument is meer te herkennen in een zachte rente. Deze zou ook op nul kunnen worden gesteld, maar dan bloedt het fonds langzaam leeg door de geldontwaarding en door eventuele achterstanden in de aflossing. Aan zachte voorwaarden kleven wel fiscale aspecten.

Om het "rendement" van het fonds zo groot mogelijk te maken moet de omlooptijd van de middelen (terugbetaaltijd) beperkt blijven. Dit heeft ook het voordeel dat het stuwmeer aan lopende leningen en daarmee de administratieve rompslomp beperkt blijven. Terugbetaling in 5 jaarlijkse gelijke termijnen is denkbaar.

Effecten

Verdere uitwerking van deze gedachten zou nader onderzoek vergen.

B I J L A G E I

DE SAMENSTELLING VAN DE INTERDEPARTEMENTALE WERKGROEP "HEROVERWEGING KOPKOSTEN"

Dhr. Ir. H.K.W. Bekkers, ministerie van VROM, voorzitter
Dhr. Drs. F.J. van Sloten, ministerie van Financien, secretaris
Dhr. Drs. A.J.A. Kramps, ministerie van VROM, adj. secretaris
(tot 1 februari 1993)
Dhr. J.M. van Dam, ministerie van VROM, adj. secretaris
Dhr. J. Feijtel, ministerie van Binnenlandse Zaken
Dhr. Drs. H.J.A. Gravesteijn, ministerie van VROM
Dhr. Ir. W. Jurgens, ministerie van VROM
Dhr. Drs. A.H. van Osch, ministerie van VROM
Mw. Drs. T.M. Reehoorn, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Dhr. Dr. P. Vijfhuizen, ministerie van Financiën
Dhr. Mr.G.P.I.M. Wuisman, ministerie van Algemene Zaken

BIJLAGE 2 De kopkostensubsidies in het volkshuisvestingsbeleid

A. De hoofddoelstellingen van de volkshuisvesting

De formele basis van het volkshuisvestingsbeleid ligt vast in artikel 22, lid 2 van de Grondwet: 'Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid'.

In de Memorie van toelichting bij de ontwerpbegroting 1993 wordt de algemene doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid omschreven als "het beschikbaar krijgen van woningen van goede kwaliteit voor de doelgroep van het beleid". Dit is uitgewerkt in drie inhoudelijke, onderling samenhangende doelstellingen:

* de beschikbaarheid van voldoende woningen

De aantallen te bouwen woningen, en de differentiatie naar financieringscategorieën, zijn het resultaat van een beleidsmatige reactie op de vastgestelde woningbehoefte. Het belang van de beschikbaarheid van voldoende woningen is recent benadrukt in de kabinetsreactie naar aanleiding van het Trendrapport Volkshuisvesting 1992.

* de kwaliteit van het wonen

Het vigerende kwaliteitsbeleid in de volkshuisvesting stelt grenzen aan de kwaliteitsontwikkeling van de gesubsidieerde nieuwbouw. Beleidsmatig uitgangspunt is dat het vigerende kwaliteitsniveau van de woningbouw grosso modo op hetzelfde niveau dient te blijven. Dit aandachtspunt is beschreven in de Nota Volkshuisvesting jaren '90.

* de betaalbaarheid van het wonen voor de lagere inkomens

Het huurbeleid stelt een kader ten aanzien van de prijsontwikkeling van nieuwe huurwoningen. Beleidsmatig uitgangspunt voor de nieuwbouw is ook mede dat de huur een afspiegeling vormt van de woningkwaliteit. In de door de Tweede Kamer aanvaarde Nota Volkshuisvesting jaren '90 is dit uitgangspunt verwoord. Het huidige beleid is erop gericht meer marktconforme huren tot stand te laten komen. Voorzover dit ten koste gaat van de betaalbaarheid voor de lagere inkomens voorziet de individuele huursubsidie in een tegemoetkoming.

B. De randvoorwaarden voor het volkshuisvestingsbeleid

Het ruimtelijk ordeningsbeleid stelt grenzen aan de lokatiekeuze voor nieuwbouw in Nederland. Dit vergt een beleidsmatige keuze waarin de onderscheiden ruimtelijke belangen integraal worden afgewogen. Met Vinex heeft het kabinet een integrale afweging tussen de toekomstige bouwinspanning, milieuzorg en beperking van automobiliteit gemaakt.

C. De Instrumenten van de volkshuisvesting

Elk van de drie operationele doelstellingen is in meerdere of mindere mate terug te vinden in de instrumenten van het volkshuisvestingsbeleid, te onderscheiden in financiële instrumenten en regelgeving. Van de financiële instrumenten zijn de object- en de subjectsubsidies de belangrijkste.

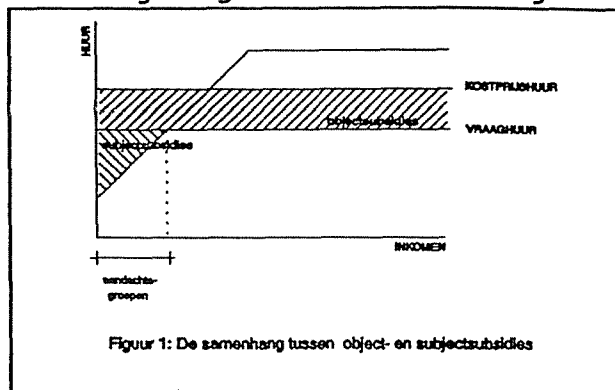
* financiële instrumenten

De objectsubsidies leiden tot een verruiming van het aanbod door een hoge en gelijkmatige woningbouwproductie. Zij hebben - via het kwaliteitsniveau waarop de subsidie is afgestemd en de kwaliteits-

eisen die aan gesubsidieerde nieuwbouw worden gesteld - invloed op de kwaliteit. Zij verlagen de investerings- en exploitatiekosten vergroten daarmee de betaalbaarheid van nieuwe en verbeterde woningen in de sociale sector.

De objectsubsidies kunnen worden onderscheiden in woninggebonden en lokatiegebonden subsidies. De woninggebonden subsidies dragen - door middel van jaarlijkse bijdragen of bijdragen ineens - bij in de investerings- of exploitatiekosten van woningen. De lokatiesubsidies hebben betrekking op een beperkt aantal met name genoemde grote bouwlokaties in verstedelijkt gebied en dekken onder andere de kosten van de infrastructuur.

Met behulp van de objectsubsidies kan invloed worden uitgeoefend op de samenstelling van de woningvoorraad.



Figuur 1: De samenhang tussen object- en subjectsubsidies

De subjectsubsidies zijn gericht op de bewoners en zijn primair bedoeld om de woonlasten in overeenstemming te brengen met het inkomen. Op deze wijze komen woningen van behoorlijke kwaliteit binnen bereik van huishoudens met lage inkomens. De belangrijkste subjectsubsidie is de individuele huursubsidie (IHS).

Andere financiële volkshuisvestingsinstrumenten zijn de lokatiesubsidies en de stadsvernieuwingssubsidies.

* overige instrumenten

Voor de verdeling van de bevolking over de woningvoorraad zijn object en subjectsubsidies slechts indirecte instrumenten. Voor de verdeling van de woningvoorraad over de huishoudens zijn de gemeenten verantwoordelijk. Deze ontleen hun instrumentarium aan de Woonruimtetwet/Huisvestingswet.

D. De kopkostensubsidies

De kopkostensubsidies behoren tot de woninggebonden objectsubsidies. Het concrete doel is het beschikbaar komen van woningen op de juiste plaats. De subsidie wordt verstrekt om te bereiken dat op (binnenstedelijke) lokaties de geprogrammeerde aantallen woningen, gedifferentieerd naar financieringscategorie, feitelijk gerealiseerd worden, ondanks het optreden van lokatiegebonden excessieve kosten. De kopkostensubsidie kan worden verstrekt om nieuwbouw te realiseren op lokaties waar excessieve bouwkosten optreden.

Met de subsidie wordt voorkomen dat - daar waar het gaat om sociale huurwoningen - het vereiste huurniveau bereikt wordt ten koste van de kwaliteit van de woning. In dergelijke gevallen spelen dus behalve de beschikbaarheidsdoelstelling ook de kwaliteits- en betaalbaarheidsdoelstelling mee.

De subsidie kan ook worden verstrekt om het bouwen van duurdere woningen op gewenste lokaties tot stand te brengen. Hierbij kunnen - naast excessieve kosten- andere belemmerende factoren een rol spelen.

E. Samenhang met instrumenten op relevante beleidsterreinen.

Samenloop met andere beleidsterreinen

De inzet van de kopkostensubsidies heeft directe raakvlakken met een aantal overige beleidsterreinen. Deze worden hier in kort bestek aangeduid.

- a. de reconstructie van wijken in het kader van de stadsvernieuwingsoperatie;
- b. de verbetering van de dagelijkse leefomgeving in het kader van de sociale vernieuwing;
- c. de revitalisering en versterking van het economisch potentieel van de stedelijke knooppunten;
- d. de bevordering van stedenbouwkundige en architectonische prestaties;
- e. de verwezenlijking van de integrale beleidsdoelstellingen in het kader van het verstedelijkingsbeleid uit VINEX.

De relaties worden nader aangegeven in de navolgende beschrijving van andere subsidieinstrumenten op het gebied van de volkshuisvesting.

huurverlagingstoelage

De doelstelling van de huurverlagingstoelage (voorheen: stadsvernieuwingsstoelage) is het mogelijk maken dat bewoners van te slopen woningen in hun buurt kunnen blijven wonen en daarmee het bevorderen van de voortgang van de stadsvernieuwing. De huurverlagingstoelagen zijn een aanvullend betaalbaarheids-instrument met een (inmiddels) tijdelijk karakter.

Lokatie en bestaand huurniveau in de directe omgeving bepalen of voor de vervangende nieuwbouw relatief lagere aanvangshuren dan elders in de gemeente noodzakelijk zijn. Een hoog huurniveau sluit soms slecht aan voor de doelgroep van de stadsvernieuwing, de voortgang van de stadsvernieuwing en de doorstroming op de lokale woningmarkt.

In de praktijk blijkt dat het relatief lage aanvangshuurniveau in stadsvernieuwingsgebieden, en met name in de vier grote steden, alleen in stand kan worden gehouden door de gezamenlijke inzet van de stadsvernieuwingsstoelage en kopkosten. Voorts blijkt dat naarmate er minder kopkosten (kunnen) worden ingezet er een opwaartse druk ontstaat op de inzet van de stadsvernieuwingsstoelage.

In de periode 1989-1991 is over alle gemeenten aan 50% a 60% van de sociale huurwoningen in stadsvernieuwingsgebieden een SV-toelage toegekend van circa f 900,- per woning.

Het stadsvernieuwingsfonds

De definitie die de regering in haar stadsvernieuwingsbeleid hanteert luidt:

"Een zodanig geïntensiveerde aanpassing van het woon-werk-productie en leefmilieu (in de bebouwde kom van voor 1971) aan de huidige wensen en normen dat de thans nog aanwezige achterstand

sprongsgewijs wordt ingelopen, zulks ten bate van hen die in achterstandgebieden wonen werken en hun bedrijf uitoefenen. Onderhoud en beheer vallen daar dus buiten".

Het stadsvernieuwingsfonds (SV-fonds) is een brede doeluitkering met een grote mate van bestedingsvrijheid voor die gemeenten. Het SV-fonds kan worden gebruikt om het saldo tussen kosten en opbrengsten van stadsvernieuwingsactiviteiten te nivelleren. In het SV-fonds zijn in 1985 een aantal kleinere subsidies opgenomen zoals de subsidie voor verwerving van woningen van te slopen of te verbeteren woningen. Ook een deel van de verbeterersubsidies voor woningverbetering van vooroorlogse woningen in eigendom van bewoners of particuliere verhuurders zijn in het SV-fonds opgenomen. De gemeente kan zelf bepalen welke zaken uit het fonds worden betaald, zolang de besteding maar valt binnen de in de Wet stads en dorpsvernieuwing (WSDV) gestelde definitie van stadsvernieuwing. Gemeenten die veel bouwen in de bestaande stad geven hoge prioriteit aan de uitgaven die met de woningbouw samenhangen indien over de besteding van het stadsvernieuwingsfonds wordt besloten. In de periode 1989-1991 is aan 15% a 25% van de sociale huurwoningen in stadsvernieuwingsgebieden een bijdrage uit het SV-fonds toegekend van circa f 4.000,- per woning.

Lokatiesubsidie

De excessieve grondkosten van een sociale huurwoning voor een beperkt aantal lokaties buiten bestaand stedelijk gebied kunnen gemitigeerd worden door de toekenning van lokatiesubsidie. Het budget voor vereffening van excessieve grondkosten binnen bestaand stedelijk gebied is in het SV-fonds opgenomen.

Overige extra bijdragen

Andere mogelijkheden naast de kopkostensubsidies, de huurverlagingstoeslag, het stadsvernieuwingsfonds en de locatiesubsidie, om tegemoet te komen aan extra kosten zijn:

- subsidies voor voorzieningen bij woonruimte voor minder-validen;
- bijdragen uit het gemeentefonds bij woonruimte voor bejaarden;
- bijdragen voor voorzieningen aan bejaardenwoningen;
- bijdragen voor restauratie van monumenten (in geval van verbouw);
- bijdragen voor de exploitatie van niet-woonbestemmingen bij complexen met gemengde bestemmingen.

BIJLAGE 3 DE VERANTWOORDING

De bestedingsvoorwaarden uit het NKS (artikel 89) bieden de gemeenten volledige vrijheid de middelen te besteden ten behoeve van de bouwkosten en niet alleen ten behoeve van excessieve bouwkosten. De regeling spreekt in dit verband over: "in verband met de bouw gemaakte kosten". Daarnaast hebben de gemeenten de vrijheid de hoogte van de bijdrage te bepalen. De regeling is duidelijk: "steeds ter hoogte van door dat gemeentebestuur bepaalde bedragen".

Het Normkostensysteem

Op voet van de Regeling geldelijk steun huurwoningen normkostensysteem (RGSHN) diende een rechtstreekse gemeente een fonds in te stellen hetwelk werd gevoed met de jaarlijks toe te kennen kopkosten. Uit dit fonds kon de gemeente bijdragen ineens toekennen aan sociale huurwoningen. De gemeente diende jaarlijks voor 1 september rekening en verantwoording af te leggen over de bestedingen uit het fonds in het voorafgaande jaar, alsmede de in het fonds aanwezige kasmiddelen op 31 december van het voorafgaande jaar (dit in verband met de spaarmogelijkheid voor de gemeente). Deze rekening en verantwoording diende vergezeld te gaan van een accountantsverklaring, waaruit bleek dat de middelen van het fonds juist zijn besteed. Zolang niet werd voldaan aan de bepalingen van de RGSHN werd de uitbetaling van de kopkosten opgeschort en indien de spaargrens was overschreden werd het teveel gespaarde in mindering gebracht op de eerstvolgende uitbetaling. Aan de regeling was als bijlage toegevoegd een model accountantsverklaring alsmede een protocol behorende bij bedoelde accountantsverklaring.

De marktsector

Om voor woningen in de gesubsidieerde marktsector hogere bouwplaatskopkosten binnen bestaand stedelijk gebied te compenseren stelde het rijk subsidiebudgetten beschikbaar die door gemeenten aan bouwers van woningen uitgekeerd kunnen worden. De regeling gold alleen voor de 52 rechtstreekse NKS-gemeenten. De wijze van verantwoording voor bouwplaatskopkosten in de marktsector was analoog aan die van de sociale huursector.

Het BWS

Op voet van het BWS krijgt een budgetbeherende gemeente een budget toegekend voor toeslagen voor plaatselijk verschillende omstandigheden. Uit dit budget kan de gemeente een bijdrage ineens toekennen aan gesubsidieerde woningen, en standplaatsen alsmede vrije-sector woningen en standplaatsen. Ook hier dient de gemeente voor 15 september over het voorafgaande jaar een verantwoordingsverslag in te dienen, welk verslag eveneens vergezeld dient te gaan van een accountantsverklaring opgesteld volgens een bijbehorend protocol. In het BWS zijn deze modellen als bijlage toegevoegd. Het BWS kent de bepaling dat indien op 31 december van het voorafgaande jaar meer dan 50% van het toegekende budget voor plaatselijk verschillende omstandigheden wordt gespaard, het teveel gespaarde zal worden verrekend met het eerstvolgende toe te kennen budget. Voorts kan op grond van de verklaring van de accountant worden besloten tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van de toekenning van een budget.

B I J L A G E 4

HET NIEUWBOUWPROGRAMMA IN DE PERIODE 1994-1998 VOLGENS VROM, CONFORM DE TREND-
BRIEF, UITGESPLITST NAAR

* BINNEN EN BUITEN BESTAAND STEDELIJK GEBIED (BSG NIET-BSG) EN

* PRIJSKLASSE (<F.140.000, F.140.000 - 200.000, >f200.000)

1994	Totaal	%	<140	%	140-200	%	>200	%
Landelijk	95,0	100,0	33,0	34,7	44,0	46,3	18,0	18,9
BSG	27,2	100,0	12,0	44,1	10,2	37,5	5,0	18,4
Niet-BSG	67,8	100,0	21,0	31,0	33,8	49,9	13,0	19,2
1995	Totaal	%	<140	%	140-200	%	>200	%
Landelijk	100,0	100,0	29,0	29,0	52,0	52,0	19,0	19,0
BSG	27,2	100,0	10,0	36,8	12,0	44,1	5,2	19,1
Niet-BSG	72,8	100,0	19,0	26,1	40,0	54,9	13,8	19,0
1996	Totaal	%	<140	%	140-200	%	>200	%
Landelijk	102,0	100,0	23,0	22,5	59,0	57,8	20,0	19,6
BSG	27,0	100,0	8,0	29,6	13,0	48,1	6,0	22,2
Niet-BSG	75,0	100,0	15,0	20,0	46,0	61,3	14,0	18,7
1997	Totaal	%	<140	%	140-200	%	>200	%
Landelijk	100,0	100,0	18,0	18,0	61,0	61,0	21,0	21,0
BSG	27,0	100,0	6,0	22,2	15,0	55,6	6,0	22,2
Niet-BSG	73,0	100,0	12,0	16,4	46,4	63,0	15,0	20,5
1998	Totaal	%	<140	%	140-200	%	>200	%
Landelijk	90,0	100,0	12,0	13,3	56,0	62,2	22,0	24,4
BSG	25,0	100,0	4,0	16,0	15,0	60,0	6,0	24,0
Niet-BSG	65,0	100,0	8,0	12,3	41,0	63,1	16,0	24,6

(aantal woningen x 1.000)

Bijlage 5



c.k. = concentratiekern
 g.g. = grote gemeente
 s.g. = stadsgewesten

| tesamen de stadsgewesten