

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1993-1994

22 150

Subsidiebeleid

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 1993

Hierbij doe ik U toekomen **het heroverwegingsrapport «Subsidies kopkosten en regiokopkosten»**.¹ In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1994. Het regeringsstandpunt over het rapport is bijgevoegd.

De Minister van Financiën,
W. Kok.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Regeringsstandpunt inzake het heroverwegingsrapport «Subsidies kopkosten en regiokopkosten»

Mede op grond van het onderzoek heb ik besloten het instrument van de kopkosten voor de komende jaren te handhaven. Om de effectiviteit van het kopkosteninstrument te verbeteren, in vooral de middeldure woningbouwsector, stel ik de volgende aanpassingen voor.

Ten eerste wil ik de omvang van het kopkostenbudget koppelen aan een (normatief bepaald) deel van de te realiseren woningbouwprogramma's van goedkope (sociale) en middeldure woningen in bestaand stedelijk gebied. Ten tweede stel ik voor, dat de voeding van het kopkostenbudget voor middeldure woningen wordt beperkt tot met name bestaand stedelijk gebied van de VINEX-stadsgewesten.

Ten aanzien van de kopkosten voor de ingrijpende woningverbetering zijn geen aanpassingen voorgesteld.

Op deze wijze doe ik recht aan de prioriteitsstelling die in de Trendbrief is gesteld en sluit de wijze van subsidiëring aan op die van het Besluit woninggebonden subsidies 1995.

Per saldo levert de aanpassing van het kopkosteninstrument, samen met een programma-aanpassing als gevolg van de Trendbrief, een verlaging van de begroting op van f 102 miljoen in 1997 op verplichtingenbasis en f 113 miljoen op kasbasis.

Vooruitlopend op de bevindingen uit het heroverwegingsrapport zijn de door mij wenselijk geachte aanpassingen van het kopkosteninstrument reeds verwerkt in de ontwerp-begroting 1994.

Ik ga in het vervolg van mijn brief eerst in op de belangrijkste conclusies van het heroverwegingsonderzoek. Daarna kom ik tot de overwegingen die leiden tot de door mij aangebrachte wijzigingen. Tenslotte ga ik in op de verdere vormgeving van het kopkosteninstrument en op de budgettaire effecten.

1. De belangrijkste conclusies uit het heroverwegingsrapport

De belangrijkste conclusie uit het heroverwegingsrapport «Subsidies kopkosten en regiokopkosten» is dat een instrument als de kopkosten noodzakelijk is om de realisering van de juiste woningen op de juiste plaats mogelijk te maken.

Verder wordt in het onderzoek geconstateerd dat de doelstelling actueel is, het kopkosteninstrument – in vooral de sociale sector – tot de beoogde volume-effecten op de juiste plaatsen heeft geleid en dat vervanging van het kopkosteninstrument door andere regelgeving of grotere marktwerking niet doelmatiger blijkt. Wel blijkt uit het onderzoek dat de effectiviteit van het instrument kan worden vergroot door een gerichtere inzet bij woningen in de middeldure sectoren.

Uit het Heroverwegingsonderzoek «Subsidies kopkosten en regiokopkosten» komt naar voren dat met kopkostensubsidies een naar locatie en prijsklasse gewenst gedifferentieerd woningaanbod kan worden bevorderd. Hiermee kan de essentie van de kopkostensubsidie worden getypeerd als een instrument waarmee de werking van de markt kan worden gecorrigeerd als dit met het oog op ruimtelijke of volkshuisvestelijke doelstellingen wenselijk wordt geacht.

In het rapport worden een aantal besparingsvarianten uitgewerkt. De doelmatigheidsvariant (een verdere verlaging van de normbedragen voor kopkosten) en de financieringsvariant (uitgaan van een ander instrument

danwel uitgaan van de marktwerking) blijken weinig impulsen te geven voor een nadere aanscherping van het kopkosteninstrument.

De programmavariant en de gebiedsvariant blijken bij de beschrijving van de effecten een effectiviteitsverbetering te geven en bovendien goed aan te sluiten bij het VINEX-beleid en de kabinetsreactie in de zogenoemde Trendbrief.

Mijn voorstel is dan ook het instrument van de kopkosten te handhaven en, rekening houdend met de bouwopgave en de kabinetsreactie op het Trendrapport Volkshuisvesting 1992, de effectiviteit van het instrument aan te scherpen door een koppeling aan te brengen met het woningbouwprogramma in bestaand stedelijk gebied en voor wat betreft de middeldure sector de kopkostensubsidies te beperken tot vrijwel alleen de VINEX-stadsgewesten.

2. Overwegingen voor effectiviteitsverbetering

De belangrijkste taakstelling in de Trendbrief is de reductie van het woningtekort van 3,5% in 1995 naar 2% in het jaar 2000. Daarbij worden door het kabinet twee prioriteiten gesteld die voor de kopkostensubsidie relevant zijn en bijsturing noodzakelijk maken, namelijk:

- ruimtelijk vanuit het VINEX-beleid namelijk het aanbod op de juiste plaats, dat wil zeggen nieuwbouw in en aan de stad bij voorkeur in bestaand stedelijk gebied;
- volkshuisvestelijk vanuit de toegenomen vraag een aanbod van voldoende middeldure woningen.

De consequentie is een sterk kwalitatieve verschuiving in het woningbouwprogramma door meer woningbouw in bestaand stedelijk gebied en veel meer in de middeldure sector (koop of huur).

De effectiviteit van de kopkostensubsidies voor sociale huurwoningen blijkt groot. Een fors bouwvolume is gerealiseerd op uiteenlopende locaties. Bij de begroting 1993 is voor wat betreft de funderingskopkosten al een geografische inperking doorgevoerd tot alleen sociale huurwoningen binnen bestaand stedelijk gebied. Een verdere inperking door ook de regiokopkosten te beperken tot bestaand stedelijk gebied van de sociale sector, zo blijkt uit de effectbeschrijving van de gebiedsvariant, leidt bij de uit te sluiten gebieden tot ongewenste huurgevolgen hetgeen ook weer een opwaartse druk op het IHS-budget tot gevolg zal hebben.

Bij de middeldure woningen, zo blijkt uit de kabinetsreactie op de Trendbrief, is het een noodzaak middeldure woningen in bestaand stedelijk gebied te realiseren. Uit de effectbeschrijving van de gebiedsvariant blijkt dat de kopkostensubsidies het meest tot hun recht komen als deze alleen worden verstrekt ten behoeve van de locaties met de meeste prioriteit. Door kopkostensubsidie toe te kennen aan vooral middeldure woningen in verstedelijkte gebieden zal (gewenste) duurdere nieuwbouw gestimuleerd worden met als gevolg een gedifferentieerd woonmilieu en bevordering van de doorstroming. Kortom het klimaat van de binnensteden verbetert.

Een nadere geografische inperking tot bestaand stedelijk gebied van alleen VINEX-locaties ligt dan ook voor de hand. Om de negatieve effecten van het uitsluiten van bestaand stedelijk gebied buiten de VINEX-stadsgewesten zoveel mogelijk uit te sluiten dient voor een beperkt aantal woningen daarbuiten eveneens een kopkostensubsidie beschikbaar te zijn.

Bij de programmavarianten is onderzocht wat de effecten zijn van het uitsluiten van de middeldure woningbouwsector (gemotiveerd door de geringe effectiviteit in het verleden) en wat de effecten zijn van een inperking tot normatieve aantallen woningen in de sociale sector en middeldure woningen. Uitsluiten van de middeldure sector leidt tot gevolgen die haaks staan op de beleidsintenties die in de Trendbrief zijn verwoord.

Door uit te gaan van een normatief bepaald deel van het programma woningen in de sociale sector en middeldure woningen worden budgethouders gedwongen prioriteiten te stellen bij het verstrekken van de subsidies. Subsidies die worden gegeven aan niet-prioritaire woningcategorieën of lokaties gaan ten koste van de effecten van subsidies voor categorieën of lokaties met veel prioriteit.

Bovendien sluit een normatieve benadering van de aantallen goed aan op de door mij gewenste veranderingen van het Besluit woninggebonden subsidies per 1 januari 1995.

Met de invoering van het Besluit woninggebonden subsidies in 1992 is voor de ingrijpende voorzieningen een gelijk subsidieregime als voor de nieuwbouw van woningen (dus ook voor de kopkosten) vastgesteld. De kopkostensubsidie voor ingrijpende voorzieningen zijn voor wat betreft de aantallen gebaseerd op de vastgestelde behoefte. In de praktijk blijkt de realisatie echter achter te lopen met die van de eerder vastgestelde programma's. Dit is voor mij de reden om over te gaan tot een verlenging van de programmaperiode. De verwachting is dat dit ook zal leiden tot een grotere effectiviteit van de beschikbaar gestelde gelden.

3. Een nadere vormgeving van het kopkosteninstrument

De kabinetsreactie op de Trendbrief en de structuurwijziging die mij voor het Besluit woninggebonden subsidies voor ogen staat geven mij, mede op grond van de hiervoor genoemde overwegingen aanleiding het volgende voor te stellen.

Ter zake de voeding van het kopkostenbudget voor de woningen in de sociale sector en voor de ingrijpende voorzieningen stel ik voor de huidige subsidiemethodiek te handhaven met een directe koppeling aan de bouwopgave binnen bestaand stedelijk gebied.

Voor de middeldure woningen stel ik voor de kopkostensubsidies geografisch in te perken tot grotendeels de VINEX-stadsgewesten met eveneens een directe koppeling aan de bouwopgave binnen bestaand stedelijk gebied.

Dit betekent concreet dat bij de voeding van het kopkostenbudget wordt uitgegaan van:

- voor de funderingskopkosten een normatief bepaald aandeel (90%) van het programma sociale huurwoningen binnen bestaand stedelijk gebied;
- voor de regiokopkosten (90%) een normatief bepaald aandeel van het programma woningen in de sociale sector en het programma ingrijpende voorzieningen binnen en buiten bestaand stedelijk gebied;
- voor de bouwplaatskopkosten een normatief bepaald aandeel (90%) van het programma woningen in de sociale sector binnen bestaand stedelijk gebied;
- voor de bouwplaatskopkosten een normatief bepaald aandeel (45%) van het programma middeldure woningen binnen bestaand stedelijk gebied van alleen de VINEX-stadsgewesten. Dit normatief bepaalde aandeel middeldure woningen is opgehoogd (10%) voor een beperkt aantal woningen binnen bestaand stedelijk gebied buiten de VINEX-stadsgewesten.

– voor de bouwplaatskopkosten voor de ingrijpende voorzieningen uit te gaan van de vastgestelde aantallen volgens de behoefte.

Vooruitlopend op de wijzigingen die ik met de invoering van het Besluit woninggebonden subsidies beoog, stel ik voor de budgetten aan de budgethouders als één budget ter beschikking te stellen en samen te voegen met de overige budgetten die in het kader van het Besluit woninggebonden subsidies 1995 aan budgethouders worden toegekend.

Voor wat betreft de besteding van de budgetten door de budgethouders is de verwachting dat door gerichte toelichting en tijdige voorlichting van het rijk op de voedingsmotieven van het kopkostenbudget de besteding door budgethouders vrijwel geheel overeenkomstig de voedingsmotieven plaats zal vinden.

In het kader van een algehele evaluatie van het BWS zal het bestedingsgedrag van de budgethouders ter zake van de kopkosten aan de orde komen en eventueel aanleiding zijn toekomstige budgetten aan te passen.

4. De budgettaire effecten

Sinds de begroting 1993 zijn een aantal maatregelen genomen met betrekking tot het kopkostenbudget:

- de verhoging van het bouwprogramma op basis van de trendbrief en de wijzigingen met betrekking tot de gewenste differentiatie van het bouwvolume naar binnen en buiten bestaand stedelijk gebied en prijsklassen;
- de gewijzigde subsidiemethodiek in verband met de introductie van het BWS '95;
- de geografische inperking ten aanzien van het programma middeldure woningen tot binnen bestaand stedelijk gebied van de VINEX-stadsgewesten.

De verplichtingen en de uitgaven zullen als gevolg van bovengenoemde wijzigingen in 1997 f 102,4 miljoen respectievelijk f 112,7 miljoen lager uitvallen. Een en ander wordt in onderstaande tabel inzichtelijk gemaakt.

De besparing op de verplichtingen en de uitgaven van de kopkosten (x f 1 mln.)

	1994 ¹	1995	1996 ²	1997
Begroting 1993				
verplichtingen ³	288,6	274,9	267,4	259,5
uitgaven	238,8	237,6	233,0	232,9
Ontwerp-begroting 1994				
verplichtingen ³	206,0	200,0	176,7	157,1
uitgaven	239,7	175,3	20,2	120,2

¹ De uitgaven 1994 hebben betrekking op het programmajaar 1993. De beleidsmatige effecten zoals weergegeven in deze brief leiden – gegeven de gehanteerde kassleutels – niet tot besparingen in de uitgaven in 1994.

² Daling in de uitgaven 1996 en 1997 worden mede veroorzaakt door de introductie van het BWS waarin een gewijzigde kassleutel is opgenomen.

³ De verplichtingen betreffen de budgetten van de respectieve programmajaren.

Tenslotte merk ik nog op dat vooruitlopend op de bevindingen uit het heroverwegingsrapport de door mij wenselijk geachte aanpassingen van het kopkosteninstrument reeds verwerkt zijn in de ontwerp-begroting 1994.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
E. Heerma