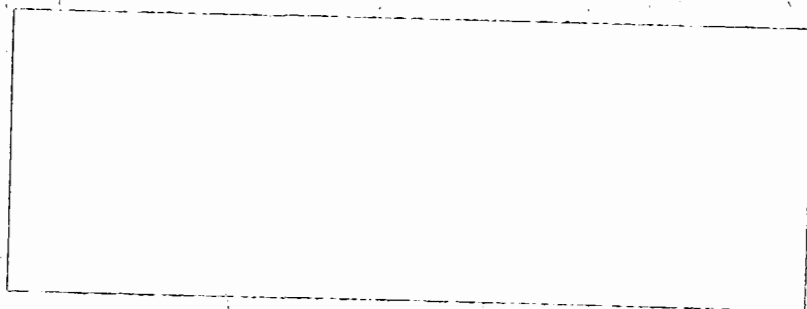


SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

ADVIES

INZAKE HET HUUR- EN SUBSIDIEBELEID



UITGAVE VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

1973, no. 18 — 16 november 1973

(Verschijnt ten minste maandelijks)

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

ADVIES

INZAKE HET HUUR- EN SUBSIDIEBELEID

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN
VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDERING

INHOUD

	pag.
I. Inleiding	5
II. Probleemstelling	6
1. Algemeen	6
2. Opvattingen van de werkgroep-Hartog	8
3. Standpunt van de regering	17
III. Beoordeling	17
1. Uitgangspunt	17
2. De berekening van de hoogte van de exploitatiehuur	18
3. De wijze van subsidiëring	21
4. Restitutie van de subsidie	25
5. Eigen woningen	26
6. Budgettaire gevolgen	27
IV. Conclusies	28

Bijlagen I t/m VI

's-Gravenhage, 16 november 1973

I. INLEIDING

Bij brief van 19 april 1972 heeft u de Raad om advies gevraagd inzake het huur- en subsidiebeleid (bijlage I).

De directe aanleiding tot de adviesaanvraag was de aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegezonden Nota Volkshuisvesting waarin het beleid van de regering met betrekking tot de volkshuisvesting nader is geconcretiseerd. In hoofdstuk 2 van deze nota wordt uitvoerig ingegaan op het huur- en subsidiebeleid (bijlage II). Een belangrijk gegeven hierbij is het op 1 februari 1972 door de werkgroep-Hartog uitgebrachte interimrapport over de vraag of voor de toekomst de financiële steunverlening van overheidswege via de woning dient te worden geleid (objectieve subsidiëring) of rechtstreeks afgestemd dient te zijn op de specifieke omstandigheden van de bewoner (subjectieve subsidiëring). Dit interimrapport is als bijlage bij genoemde nota opgenomen (zie bijlage III bij het onderhavige advies). In het interimrapport is tevens de vraag aan de orde gekomen of de gebruikelijke kostprijsberekening van woondiensten wel juist is.

In december 1972 heeft de werkgroep-Hartog een tweede rapport uitgebracht bevattende een verdere uitbouw van de gedachtengang van de werkgroep (bijlage IV).

In de brief van 19 april 1972 wordt de adviesaanvraag toegespitst op een zestal beleidsvoornemens van de regering, t.w.:

1. het per een nader te bepalen datum - te denken ware aan 1 januari 1973 - voor nog te bouwen woningen afschaffen van de geldende objectsubsidies;
2. het met ingang van dezelfde datum van kracht doen worden van een systeem van conditionele objectieve subsidies met afspraken voor perioden van telkens tien jaar;
3. het tegelijk met de maatregelen bedoeld onder 1 en 2 bekendmaken van een algemeen systeem van individuele huursubsidies, dat echter pas effectief wordt op het onder 5 bedoelde tijdstip;
4. het met ingang van de eerstvolgende jaarlijkse huurverhoging voor de bestaande woningen aanpassen van de huurverhoging aan de trend van de nieuwbouwhuren;
5. het op een nader te bepalen tijdstip tussen 1 januari 1973 en 1 januari 1975 voor de woningen uit de voorraad doorvoeren van een extra huurverhoging van 20% om de aansluiting te bewaren met de nieuwbouwhuren, die door het wegvallen van de objectieve subsidie eveneens 20% hoger worden;
6. het voorkomen van tijdelijke liquiditeitstekorten, die uit het systeem voortvloeien, door wijziging van de leningsvoorwaarden van de rijksleningen voor de woningwetbouw - neerkomend op een systeem van oplopende annuïteiten - en het ten behoeve van nader aan te geven groepen van exploitanten geven van garanties voor door hen zelf op de kapitaalmarkt aan te trekken leningen met zodanige voorwaarden.

Ten aanzien van de onder punt 5 bedoelde huurverhoging wordt aangetekend dat van de Raad met name een oordeel wordt verwacht inzake de datum welke voor doorvoering het meest opportuun kan worden geacht, alsmede over de eventuele invloed op de loonontwikkeling.

Ter voorbereiding van zijn advies heeft de Raad ingesteld een Commissie Huur- en Subsidiebeleid, welke als volgt werd samengesteld: prof. dr. F. de Roos (voorzitter), drs. C. Th. A. Bennebroek, A. P. Buur, drs. A. van Dorssen, drs. B. J. van Enst 1), S. J. van Eykelenburg, prof. dr. C. Goedhart, D. H. Grasman, H. M. de Groodt, drs. V. Halberstadt, drs. J. Huige, W. Kok, jhr. mr. G. O. J. van Tets en drs. L. B. E. Vonk.

Van de zijde van de woningbouwcorporaties werden aan de commissie toegevoegd: drs. B. G. A. Kempen en drs. P. M. van Onna.

Als ministeriële vertegenwoordigers woonden de vergaderingen bij: drs. S. N. Eisma en C. J. M. Zaayer (Financiën), mr. J. W. G. Floor en dr. F. L. G. Slooff (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), A. L. A. Meijers (Sociale Zaken).

Uit de adviesaanvraag blijkt dat de voorstellen vervat in de Nota Volkshuisvesting, zowel aan de Sociaal-Economische Raad als aan de Raad voor de Volkshuisvesting zijn voorgelegd. Daarbij is niet duidelijk aangegeven hoe de taakverdeling tussen deze beide instanties is gedacht. De Raad heeft zich op het standpunt gesteld dat van hem met name een oordeel verwacht werd over de algemene sociale en economische aspecten van de voorgenomen beleidsmaatregelen. Typische volkshuisvestingsvraagstukken zijn slechts in de beschouwingen betrokken voor zover dit in verband met een goede begripsvorming noodzakelijk was.

De beleidsvoornemens in de Nota Volkshuisvesting hebben in de eerste plaats betrekking op normale huurwoningen (woningwetwoningen en particuliere huurwoningen). Dit neemt niet weg dat de gedachten ernaar uitgaan om ook voor eigen woningen de hoogte van de subsidie af te stemmen op de omstandigheden van de eigenaar-bewoner.

II. PROBLEEMSTELLING

I. Algemeen

De regering is van oordeel dat de financiële steunverlening van de overheid onder de huidige omstandigheden een te algemeen karakter heeft gekregen. Bij de op de woning gerichte aanpak van het probleem komt naar de regering meent het sociale aspect in de verdrukking 2).

Onderstaande, aan de Nota Volkshuisvesting ontleende tabel 1 geeft aan hoe bij de achtereenvolgende door het Centraal Bureau voor de Statistiek gehouden woningbehoefte-onderzoeken in 1964, 1967 en 1970 de spreiding voor de huurquoten 3) was.

Uit deze tabel volgt dat in 1970 van alle huishoudens en alleenstaanden 82% een huurquote hadden van 15% of minder en 18% een huurquote van 16% of hoger. Daarbij valt op dat na een daling van het percentage huishoudens en alleenstaanden met een huurquote kleiner dan 16%, dit percentage in de periode 1967-1970 weer is toegenomen. Een aan de Raad verstrekte nadere specificatie toont vervolgens aan dat huurquoten van 16% en hoger vooral voorkomen bij de laagste inkomensgroepen (minimuminkomen in 1971 gemiddeld f 8.359) (tabel 2) 4).

1) Later vervangen door de heer F. W. M. Vloemans.

2) Nota Volkshuisvesting, Kamerstuk Zitting 1971-1972, 11784, nr. 1, pagina 25.

3) Huurquote bij deze onderzoeken: huur in procenten van het beschikbare inkomen, d.i. bruto-inkomen (incl. vakantie-uitkering en kinderbijslag) minus loon- en inkomstenbelasting en premies A.O.W. en sociale verzekeringen. Pensioenpremie (ook werkgeversaandeel) wordt tot inkomen gerekend.

4) Tabel 2 heeft betrekking zowel op huurwoningen als op eigen woningen, uitgaande van huurwaarde inkomstenbelasting. Dit kan enige vertekening van het beeld opleveren. In verband hiermede is in bijlage V een uitsplitsing over huurwoningen en eigen woningen gegeven.

TABEL 1 - Huishoudens en alleenstaanden naar huurquote

Huurquote in procenten	Huishoudens en alleenstaanden in % van het totaal		
	1964	1967	1970
minder dan 6	15	12	15
6 t/m 10	45	39	41
11 t/m 15	<u>24</u>	<u>26</u>	<u>26</u>
minder dan 16	84	77	82
16 t/m 20	8	12	10
21 en hoger	<u>8</u>	<u>11</u>	<u>8</u>
	100%	100%	100%

TABEL 2 - Spreiding van de huurquoten in 1970

Huurquote in procenten	Beschikbaar jaarinkomen (van het hoofd) in guldens						Aantal huishoudens en alleenstaanden	
	7000	7000/ 10000	1000/ 13000	13000/ 16000	16000/ 19000	19000 en meer	in %	totaal
minder dan 6	6,9	11,6	14,4	18,6	18,4	27,9	14,9	376.800
6 t/m 10	19,0	32,9	45,5	51,3	56,8	52,4	40,6	1.022.400
11 t/m 15	<u>26,8</u>	<u>34,9</u>	<u>29,5</u>	<u>22,7</u>	<u>19,0</u>	<u>14,4</u>	<u>26,1</u>	658.600
minder dan 16	52,7	79,4	89,4	92,6	94,2	94,7	81,6	
16 t/m 20	22,3	13,2	7,4	5,0	3,7	3,9	10,4	262.000
21 en hoger	<u>25,0</u>	<u>7,4</u>	<u>3,2</u>	<u>2,4</u>	<u>2,1</u>	<u>1,4</u>	<u>8,0</u>	200.400
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
	504.400	502.800	616.800	276.200	311.400	308.600		2.520.200
onbekend								<u>1.279.800</u>
totaal								3.800.000

TABEL 3 - Ontwikkeling van de huursubsidies (huur- en eigen woningen) voor de jaren 1972 t/m 1980 bij ongewijzigd beleid (in mln.gld.)

	1973	1974	1975	1976	1980
Woningwetsector	405	495	630	775	1.115
Overige gesubsidieerde bouw	<u>380</u>	<u>480</u>	<u>555</u>	<u>615</u>	<u>780</u>
	785	975	1.185	1.390	1.895
Aanvullende huursubsidies	115	135	155	180	300

Volgens de Nota Volkshuisvesting kan uit het voorgaande worden geconcludeerd dat het huur- en subsidiebeleid voor het overgrote deel van de bevolking huurquoten tot gevolg heeft welke duidelijk liggen beneden de algemeen als redelijk beschouwde quote van $1/6$ à $1/7$ van het inkomen, terwijl het juist de financieel zwaksten zijn die relatief veel van hun inkomen aan huur moeten betalen, hetgeen wijst op een in sociaal opzicht niet bevredigende werking van het systeem.

Een tweede aspect dat bij de oordeelsvorming in de Nota Volkshuisvesting een rol speelt is dat het h. i. vanuit financieel oogpunt aanbeveling verdient het huidige huur- en subsidiebeleid te herzien. Met de subsidiëring van de nieuwbouw zijn zeer grote bedragen uit de schatkist gemoeid. Bedroeg in 1968 het totale subsidiebedrag f 215 mln., voor 1972 is dit bedrag reeds opgelopen tot meer dan het drievoudige (f 670 mln.), terwijl voor 1976 wordt geraamd dat de subsidies circa f 1.570 mln. zullen gaan bedragen 1). Op grond hiervan wordt gesteld dat op de huidige manier voortgaande, het systeem zichzelf onmogelijk maakt. Dit klemmt temeer, daar ingevolge het voorgaande een groot deel van deze bedragen terecht komt bij groepen die uit sociaal oogpunt deze niet in de eerste plaats nodig hebben, terwijl anderzijds, ondanks deze kostbare maatregelen, de nieuwbouwhuren voor vele woningzoekenden redelijkerwijs niet betaalbaar zijn.

De oorzaak van de huidige hoge subsidies dient gezocht te worden in de voortgaande inflatoire ontwikkeling. Bij de gangbare - ook door de overheid in haar huur- en subsidiemaatregelen gevolgde - kostprijsberekening van woondiensten wordt onvoldoende rekening gehouden met de als gevolg van de inflatie hogere opbrengsten van de woondiensten die in latere jaren door de woning zullen worden geproduceerd. Een tweede element is dat de geldgevers de laatste jaren in toenemende mate bij de hoogte van de rente rekening zijn gaan houden met geldontwaarding. Naast de stijging van grond- en bouwkosten leidt ook de gestegen rente tot hogere kostprijshuren en daarmee gepaard gaande hogere subsidies.

Het voorgaande in aanmerking genomen, komt de regering tot twee vragen 2):

1. ervan uitgaande dat voor een groter of kleiner deel van de bevolking de kostprijs huur van woondiensten - wat dat dan ook zij - te hoog is, dient dan de financiële steun van de overheid geleid te worden via de woning of rechtstreeks te worden afgestemd op de specifieke omstandigheden van de bewoner?
2. is de gebruikelijke kostprijsberekening van woondiensten wel juist? Wordt niet ten onrechte geen rekening gehouden met de waardeontwikkeling van de resterende in de woning "opgeslagen" toekomstige woondiensten?

De eerste vraag is wat de materiële inhoud betreft voorgelegd aan de reeds in de inleiding genoemde werkgroep-Hartog. In het door deze werkgroep uitgebrachte interimrapport wordt eveneens ingegaan op het vraagstuk van de kostprijsberekening van woondiensten. De gedachten van de werkgroep gaan in de richting van de zgn. dynamische kostprijs. Daar dit begrip van doorslaggevend betekenis blijkt te zijn voor de wijze waarop het huur- en subsidieprobleem kan worden benaderd, is het gewenst er nader op in te gaan.

2. Opvattingen van de werkgroep-Hartog

A. Dynamische kostprijs huur

a. Uitgangspunten

Bij de berekening van de dynamische kostprijs huur van woondiensten wor-

- 1) Tweede rapport van de werkgroep-Hartog, Kamerstuk Zitting 1972-1973, 11784, nr. 2, pagina 50. In het bedrag voor 1976 zijn - in tegenstelling tot de bedragen voor 1968 en 1972 - de specifieke objectsubsidies t.b.v. bejaardentehuizen, krotopruiming en de bijdragen ineens aan woningcorporaties niet opgenomen.
- 2) Nota Volkshuisvesting, Kamerstuk Zitting 1971-1972, 11784, no. 1, pagina 25, 26.

den twee uitgangspunten aanvaard 1):

1. het in de woning geïnvesteerde nominale vermogen dient tijdens de exploitatie van de woning te worden teruggewonnen. Zelfs in een tijd waarin de rente door voortgaande inflatie zeer hoog is, dient de tegen deze rente berekende contante waarde van de nettohuuropbrengsten 100% van de stichtingskosten te zijn;
2. bij herstel van een evenwichtige woningmarkt, dus op langere termijn gezien, zal het algemene huurniveau de invloed ondervinden van de stichtingskosten 2) van nieuw te bouwen woningen, verschillen in woongenot, in de ruimste zin genomen, daarbij in aanmerking nemende 3).

b. Huidige systeem

Volgens de thans voor vrijwel alle huurwoningen vigerende regeling wordt afhankelijk van de hoogte van het renteniveau door de overheid een bepaald percentage van de stichtingskosten vastgesteld dat als bruto-opbrengst uit exploitatie (huur en subsidie te zamen) mag worden gecalculeerd. Dit percentage, dat de laatste jaren ongeveer 10% heeft bedragen, stelt de kostprijs huur voor en geldt als een maximum, dat in de praktijk echter veelal niet volledig wordt bereikt.

Sedert het vervallen van de rentefaciliteiten welke verbonden waren aan woningwetwoningen, wordt voor de berekening van de contante waarde van de nettohuuropbrengsten uitgegaan van de nominale rente waarin een zekere inflatie is verdisconteerd.

De hiervoor bedoelde berekeningswijze is in feite gebaseerd op een gelijkblijvende nettohuur in de loop van de exploitatieperiode. Geen rekening wordt gehouden met een - uit hoofde van inflatie - voortdurende stijging van de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen en met een dienovereenkomstige stijging van het algemene huurniveau. Ervan uitgaande dat de huren van bestaande woningen worden aangepast in verband met de stijgende kostprijs huren, zal in de praktijk bij de huidige wijze van huurberekening in het algemeen de contante waarde van de nettohuuropbrengsten van een woning hoger uitkomen dan 100% van de nominale stichtingskosten. Daarbij doet zich de mogelijkheid voor dat deze uitkomst, te zamen met de compensatie voor het inflatie-effect die in de rente is begrepen, hoger is dan hetgeen noodzakelijk zou zijn om het aanvangskapitaal tegen het inflatie-effect te beschermen.

1) Nota Volkshuisvesting, Kamerstuk Zitting 1971-1972, 11784, no. 1, pagina 140.

2) Volgens het advies van de Raad van 4 juni 1965 inzake het huur- en subsidiebeleid, pagina 5, kunnen de stichtingskosten als volgt worden omschreven:

A. Kosten van het bouwterrein

- a. kosten van de grond
- b. bijkomende kosten bij aankoop van de grond
- c. vergoedingen en schadeloosstellingen
- d. kosten van het bouwrijp maken van de tot bouwterrein bestemde grond

B. Bouwkosten

- a. kosten van bouwkundige werken
- b. kosten van installaties
- c. kosten van voorzieningen op het bouwterrein buiten de gebouwen
- d. bijkomende uitvoeringskosten en opslagen

C. Bijkomende kosten

- a. honoraria en dergelijke
- b. kosten wegens overheidsheffingen
- c. kosten voor het verkrijgen van bouwkredieten
- d. kosten van bodemonderzoek
- e. verzekeringen
- f. interest

3) Vgl. het advies van de Raad inzake de omvang van de jaarlijkse huurverhogingen van 14 juni 1968, pagina 10.

c. Het door de werkgroep-Hartog voorgestane systeem

De werkgroep-Hartog is van oordeel 1) dat de aanvangshuur van nieuw te bouwen woningen zodanig dient te worden gesteld dat bij een gemiddelde huurstijging welke overeenkomt met de ontwikkeling der stichtingskosten, de contante waarde van de nettohuuropbrengsten bij de heersende markt-rente gelijk is aan de stichtingskosten. Dit is conform het hierboven weer-gegeven uitgangspunt sub a. Daarbij wordt aangenomen dat in deze rente over het nominale vermogen naast een vergoeding voor uitgestelde con-sumptie (i. c. de reële rente) in beginsel tevens een vergoeding voor ver-wachte algemene inflatie is opgenomen. Dit houdt in dat ervan wordt uit-gegaan dat in een tijd van voortgaande inflatie de op grond van de vervan-gingswaarde noodzakelijke extra fondsvorming plaatsvindt bij de geldgever. Deze dient zijn boven de reële rente uitgaande extra opbrengsten te reser-veren ten einde de koopkracht van zijn vermogen intact te houden.

Voorts is de werkgroep-Hartog 2) van mening dat de woningexploitant een nominaal rendement dient te maken van 1 à $1\frac{1}{2}\%$ boven de rente van goud-gerande waarden. Gezien de marktverhoudingen stelt de werkgroep dit rendement op $8\frac{1}{2}\%$.

Verwacht wordt dat in de eerste exploitatiejaren van een woning nauwelijks sprake zal zijn van een merkbare veroudering van de woning. Op grond hiervan wordt aangenomen dat de huren van nieuw gebouwde woningen, waarvan de totale exploitatieperiode wordt geschat op 50 jaar, de eerste tien exploitatiejaren de huren van kwalitatief vergelijkbare nieuwbouw-woningen zullen volgen en daarna elk jaar 2% achterblijven bij de huur-stijging van vergelijkbare nieuwbouw. Zou deze relatieve huurddaling gelijkmatig zijn verdeeld over de gehele geschatte exploitatieperiode, dan zou de gemiddelde relatieve huurddaling $1\frac{1}{2}\%$ per jaar bedragen. Bij een veronderstelde stijging van de stichtingskosten van in kwaliteit gelijk-blijvende woningen van gemiddeld 6% per jaar, zal de gemiddelde jaar-lijkse huurstijging over de gehele levensduur van de woning dan circa $4\frac{1}{2}\%$ zijn. Aannemende dat de overige exploitatiekosten 3) in het eerste jaar 1,7% van de stichtingskosten zijn en stijgen overeenkomstig de effectieve huurstijging, dus met gemiddeld $4\frac{1}{2}\%$ per jaar, betekent dit bij een rende-ment van $8\frac{1}{2}\%$ per jaar een aanvangshuur van 6,4% van de stichtingskosten 4). Deze beginhuur van 6,4% op kostprijsbasis (excl. subsidie) blijkt aanmer-kelijk lager te liggen dan de beginhuur op kostprijsbasis welke bij het huidige systeem wordt gehanteerd (ca. 10% van de stichtingskosten). In zijn tweede rapport komt de werkgroep-Hartog gedeeltelijk terug op de gemaakte veronderstellingen zonder dat dit overigens de uitkomst wezen-lijk verandert. De werkgroep is nl. tot de conclusie gekomen dat het per-centage van de overige exploitatiekosten voor het eerste jaar op 1,5% i.p.v. 1,7% dient te worden gesteld. Daartegenover moet de jaarlijkse stijging hoger worden gesteld, nl. op $1\frac{1}{4}\%$ boven de jaarlijkse stijging van de stichtingskosten, i. c. $7\frac{1}{4}\%$. De aanvangshuur wordt door de werkgroep-Hartog op 6,4% gehandhaafd, hetgeen mogelijk wordt gemaakt door de te garanderen huurstijging op ca. $6\frac{1}{2}\%$ (i. p. v. 6%) te brengen. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat deze uitkomst, die een stijging van de stichtingskosten met ten minste $6\frac{1}{2}\%$ impliceert in beginsel niet consistent is met de aangenomen stijging van de overige exploitatielasten, die ten gevolge van de veronderstelde relatie niet $7\frac{1}{4}\%$, maar $7\frac{3}{4}\%$ zou moeten bedragen.

1) Interimrapport werkgroep-Hartog, Kamerstuk Zitting 1971-1972, 11784, no. 1, pag. 141 t/m pag. 143.

2) Tweede rapport van de werkgroep-Hartog, Kamerstuk Zitting 1972-1973, 11784, no. 2, pag. 25.

3) Dit zijn:

a. uitgaven voor onderhoud, beheer, belastingen, assurantie e.d.

b. voorzieningen voor risico's als leegstand, constructiefouten, onvoorziene veroudering etc.

4) 1,7% plus de 50-jarige annuïteit behorende bij een rente van $8\frac{1}{2}\% - 4\frac{1}{2}\% = 4\%$.

Ook bij een dynamische kostprijshuurberekening op basis van een kortere exploitatieperiode dan de 50 jaar waarvan hierboven wordt uitgegaan, kan de aanvangshuur op 6,4% van de stichtingskosten worden gehandhaafd. Dit hangt hiermede samen dat wanneer bijv. wordt uitgegaan van een exploitatieperiode van 30 jaar, het niet meer noodzakelijk is te reserveren voor onvoorziene veroudering 1). Verwacht mag worden dat eventueel in latere jaren te verrichten investeringen, welke het gevolg kunnen zijn van o. a. onvoorziene veroudering of woningverbetering, in de periode na 30 jaar kunnen worden terugverdiend. Bovendien kan worden uitgegaan van een restwaarde van de woning in het 30e jaar (van 15% van de stichtingskosten in dat jaar).

De werkgroep komt in zijn tweede rapport tot de conclusie dat de in tweede instantie gegeven benaderingswijze de voorkeur verdient. De periode waarover de investeerder zijn investeringsbeslissing moet overzien, wordt aldus aanmerkelijk verkleind en een eventuele beslissing betreffende woningverbetering wordt meer doorzichtig. Daarenboven wordt voor de overheid de periode waarin opgekomen moet worden voor een huurgarantie in gelijke mate verkort.

d. Huuraanpassing

Door de werkgroep-Hartog wordt in haar tweede rapport geconstateerd dat de aanvangshuren, berekend op basis van de door de werkgroep voorgestelde methode van kostprijshuurberekening, aansluiten bij c. q. lager zijn dan een aanmerkelijk deel van de door objectieve subsidies verlaagde huren van in 1972 en 1973 op de markt komende woningen. Dit laat onverlet dat het verschil tussen het gemiddelde huurniveau van de woningwetwoningen, berekend naar de voorstellen van de werkgroep en het algemene huurniveau op basis van het huidige huur- en subsidiestelsel (aanvangshuur ca. 5,3% van de stichtingskosten) ca. 20% bedraagt.

Wordt overgegaan tot de methode van dynamische kostprijshuurberekening - en wordt daarbij de objectieve subsidie afgeschaft - dan is, ten einde een knik in het huurpatroon te voorkomen, een algemene huuraanpassing van 20% noodzakelijk. Wel dient rekening te worden gehouden met de hierboven vermelde verschillen in aanvangshuren van de nieuwste nog objectief gesubsidieerde woningen.

De na de algemene huuraanpassing nog resterende verschillen in huur tussen de afzonderlijke woningen onderling, die niet gebaseerd zijn op kwaliteitsverschillen, kunnen via het bestaande systeem van huurharmonisatie worden weggewerkt. Voorts is het gewenst, ten einde te voorkomen dat opnieuw niet gerechtvaardigde verschillen in huur ontstaan, dat ook de oudere woningen in de toekomst de trend van de huren in de nieuwbouw volgen. Uiteraard met inachtneming van de veroudering van de woningen.

e. De huurstijgingsgarantie

Zoals onder c is aangegeven, zal in de gedachte van de dynamische kostprijs de aanvangshuur van nieuw te bouwen woningen zodanig dienen te worden gesteld dat, gegeven een aan de ontwikkeling der stichtingskosten gekoppelde gemiddelde huurstijging, de contante waarde van de nettohuuropbrengsten bij de bestaande marktrente gelijk is aan de stichtingskosten. Op grond van de hierna te bespreken, door de overheid af te geven garantie op basis van deze aanvangshuur en deze huurstijgingsverwachting, zal dan uit woningexploitatie een rendement worden verkregen dat gelijk is aan de marktrente in de sfeer van het onroerende goed.

De mogelijkheid is echter niet uitgesloten dat zich tijdens de exploitatie van de woning ontwikkelingen voordoen, op grond waarvan mag worden

1) De overige exploitatiekosten dalen hierdoor van 1,5% naar 1,2% van de stichtingskosten.

aangenomen dat de hierboven genoemde huurstijgingsverwachting niet zal worden gerealiseerd. Dit zal tot uiting komen in een exploitatieoverschot uit huuropbrengsten, hoger of lager dan het overschot hetwelk op grond van de dynamische kostprijsberekening mag worden verwacht. Met andere woorden, de mogelijkheid is aanwezig dat de "realiseerbare" huuropbrengsten niet gelijk zullen zijn aan de "verwachte" huuropbrengsten. De term "realiseerbare" huuropbrengsten is door de werkgroep met opzet gekozen omdat het hierbij niet gaat om de feitelijke huuropbrengsten - het micro-economische huurrisico w. o. leegstand blijft nl. voor de woningexploitant - maar om de met inachtneming van bepaalde veronderstellingen onder normale omstandigheden haalbare huur zoals deze voortvloeit uit de jaarlijks algemeen toe te stane huurverhogingen. Deze toe te stane huurverhogingen dienen overeen te stemmen met de trendmatige ontwikkeling van de huren van in kwaliteit gelijkblijvende nieuwbouwwoningen.

Een voor de woningexploitant t. o. v. de aannamen achterblijvende huurontwikkeling zal erop neerkomen dat deze een rendement verkrijgt dat lager zal zijn dan de kapitaalmarktrente in de sfeer van het onroerende goed. Op grond hiervan is de werkgroep van mening dat niet te ontkomen zal zijn aan een bepaalde vorm van huurstijgingsgarantie van de zijde van de overheid tegenover woningexploitanten. Een dergelijke garantieregeling kan worden gezien als het handhaven van een objectieve subsidie, zij het dat deze conditioneel wordt gemaakt. De conditioneel gemaakte subsidie zal volgens de voorstellen effectief worden wanneer de hierboven geschets- te, voor de woningexploitant ongunstige ontwikkeling van de huren zich voordoet. Dit kan een gevolg zijn van het feit dat door de overheid terwille van de door haar gewenste huurdruk een lage aanvangshuurprijs aan de exploitant wordt opgelegd c. q. de stijging van de stichtingskosten bij de raming ten achter blijft. Een huurontwikkeling die de aannamen overschrijdt komt volgens de voorstellen aan de verhuurder ten goede, aangezien hij ook de lasten van de dan sterkere inflatie draagt. De aan de conditionele subsidies te geven vorm zou deze kunnen zijn dat wanneer de op basis van de contante waarde berekende som van de "realiseerbare" huuropbrengsten over een bepaalde periode ten achter blijft bij de contante waarde van de som van de "verwachte" huuropbrengsten over deze periode, een aanspraak van woningexploitanten op exploitatiesubsidie ontstaat. Gedacht wordt aan een periode van tien jaar, over welke periode een huurstijgingscontract tussen overheid en woningexploitanten wordt opgemaakt. Na afloop van deze tienjarige periode zal dan een nieuw huurstijgingscontract moeten worden opgesteld, waarbij zal moeten worden uitgegaan van een op de dan geldende marktrente gebaseerd rendement.

Zoals reeds sub c bleek, wil de werkgroep de te garanderen huurstijging nu op ca. $6\frac{1}{2}\%$ stellen. Zij is van mening dat hiermede geen onverantwoorde wissel op de toekomst wordt getrokken, in die zin dat de kans groot zou zijn dat door de overheid gedurende langere tijd voor deze garantie effectief zal moeten worden opgekomen. De werkgroep wijst erop dat in de laatste tien jaar de gemiddelde stijging van de stichtingskosten na correctie voor verbetering in kwaliteit ca. $7\frac{1}{2}\%$ per jaar beliep, terijl het gemiddelde van de laatste vijf jaar zelfs op bijna $8\frac{1}{2}\%$ lag. Uiteraard bestaat de mogelijkheid van een vermindering van de stijging van de stichtingskosten tot beneden $6\frac{1}{2}\%$, als gevolg waarvan de huurstijgingsgarantie effectief zou worden. Hierbij overweegt de werkgroep echter dat een dergelijk risico in zoverre slechts tijdelijk is, dat om de tien jaar een aanpassing van de huurstijgingsgarantie zal dienen plaats te vinden aan de inmiddels eventueel gewijzigde rentestand. Voorts zal alleen dan voor de huurstijgingsgarantie moeten worden opgekomen indien de gemiddelde realiseerbare huurstijging in de betrokken periode lager zou liggen dan de gegarandeerde huurstijging. De aanvankelijk ruime marge tussen de op de stichtingskostenstijging afgestemde feitelijke huurstijging en de gegarandeerde huurstijging verkleint het risico van het effectief worden van de huurstijgingsgarantie aanmerkelijk.

f. Budgettaire en financiële consequenties

De werkgroep-Hartog stelt voor via een gewijzigde kostprijshuurberekening voor nieuw te bouwen woningen en een gedifferentieerde huurstijging van maximaal 20% voor de woningvoorraad te komen tot een volledige afschaffing van de objectieve subsidies. Hieruit vloeit voort een vermindering van de toekomstige budgettaire lasten 1). Daartegenover staat evenwel voor de woningwetsector een verhoging van de behoefte aan leenkapitaal; de in totaal te financieren stichtingskosten blijven immers gelijk.

Bij het huidige systeem bedraagt de brutohuuropbrengst (d.w.z. initiële vraaghuur plus subsidie) 10% van de door de woningexploitant te financieren stichtingskosten. Bij het voorgestelde systeem vervalt de objectieve subsidie en bedraagt de initiële vraaghuur 6,4% van de te financieren stichtingskosten. Dit betekent dat in de eerste jaren de uit de exploitatie van woningen voortvloeiende nettohuuropbrengst geringer zal zijn dan thans het geval is, hetgeen gecompenseerd wordt door te verwachten en gegarandeerde hogere huuropbrengsten in latere jaren. Ten einde liquiditeitstekorten in de eerste jaren van de exploitatie te vermijden, zouden de leningsvoorwaarden op deze gewijzigde situatie moeten worden afgestemd. Voor de woningwetwoningen die geheel door de overheid worden gefinancierd, heeft dit geen probleem te zijn, aangezien de overheid die deze regeling oplegt, de corporaties moet financieren en derhalve aangepaste leningsvormen zal moeten creëren. De overige exploitanten incl. in bepaalde gevallen de woningcorporaties zullen of geldleningen moeten afsluiten met oplopende annuïteit, of, indien dit niet mogelijk is, bij moeten lenen. Berekeningen leren dat de periode van bijlenen bij de gehanteerde veronderstellingen tot + 18 jaar zal oplopen.

B. Subsidiesysteem

a. Algemeen

Zoals hiervoor onder A, sub c, reeds werd aangegeven, zal een aanvangshuur bepaald volgens de dynamische kostprijsberekening op basis van de hypothesen van de werkgroep-Hartog, 6,4% van de stichtingskosten bedragen, zonder dat een objectieve subsidie hoeft te worden verleend. Vergelijken met het gemiddelde huurniveau van woningwetwoningen op basis van het huidige huur- en subsidiestelsel betekent dit een gedifferentieerde huurverhoging van maximaal 20%. De verhoging van de aanvangshuren en deze huurverhoging zou m.n. voor minder draagkrachtige groepen een onaanvaardbare lastenverzwaring kunnen inhouden. De werkgroep is van mening dat hieraan is tegemoet te komen door tegelijkertijd met de afschaffing van het stelsel van objectieve woningsubsidiëring over te gaan op een algemeen systeem van individuele subsidiëring.

Voor een overschakeling van het stelsel van objectieve woningsubsidiëring naar het stelsel van individuele subsidiëring ziet de werkgroep-Hartog in hoofdzaak twee argumenten. In de eerste plaats is de werkgroep van mening dat het huidige stelsel van objectieve woningsubsidiëring door zijn algemene werking steeds minder aanvaardbaar wordt, naarmate de groep huurders groter wordt die geen of minder steun nodig heeft dan uit het objectieve stelsel voortvloeit. Daarbij gaat het niet alleen om de directe werking via de subsidiëring als zodanig, maar ook om de indirecte werking via de als gevolg van de objectieve subsidie ontstane algemene huurdruk. Dit bezwaar wordt nog geaccentueerd als aan de andere kant voor bepaalde financieel zwakke groepen de objectieve steun nog onvoldoende blijkt te zijn. Zouden om hieraan tegemoet te komen de objectieve subsidies worden verhoogd, dan zou dat tot gevolg hebben dat de groep huurders die de steun niet volledig nodig heeft, zich verder zou uitbreiden. Een

1) Afgezien van de grotere budgettaire lasten uit hoofde van de individuele subsidiëring (zie hierna onder B).

tweede argument om het objectieve stelsel af te schaffen ligt naar de mening van de werkgroep in het feit dat voorwaarde voor een evenwichtige woningmarkt is, dat het algemene huurniveau wordt bepaald door de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen.

De werkgroep acht de invoering van een stelsel van volledige individuele subsidiëring alleen zinvol als het een randverschijnsel blijkt te zijn. De werkgroep maakt in dit verband de volgende berekening.

Aangenomen mag worden dat het totale woningbestand voor ca. de helft uit na-oorlogse woningen bestaat. De gemiddelde woning is derhalve thans ca. 25 jaar oud. Rekening houdende met een gemiddelde relatieve huurdaling van $1\frac{1}{2}\%$ per jaar 1), betekent dit dat de huur van de gemiddelde woning van ca. 25 jaar globaal $\frac{6}{10}$ bedraagt van de huur van de nieuwste woningen. Uitgaande van een aanvangshuur van nieuw te bouwen woningen van 6,4% van de stichtingskosten komt dit neer op ca. 3,8% van de stichtingskosten van een nieuwbouwwoning.

Wanneer de stichtingskosten van een nieuwe woningwetwoning op ca. f 50.000 worden gesteld, zal het huurpeil van een gemiddelde woningwetwoning van 25 jaar derhalve globaal f 1.900 per jaar gaan bedragen. Uitgaande van een door de bewoner zelf te dragen huurlast van $\frac{1}{6}$ à $\frac{1}{7}$ van het belastbare inkomen, betekent het voorgaande dat de gemiddelde woningwetwoning van 25 jaar betaalbaar zal zijn voor inkomensgroepen met een belastbaar inkomen van ca. f 12.000 en hoger.

De werkgroep trekt hieruit de conclusie dat de invoering van de dynamische kostprijsberekening uit dien hoofde niet op bezwaren zal stuiten. Daarbij wordt echter aangetekend dat bij de berekening is uitgegaan van de veronderstelling dat een passende woning ook altijd op de gewenste plaats aanwezig is. Het is echter mogelijk dat bepaalde huurders vanwege het ontbreken van een passende woning genoodzaakt zijn onevenredig zware huurlasten in verhouding tot hun inkomen te aanvaarden. Voor dit soort gevallen acht de werkgroep een stelsel van individuele subsidiëring noodzakelijk; een dergelijke subsidiëring kan als een randverschijnsel worden beschouwd 2). Wat het te volgen systeem betreft kan naar de mening van de werkgroep aansluiting worden gezocht bij het bestaande stelsel van aanvullende individuele huursubsidies, omdat de methodiek welke aan dit stelsel ten grondslag ligt voor dit doel zeer geschikt wordt geacht.

b. Huidig systeem van aanvullende individuele huursubsidies

Volgens de thans geldende regeling wordt het huurbedrag dat de bewoner geacht wordt uit het inkomen te kunnen opbrengen gesteld op $\frac{1}{6}$ à $\frac{1}{7}$ van het naar de maatstaven van de loon- en inkomstenbelasting belastbare inkomen. Het hanteren van een dergelijke norm houdt derhalve in dat het recht op aanvullende individuele huursubsidie in hoofdzaak bepaald wordt door de verhouding huur/inkomen.

Het stelsel van aanvullende huursubsidies berust op de volgende uitgangspunten:

1. binnen bepaalde inkomensgrenzen wordt aan de bewoner een individuele steun gegeven als de huur van zijn woning naar bepaalde normen te hoog voor hem is;
2. de hierbij te hanteren huurnorm vormt een met het inkomen tot een bepaald maximum oplopend percentage van het inkomen;
3. het verschil tussen feitelijke huur en normhuur wordt niet ten volle vergoed;

1) Zie paragraaf 2, onder A, sub c.

2) Uit berekeningen in het tweede rapport van de werkgroep-Hartog blijkt dat de verdeling van de woningvoorraad over de inkomenscategorieën zo scheef is dat de individuele subsidie geen randverschijnsel meer kan worden genoemd.

4. de vergoeding vormt een met het stijgen van het inkomen afnemend percentage van het huurverschil;
5. voor inkomensgroepen met een inkomen beneden een bepaalde inkomensklasse - 1973: f 8.000-f 9.000 - wordt de normhuur afgestemd op die inkomensklasse.

Ter toelichting wordt vermeld dat uitgangspunt 3 berust op de veronderstelling dat een duurdere woning beter is, zodat het billijk is dat een gedeelte van het huurverschil door de huurder wordt gedragen. De uitgangspunten 2 en 4 berusten op het draagkrachtbeginsel. Uitgangspunt 5 berust op de overweging dat, als het inkomen lager zou zijn dan genoemde inkomensklasse, een hoge huurquote veelal meer een gevolg is van een laag inkomen dan van een hoge huur. In dergelijke gevallen dient de Algemene Bijstandswet te voorzien.

Wat het maximuminkomen betreft waarbij huurders nog in aanmerking kunnen komen voor een aanvullende individuele subsidie, geldt per 1 april 1973 een grens van f 20.000. Voor een nadere uitwerking van het huidige systeem van individuele huursubsidiëring zij verwezen naar de hierna volgende tabel 4.

Daarbij zij nog aangetekend dat de huidige regeling voor individuele huursubsidieverlening betrekking heeft op de volgende categorieën woningen:

- na 31 maart 1960 gebouwde en gesubsidieerde woningen;
- woningen waarvan in het kader van de huurharmonisatie de huren met meer dan 6% zijn verhoogd;
- woningen waarvan de huurprijs belangrijk is verhoogd als gevolg van ingrijpende verbetering van de woning.

c. Opvatting van de werkgroep-Hartog

Bij de door de werkgroep voorgestane wijze van berekening van de kostprijshuur zullen verschillen in markthuur voornamelijk het gevolg zijn van verschillen in kwaliteit. Wordt overgegaan tot een algemeen stelsel van subjectsubsidie, dat zowel oudere als nieuwere woningen omvat, dan verdient het naar de mening van de werkgroep aanbeveling dat verschillen in kwaliteit tot uiting komen in de per saldo door de bewoner te betalen huur. Het subsidiesysteem dient zodanig te zijn dat voor alle bewoners - dus ook voor de bewoners met een laag inkomen - met een woning van matige kwaliteit het wonen goedkoper wordt dan overeenstemt met de voor hen geldende normhuren. Daarentegen dienen bewoners die aanmerkelijk beter zijn gehuisvest dan gemiddeld het geval is, met hogere woonlasten dan de normhuren te worden geconfronteerd.

De werkgroep is van mening dat onder het huidige stelsel van aanvullende subsidiëring in de door de huurder uiteindelijk te dragen huurlasten kwaliteitsverschillen onvoldoende tot uitdrukking komen. Met name geldt dit voor de laagste-inkomensgroepen.

Ten aanzien van de maximuminkomensgrens waarbij nog een individuele subsidie kan worden verkregen, stelt de werkgroep-Hartog zich in haar tweede rapport op het standpunt dat, ten einde de subsidie nog enige reële betekenis te laten behouden, het verschil tussen feitelijke huur en normhuur voor ten minste 50% dient te worden gedubsidieerd 1).

De inkomensgrens waarbij maximaal nog subsidie kan worden verkregen, leidt de werkgroep af van de stichtingskostengrens van in 1972 gereedgekomen woningen, waarbij nog een objectieve subsidie was verleend, i. c. f 71.000. De daarbij behorende dynamische kostprijshuur bedraagt (6,4%) ca. f 4.500. Uitgaande van een maximumhuurquote van 1/6 kan de maximumgrens waarbij voor individuele subsidie in aanmerking wordt gekomen op een belastbaar inkomen van f 27.000 worden gesteld. Tevens vormt de genoemde huur van f 4.500 het maximumbedrag dat bij de bepaling van de subsidie als huur in aanmerking kan worden genomen.

1) In haar eerste rapport stelde de werkgroep-Hartog een afbraak van het subsidiepercentage tot een minimum van 10% voor.

TABEL 4 - Normen voor een algemeen stelsel van subjectsubsidies

Belastbaar inkomen (excl. kinderbijslag)	Voorstel		Huidig stelsel a)	
	Huurnorm als % van het inkomen	Subsidie- percentage	Huurnorm als % van het inkomen	Subsidie- percentage
lager dan 9.000	11	75	12,3	90
9.000 - 10.000	12	70	13,5	85
10.000 - 11.000	13	65	14,7	80
11.000 - 12.000	14	65	15,2	75
12.000 - 13.000	15	65	15,9	70
13.000 - 14.000	16	65	16,3	65
14.000 - 15.000	17	65	16,7	60
15.000 - 16.000	17	60	17	55
16.000 - 17.000	17	55	17	50
17.000 - 18.000	17	50	17	50
18.000 - 26.000 b)	17	50	niet meer van toepassing	

a) Zoals de regeling van kracht was van 1 april 1972-1 april 1973.

b) Bij een belastbaar inkomen, gelijk aan de hiervoor genoemde inkomensgrens van f. 27.000 is de subsidie nul. Echter ook bij een belastbaar inkomen van f. 26.000 is het verschil tussen normhuur en maximaal te subsidiëren huur zo gering, nl. f. 80, dat voor de subsidietabel dat inkomen als grens is aangehouden.

Wat de benedengrens betreft stelt de werkgroep voor een minimumnormhuur aan te geven waarbeneden geen subsidie meer wordt gegeven. Dit kan worden bereikt door uit te gaan van de fictie dat het inkomen van de huurder ten minste gelijk is aan het (gestelde) minimuminkomen.

De werkgroep heeft haar opvattingen neergelegd in een tabel, bevattende normen voor een algemeen stelsel van subjectsubsidies (tabel 4).

Tabel 4 is zo samengesteld dat voor gesubsidieerde inkomensklassen een woning met een jaarhuur van ca. f 1.600 bij toepassing van de voorgestelde normen een "prijs" heeft van 13 à 14% van het belastbare inkomen. Een structurele tendens tot daling van het aantal individueel te subsidiëren huurders, c. q. het subsidiebedrag, wordt gevormd door de groei van het reële inkomen. Ervan uitgaande dat de individuele subsidies steeds worden bijgesteld voor de opgetreden algemene prijsstijging gemeten aan de hand van het prijsverloop van de gezinsconsumptie - hetgeen per 1 april 1972 heeft plaatsgevonden - zal een voortgaande groei van het reële inkomen ertoe leiden dat een huurder in de loop der jaren in een hogere reële inkomensgroep komt en derhalve geconfronteerd wordt met een relatief hogere normhuur. De geleidelijke afbouw van het voorgestelde stelsel van subjectsubsidies ten gevolge van een reële inkomensontwikkeling geschiedt echter zeer langzaam.

C. De overgangsregeling

Invoering van het nieuwe systeem van huurprijsberekening zou een tweetal veranderingen in huurontwikkeling met zich brengen. In de eerste plaats zou bij de veronderstellingen waarvan is uitgegaan, de aanvangshuur van nieuwe woningen 6,4% van de stichtingskosten gaan bedragen. In de tweede plaats zou deze huur in de latere jaren in beginsel de trendmatige ontwikkeling van de huren van nieuwbouwwoningen gaan volgen.

1. Een aanvangshuur van 6,4% van de stichtingskosten houdt in dat de huren van nieuwe woningwetwoningen 20% hoger zullen liggen dan die van de bestaande woningwetwoningen. Het nieuwe systeem van kostprijsberekening zal echter worden toegepast voor nieuw te bouwen woningen. Bij een ver-

onderstelde gemiddelde bouwtijd van 1 à 2 jaar zullen dus pas na deze periode de eerste nieuwbouwwoningen waarvoor het nieuwe systeem van kostprijsberekening zal gelden, op de markt verschijnen met huren die 20% hoger zullen liggen dan die van woningen die nog met rijkssteun het jaar daarvoor gereed kwamen. De werkgroep is van oordeel dat op dat moment ook de overige huren met maximaal 20% zullen moeten worden verhoogd. Tegelijkertijd zal dan het nieuwe systeem van volledig individuele subsidiëring dienen te worden ingevoerd.

De werkgroep merkt op dat de sociale implicaties welke uit de extra algemene huurverhoging van 20% kunnen voortvloeien en die op grond van het voorgaande eerst na ca. twee jaar voelbaar worden, beperkt zullen blijven. In dit verband wordt in het bijzonder gedacht aan huurders met een zodanig lage huurquote, dat deze ook na de huurverhoging volgens de nieuwe normen niet in aanmerking zullen komen voor een individuele subsidie. De periode van 1 à 2 jaar zal immers voldoende zijn om het bestedingspatroon, dat waarschijnlijk mede gebaseerd is op de huidige lage huurlasten, aan te passen aan de in de toekomst te verwachten - echter ten opzichte van het inkomen nog steeds redelijke - huurlasten.

2. De huren in het nieuwe systeem zullen de trendmatige ontwikkeling van de huren van nieuwbouwwoningen volgen. Momenteel worden in het kader van de jaarlijkse huurverhoging de huren van de bestaande woningvoorraad met 6% per jaar aangepast. Het is de werkgroep echter gebleken dat de huurstijging van gesubsidieerde nieuwbouw momenteel groter is dan de genoemde 6%-huurstijging.

Om te voorkomen dat de discrepantie tussen de huren van de nieuwste woningen en de bestaande voorraad tijdens de overgangsfase nog verder toeneemt, stelt de werkgroep voor dat op de eerstvolgende huurverhogingsdatum na de afschaffing van de objectieve subsidies, de huren van woningen mogen - en voor zover het nog gesubsidieerde woningen betreft moeten - stijgen met de gemiddelde huurstijging van bijv. woningwetwoningen van de laatste drie jaar. Hierbij dient uiteraard de huurstijging die het gevolg is van de kwaliteitsstijging in die drie jaar buiten beschouwing te worden gelaten.

3. Standpunt van de regering

De regering is van mening dat een woning dient te worden beschouwd als een economisch en sociaal goed dat op de markt wordt gebracht voor de economische prijs die het moet opbrengen om geproduceerd en in stand gehouden te worden, maar dat degenen die deze prijs niet kunnen opbrengen daarbij te hulp moeten worden gekomen 1).

De door de werkgroep-Hartog geformuleerde voorstellen sluiten naar het oordeel van de regering zeer goed aan bij het hierboven genoemde standpunt. Volgens de voorstellen van de werkgroep betaalt in beginsel iedereen bij een op de dynamische kostprijs afgestemde huur de economische prijs voor de woondiensten die hij ontvangt. Daarnaast wordt de hoogte van de subsidie direct afgestemd op de bijzondere omstandigheden van de bewoner. De in de inleiding van dit advies genoemde beleidsvoornemens van de regering kunnen dan ook worden beschouwd als een eerste aanzet tot mogelijke realisering van de door de werkgroep-Hartog geformuleerde gedachten op het terrein van het huur- en subsidiebeleid.

III. BEOORDELING

1. Uitgangspunt

De beoordeling van een systeem van huurprijsbepaling en van huursubsidie-

1) Nota Volkshuisvesting, Kamerstuk Zitting 1971-1972, 11784, nr. 1, pagina 14.

verlening dient naar het oordeel van de Raad plaats te vinden aan de hand van een aantal algemene criteria. Als zodanig kunnen worden gesteld:

- a. Het systeem moet sociaal aanvaardbaar zijn, in die zin dat ook lagere-inkomensgroepen goed gehuisvest moeten kunnen worden tegen verantwoorde huurquoten.
- b. Er mag geen verspilling plaatsvinden van gemeenschapsgelden.
- c. Het systeem mag niet te ingewikkeld zijn, waardoor allerlei uitvoeringsmoeilijkheden zouden ontstaan en de uitvoeringskosten te hoog zouden worden.
- d. Het systeem dient een voldoende mate van flexibiliteit te hebben.
- e. De budgettaire consequenties dienen aanvaardbaar te zijn.

De Raad is van mening dat in het licht van deze criteria het huidige systeem van huurprijsbepaling en van huursubsidieverlening op een aantal essentiële onderdelen niet voldoet. Zo leidt de huidige wijze van kostprijshuurberekening tot een zodanig ecart tussen de kostprijs huur van de nieuwbouw en de vraaghuur van de bestaande woningvoorraad dat overbrugging daarvan door subsidiëring (objectsubsidies) een aanmerkelijke last betekent voor de overheidsfinanciën. Daarbij komt dat ondanks deze omvangrijke objectsubsidies van woningen een groot aantal bewoners en vooral ook woningzoekenden met een huurprijs wordt geconfronteerd die een relatief groot beslag legt op het gezinsbudget. Hieraan wordt sedert 1 juli 1970 weliswaar tegemoetgekomen door de mogelijkheid van toekenning van aanvullende rijkssteun welke is afgestemd op de individuele omstandigheden van de bewoners (subjectsubsidies), maar de indruk bestaat dat deze regeling te beperkt is 1). Anderzijds brengt het huidige systeem van objectsubsidies in de woningbouw mee dat overheidsmiddelen bij wijze van steunverlening toevloeien aan personen die daarop, gelet op de hoogte van hun inkomen, geen aanspraak kunnen maken, hetgeen niet in overeenstemming is met de uitgangspunten sub b en sub e.

Ten slotte is het gevolg van de huidige methode van kostprijshuurberekening een aanvangsopbrengst van woningen die tot aanmerkelijke inflatiewinsten kan leiden, in het bijzonder bij een voortgaande inflatie en dienovereenkomstige huurstijgingen. Terugdringen van deze aanvangsopbrengsten van woningen tot een meer aanvaardbare hoogte is mede van belang voor een beter inzicht in de duurte van het wonen en in het kader van de inflatiebestrijding in het algemeen.

Op grond van het bovenstaande acht de Raad het dringend gewenst dat de mogelijkheid wordt onderzocht om te komen tot een ander systeem van huurprijs- en huursubsidiebepaling dat beter aansluit op de aangegeven uitgangspunten.

2. De berekening van de hoogte van de exploitatiehuur

De werkgroep-Hartog stelt zich op het standpunt dat de exploitatiehuur van nieuw te bouwen woningen in feite zodanig zou dienen te worden bepaald dat, rekening houdend met een op basis van de ontwikkeling van de stichtingskosten te verwachten gemiddelde huurstijging, de contante waarde van de nettohuuropbrengsten bij de heersende marktrente gelijk is aan de stichtingskosten. Daarbij wordt aangenomen dat, bij voortgaande inflatie, in de marktrente naast een vergoeding voor uitgestelde consumptie (i. c. de reële rente) een compensatie zit voor de geldontwaarding. Laatstbedoeld element in de marktrente is dan bedoeld om de koopkracht van het in de woning gestoken vermogen in stand te houden.

1) Deze regeling geldt vanaf 1 juli 1971 behalve voor huurders van woningen waarvoor na 31 maart 1960 overheidssubsidie is verleend, ook voor huurders die in het kader van de huurharmonisatie dan wel uit hoofde van een ingrijpende woningverbetering, een onevenredig groot gedeelte van het inkomen aan huur besteden.

Uitgaande van deze gedachte komt de werkgroep-Hartog - bij bepaalde veronderstellingen met betrekking tot de exploitatieperiode en veroudering van de woning, het verloop van de stichtingskosten en van de overige exploitatiekosten, de rentestand en het rendement - tot een huurprijs aan het begin van de exploitatieperiode van 6,4% van de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen, hetgeen inderdaad aanmerkelijk lager is dan het thans veelal als uitgangspunt voor de vaststelling van de aanvangshuur genomen percentage van 9 à 10 van de stichtingskosten.

Het voorstel van de werkgroep-Hartog is nu deze berekeningsmethode vast te leggen in een systeem van huurprijzbepaling, waarbij woningexploitanten tegenover een beperking van de hoogte van de aanvangshuur van nieuw te bouwen woningen een garantie van overheidswege krijgen voor een jaarlijkse huurstijging gedurende de exploitatieperiode.

Hoewel de onderliggende gedachte waarvan de werkgroep-Hartog uitgaat, t.w. het zodanig vaststellen van de exploitatiehuur van nieuw te bouwen woningen dat inflatiewinsten worden voorkomen, kan worden onderschreven, heeft de Raad tegen de wijze waarop de werkgroep-Hartog deze gedachte uitwerkt en in een formeel systeem wil vastleggen een aantal fundamentele bezwaren.

Een eerste punt is dat, daar het systeem van de werkgroep-Hartog betrekking heeft op een toekomstige periode, bepaalde veronderstellingen moeten worden gemaakt over het toekomstige verloop van een aantal voor de huurvaststelling relevante grootheden. Ook afgezien van de wijze waarop dit door de werkgroep in concreto wordt gedaan - waarop de Raad niet nader zal ingaan - geeft dit aan het systeem een wat kunstmatig en ook weinig flexibel karakter. Zo moet een veronderstelling worden gemaakt omtrent de te verwachten inflatiegraad, tot uitdrukking komende in de aanname van een stichtingskostenstijging per jaar in de eerstkomende tijd, hetgeen via de koppeling huurverhoging-trend stichtingskostenstijging leidt tot de aanname van een jaarlijkse huurverhoging.

Het vastleggen van een dergelijke veronderstelling op zichzelf is - ongeacht de concrete inhoud die eraan wordt gegeven - zeker voor de centrale overheid, wier taak het toch is de inflatie zoveel mogelijk tegen te gaan, weinig aantrekkelijk. Maar niet alleen moeten bepaalde veronderstellingen worden gemaakt betreffende het toekomstige verloop van sommige grootheden, het door de werkgroep-Hartog voorgestelde systeem brengt tevens mede dat garanties moeten worden verstrekt door de centrale overheid dat de veronderstelde ontwikkelingen zich in de praktijk ook zullen realiseren, met dien verstande dat bij een achterblijven bijstortingen door de overheid zullen plaatsvinden. In feite creëert het systeem-Hartog voor de woningexploitant additionele risico's, die dan vervolgens weer door de overheid moeten worden weggenomen. Overigens dient te worden opgemerkt dat ook in het huidige systeem bij bedoeld achterblijven de overheid de financiële gevolgen draagt omdat een eenmaal verleend subsidiesysteem niet kan worden afgebroken.

De werkgroep-Hartog wijst erop dat het micro-economische huurrisico - uit hoofde van het bouwen van niet goed in de markt liggende woningen dan wel niet op de juiste plaats bouwen - voor rekening van de woningexploitant blijft. Dit neemt echter niet weg dat door de huurstijgingsgarantie in feite een bepaalde rente - de werkgroep spreekt van de gebruikelijke rente voor beleggingen in onroerende goederen - wordt gegarandeerd. In verband met het voorafgaande vraagt een deel van de Raad zich af of het wel juist is dat in het systeem van de werkgroep-Hartog de te garanderen "gebruikelijke rente" wordt gefixeerd op 1 tot 1½% boven het renteniveau van obligatieleningen van de Staat der Nederlanden. Dit deel van de Raad heeft de indruk dat het voorstel van de werkgroep-Hartog in sterke mate is afgestemd op de positie van de commerciële woningexploitanten en dat te weinig aandacht is geschonken aan de non profit instellingen werkzaam op het terrein van de volkshuisvesting, hoewel deze laatste toch het overgrote deel van de jaarlijkse produktie van gesubsidieerde huurwoningen verzor-

gen. Het andere deel van de Raad stelt hier tegenover dat obligatieleningen van de Staat der Nederlanden het laagste renteniveau hebben en dat het dus geenszins ongebruikelijk is dat bij kapitaalverschaffing ten behoeve van duurdere exploitatievormen van een hogere rentevoet wordt uitgegaan. Het is gewenst na te gaan of het, uitgaande van de grondgedachte van de werkgroep-Hartog, mogelijk is bepaalde modificaties aan te brengen in het door de werkgroep opgebouwde systeem, waardoor belangrijke aan dat systeem verbonden bezwaren, zoals deze hiervoor zijn uiteengezet, kunnen worden vermeden. In dit verband is de suggestie gedaan in de woningbouw het begrip "reële rente" te introduceren en de berekening van de aanvangshuur van nieuw te bouwen woningen te baseren op deze reële rente. Onder reële rente wordt verstaan de vergoeding voor de uitgestelde consumptie zonder dat erin is begrepen compensatie voor de geldontwaarding. Wordt uitgegaan van een reële rente, dan behoeft geen gebruik meer te worden gemaakt van het speculatieve element inzake de toekomstige huurontwikkeling, waaromtrent een bepaalde veronderstelling moet worden gemaakt. Bovendien vervalt de noodzaak van het verlenen aan de woningexploitant van een garantie voor een minimaal niveau van huurstijging (al dan niet met inbegrip van een extra rendement). Uitgaande van een reële rente wordt immers op basis van de stichtingskosten een exploitatiehuur berekend, terwijl de beveiliging tegen een zich daadwerkelijk voordoende inflatie ligt in de feitelijke huurontwikkeling, mits deze wordt bepaald door het verloop van de stichtingskosten.

Een moeilijkheid bij de toepassing van een dergelijk systeem is uiteraard dat tot dusver geen praktische ervaring is opgedaan. Er bestaat met name geen duidelijk inzicht in de hoogte van de reële rente. Dit kan pas ontstaan wanneer geïndexeerde annuïteitenleningen op de markt zouden komen, welke leningen trouwens nodig zouden zijn om de (particuliere) woningbouw, voor zover deze gebruik maakt van vreemd vermogen, te financieren. Het lijkt niet bij voorbaat uitgesloten dat institutionele beleggers leningsvormen zouden creëren waaruit de reële rente zou blijken. Men kan bijv. denken aan annuïteitenleningen waarbij de annuïteit jaarlijks wordt opgehoogd overeenkomstig het stijgingspercentage van de nieuwbouwhuren, rekening houdend met een verouderingsfactor. Denkbaar is ook dat de overheid bij het bepalen van de condities voor de financiering van de woningwetbouw begint met het hanteren van een reële rente en daarbij deze rente vaststelt op een bepaald niveau, waaruit dan dus tevens een bepaald niveau van de aanvangshuren voortvloeit, en het vervolgens aan de commerciële woningexploitanten en hun financiers overlaat zich daarbij aan te passen. De overheid treedt dan via de sector van de woningwetbouw in feite op als "price leader".

Uit het voorafgaande volgt dat het begrip reële rente nog tal van vragen oproept die zullen moeten worden onderzocht en opgelost voordat van een toepassen in de praktijk sprake kan zijn. Het hanteren van een reële rente in de sector van de woningbouw is dan ook zeker niet zonder meer mogelijk. Daarbij speelt ook een rol of invoering van een reële rente en een daarop afgestemde financieringswijze wel gewenst is vanuit een oogpunt van algemene inflatiebestrijding. Een deel van de Raad heeft principieel bezwaar tegen het toepassen van een reële rente in het kader van de woningexploitatie omdat dit de volkshuisvestingssector in een volstrekte uitzonderingspositie zou plaatsen. Dit deel is bovendien van mening dat het gebruik van een reële rente vermoedelijk tot zwaardere lasten leidt voor overheid en huurder dan in de huidige situatie het geval is.

De Raad heeft zich niet begeven in de concrete becijferingen, noch van het systeem zoals dit door de werkgroep-Hartog wordt aangegeven, noch van een systeem dat gebaseerd zou worden op de reële rente. De Raad is van mening dat, welk systeem uiteindelijk ook zou worden gekozen, nader overleg met alle betrokken partijen noodzakelijk is om te komen tot bepaling van de daarbij in aanmerking te nemen relevante grootheden en de cijfermatige vaststelling daarvan.

3. De wijze van subsidiëring

Of de exploitatiehuren van nieuw te bouwen woningen worden berekend op basis van de door de werkgroep-Hartog voorgestelde methode, dan wel op basis van een andere methode, die eveneens het verkrijgen van inflatie-winsten bij woningexploitatie wil voorkomen, de hoogte van de huur aan het begin van de exploitatieperiode zal naar de indruk van de Raad een orde van grootte hebben van $6\frac{1}{2}$ à 7% van de stichtingskosten (dit afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen). Dit impliceert - ervan uitgaande dat het (gesubsidieerde) aanvangshuurniveau in de woningwetsector, zoals door de werkgroep-Hartog is gesteld, thans 5,3% bedraagt - dat wanneer men tot afschaffing van de objectsubsidies in de woningbouw zou willen overgaan, nog een aanmerkelijke verhoging van het gemiddelde huurpeil nodig zal zijn. De werkgroep-Hartog stelt in verband hiermede in concreto voor om tijdig voordat de woningen waarvan de huren volgens de nieuwe methode zullen worden berekend, op de markt komen, een extra huurverhoging - afgezien van de huurverhoging op grond van de trend van de nieuwbouwhuren - door te voeren voor de woningen uit de voorraad. Op basis van de veronderstellingen waarvan zij uitgaat, stelt de werkgroep een huurverhoging ineens voor van 20%. Aangenomen mag worden dat ook een berekeningswijze van de aanvangshuren van nieuw te bouwen woningen op basis van een reële rente tot een aanmerkelijke huurverhoging voor de bestaande woningvoorraad zal moeten leiden. In de adviesaanvraag van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt, zoals uit de inleiding is gebleken, zeer in het bijzonder de aandacht van de Raad gevraagd voor de implicaties van een dergelijke huurverhoging, met name wat het tijdstip van invoering betreft en de eventuele invloed op de loonontwikkeling. De Raad kan zich verenigen met het uitgangspunt dat het algemene huurniveau wordt opgetrokken tot een huurprijs waarbij de exploitant op zijn in woningen geïnvesteerde vermogen naast een reële rente een vergoeding ontvangt voor de inflatie. De Raad is van mening dat in dat geval ook kan worden gesproken van een evenwichtige woningmarkt, een doelstelling welke in vroegere Raadsadviezen in het kader van het huurbeleid naar voren is gebracht. Voorwaarde voor een evenwichtige woningmarkt is dat er een verband bestaat tussen het algemene huurniveau en de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen. Objectsubsidies als algemeen systeem zullen dan niet meer nodig zijn. Hierbij speelt de overweging een rol dat naarmate uit hoofde van de stijgende welvaart het aantal huurders dat steun nodig heeft geringer wordt, een objectief stelsel van subsidiëring door zijn algemene werking steeds minder wenselijk wordt. De Raad is echter van oordeel dat afschaffing van de objectsubsidies in één keer en een daarmee gepaard gaande extra huurverhoging van 20%, zoals door de werkgroep-Hartog is voorgesteld, niet gewenst is. Hij vreest nl. dat van een dergelijke snelle beleidsombuiging een verstorende werking zou kunnen uitgaan voor wat betreft de continuïteit in de woningbouw, terwijl daarenboven een extra huurverhoging van 20% - ook al zou deze theoretisch niet voor compensatie in de lonen in aanmerking komen 1) - in het huidige inflatoire sociaal-economische klimaat tot spanningen zou kunnen leiden. In verband met het voorafgaande verdient het naar de mening van de Raad aanbeveling de afschaffing van de na de toepassing van de dynamische exploitatiehuur resterende objectsubsidies voor nieuw te bouwen woningen en de daarmee gepaard gaande huurverhoging voor het bestaande woningbestand over een langere periode te verdelen. Daarbij zijn verschillende methoden mogelijk. Een aantal leden denkt aan een geleidelijke afschaffing gedurende bijv. een periode van tien jaar. Dit zou derhalve inhouden dat, naast een huurverhoging welke voortvloeit uit de stijging van de bouwkosten, gedurende een tiental jaren een extra huurverhoging zou worden toe-

1) Zie advies van de Raad d.d. 17 maart 1972 inzake de loonindexering.

gepast van telkens 10% van het verschil tussen de dynamische kostprijsuur en het huidige huurpeil. Andere leden, die het door de werkgroep-Hartog gepresenteerde systeem van kostprijsberekening te theoretisch vinden, zouden als mogelijkheid naar voren willen brengen een bevrozing van de van kracht zijnde objectieve subsidietabel op het huidige niveau. In de toekomst zouden dan geen subsidieverhogingen uit hoofde van stijging van de bouw- en exploitatiekosten meer moeten worden toegepast. Een uitzondering wat dit betreft zou in de gedachtengang van deze leden moeten worden gemaakt voor fluctuaties in de rentestand, die overigens niet alleen subsidieverhogend maar ook subsidieverlagend kunnen werken. De te verwachten stijging van de bouwkosten heeft tot gevolg dat de betekenis van de objectsubsidies in de loop van de jaren vermindert en dat zij na verloop van tijd geheel kunnen worden afgeschaft.

Het afschaffen van de objectsubsidies als algemeen systeem en het optrekken van het algemene huurniveau dient naar de mening van de Raad gepaard te gaan met een uitbreiding van het stelsel van individuele subsidiëring van de huurder. Daarbij moet worden bedacht dat een stelsel van individuele subsidiëring in de praktijk alleen uitvoerbaar zal zijn wanneer het beperkt van omvang is. Ook de werkgroep-Hartog acht blijkens haar interimrapport een stelsel van volledig individuele subsidiëring alleen zinvol als het een randverschijnsel blijkt te zijn. Uit het tweede rapport van de werkgroep blijkt evenwel dat op basis van de resultaten van een onderzoek betreffende de bewoning van in 1970 gereedgekomen woningen, globaal kan worden afgeleid dat na doorvoering van de voorstellen van de werkgroep, t.w. afschaffing van de objectieve subsidies en invoering van de dynamische kostprijshuurberekening in 1976, 30 à 40% van de huurders van nieuwe woningen in de termen zal vallen van de door de werkgroep voorgestelde individuele subsidieregeling 1). De Raad is van oordeel dat bij de aantallen als hier bedoeld het individueel subsidiëren van huurders bezwaarlijk nog als randverschijnsel kan worden gezien. Ook met het oog hierop acht hij het gewenst - zoals reeds werd aangegeven - dat niet tot een onmiddellijke beëindiging van de objectieve subsidiëring in de woningbouw wordt besloten, maar wordt overgegaan tot een geleidelijke afbouw. Tegenover een stijging in de loop van de tijd van de huren uit hoofde van de geleidelijke afschaffing van de objectsubsidies, waardoor de huurquote toeneemt, staat dan een vergroting van het inkomen uit hoofde van de algemene welvaartsstijging, waardoor de huurquote weer wordt verlaagd; het uiteindelijke resultaat hangt af van de omvang van beide ontwikkelingen. Voor het overige zou de Raad zich willen aansluiten bij de normen voor een algemeen stelsel van subjectsubsidies, zoals deze in het tweede rapport van de werkgroep-Hartog worden voorgesteld (zie tabel 4 in hoofdstuk II van dit advies). Dit geldt ook voor het voorstel de door het departement in 1972 gevolgde methodiek van herziening van de tabel jaarlijks toe te passen. Dit houdt in dat de individuele subsidies steeds worden bijgesteld voor de opgetreden algemene prijsstijging. Een voortgaande reële groei van het inkomen zal ertoe leiden dat een huurder in de loop van de jaren in een hogere reële inkomensgroep komt en derhalve geconfronteerd wordt met een relatief hogere normhuur. Dientengevolge stroomt de gesubsidieerde huurder in de loop der jaren zeer geleidelijk door de tabel voor individuele subsidiëring heen. Opgemerkt wordt nog dat de individuele subsidieregeling een algemeen karakter heeft en dus in tegenstelling tot de tot dusver geldende regeling in beginsel betrekking heeft op alle huurders (uiteraard afhankelijk van hun inkomen en hun huurquote). Een vermindering van de frequentie van de te verlenen individuele huursubsidie zal nog kunnen worden bereikt door toewijzing van (voorshands nog objectief) gesubsidieerde woningen - dus met name bij mutaties in be-

1) Uitgedrukt in het totaal aantal huurwoningen (2½ mln.) bedraagt het aantal subjectief te subsidiëren eenheden 15 à 20%.

staande woningwet- en premiecorporatiewoningen - bij voorkeur aan hen die daardoor vallen beneden de huurnormen zoals deze zijn voorzien in het door de werkgroep-Hartog voorgestelde stelsel van subjectsubsidies. Ook al wordt in het hiervoren weergegeven standpunt van het objectief subsidiëren van woningen als algemeen geldend systeem afgestapt, wel dient naar de mening van de Raad de mogelijkheid te blijven bestaan om gerichte objectieve subsidies te verlenen. Dergelijke objectieve subsidies kunnen zich richten op bepaalde categorieën woningen, bijv. bejaardenwoningen en studentenhuisvesting, of worden afgestemd op het regionale beleid (krotopruiming).

Niet verenigen kan de Raad zich met de voorstellen van de minderheid die hierna aan het woord komt. Hij is nl. van mening dat deze er in feite op neerkomen dat de (objectief) gesubsidieerde woningbouw wordt gereserveerd voor de gemeenten en toegelaten instellingen (woningbouwcorporaties). Een op deze wijze elimineren van overige investeerders in gesubsidieerde woningen geeft een ongewenste monopoliepositie aan de corporaties die, daar zij over het algemeen lokaal zijn bepaald, niet of nauwelijks met elkaar in concurrentie kunnen treden. Bovendien wordt op deze wijze de gevarieerdheid van het aangeboden pakket woondiensten beperkt.

Een minderheid van de Raad bestaande uit een groot aantal leden beschouwt de hiervoor geformuleerde denkbeelden als modificaties van de voorstellen vervat in de Nota Volkshuisvesting, waarbij naar zijn oordeel sprake is van een overheersende rol van de economische aspecten van het huur- en subsidiebeleid. Dit deel van de Raad wil het huur- en subsidiebeleid in de eerste plaats benaderen vanuit het aspect van de huurders/bewoners, waarbij het individuele en maatschappelijke belang bij een goede volkshuisvestingssituatie en het "merit good" karakter van het wonen beter tot uitdrukking kan komen. In een periode van voortdurende prijsstijgingen van het pakket nieuwe huurwoningen, waardoor het algemene huurprijsniveau zou worden opgestuwd, is het naar de mening van dit deel noodzakelijk dat ten behoeve van het algemene huurprijsniveau aan twee voorwaarden wordt voldaan, namelijk dat de nieuwste woningwetwoningen van gemiddelde kwaliteit financieel toegankelijk worden voor het modale werknemersgezin en dat daardoor de huurprijzen van woningen uit de woningvoorraad door de werking van de huurharmonisatie eveneens binnen betaalbare grenzen blijven.

Voor het voeren van een huur- en subsidiebeleid heeft dit deel van de Raad de twee genoemde condities nader geconcretiseerd. Rekening houdende met de bestaande inkomensverdeling en met aanvaardbaar te achten huurquoten denkt dit deel, hoewel nader onderzoek gewenst blijft, aan een aanvangshuurprijs van de nieuwste woningwetwoningen van normale kwaliteit in de orde van 4,75% van de stichtingskosten 1). In dit verband spreekt dit deel van de zgn. volkshuisvestingsprijs. Door deze volkshuisvestingsprijs wordt het algemene huurprijsniveau bepaald dat dus lager is dan het huidige niveau van ca. 5,3% en aanzienlijk lager dan het niveau in de andere voorstellen, nl. ca. 6,4%. Deze standpuntbepaling impliceert dat de voorgestelde 20%-huurverhoging wordt verworpen, zowel in zijn eenmalige als in zijn meer geleidelijk uit te voeren versie.

Evenals via het inkomen en via de inkomensverdeling het huidige huurprijsniveau wordt benaderd, geven de toekomstige stijgingen van het vrij besteedbare inkomen in beginsel aan welke huurverhogingen in de komende

1) Gehanteerde gegevens:

- stichtingskosten f. 55.000;
- vrij besteedbaar inkomen van f. 1.100 per maand, ruwweg overeenkomende met een bruto-inkomen van f. 20.000 per jaar;
- huurquote 20% van het vrij besteedbare inkomen, identiek aan bijna 17% van het belastbare inkomen, exclusief kinderbijslag;
- de vraaghuur bedraagt dan bijna f. 220 per maand.

jaren vanuit volkshuisvestingsoogpunt aanvaardbaar zijn. Dit deel is dan ook van mening dat niet uitsluitend de stijging van de stichtingskosten bepalend mag zijn voor huurverhogingen.

Naast deze algemene afstemming van het huurbeleid op de koopkracht van de (modale) bewoners/huurders wil dit deel van de Raad een systeem van subjectieve subsidies gebruiken als een instrument voor meer specifieke ondersteuning van onvoldoende koopkracht van individuele bewoners/huurders. De werkingssfeer zou zich moeten uitstrekken tot alle huurwoningen, dus ook tot de oudere woningvoorraad. Door de nieuwbouwhuren in beginsel vanuit de inkomenssituatie te benaderen, is de verwachting gerechtvaardigd dat het aantal individueel te subsidiëren huurders en de noodzakelijke bedragen per huishouding beperkt kunnen blijven. Met het oog op de zeer hoge uitvoeringskosten, maar vooral met het oog op psychologische bezwaren en drempels in het gebruik van dit soort subsidies, is een beperking van het aantal gevallen waarin individueel wordt gesubsidieerd van groot belang. Op dit moment is over de samenstelling van een subsidietabel nog niet gesproken. Wel wil dit deel van de Raad reeds vaststellen dat de zgn. normatieve huurquoten voor de lagere en laagste inkomens duidelijk lager dienen te zijn dan voor de andere inkomensgroepen.

Pas in tweede instantie wil dit deel van de Raad het huur- en subsidiebeleid vanuit de positie van de woningexploitant benaderen. Met de door de werkgroep-Hartog aangegeven grondgedachte t.w. het komen tot een betere verdeling in de tijd van kosten en opbrengsten waarbij rekening wordt gehouden met verwachtingen over inflatoire prijsstijgingen, kan dit deel zich verenigen. Indien, ondanks alle onzekerheden en risico's die een calculatie voor een vijftigjarige periode met zich brengt, toch een uitspraak zou moeten worden gedaan met betrekking tot de hoogte van een exploitatiehuur aan het begin, dan acht dit deel het niet uitgesloten dat die exploitatiehuur ca. 7% van de stichtingskosten zal moeten gaan bedragen. Dit deel wenst evenwel te benadrukken dat voor een juiste bepaling van de relevante variabelen meer betrouwbare informatie beschikbaar moet zijn. Voor de woningexploitant rijzen er in dit verband twee problemen. Wanneer er geen passende maatregelen worden genomen ziet hij zich geplaagd tegenover verliezen in de exploitatie (opbrengsttekorten) en tegenover liquiditeitstekorten. De opbrengsttekorten ontstaan door het verschil tussen volkshuisvestingsprijs (4,75%) en exploitatiehuur (7%). Dit deel van de Raad wil deze tekorten bestrijden door het verlenen van objectieve subsidies. Indien de aan de exploitatiehuur ten grondslag liggende huurstijgingen langdurig hoger dan wel gelijk zouden zijn aan de werkelijk gerealiseerde huurstijgingen, dan zou deze objectsubsidieering voor de desbetreffende exploitatieperiode een permanent karakter krijgen. In het zo nodig permanent handhaven van objectieve subsidies ziet dit deel van de Raad belangrijke voordelen. Uit een oogpunt van flexibiliteit bijvoorbeeld is een te voeren beleid niet gebonden aan onzekere, voor een lange toekomst geprogrammeerde huurstijgingen, het kan adequaat reageren op sociaal-economische moeilijkheden, regionale en categorale differentiatie van het huur- en subsidiebeleid is eenvoudig te bewerkstelligen, terwijl ook invloed op het aanbod van woningen bij fluctuerende rente kan worden uitgeoefend. Voorts is het met behulp van objectsubsidies mogelijk de werkingssfeer van subjectsubsidies tot een randverschijnsel te beperken, hetgeen uit een oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid van belang is.

De liquiditeitstekorten zijn het gevolg van de methode van de exploitatiehuurberekening: in de eerste tientallen jaren blijven de nominale inkomsten achter bij de nominale verplichtingen uit hoofde van financiering en exploitatie, hetgeen daarna weer wordt ingelopen. Deze liquiditeitstekorten behoren in beginsel te worden bestreden door rentedragende leningen. Gelet op het belang van continuïteit in de financiering, op de financieringscapaciteit van betrokken exploitanten, op het bezwaar tegen directe koppeling tussen financieringscondities en de daarbij noodzakelijk te achten huurverhogingen alsmede op grond van de overweging dat de volkshuis-

vestingssector geen geschikte experimenteerplaats is voor nieuwe leningsvormen, is dit deel van de Raad van mening dat het huidige type geldleningen gehandhaafd dient te blijven. De bestrijding van de liquiditeitstekorten wil dit deel combineren met de wijze waarop in de eerder genoemde permanent noodzakelijke objectieve subsidies als gevolg van opbrengsttekorten kan worden voorzien. Als instrumenten zijn daartoe geschikt renteloze leningen en de nu af te breken objectsubsidies. Het zal van de uiteindelijke hoogte van de volkshuisvestingsprijs en de exploitatiehuur afhangen in welke verhouding beide instrumenten kunnen worden gehanteerd. De denkbeelden van dit deel van de Raad komen dus in feite neer op handhaving van het huidige financieringsstelsel, handhaving van de objectsubsidies en vervanging van een deel van de huidige objectsubsidies door renteloze leningen.

Het toewijzingsbeleid ten aanzien van de nieuwste woningwetwoningen en ten aanzien van de vrijkomende woningen uit de voorraad dient ervoor te zorgen dat een optimaal gebruik gemaakt wordt van de voorraad, waarbij verspillingen van gemeenschapsgelden uiteraard dienen te worden voorkomen. Daarnaast merkt dit deel van de Raad op dat naar zijn mening de door hem naar voren gebrachte denkbeelden kansen openen ook anderszins de beschikbare gemeenschapsmiddelen voor de volkshuisvesting doeltreffender en doelmatiger aan te wenden, met name ten behoeve van stadsvernieuwing en woningverbetering.

Ten slotte is dit deel van de Raad van mening dat de objectieve subsidiëring in de toekomst beperkt dient te blijven tot de non profit sector, die overigens reeds ca. 85% van het jaarlijkse aantal opgeleverde huurwoningen voor zijn rekening neemt. Deze beperking maakt het voeren van een consistent beleid gemakkelijker indien huurverhogingen aanmerkelijk achterblijven bij de geprogrammeerde stijgingen en indien omgekeerd overschotten zouden ontstaan welke dan door de aard van de instellingen automatisch binnen de volkshuisvestingssector worden aangewend. Dit deel ziet met deze mening overigens een toch te verwachten explicite situatie, omdat de profit sector thans reeds aanvangshuren van 6 à 7% kent. Evenwel sluit dit deel van de Raad niet uit dat ook aan particuliere exploitanten, die als zgn. mede-instellingen zijn toegelaten, objectsubsidies worden toegekend. Daarbij zou echter de voorwaarde moeten gelden dat men zich bij de exploitatie van aldus gesubsidieerde woningen aan dezelfde regels onderwerpt als die welke gelden voor de non profit sector. Aan de andere kant meent dit deel dat het gebruik van subjectieve subsidies zich ook tot de profit sector behoort uit te strekken.

4. Restitutie van subsidie

Een van de bezwaren tegen het huidige huur- en woningssubsidiestelsel is dat een aantal huurders door een verlaagde huurprijs van de verleende objectsubsidie profiteert zonder dat zij daar, op grond van hun inkomenspositie, in feite aanspraak op zouden kunnen maken. Maar ook bij de huur- en subsidiesystemen zoals deze in paragraaf 3 zijn bepleit, blijft, zolang objectsubsidies als algemeen systeem blijven gehandhaafd, de mogelijkheid bestaan van een in verband met de inkomenspositie van de huurder ten onrechte profiteren van deze objectsubsidie.

De Raad is van mening dat het ten onrechte profiteren van de objectsubsidie in de eerste plaats moet worden tegengegaan door een gericht toewijzingsbeleid van gesubsidieerde woningen. In die gevallen waarin niettemin sprake blijft van een niet gerechtvaardigd profiteren van de subsidieverlening stelt de Raad zich op het standpunt dat dit rechtgetrokken dient te worden door het leggen van een heffing op de door de betrokken personen te betalen huur waardoor het verschil tussen de feitelijke huurquote en een redelijk te achten huurquote wordt overbrugd. Daarbij zou uiteraard de nog aanwezige objectsubsidie moeten gelden als maximumbedrag van deze heffing. De opbrengst van deze heffing zou uiteraard ten goede moeten ko-

men aan de overheid. Op deze wijze wordt niet alleen een sociaal weinig bevredigende situatie ongedaan gemaakt, maar wordt tevens een prikkel gecreëerd in de richting van een betere doorstroming 1).

Ten einde een dergelijke heffing op de huur technisch uitvoerbaar te maken zouden daarvoor uitsluitend in aanmerking dienen te komen bewoners van objectief gesubsidieerde woningen met een inkomen vanaf het voor een aanslag in de inkomstenbelasting geldende inkomen (voor 1973 f 25.000). Wellicht kan het bestaande belastingapparaat worden ingeschakeld, hetgeen de uitvoeringskosten drukt.

5. Eigen woningen

De Raad kan zich verenigen met het voorstel van de werkgroep-Hartog te komen tot een individualisering van de objectieve subsidie voor eigen woningen. Daarbij dient te worden bedacht dat de huidige regeling van objectieve subsidiëring een element van bevordering van het eigen-woningbezit inhoudt. Met de werkgroep-Hartog is de Raad van mening dat een dergelijke stimulans behouden dient te blijven ook al wordt overigens zo goed mogelijk aangesloten bij het voor huurwoningen voorgestelde systeem van individuele subsidies.

Omdat de huur hier als calculatiebasis ontbreekt en een jaarlijkse berekening van lasten voor elk afzonderlijk geval ondoenlijk is, heeft de werkgroep-Hartog een systeem voorgesteld waarbij de subsidie wordt afgestemd op een fictieve woning van een bepaald kwaliteitsniveau. De prijs van deze fictieve woning kan verschillen per regio, afhankelijk van bijv. grond- en bouwkosten.

De hoogte van de subjectieve subsidie wordt bepaald ervan uitgaande dat deze fictieve woning als huurwoning zou fungeren. Op grond hiervan wordt een subsidiesysteem voorgesteld waarbij het subsidiebedrag maximaal zal zijn bij een inkomen van f 16.000 per jaar of lager, bepaald door de stichtingskosten van de fictieve woning en de aanvaardbaar te achten lasten bij een inkomen van f 16.000. Voor hogere inkomens loopt de subsidie af met als grens een inkomen van f 25.000, waarboven geen subsidie meer wordt gegeven.

Ook de afbraak van de subsidie wordt geobjectiveerd gedacht door daarvoor in beginsel een vaste termijn te nemen. Deze afbraak kan veel sneller plaatsvinden dan bij de subsidies op huurwoningen, omdat de lasten van de woningeigenaar niet, zoals met de huren het geval is, in hun geheel toemen in de tijd.

Naar de mening van de werkgroep-Hartog zal boven een inkomen van f 25.000 per jaar volstaan kunnen worden met de huidige regeling betreffende de verlening van gemeentelijke garantie voor rente en aflossing van hypothecaire leningen uit te breiden tot 100% van de stichtingskosten, ten einde het in de eerste jaren optredende liquiditeitstekort te overbruggen. Wat de aankoop van bestaande woningen betreft acht de werkgroep steun bij financiering wenselijk daar de mogelijkheid om een hypothecaire lening op een bestaande woning te krijgen met name voor de lagere-inkomensgroepen momenteel vrij bescheiden is. De werkgroep stelt een hypotheekgarantie voor welke maximaal 95% van de koopsom bedraagt.

De Raad kan zich met de hiervoor weergegeven voorstellen met betrekking tot de eigen woning verenigen onder de aantekening dat hij de grens waarboven geen subsidie meer wordt gegeven zou willen zien gesteld op een inkomensniveau van de orde van grootte van f 25.000 à f 27.000. Geen uitspraak wordt gedaan over het voorstel van de werkgroep-Hartog om door middel van een verdubbeling van het fiscale huurwaardeforfait de financiële

1) Hierbij kan nog worden aangetekend dat, afhankelijk van de mate waarin objectsubsidies worden gehandhaafd, doordat van deze subsidies een verlagende werking uitgaat op het algemene huurprijspeil in feite alle huurders hiervan profiteren.

consequenties van het voorgestelde subsidiestelsel voor eigen woningen voor een deel op te vangen. De Raad heeft daarbij overwogen dat, hoewel de macro-economische consequenties van het voorgestelde huur- en subsidiesysteem in hun algemeenheid wel aan de orde komen (zie hierna, paragraaf 6), niet wordt ingegaan op het vraagstuk van de dekking van eventuele additionele uitgaven c.q. de aanwending van bespaarde bedragen; in dit verband wordt het gewenst geacht ook dit incidentele vraagstuk buiten beschouwing te laten.

6. Budgettaire gevolgen

Zoals in paragraaf 1 van dit hoofdstuk werd gesteld is een van de criteria waaraan een nieuw huur- en subsidiesysteem dient te worden getoetst dat de budgettaire consequenties aanvaardbaar moeten zijn. In verband hiermede heeft de Raad het tot zijn taak gerekend aandacht aan dit onderdeel te besteden.

Vooropgesteld zij hierbij dat een behandeling van het budgettaire aspect slechts globaal kan plaatsvinden. Voor een meer nauwkeurige berekening zou een gedetailleerde uitwerking van de verschillende systemen noodzakelijk zijn; zoals uit het voorafgaande moge zijn gebleken heeft de Raad zich hierin niet begeven. Wel heeft de Centrale directie van de volkshuisvesting en de bouwnijverheid van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening onder zeer vereenvoudigde veronderstellingen, waarbij zowel het voorstel van de werkgroep-Hartog als de systemen welke binnen de Raad zijn voorgesteld zoveel mogelijk op dezelfde basis zijn gebracht, een globale opstelling gegeven van de budgettaire implicaties in 1976, in 1980 en in 1985 (zie bijlage VI).

Uit deze gegevens blijkt dat althans op korte termijn geen belangrijke budgettaire verlichting kan worden verwacht. Ook wanneer, in de gedachten-gang van de werkgroep-Hartog, de voorgestelde wijze van kostprijshuurberekening op 1 januari 1974 zou worden ingevoerd, geldt dit voor woningen die daarna worden gebouwd en die voor het overgrote deel pas rond 1 januari 1976 op de markt komen. Op dat moment worden de bewoners van nieuwe woningwetwoningen dus geconfronteerd met de gemiddeld 20% hogere huur, zodat - in de visie van de werkgroep-Hartog - het systeem van algemene subjectsubsidies ook dan pas behoeft te worden ingevoerd. Ook daarna zullen nog een tiental jaren objectsubsidies van vroegere jaar- klassen worden uitgekeerd, welke slechts geleidelijk met de huurverhogingen kunnen worden afgebroken. Ook in het systeem van de werkgroep zullen gedurende een aantal jaren algemene objectsubsidies en algemene subjectsubsidies naast elkaar voorkomen. Dit leidt ertoe dat bij het systeem van de werkgroep het totale beslag op de beschikbare begrotingsruimte na verloop van tijd lager wordt dan bij ongewijzigd beleid, waarbij een verschuiving plaatsvindt van objectsubsidies naar subjectsubsidies. Na een aantal jaren is dan ook pas sprake van een budgettaire verlichting; wel dient daarbij rekening te worden gehouden met het effectief worden van de conditionele subsidies.

Wordt afgezien van een huurverhoging in één keer van 20% en wordt de afbraak van de objectsubsidies over een langere periode verdeeld, waartegenover het algemene systeem van subjectsubsidieëring wel direct wordt ingevoerd, dan zal, afhankelijk van de precieze veronderstellingen waarvan men uitgaat, de budgettaire verlichting in verband met de totale subsidieëring van de woningbouw in de eerstkomende jaren globaal gelijk zijn aan de uitkomsten bij ongewijzigd beleid. Pas omstreeks 1985 zal dan een situatie worden bereikt die vergelijkbaar is met die uitgaande van het systeem-Hartog.

Wordt de omvang van de objectsubsidies eensdeels verlaagd door het invoeren van een dynamische exploitatiehuur als calculatiebasis, maar anderdeels verhoogd door het laten bepalen van het algemene huurniveau door een volkshuisvestingsprijs - hetgeen betekent dat in beginsel perma-

nent gebruik wordt gemaakt van objectsubsidies - dan resulteert dit in een groter beslag op de voor jaarlijkse uitgavenstijging beschikbare begrotingsruimte ten behoeve van de subsidiëring van de woningbouw, waarbij het zwaartepunt blijft liggen bij de objectsubsidies. Tevens moet in dit geval rekening worden gehouden met de rentesubsidie die wordt verleend doordat de liquiditeitstekorten worden overbrugd door renteloze leningen. Voor beide opvattingen geldt dat eveneens rekening dient te worden gehouden met de baten die voortvloeien uit een uit hoofde van ten onrechte genoten subsidies in te stellen heffing op huren, waarvan de Raad, zoals uit paragraaf 4 is gebleken, voorstander is. Bijlage VI geeft een inzicht in de orde van grootte hiervan.

Bij het bovenstaande tekent de Raad nog aan dat de aanvullende leningen die ter financiering van liquiditeitstekorten zullen moeten worden verstrekt - zowel in het geval waarin de overheid zelf de aanvullende leningen verstrekt als in het geval dat dit door derden wordt gedaan - als budgettair relevant moeten worden beschouwd, in die zin dat het rijk zijn beroep op de kapitaalmarkt dienovereenkomstig zal moeten beperken.

Ten slotte wil de Raad nogmaals onderstrepen dat voor een bevredigende beoordeling van de budgettaire en andere macro-economische gevolgen van de beide in dit advies uiteengezette standpunten in feite een exacte formulering van de uitgangspunten van het voorgestelde beleid nodig is. Waar enerzijds de Raad zich op het standpunt heeft gesteld dat van hem met name een oordeel wordt verwacht over de algemene sociale en economische aspecten van de voorgenomen beleidsmaatregelen en anderzijds diepgaand overleg met alle betrokken partijen noodzakelijk is om te komen tot vaststelling van de grootheden die de budgettaire en andere macro-economische gevolgen bepalen, acht hij het verantwoord met de hier weergegeven beschouwingen te volstaan.

IV. CONCLUSIES

1. De Raad acht het huidige systeem van huurprijsbepaling niet bevredigend omdat dit bij voortgaande inflatie aanleiding kan geven tot niet verantwoorde winsten. Ook een herziening van het huursubsidiesysteem wordt noodzakelijk geacht om tot een meer gerichte subsidieverlening te komen.

2. De Raad acht het juist dat in het kader van de woningexploitatie het begrip dynamische exploitatiehuur 1) wordt geïntroduceerd waardoor het behalen van extra inflatiewinsten kan worden vermeden.

De opzet en de inhoud van het begrip dynamische exploitatiehuur dient naar de mening van de Raad nader te worden uitgewerkt, waarbij alle belanghebbende groeperingen dienen te worden betrokken.

De Raad heeft de voorlopige indruk dat deze dynamische exploitatiehuur bij een jaarlijkse huurstijging gelegen binnen de grenzen van een te verwachten jaarlijkse stijging van bouwkosten, c.q. nominale loonontwikkeling, gesteld kan worden op ca. 7% van de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen.

3. De Raad staat op het standpunt dat gedurende een beperkte periode naar een geleidelijke afbouw van de objectsubsidie als algemeen systeem moet worden gestreefd, hetgeen dus een verhoging van het algemene huurpeil zal betekenen.

Ten einde voor iedereen een verantwoorde huisvesting bij een aanvaardbare huurquote te waarborgen, dient de verhoging van het gemiddelde huurniveau gepaard te gaan met een voldoende uitbreiding van het stelsel van individuele subsidiëring van de huurder.

1) De werkgroep-Hartog spreekt van dynamische kostprijs huur.

Ten einde de voortzetting van de nieuwbouw te waarborgen, dient het huurpeil na die periode - ook binnen het kader van de dynamische exploitatiehuur - de exploitant naast een reële rente een vergoeding voor de inflatie-effecten te blijven verschaffen.

4. Een minderheid van de Raad, bestaande uit een groot aantal leden, is van mening dat met het oog op een goede huisvesting voor iedereen, het algemene huurprijsniveau op ca. 4,75% van de stichtingskosten van woningwetwoningen van gemiddelde kwaliteit zal dienen uit te komen; dit percentage is benaderd uitgaande van de bestaande inkomensverhoudingen en stichtingskosten.

Voor een doeltreffende en doelmatige realisatie van de doelstellingen van de overheid op het gebied van de volkshuisvesting en ten einde een economisch verantwoorde woningexploitatie mogelijk te maken, beveelt dit deel van de Raad een mengvorm van objectieve en subjectieve subsidies aan; daardoor wordt het mogelijk de koopkracht van de individuele huurders nauwkeuriger te ondersteunen. In de gedachtengang van dit deel van de Raad komt het accent meer bij de individuele toepassing van de subsidie te liggen dan thans het geval is.

5. In die gevallen waarin, in aanmerking genomen het inkomen van de huurder, ten onrechte geprofiteerd wordt van een objectsubsidie, acht de Raad het leggen van een heffing op de huur op zijn plaats. Deze heffing dient niet hoger te zijn dan de nog aanwezige objectsubsidie bedraagt.

6. De Raad kan instemmen met de voorstellen van de werkgroep-Hartog om te komen tot een individualisering van de subsidie voor eigen woningbezit, waarbij hij de subsidiegrens bij een inkomen in de orde van grootte van f 25.000 à f 27.000 zou willen zien gesteld. Wel dient in dit kader het element van bevordering van het eigen woningbezit behouden te blijven.

J. W. DE POUS,
voorzitter.

E. A. V. VERMAAS,
algemeen secretaris.

BIJLAGE I

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING VAN 19 APRIL 1972 AAN DE RAAD

De Regering heeft in haar taakstelling aan het streven naar een betere volkshuisvesting een prominente plaats gegeven. Om deze reden hebben de ondergetekenden in de memorie van toelichting op de rijksbegroting van hun departement voor 1972 toegezegd, hun beleid met betrekking tot de volkshuisvesting in een afzonderlijke nota uiteen te zetten. Deze nota, die heden is toegezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, treft U als bijlage aan.

Hoofdstuk 2 van de nota is voor een groot deel gewijd aan het huur- en subsidiebeleid. In dit hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan de ontwikkeling van het huur- en subsidiebeleid in de afgelopen jaren. Daaruit komt naar voren dat de financiële steun van de overheid een te algemeen karakter heeft gekregen. Bij de op de woning gerichte aanpak van het probleem komt het sociale aspect in de verdrukking.

Over de vraag of voor de toekomst de financiële steun van de overheid dient te worden geleid via de woning of rechtstreeks afgestemd dient te zijn op de specifieke omstandigheden van de bewoner heeft een door de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende ingestelde werkgroep een interim-rapport uitgebracht. Daarin is tevens aan de orde gekomen de vraag of de gebruikelijke kostprijsberekening van woondiensten wel juist is. De volledige tekst van het rapport is als bijlage II bij de nota opgenomen. Ten slotte worden op blz. 31 en 32 van de nota de beleidsvoornemens van de Regering op het terrein van het huur- en subsidiebeleid in een zestal punten samengevat.

Gaarne zal de Regering over de in deze punten vervatte maatregelen advies van Uw Raad ontvangen. Ten aanzien van de onder punt 5 bedoelde huurverhoging ware in het bijzonder aandacht te schenken aan de datum welke daarvoor het meest opportuun is te achten alsmede aan de eventuele invloed op de loonontwikkeling. Bij dit laatste aspect is - mede in het licht van het onlangs uitgebrachte S.E.R.-advies inzake loonindexering - van bijzonder belang dat het in het voornemen ligt tegelijkertijd een algemeen stelsel van individuele huursubsidies in te voeren (zoals aangegeven in punt 3). In feite wordt op die manier een via de woning geleid subsidie omgezet in een subsidie dat rechtstreeks op de omstandigheden van de bewoner is afgestemd.

Het ligt in het voornemen bij het algemene huursubsidie voor het door de huurder zelf te dragen bedrag aansluiting te zoeken bij de thans reeds voor de aanvullende individuele subsidies gehanteerde norm van 1/6 à 1/7 van het inkomen. Over de meer precieze inhoud van het te hanteren normstelsel, waaromtrent de eerdergenoemde werkgroep nog nader rapport zal uitbrengen, hopen de ondergetekenden U op korte termijn nader te kunnen berichten.

BIJLAGE II

HOOFDSTUK 2 VAN DE NOTA VOLKSHUISVESTING

Hoofdstuk 2. Het effectief maken van de vraag

2.1 Woningvraag en woningaanbod

2.1.1 *De nieuwbouw als katalysator*

Wil in de woningbehoefte worden voorzien, dan zal zij als koopkrachtige vraag op de markt moeten kunnen verschijnen en zal zij daar een aanbod tegenover zich moeten vinden dat bij die vraag aansluit. Waar nodig zal de overheid financiële steun moeten verlenen, zowel om woningbehoefte tot koopkrachtige vraag te maken als om het gewenste aanbod tot stand te helpen brengen. Deze financiële steun zal in § 2.2 aan de orde komen.

Eerst volgen enige opmerkingen over de vraag hoe die woningbehoefte er uit ziet, hoe zij zich door de woningmarkt heenwerkt en hoe zij zich tenslotte manifesteert in behoefte aan nieuwbouw. Op dit punt bestaat namelijk nogal eens misverstand hetgeen tot uiting komt in verschil van mening over het assortiment van wat er bijgebouwd moet worden. Vaak wordt in dit verband nog te eenzijdig gedacht òf aan het behoeftenpatroon van degenen die geen woning hebben, òf te algemeen aan dat van de bevolking als geheel. De opzet zal echter moeten zijn juist dat bij te bouwen wat aan het assortiment van de voorraad ontbreekt.

Zoals wij zagen in hoofdstuk 1, wordt vanuit allerlei situaties naar een woning gezocht. Belangrijk daarbij is dat het overgrote deel van de woningzoekenden wel reeds over een woning beschikt doch een andere woning zoekt, die beter aan hun wensen is aangepast. Vindt men die, dan komt een woning vrij. In vele gevallen zal deze zeer wel kunnen voldoen aan de anders gerichte verlangens van andere woningzoekenden. Zo kunnen woningzoekenden elkaars problemen oplossen. Hoe echter komt dit proces op gang?

De woningmarkt is een typische voorraadmarkt. De nieuwbouw is marginaal en maakt slechts enkele procenten uit van de voorraad. Voor de dynamiek in het marktgebeuren evenwel is de nieuwbouw van ongemene betekenis. Voor het goed functioneren van de markt immers is een aantal leegstaande woningen nodig. Zonder nieuwbouw en woningreserve kan men zijn woonsituatie slechts verbeteren via woningruil. In de achter ons liggende jaren is maar al te duidelijk gebleken hoe moeilijk dat is.

De functie van nieuwbouw en woningreserve lijkt wel wat op die van het geld. Evenals het geld als anonieme tussenschakel de mens in staat stelt in het ruilverkeer tot een hoger peil van behoeftenbevrediging te geraken, is voor een bevredigende aanpassing aan de behoefte in de sfeer van de woningvoorziening een voldoende aantal onbewoonde woningen nodig. Potentiële vragers die reeds een woning hebben, behoeven dan niet twee aan twee bij elkaar gezocht te worden, doch van slechts één partij hoeft te blijken of hij meent dat hij er met een van die onbewoonde woningen op vooruit gaat. Voor degenen die tevoren nog niet over een woning beschikten, ligt het probleem uiteraard anders. Om te slagen op de woningmarkt is echter ook voor hen voorwaarde dat er lege woningen beschikbaar zijn.

Dat de nieuwbouw een belangrijke rol speelt als katalysator van verhuizingen moge blijken uit de hierna volgende opstelling, die voor de verhuisden in 1969 een beeld geeft van de huisvesting waarover men tevoren en tijdens het woningbehoeftenonderzoek-1970 beschikte.

18 *Het effectief maken van de vraag*

Tabel 1 *Huishoudens en alleenstaanden die in 1969 zijn verhuisd*

Vorige wijze van huisvesting	Huidige wijze van huisvesting				Totaal aantal verhuisde huishoudens en alleenstaanden
	nieuwe gewone woning	„oude” gewone woning	bedrijfs-woning	inwoning, bewoonde andere ruimte	
Zelfstandige woning	67 200	96 000	7 200	1 400	171 800
Inwoning, bewoonde andere ruimte	23 400	39 000	1 800	6 200	70 400
Huishouden eerst in 1969 ontstaan .	24 200	48 600	3 000	22 800	98 600 ¹⁾
Totaal	114 800	183 600	12 000	30 400	340 800

¹⁾ Hiertegenover staan circa 20 000 huishoudens en alleenstaanden, die in 1969 weggevallen zijn door sterfte, etc.

Uit deze opstelling volgt dat het totale aantal verhuizingen in 1969 driemaal zo groot was als het aantal gereed gekomen nieuwe woningen. Bovendien blijkt van de nieuwbouw 59 % (67 200) bewoond te worden door „doorstromers”. Deze maakten 67 200 „oude” woningen vrij. Dit waren echter niet de enige vrijkomende „oude” woningen. In totaal kwamen 183 600 „oude” woningen vrij, zodat tegenover elke doorstroming naar een nieuwe woning drie verhuizingen binnen de bestaande voorraad blijken te hebben plaatsgevonden.

2.1.2 *De voorraad als transformator*

Tabel 5 van bijlage I bij deze nota laat zien dat ten tijde van het woningbehoeftenonderzoek-1970 888 000 huishoudens en alleenstaanden te kennen gaven een (andere) woning te wensen. Aan de hand van een theoretisch doorstromingsmodel zou onder bepaalde veronderstellingen blijken tabel 6 van die bijlage een aantal van 406 000 woningen moeten worden bijgebouwd om aan deze vraag te voldoen.

Het huurpatroon van alle gevraagde woningen wijkt sterk af van dat van de woningen, die zouden moeten worden bijgebouwd. De voorraad speelt een belangrijke rol bij het transformeren van woonwensen in behoefte aan nieuwbouw. Stellen wij tegenover elkaar de spreiding van de huren van de totale vraag van de woningzoekenden in 1970 en die van het theoretische tekort bij volledige doorstroming, dan ontstaat het volgende beeld:

Tabel 2

Huur(waarde)	Alle wensen	Potentieel tekort
minder dan f 1 200,—	13%	—
f 1 200,— — f 2 000,—	41%	28%
f 2 000,— — f 2 700,—	22%	23%
f 2 700,— en meer	24%	49%
	100%	100%
	(888 000)	(406 000)

Ook wanneer men beseft dat de bij het woningbehoeftenonderzoek verkregen gegevens over woonwensen en de op basis daarvan opgestelde doorstromingsmodellen slechts indicatieve betekenis hebben, geven zij niettemin een indruk van de poten-

tiële doorstroming en van de op wat langere termijn te verwachten woningtekorten en -overschotten naar huurklassen. De in principe door nieuwbouw aan te vullen tekorten blijken in sterke mate geconcentreerd te zijn in de hogere huurklassen. De behoefte aan goedkope woningen kan voor het overgrote deel bevredigd worden uit de voorraad. Hierbij is nog afgezien van in de toekomst te verwachten hogere inkomens en hogere woonwensen.

Alle woonwensen hebben niet eenzelfde urgentie. Beschikt men reeds over een woning, dan zal men om zijn wensen vervuld te krijgen, bij het uitzien naar een andere woning allicht meer geduld opbrengen dan wanneer men nog geen zelfstandige woning heeft of slecht gehuisvest is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in 1969 in feite een veel geringer aantal – en meer gericht op de lagere huurklassen – naar een zelfstandige woning verhuisd blijkt te zijn (310 000). Er werden in dat jaar overigens ook niet 406 000 woningen gebouwd doch 123 000 ¹⁾.

In onderstaande tabel zijn naast elkaar gezet het huurpatroon van alle in 1969 betrokken woningen en dat van de nieuwbouw in dat jaar:

Tabel 3

Huur(waarde)	Alle in 1969 betrokken woningen	Nieuwbouw 1969
minder dan f 1 200,—	33%	—
f 1 200,— — f 2 000,—	40%	44%
f 2 000,— — f 2 700,—	16%	31%
f 2 700,— en meer	11%	25%
	100% (310 000)	100% (123 000)

De nieuwbouw in 1969 blijkt veel minder gericht geweest te zijn op de duurdere woningen dan overeen zou komen met het patroon van het potentiële tekort in tabel 2, waarbij wel bedacht dient te worden dat de gegevens daaromtrent dateren van oktober 1970. Overigens laten de cijfers over wat er in 1969 is gebeurd duidelijk zien welk een grote rol de bestaande voorraad speelt bij het totaal van de verhuizingen. Daaruit blijken grote aantallen goedkope woningen beschikbaar te komen. Rond 120 000 woningen hadden een huur(waarde) van f 1 200,— tot f 2 000,— en rond 100 000 woningen zelfs van minder dan f 1 200,—. Afgaande op de spreiding van de huren waren ook de laatstbedoelde woningen in het algemeen van een redelijke kwaliteit. De zeer goedkope en duidelijk slechte woningen rouleren blijkbaar niet erg. Tegenover de in § 2 van hoofdstuk 1 vermelde cijfers over de verschillende categorieën tekorten lijken dergelijke aantallen in één jaar beschikbaar komende goedkope woningen landelijk gezien geenszins onbevredigend.

Dat vrijkomende woningen overwegend goedkope woningen zijn, is ook niet zo verwonderlijk. De voorraad bestaat nu eenmaal voor een zeer groot deel uit goedkope woningen. In 1970 was de spreiding naar huurklassen als volgt:

¹⁾ Het verschil met het cijfer in kolom 2 van tabel 1 bestaat ten dele uit bedrijfswoningen, ten dele moet het toegeschreven worden aan het steekproefkarakter van het onderzoek.

Tabel 4

Huur(waarde)	Woningvoorraad oktober 1970
minder dan f 1 200,—	52%
f 1 200,— — f 2 000,—	32%
f 2 000,— — f 2 700,—	9%
f 2 700,— en meer	7%
	100%
	(3 736 600)

2.1.3 Volkshuisvestingsplannen

De mogelijkheid om in de gedifferentieerde woningbehoefte te voorzien wordt in sterke mate bepaald door de samenstelling van de bestaande voorraad. De nieuwbouw kan daarin slechts langzaam verandering brengen. De rol die de voorraad spelen kan bij de bevrediging van woonwensen is echter niet zonder meer een statisch gegeven. Die rol kan in beginsel vergroot worden door een beter op de behoefte afgestemde bezetting van de voorraad en door aanpassing aan hogere eisen via woningverbetering.

Bij het aanbod dat de behoefte op de woningmarkt tegenover zich moet vinden, dient dan ook niet alleen gedacht te worden aan de nieuwbouw en de regelmatig uit de voorraad vrijkomende woningen doch ook aan verbetering van het woningbestand. En dit zowel wat betreft de woning zelf als het milieu waarin zij is opgenomen.

In de afgelopen jaren is onder de druk van het kwantitatieve tekort het accent wel heel in het bijzonder komen te liggen op de vergroting van het aantal woningen. In toenemende mate zal gedacht moeten worden aan een geïntegreerde benadering van de woonbehoefte door het opstellen van volkshuisvestingsplannen, die nieuwbouw, rehabilitatie, woningverbetering en afbraak alsook de daarmee verbonden verschuivingen in woonsatisfactie en woningbezetting als één samenhangend geheel zien. Voor dergelijke plannen is kennis van uit landelijke woningbehoeften-onderzoeken af te leiden tendenties niet voldoende. Voor het algemene volkshuisvestingsbeleid zijn deze onderzoeken uitermate waardevol; voor wat in een concrete situatie op een bepaalde plaats moet gebeuren bieden zij echter onvoldoende houvast. Verwacht mag worden dat het regionaal en lokaal woningmarktonderzoek, zoals dit de laatste jaren bezig is zich te ontwikkelen, een steeds meer betrouwbaar kompas zal worden waarop de koers kan worden uitgezet.

Zowel het tot stand komen van geïntegreerde volkshuisvestingsplannen als het daarvoor nodige onderzoek zal door de ondergetekenden krachtig worden gestimuleerd.

Het richten van het aanbod op de behoefte zal ook rekening moeten houden met de plicht van de overheid om verbetering te brengen in situaties, die naar objectieve maatstaven in deze tijd eigenlijk niet meer zouden mogen voorkomen, terwijl de daarbij in eerste instantie betrokkenen door gewenning of anderszins niet om verbetering vragen of deze zelfs uitdrukkelijk afwijzen. Hier ligt een moeilijk probleem dat in het kader van krotopruiming en sanering een oplossing vraagt. Iets soortgelijks doet zich vaak voor bij woningverbetering in groter verband. In hoofdstuk 4, dat over de stadsvernieuwing handelt, wordt hierop teruggekomen.

2.1.4 Enkele belangrijke cijfers

Het is zaak om met conclusies uit het vorenstaande voorzichtig te zijn. Bezie men de cijfers voor het land als geheel, dan vindt men gegevens die zeker niet algemeen bekend zijn. Om er enkele te noemen:

- Hoewel het aantal huwelijken op jeugdige leeftijd nog steeds toeneemt, kreeg van alle huishoudens die in 1969 zijn ontstaan – daaronder begrepen de alleenstaanden die buiten gezinsverband zijn gaan wonen – 3/4 hetzij meteen een woning hetzij nog in hetzelfde jaar (tabel 1).
- In 1969 vonden 310 400 verhuizingen naar een zelfstandige woning plaats (tabel 1).
- Van alle in 1969 betrokken woningen had 3/4 een huur(waarde) van f 2 000,- of minder en 1/3 van f 1 200,- of daar beneden (tabel 3).
- Van de 888 000 huishoudens en alleenstaanden, die eind 1970 een (andere) woning wensten, was 46 % bereid een huur te betalen van f 2 000,- of meer (tabel 2).
- Van de totale woningvoorraad eind 1970 van 3 736 600 woningen had 84 % een huur(waarde) van f 2 000,- of minder en 52 % van f 1 200,- of daar beneden (tabel 4).

Niet alleen het totale aantal in ons land aanwezige goedkope woningen lijkt bevredigend, ook van het in de loop van één jaar daarvan voor een nieuwe bewoner beschikbaar komende aantal kan in beginsel hetzelfde worden gezegd.

Toch sluiten deze gegevens bepaald niet aan bij het algemeen gevoelen over de woningsituatie in ons land. De klachten zijn legio: jonge mensen kunnen niet trouwen bij gebrek aan een woning, er zijn geen goedkope woningen of althans zij komen niet vrij, men moet jaren inwonen, enz. Helaas is dit ook vaak waar.

Dit wijst er op dat de situatie in het land zeer verschillend ligt. Er zijn duidelijk haarden van woningnood, vooral in de grote steden. Voorts komen bepaalde woningzoekenden eenvoudigweg niet aan de beurt. En tenslotte heeft een niet onaanzienlijk aantal huishoudens weliswaar een woning, doch een die veel te wensen overlaat.

2.1.5 Verhuur van goedkope woningen

De problemen van de woningbouw in en om de grote steden komen uitvoerig aan de orde in hoofdstuk 3, die van woningverbetering en stadssanering in hoofdstuk 4. Beide liggen in de sfeer van de produktie.

Het niet aan bod komen wijst op een verdelingsvraagstuk. Daar waar het probleem nog min of meer algemeen is, kan de gemeente met behulp van de Woonruimtetwet helpen bij een rechtvaardige verdeling van de vrijkomende woningen. In de gebieden waar het probleem in zijn algemeenheid zijn scherpte verloren heeft en de Woonruimtetwet buiten werking is gesteld, blijken in toenemende mate allerlei vormen van samenwerking te ontstaan tussen de gemeente en de plaatselijke woningcorporaties. De ondergetekenden juichen deze ontwikkeling ten zeerste toe. Hier ligt een belangrijke taak voor de woningcorporaties. Hoewel deze inmiddels een veel ruimer arbeidsveld hebben gekregen, hebben zij vanouds de huisvesting van de zwakkere groepen als een van hun voornaamste doelstellingen gezien. In een aantal gevallen hebben de ondergetekenden financiële steun verleend om initiatieven als hier bedoeld van de grond te helpen.

Daarnaast zijn zij voornemens de wijze van verhuur van goedkope woningen door gemeenten en woningcorporaties nauwlettend te volgen. Goedkope woningen moeten ook inderdaad beschikbaar komen voor degenen, die in de eerste plaats aan deze woningen behoefte hebben. Met het oog hierop is in de circulaire van 7 november 1969 door de ambtsvoorganger van de ondergetekenden nog eens uitdrukkelijk aan de gemeentebesturen en aan de besturen van woningcorporaties verzocht bij de verhuur van goedkope woningen bepaalde richtlijnen in acht te nemen en daaromtrent regelmatig verslag uit te brengen.

Zoals reeds tot uitdrukking gebracht in de Nota naar aanleiding van het verslag over hoofdstuk XI van de Rijksbegroting 1972 (zitting 1971/1972, 11 500, stuk nr. 11) laat deze verslaglegging nog vaak te wensen over. In verband hiermede is overleg geopend met de federaties van woningcorporaties. Deze hebben zich bereid verklaard er bij hun leden op aan te dringen daarin verbetering te brengen.

Indien de ontwikkeling op dit punt niet bevredigend is, zullen de ondergetekenden genoodzaakt zijn passende maatregelen te nemen. In voorkomende gevallen zal dit kunnen leiden tot het onthouden van financiële steun bij de verdere plannen van de betrokken corporatie.

In de gevallen waarin het niet aan bod komen van bepaalde woningzoekenden een duidelijk sociale achtergrond heeft, rust op de gemeente in het vlak van haar algemene bestuurstaak een extra verantwoordelijkheid. In gevallen als deze zal in nauwe samenwerking tussen verschillende onderdelen van het gemeentelijk apparaat naar oplossingen moeten worden gezocht. Ook hier is medewerking van de woningcorporaties van eminent belang.

2.1.6 *De doorstroming*

In het kader van het effectief maken van de vraag heeft de doorstroming twee kanten. Wil de potentiële doorstromer inderdaad zijn voornemen uitvoeren, dan zal hij een aantrekkelijk aanbod tegenover zich moeten vinden. Vaak zal dit moeten komen uit de nieuwbouw. Dit eist een zorgvuldig op de vraag afstemmen van het assortiment van die nieuwbouw.

De bij doorstroming vrij komende woning kan in zeer veel gevallen voorzien in de behoefte van een andere woningzoekende. Het is zelfs zeer waarschijnlijk dat een keten van doorstromingen ontstaat.

Gelet op het totaal van de woonwensen en de spreiding daarvan naar huurklassen, zoals die reeds eerder in deze nota naar voren kwamen, is de sprong naar de nieuwbouw een heel natuurlijk verschijnsel. De wel gehoorde stelling dat de overheid wanneer zij wijst op het belang van de doorstroming, een onnatuurlijke ontwikkeling introduceert en de mensen wil verjagen uit hun vertrouwde milieu, mist dan ook elke grond. Bij de woningbehoefteonderzoeken die in de afgelopen jaren gehouden zijn, bleken steeds zeer velen op grond van eigen wensen en voorkeuren te willen doorstromen.

Teneinde de doorstroming te bevorderen, is het op zijn minst van belang dat dit op zich zelf natuurlijke proces niet door kunstmatigheden in de marktsituatie wordt belemmerd. De preferenties van de woningbehoevenden moeten zuiver naar voren komen. Thans is dat dikwijls niet het geval doordat het huurpatroon geen harmonische opbouw vertoont en geen juiste afspiegeling is van de woonwaarde van de verschillende woningen. Maar al te vaak zijn de huurverschillen tussen oude en nieuwe woningen aanmerkelijk groter dan die, welke uit de verschillen in kwaliteit voortvloeien. Het streven van de ondergetekenden zal er daarom

– overigens ook om redenen van billijkheid – op gericht zijn de werkelijke voorkeuren van de vragers zo goed mogelijk in de huren tot uitdrukking te laten komen. Dit is een belangrijk uitgangspunt voor het te voeren huur- en subsidiebeleid.

Bij de achtereenvolgende woningbehoeftenonderzoeken in 1964, 1967 en 1970 bleken in het voorafgaande jaar respectievelijk 60 %, 49 % en 55 % van alle verhuisden doorstromers geweest te zijn. Bij degenen die verhuisden naar een nieuwe woning, waren deze percentages respectievelijk 61, 53 en 59. Gelet op de rol van de nieuwbouw als gangmaker van het proces zijn vooral de laatstbedoelde percentages van belang. De ondergetekenden zijn voornemens voor de ontwikkeling van de doorstroming nadere gegevens te verzamelen. Naast gegevens voor het land als geheel zijn op dit punt ook lokale en regionale gegevens nodig. De thans in overweging zijnde wijziging van het huur- en subsidiebeleid, waarop later in deze nota meer uitvoerig wordt ingegaan, zal voor de doorstroming een belangrijke steun kunnen zijn, aangezien daardoor op iets langere termijn de door objectieve subsidies van allerlei grootte veroorzaakte discrepanties in het huurpatroon worden geëlimineerd.

Een algemene huurheffing ten laste van degenen, die een duidelijk lage huurquote hebben – zoals wel is aanbevolen – zou, afgezien van het feit dat er bezwaarlijk een voldoende rechtsgrond voor te vinden is, haar doel voorbijschieten. Blijkens de hierna in § 2.2.2 vermelde cijfers over de spreiding van de huurquoten zou een dergelijke heffing op een zodanig groot aantal bewoners druk tot doorstroming uitoefenen dat daaraan binnen de omvang van het nieuwbouwprogramma in geen jaren valt te voldoen. Daarbij valt ook nog te bedenken dat niet de gehele nieuwbouw beschikbaar is voor doorstroming. Tenslotte is het ook heel normaal dat een deel van de nieuwbouw rechtstreeks door een nieuw gevormd huishouden wordt betrokken. Juist de jongeren spreekt het moderne wonen immers vaak sterk aan.

2.2 Huur- en subsidiebeleid

2.2.1 Terugblik

Om van behoefte koopkrachtige vraag te maken alsook om een daarbij passend aanbod tot stand te helpen brengen blijkt op verschillende punten financiële steun nodig van de overheid. In dit verband is vooral van belang het beleid ten aanzien van huren en subsidies, hoewel ook bij de kapitaalvoorziening in vele gevallen hulp nodig is.

Op zichzelf is een en ander niet nieuw. Reeds sedert de invoering van de Woningwet 1901 pleegt de overheid op de bedoelde punten bij te springen. Opvallend evenwel is de omvang waarin dit tegenwoordig – en vooral de laatste jaren – gebeurt.

Van oudsher was de financiële steun op voet van de Woningwet sociaal geïndiceerd en gericht op bevolkingsgroepen die zichzelf niet konden helpen. Buiten beschouwing latend dat de gedachten over de vraag wanneer en waar van de zijde van de overheid hulp geboden moet worden, in de afgelopen decennia sterk zijn geëvolueerd en dat thans aanmerkelijk meer taken voor de overheid worden gezien dan vroeger, blijkt toch in toenemende mate de vraag te rijzen of de thans gevolgde methode voor financiële steun op het stuk van de volkshuisvesting nog wel de juiste is.

Zoals reeds naar voren kwam in hoofdstuk 1, heeft in de afgelopen jaren het huur- en subsidiebeleid sterk onder invloed gestaan van schaarste en inflatie. Schaarste op de woningmarkt houdt het gevaar in van scherp oplopende huren. Na het uitbreken van de oorlog in mei 1940 werd daarom overgegaan tot huurprijnsbeheersing. Daar waar in ons land ook thans nog schaarste heerst – in hoofdzaak de beide Hollanden en Utrecht – geldt deze nog steeds. In de rest van het land is zij – overigens in de meeste gebieden nog slechts kort – opgeheven (huurliberalisatie). Daar zijn in beginsel de huren vrij.

Wanneer het door schaarste oplopen van de huren wordt tegengehouden, zegt dit op zichzelf nog niets over het niveau waarop de huren in feite worden vastgehouden. Tot 1951 bleven de huren bevroren op het peil van mei 1940. Sedertdien werden met onregelmatige tussenpozen en met wisselende percentages bepaalde huurverhogingen toegestaan. Deze verhogingen bleven evenwel achter bij de ontwikkeling van de kostprijsuur van de nieuwbouw.

Onmiddellijk na de oorlog deed men dit bewust. Voor onze export was een laag loon- en prijspeil nodig. Bovendien leefde de verwachting dat na verloop van niet al te lange tijd de prijzen wel weer zouden dalen. Voorlopig aanvaardde men daarom als consequentie het praktisch algemeen subsidiëren van de nieuwbouw. De verwachte prijsdaling bleef echter uit. Prijsstijging bleek integendeel welhaast structureel te worden. Niettemin kwam in de situatie geen wezenlijke verandering. De ontwikkeling van de huurprijs bleef sterk onder invloed staan van het loon- en prijsbeleid. Het algemene huurpeil werd niet aangepast aan de kostenontwikkeling in de nieuwbouw en de subsidiëring daarvan werd voortgezet. Toen behalve de grond- en bouwkosten ook nog de rente sterk ging oplopen, moesten op die titel de subsidies zelfs nog aanzienlijk verder worden verhoogd. De laatste jaren bedragen zij voor de gemiddelde woningwetwoning bijna de helft van de kostprijsuur.

2.2.2 *Het sociale aspect in de verdrukking*

Met de subsidiëring van de nieuwbouw zijn zeer grote bedragen uit 's rijks kas gemoeid. Bedroeg in 1968 het totaal van de huursubsidies f 215 mln., voor 1972 is dit bedrag reeds opgelopen tot het drievoudige (f 670 mln.), terwijl voor 1976 geraamd wordt dat het bedrag dan wederom bijna verdrievoudigd zal zijn (f 1 820 mln.).

Het is duidelijk dat op de huidige manier voortgaande, het systeem zichzelf onmogelijk maakt. Ondanks de forse subsidies, die zo langzamerhand een zeer zware belasting voor de begroting vormen, wordt allerwege geklaagd over de hoge huren van de nieuwbouw. Tegelijkertijd wordt door de bewoners van de iets oudere woningen, die ten dele ook nog subsidie genieten, in het algemeen slechts een beperkt deel van hun inkomen aan huur betaald.

Onderstaande tabel geeft aan hoe bij de achtereenvolgende woningbehoeftenonderzoeken in 1964, 1967 en 1970 de spreiding van de huurquoten ¹⁾ was.

¹⁾ Huurquote bij deze onderzoeken: huur in procenten van beschikbaar inkomen, d.i. bruto-inkomen (inclusief vakantieuitkering en kinderbijslag), minus loon- en inkomstenbelasting en premies A.O.W. en sociale verzekeringen. Pensioenpremie (ook werkgeversaandeel) wordt tot inkomen gerekend.

Tabel 5 *Huishoudens en alleenstaanden naar huurquote*

Huurquote	Huishoudens en alleenstaanden in % van het totaal		
	1964	1967	1970
<6%	15	12	15
6 t/m 10%	45	39	41
11 t/m 15%	24	26	26
16 t/m 20%	8	12	10
21% en hoger	8	11	8
	100%	100%	100%

Van alle huishoudens en alleenstaanden had 56 % in 1970 een huurquote van 10 % of lager. Daartegenover was bij 18 % de huurquote 16 % of hoger. Nadere gegevens wijzen uit dat de laatstbedoelde percentages vrijwel uitsluitend voorkomen bij de lagere inkomensgroepen.

Aan de hand van deze tabel kan geconcludeerd worden dat het huur- en subsidiebeleid voor het overgrote deel van de bevolking huurquoten tot gevolg heeft, die duidelijk liggen beneden de algemeen als redelijk beschouwde quote van 1/6 à 1/7 van het inkomen, terwijl het juist de financieel zwakken zijn, die relatief veel van hun inkomen aan huur moeten betalen.

De financiële steun van de overheid blijkt een te algemeen karakter gekregen te hebben. Het sociale aspect is bij de op de woning gerichte aanpak van het probleem in de verdrukking geraakt.

2.2.3 Financiële steun en inflatie

De oorzaak van de huidige hoge subsidies moet gezocht worden bij de voortgaande inflatie. Wanneer men bedenkt dat alle door een woning tijdens haar levensduur geproduceerde woondiensten tezamen het geïnvesteerde bedrag moeten terugverdienen, kan men zich afvragen of de prijs, die de thans geproduceerde woondiensten moeten opbrengen, niet mede afhankelijk is van de te verwachten opbrengst van de woondiensten, die in latere jaren door de woning zullen worden geproduceerd. De gangbare – ook door de overheid in haar huur- en subsidie-maatregelen gevolgd – kostprijsberekening houdt met hogere opbrengsten door inflatie geen rekening. Zolang de rente relatief laag bleef, viel dit niet zo op, omdat de kostprijs huur globaal een verloop te zien gaf conform de ontwikkeling van grond- en bouwkosten. Inmiddels zijn echter de laatste jaren de geldgevers in toenemende mate bij de hoogte van de rente rekening gaan houden met geldontwaarding. Naast de stijging van grond- en bouwkosten leidt thans ook de stijging van de rente tot steeds hogere kostprijsshuren en navenant hogere subsidies. Wordt hierbij echter niet een fout gemaakt?

2.2.4 Twee vraagpunten

Indien wij het vorenstaande overzien komen wij tot twee vragen:

1. Ervan uitgaande dat voor een groter of kleiner deel van de bevolking de kostprijs huur van woondiensten – wat dat dan ook zij – te hoog is, dient dan de

financiële steun van de overheid geleid te worden via de woning of rechtstreeks afgestemd te worden op de specifieke omstandigheden van de bewoner?

2. Is de gebruikelijke kostprijsberekening van woondiensten wel juist? Wordt niet ten onrechte geen rekening gehouden met de waarde-ontwikkeling van de resterende in de woning „opgeslagen” toekomstige woondiensten?

In enigszins andere bewoordingen doch materieel op hetzelfde neerkomend, is de eerste vraag door de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende voorgelegd aan een werkgroep, bestaande uit Prof. Dr. F. Hartog, Prof. Dr. G. A. Kessler en Prof. Mr. S. F. L. Baron van Wijnbergen. Deze werkgroep – naar haar voorzitter hierna te noemen de werkgroep-Hartog – heeft inmiddels een interim-rapport uitgebracht. Daarin blijkt zij uit zichzelf tevens gekomen te zijn op de tweede vraag, terwijl het antwoord daarop doorslaggevend blijkt te zijn voor haar standpunt inzake het in feite aan haar voorgelegde probleem.

2.2.5 *Interim-rapport werkgroep-Hartog*

Hieronder volgt een samenvatting van het interim-rapport van de werkgroep-Hartog. De volledige tekst van het rapport is opgenomen als bijlage II bij deze nota.

1. De werkgroep constateert een steeds sterker wordende wens om over te schakelen op een systeem van individuele huursubsidiëring. Een belangrijke reden is hierin gelegen, dat het huidige stelsel van objectieve subsidiëring niet adequaat is aan te passen aan de omstandigheden van de bewoners. Ondanks de hoge overheidsuitgaven aan huursubsidies worden voor een aantal bewoners de huurlasten ten opzichte van het inkomen toch nog te hoog en blijven de huren van de gesubsidieerde nieuwbouw voor de lagere inkomensgroepen een nauwelijks of niet te dragen last. Aan de andere kant blijken steeds meer huurders van het huidige stelsel te profiteren, die gezien hun inkomen geen of minder ondersteuning in de woonlasten behoeven. Uit het woningbehoeftenonderzoek-1970 blijkt dat iets meer dan de helft van de bewoners 10 % of minder van het beschikbaar inkomen aan huur besteedt. Ook voor het aanpassen van de bestaande voorraad aan de huidige wooneisen is een algemene huurdruk niet gunstig. Een stelsel van volledige individuele subsidiëring acht de werkgroep echter slechts aanvaardbaar als randverschijnsel. Alleen als zodanig kan het optimaal functioneren.

2. Afschaffing van het huidige objectieve huursubsidie zou voor een groot aantal woningen bijna tot een verdubbeling van de vraaghuur leiden. Bij een zodanige huurstijging zou een zeer groot aantal bewoners in aanmerking komen voor individuele steun. Het komt de werkgroep vreemd voor dat enerzijds op die manier de huren voor een groot deel van de bevolking onbetaalbaar zouden worden, terwijl anderzijds op langere termijn te verwachten valt dat de totale exploitatie een aanmerkelijk grotere opbrengst zal opleveren dan voor de instandhouding van het vermogen vereist is. Een analyse van de factoren, die de kostprijs-huur van een woning bepalen, heeft de werkgroep de overtuiging gegeven dat het huidige begrip kostprijs-huur van circa 10 % van de stichtingskosten niet juist is. De gedachten van de werkgroep omtrent het begrip kostprijs-huur gaan in de richting van de „dynamische kostprijs-huur”¹⁾. Uitgaande van dit begrip leidt

¹⁾ Cf. Dr., J. W. G. Floor, *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*, Leiden 1971

afschaffing van het objectsubsidie tot een aanmerkelijk kleinere verhoging van het huurpeil.

3. De werkgroep aanvaardt als uitgangspunt dat het in een woning geïnvesteerde vermogen tijdens de exploitatie van de woning moet worden teruggewonnen. Ook in een tijd waarin de rente door voortgaande inflatie zeer hoog is, dient de tegen deze rente berekende contante waarde van de netto-huuropbrengsten 100 % van de stichtingskosten te zijn. Daarnaast onderschrijft zij het standpunt dat de Sociaal-Economische Raad steeds in zijn adviezen over het huur- en subsidiebeleid heeft ingenomen, namelijk dat bij herstel van een evenwichtige woningmarkt, dus op langere termijn gezien, het algemeen huurniveau de invloed zal ondervinden van de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen, verschillen in woongenot, in de ruimste zin genomen, daarbij in aanmerking nemende.²⁾

4. In een evenwichtige woningmarkt dient de berekening van de kostprijsuur, gebaseerd op de nominale rente – d.w.z. een rente waarin de inflatie is verdisconteerd – rekening te houden met het feit dat de toekomstige huuropbrengsten overeenkomstig die inflatie zullen stijgen. Juister is nog rekening te houden met de werkelijke prijsstijging, d.i. de stijging van de stichtingskosten. Wordt hieraan voorbijgegaan, dan zal in de praktijk de contante waarde van de netto-huuropbrengsten van een woning aanzienlijk hoger zijn dan 100 % van de stichtingskosten. Dergelijke vermogenswinsten zijn moeilijk te rechtvaardigen. De op grond van voortgaande inflatie voor de vervanging noodzakelijke extra fondsvorming dient plaats te vinden bij de geldgever. Deze dient zijn boven de reële rente uitgaande extra rente-opbrengsten te reserveren ten einde de koopkracht van zijn vermogen intact te houden. De werkgroep zet voorts uiteen waarom, voor zover de werkelijke prijsstijging uitgaat boven de algemene prijsstijging, zij eveneens het standpunt inneemt dat de contante waarde van de huuropbrengsten niet hoger dan 100 % van de stichtingskosten behoeft te zijn.

5. Voor de huurder dient de kostenontwikkeling van de woning tot uiting te komen in een jaarlijkse aanpassing van de huur. Op die wijze blijft de aansluiting bewaard met de nieuwbouw. Tevens heeft zo de verhuurder een basis voor het bepalen van de beginhuur. Aan de hand van een aantal veronderstellingen komt de werkgroep tot een beginhuur van 6.4 % van de stichtingskosten. De belangrijkste veronderstellingen zijn:

1. levensduur van de woning 50 jaar, restwaarde nihil;
2. gemiddelde daling van de huur door veroudering met 2 % per jaar vanaf het 11e jaar;
3. gemiddelde stijging van de stichtingskosten met 6 % per jaar;
4. als resultante van 2. en 3. een gemiddelde jaarlijkse stijging van de huur met $4\frac{1}{2}$ %;
5. rendement bij investering in woningen van $8\frac{1}{2}$ %;
6. 1.7 % van de stichtingskosten in de beginhuur voor onderhoud, beheer e.d., alsmede voor voorzieningen voor risico's als leegstand, constructiefouten, onvoorziene veroudering (ca. 0.6 %).

6. Aangezien de huidige aanvangshuur in de woningwetsector 5.3 % van de stichtingskosten bedraagt, betekent het wegvallen van het objectieve subsidie en

²⁾ O.a. Advies inzake de omvang van de jaarlijkse huurverhogingen, 1968, blz. 10.

een aanvangshuur van 6.4 % een huurverhoging van 20 %. Voor de qua huurniveau met deze woningen verbonden woningen uit de voorraad zou eenzelfde huurverhoging moeten worden doorgevoerd.

7. Hoewel de veronderstellingen geenszins extreem zijn en op verschillende punten zelfs belangrijke reserves inhouden, meent de werkgroep dat er toch niet te ontkomen zal zijn aan enigerlei vorm van een huurstijgingsgarantie van de overheid, die er in wezen op neerkomt dat de objectieve subsidies conditioneel worden gemaakt. Hierbij gaat het natuurlijk niet om het micro-economische huurrisico doch om de hiervoor in punt 5 onder 3 bedoelde veronderstelde stijging van de stichtingskosten in samenhang met de ontwikkeling van de rente.

8. Gedacht wordt aan het met exploitanten maken van afspraken voor perioden van telkens 10 jaar. Daarbij wordt uitgegaan van een bepaalde rente en een te verwachten huurstijging. Na verloop van 10 jaar wordt ten aanzien van deze grootheden een nieuwe afspraak gemaakt. Tevens wordt daarbij op grond van de gegeven huurstijgingsgarantie een eventuele exploitatiebijdrage uitgekeerd. Uiteraard bestaat slechts recht op een zodanige bijdrage indien de cumulatieve, theoretisch realiseerbare huurstijgingen achterblijven bij de cumulatieve verwachte huurstijgingen. Een voor de exploitant ongunstige huurontwikkeling wordt eerst gecompenseerd met een hieraan eventueel voorafgaande gunstige huurontwikkeling.

9. De aanvangshuur van 6.4 % van de stichtingskosten wordt regelmatig aangepast aan de ontwikkeling van de rente en de te verwachten huurstijging. Rekening houdend met veroudering volgen de huren van de voorraad de trendmatige ontwikkeling van de aanvangshuren van de nieuwbouw.

10. Bij een regeling als voorgesteld draagt de overheid de lasten van een eventueel bij de verwachtingen achterblijvende huurontwikkeling. Het „voordeel” van een sterkere huurstijging blijft aan de exploitant ten goede komen. De werkgroep meent dat uit maatschappelijk oogpunt er een en ander voor te zeggen zou zijn dat eventueel voordeel ten gunste van de overheid te brengen. Wenst men zover te gaan, dan dient de figuur van het conditionele subsidie te worden verlaten en dient daarvoor in de plaats te worden gedacht aan een bijzonder financieringsorgaan van de overheid, dat aan de producent van woondiensten geld leent op basis van een aan de huurontwikkeling geïndexeerde annuïteit.

11. Door het wegvallen van het objectieve subsidie zal in de eerste jaren de uit de exploitatie van woningen voortvloeiende cash flow geringer zijn dan thans het geval is. Dit betekent niet dat het rendement in deze jaren onvoldoende zou zijn. Gedeeltelijk neemt dit de vorm aan van waardeestijging van het onroerend goed, een waardeestijging die in de toekomst in contanten beschikbaar komt uit te verwachten en gegarandeerde hogere huuropbrengsten. De voorgestelde methode leidt echter tot tijdelijke liquiditeitstekorten. Voor de volledig door de overheid gefinancierde woningwetwoningen is dit geen probleem, indien het rijk de leningsvoorwaarden aanpast. De zelf over de nodige middelen beschikkende institutionele belegger wordt uiteraard niet met liquiditeitsproblemen geconfronteerd.

De overige exploitanten zullen of geldleningen moeten aantrekken met olopende annuïteiten of in de eerste jaren bij moeten lenen.

12. Budgettair leidt het wegvallen van de objectieve subsidies in beginsel tot een vermindering van lasten. Ten aanzien van woningwetwoningen echter staat daartegenover een vermeerdering van uitgaven in de leningsfeer, aangezien het

overgrote deel van het subsidie in feite is omgezet in een lening. De werkgroep wijst op de noodzakelijkheid dat de overheid voorts door zelf in mindere mate een beroep op de kapitaalmarkt te doen, ruimte schept voor de gestegen kapitaalbehoefte bij andere exploitanten dan die in de woningwetsfeer.

13. Voor een volledig systeem van individuele subsidiëring wil de werkgroep aansluiting zoeken bij het huidige systeem van aanvullende huursubsidies, waarbij het recht op subsidie in hoofdzaak bepaald wordt door de relatie huur/inkomen. Bij een vraaghuur van 6.4 % van de stichtingskosten voor een nieuwe woning en een al naar de ouderdom lagere huur voor oudere woningen mag verwacht worden dat – uitgaande van een door de bewoner zelf te dragen bedrag van 1/6 à 1/7 van zijn belastbaar inkomen – de gemiddelde woning betaalbaar zal zijn voor inkomensgroepen met een belastbaar inkomen van f 12 000,- en hoger. Voor de praktijk kan uiteraard met die gemiddelden niet gerekend worden. De werkgroep denkt voor de inkomensgroepen, die in aanmerking komen voor individueel subsidie, aan een bovengrens van f 24 000,- belastbaar inkomen. De thans voor het aanvullend subsidie geldende normhuurquoten zou zij – gelet op de reële inkomensverbetering sedert de invoering van de regeling – met 1 punt willen verhogen waardoor zij lopen van 13.9 bij inkomens beneden f 8 000,- tot 17.7 bij de inkomensgroepen van f 14 000,- tot f 24 000,-. Het subsidiepercentage ¹⁾, dat bij de laagste inkomens 90 % bedraagt, zou zij geleidelijk tot nihil willen laten teruglopen bij inkomens van f 24 000,- en meer.

14. Berekend naar de situatie van eind 1970 verwacht de werkgroep dat 250 000 à 350 000 huurders in aanmerking zullen komen voor individueel subsidie. Het daarvoor nodige bedrag valt globaal te ramen op f 250 à f 350 mln. per jaar. Evenals bij de geldende regeling voor aanvullende huursubsidies is er bij een en ander van uitgegaan dat degenen, die steun ontvangen op voet van de Algemene Bijstandswet, buiten de regeling vallen. Voor deze groep is er niet in de eerste plaats sprake van een huurprobleem maar veeleer van een inkomensprobleem. Hiervoor biedt de Algemene Bijstandswet een doeltreffender voorziening.

15. Afschaffing van de objectieve subsidies en aanvaarding van het hierboven uiteengezette kostprijsbegrip leiden er toe dat – rekening houdend met de gemiddelde bouwtijd – na 1 à 2 jaar de huren van de dan op de markt komende woningen 20 % hoger zullen zijn dan de huren van de woningen, die nog daarvóór met rijkssteun gereed kwamen. Tot zo lang kan ook voor de voorraad de huurverhoging met 20 % uitblijven. Invoering van een volledig individueel subsidiesysteem als tegenhanger van de thans geldende objectieve subsidiëring is derhalve eveneens eerst na circa 2 jaar nodig. Hieruit volgt tevens dat de sociale implicaties welke verbonden zouden kunnen zijn aan een extra huurverhoging van 20 %, beperkt blijven. De werkgroep denkt hierbij aan die huurders, die momenteel een zodanig lage huurquote hebben dat zij ook na de huurverhoging niet in aanmerking komen voor een individueel subsidie. De desbetreffende huurders hebben ruimschoots de tijd om hun bestedingspatroon aan te passen aan de in de toekomst te verwachten hogere – echter ten opzichte van hun inkomen nog steeds redelijke – huurlasten.

16. Onder invloed van de sterke stijging van de stichtingskosten gaan de huren van de nieuwe woningen thans met meer omhoog dan de 6 %, welke geldt voor

¹⁾ Dit percentage bepaalt voor welk gedeelte van het verschil tussen werkelijke huur en normhuur subsidie kan worden verkregen.

de jaarlijkse huurstijging van de bestaande woningvoorraad. Om te voorkomen dat in de overgangsfase de discrepantie tussen de huren van nieuwbouw en voorraad verder zal toenemen, acht de werkgroep het gewenst dat de huren bij de eerstvolgende jaarlijkse huurverhoging na afschaffing van de objectieve subsidies mogen stijgen – en voor zover het nog gesubsidieerde woningen betreft moeten stijgen – met de gemiddelde huurstijging van bijvoorbeeld woningwetwoningen in de laatste 3 jaar.

17. Wanneer tot overschakeling op het voorgestelde systeem wordt besloten, dient naar de mening van de werkgroep zo spoedig mogelijk tot afschaffing van de objectieve subsidies te worden overgegaan. Objectieve subsidies, welke gegeven worden nadat de principebeslissing is gevallen, missen iedere zin en verlengen slechts de periode dat de overheid gebonden is aan de verplichtingen die uit het objectieve stelsel voortvloeien.

18. De eigen woning is in dit rapport voorlopig buiten beschouwing gelaten. In het eindrapport van de werkgroep zal – mede gelet op andere doelstellingen bij de bevordering van het eigen-woningbezit – daarop nader worden ingegaan.

2.2.6 *Het voor de toekomst te voeren beleid*

Het interim-rapport van de werkgroep-Hartog is verhelderend en wijst naar de mening van de ondergetekenden een duidelijke weg. In de afgelopen jaren zijn wij voor wat de kostprijs van woondiensten betreft door de inflatie kennelijk op een dwaalspoor geraakt. Bij een juiste kostprijsberekening en een daarop afgestemde prijsvorming is slechts in een relatief beperkt aantal gevallen financiële steun van de overheid nodig. Die kan dan het beste rechtstreeks afgestemd worden op de speciale omstandigheden van de bewoner aan de hand van bepaalde normen, neergelegd in een algemeen systeem van individuele huursubsidies.

De gebruikelijke methode van kostprijsberekening loopt in een situatie van inflatie en hoge rente uit op een te hoge prijs voor woondiensten in het heden. Weliswaar kan dan voor de in de toekomst door de woning te produceren woondiensten met dezelfde prijs worden volstaan, maar in een tijd van voortgaande geldontwaarding heeft dat toch wel vreemde consequenties. De bewoner van vandaag betaalt te veel en die van de toekomst, die met slechtere guldens betaalt, te weinig. Bovendien ontstaan er op die manier voor woondiensten van gelijke kwaliteit prijsverschillen al naar gelang die woondiensten uit de voorraad dan wel uit de duurdere nieuwbouw worden geleverd. De ervaring heeft inmiddels overduidelijk aangetoond welke bezwaren verbonden zijn aan verschillende prijzen voor woondiensten van eenzelfde kwaliteit.

Om misverstand te voorkomen zij overigens opgemerkt dat het systeem van de werkgroep-Hartog in het geheel niet gebonden is aan een periode van inflatie en hoge rente. Het uitgangspunt dat 100 % van de stichtingskosten moet worden terugverdiend is algemeen. Bij consistente veronderstellingen voor het verloop van kosten en prijzen enerzijds en dat van de rente anderzijds blijkt de kostprijsuur zich slechts binnen beperkte grenzen te bewegen.

2.2.7 Het is opvallend dat het juist de (hoge) rente is, die in de afgelopen jaren het wonen praktisch uit de markt geprijsd heeft, zodat slechts met zeer hoge subsidies de huren van de nieuwbouw binnen het bereik van de bevolking gebracht konden worden. De rente verbindt het heden met de toekomst. Indien men bij de

kostprijs via de rente wel met de kosten van die toekomst doch niet met de daarmee corresponderende opbrengst rekent, is dit echter een wel heel asymmetrische benadering. Ook wanneer men bedenkt dat de reële rente in feite lager is dan vóór de oorlog, is het vreemd dat juist door de rente het wonen onbetaalbaar zou zijn geworden.

De toekomst moet haar eigen kosten dragen. Langs een omweg wordt er ook nu naar gestreefd dit te bereiken. De kunstmatig te hoge kostprijs huur wordt via subsidiëring omlaag gebracht tot een vraaghuur, die geacht wordt thans betaalbaar te zijn. In de volgende jaren wordt die vraaghuur regelmatig verhoogd – volgens de ter zake geldende regelen met 6 % per jaar – en het subsidie verlaagd. Na een periode van ongeveer 10 jaar is zo het subsidie tot nihil teruggelopen. Verdere huurverhogingen komen aan de exploitant ten goede.

De hier beschreven weg is echter omslachtig en kostbaar, terwijl hij niet eens tot het gewenste doel leidt. De overheid moet met subsidies werken ook in de gevallen waarin dat eigenlijk overbodig is. Bovendien houdt het systeem geen rekening met de bijzondere omstandigheden van de bewoner. De een krijgt méér dan hij nodig heeft, de ander minder dan hij zou moeten hebben. Ook voor de exploitanten pakt de gevolgde methode verschillend uit. Al naar gelang de afbraak van het initiële subsidie langer duurt, worden meer jaarlijkse huurverhogingen „afgeroomd” en duurt het langer voordat de bij de aanvang opgestelde exploitatie-opzet overschotten te zien geeft.

Impliciet geeft het voorgestelde systeem ook een oplossing voor de inmiddels vrijwel algemeen gevoelde behoefte aan correcties op het bestaande systeem in de vorm van aanvullend individueel subsidie ten behoeve van degenen voor wie het object-subsidie te laag is en van het terughalen van subsidie bij degenen voor wie het te hoog of wellicht zelfs in het geheel niet nodig is.

Als men de hoogte van het subsidie meteen afstemt op de omstandigheden van de bewoner, kan men zich die complicaties besparen. In de gedachte opzet is dan ook geen behoefte aan een heffing ten laste van hen, die van te hoge subsidies of meer algemeen van te lage huren profiteren. In beginsel immers betaalt iedereen in een op de dynamische kostprijs afgestemde huur de economische prijs voor de woondiensten die hij ontvangt. Op het aan een heffing als hiervoor bedoeld verbonden aspect van de doorstroming werd reeds ingegaan in § 2.1.6.

2.2.8 Naar het oordeel van de ondergetekenden sluit het door de werkgroep Hartog voorgestelde samenstel van maatregelen zeer wel aan bij het in § 1.3 geformuleerde uitgangspunt voor het te voeren beleid dat de woning ziet als een economisch en sociaal goed dat op de markt wordt gebracht voor de economische prijs die het moet opbrengen om geproduceerd en in stand gehouden te worden, maar dat diegenen die deze prijs niet kunnen opbrengen te hulp komt. Zij hebben daarom opdracht gegeven de nodige voorbereidingen te treffen om tot invoering van maatregelen in deze zin te geraken. Daarbij zal onder meer het advies worden gevraagd van de Raad voor de Volkshuisvesting en van de Sociaal-Economische Raad.

In concreto houden deze maatregelen in:

1. het per een nader te bepalen datum – te denken ware aan 1 januari 1973 – voor nog te bouwen woningen afschaffen van de geldende object-subsidies;
2. het met ingang van dezelfde datum van kracht doen worden van een systeem van conditionele objectieve subsidies met afspraken voor perioden van telkens 10 jaar;

3. het tegelijk met de maatregelen bedoeld onder 1. en 2. bekend maken van een algemeen systeem van individuele huursubsidies, dat echter pas effectief wordt op het onder 5. bedoelde tijdstip;
4. het met ingang van de eerstvolgende jaarlijkse huurverhoging voor de bestaande woningen aanpassen van de huurverhoging aan de trend van de nieuwbouwhuren;
5. het op een nader te bepalen tijdstip tussen 1 januari 1973 en 1 januari 1975 voor de woningen uit de voorraad doorvoeren van een extra-huurverhoging van 20 % om de aansluiting te bewaren met de nieuwbouwhuren, die door het wegvallen van het objectieve subsidie eveneens 20 % hoger worden;
6. het voorkomen van tijdelijke liquiditeitstekorten, die uit het systeem voortvloeien, door wijziging van de leningsvoorwaarden van de rijksleningen voor de woningwetbouw – neerkomend op een systeem van oplopende annuïteiten – en het ten behoeve van nader aan te geven groepen van exploitanten geven van garanties voor door hen zelf op de kapitaalmarkt aan te trekken leningen met zodanige voorwaarden.

Bij het hiervoor onder 3. bedoelde algemene systeem van individuele huursubsidies denken de ondergetekenden voor de door de huurder zelf te dragen huurquote aan te sluiten bij de thans reeds bij de aanvullende individuele subsidies gehanteerde norm van $1/6$ à $1/7$ van het inkomen. Over de precieze hoogte van deze norm voor de onderscheidene inkomensgroepen willen zij zich nog nader beraden. Wel zijn zij van mening dat de norm voor de lagere inkomens lager behoort te zijn dan voor de meer draagkrachtigen. Voor het gedeelte van het verschil tussen werkelijke huur en normhuur dat als subsidie kan worden verkregen geldt eveneens een voorbehoud. De tijd sedert de ontvangst van het rapport van de werkgroep is nog te kort geweest om daarover tot een afgerond oordeel te komen.

Dat – zoals de werkgroep-Hartog voorstelt – degenen die uitkeringen ontvangen op voet van de Algemene Bijstandswet, buiten een algemene regeling voor individuele huursubsidies zouden vallen, achten de ondergetekenden niet juist. Zij stellen zich daarom voor bij een algemene regeling voor individuele huursubsidies voor deze groep geen uitzondering te maken.

Bij het vorenstaande is in de eerste plaats gedacht aan huurwoningen. Het ligt in de rede ook voor eigen woningen de hoogte van het subsidie af te stemmen op de omstandigheden van de eigenaar-bewoner. Op de wijze waarop dit het beste zou kunnen gebeuren zal in het eindrapport van de werkgroep-Hartog nog nader worden ingegaan, mede in verband met andere overwegingen die bij de bevordering van het eigen-woningbezit een rol spelen. Voor het ogenblik willen de ondergetekenden daarom hun standpunt in deze opschorten totdat zij bedoeld rapport hebben ontvangen.

2.2.9 Ten aanzien van het huurbeleid houdt het nieuwe systeem het volgende in.

Evenals thans het geval is bij de toekenning van de objectieve subsidies, zal in de toekomst het toezeggen van een conditioneel objectief subsidie gepaard gaan met vaststelling van de beginhuur van de woningen waarop de toezegging betrekking heeft. Voor nog te bouwen woningen zal deze beginhuur, uitgedrukt in een percentage van de stichtingskosten, regelmatig worden aangepast aan wijzigingen in de rente en de te verwachten stijging van de stichtingskosten.

Het is de bedoeling dat de huren van de woningen uit de voorraad de ontwikkeling van de nieuwbouwhuren volgen. Voor woningen met de toezegging van een conditioneel objectief subsidie zal naar analogie van de bestaande Wet jaarlijkse huurverhogingen worden bepaald dat de huren gedurende 10 jaar na het gereedkomen van de woningen telken jare worden aangepast aan de – op nader te bepalen wijze vast te stellen – trend van de nieuwbouwhuren. Hetzelfde geldt voor de woningen die nog onder het oude systeem een objectief subsidie genieten. Voor de overige woningen zullen de huren in beginsel vrij zijn. Het ligt echter in de lijn der verwachtingen en het is ook geheel passend in het systeem, dat deze woningen met inachtneming van kwaliteitsverschillen eveneens de trend van de huren van de nieuwbouw volgen.

2.2.10 Het vorenstaande zal slechts kunnen gelden voor zover de geldende huurwetgeving in de nog niet geliberaliseerde gebieden niet anders bepaalt. Wel zal daarin het percentage van de jaarlijkse huuraanpassingen – wettelijk of facultatief – moeten worden aangepast aan dat van het nieuwe systeem.

Het ligt voorts in de bedoeling met de liberalisatie in de komende tijd gestadig voort te gaan.

Zo zal nog in de loop van 1972 worden begonnen met de invoering van huurliberalisatie in de drie westelijke provincies. Het gaat hier voorlopig nog om bepaalde gebieden in deze provincies. Globaal zijn deze aan te duiden als het midden en noorden van Noord-Holland, het zuiden en oosten van Zuid-Holland en de westelijke en zuidwestelijke rand van Utrecht. De in deze gebieden gelegen gemeenten werden reeds enige tijd geleden naar hun oordeel omtrent invoering van deze maatregel gevraagd. Naast de door deze gemeenten verstrekte gegevens zullen naar mag worden verwacht, ook de uitkomsten van de volks- en woningtelling-1971 die binnenkort ter beschikking komen, voor zover zij op die gebieden betrekking hebben, een belangrijke indicatie kunnen vormen voor de vraag welke gemeenten onder deze maatregel kunnen worden begrepen.

Verder zal worden gezien in hoeverre de in 1971 in verschillende gemeenten, voornamelijk in Gelderland, ingevoerde beperkte huurliberalisatie in 1972 in een algehele huurliberalisatie kan worden omgezet. Ook hierbij zullen de gegevens, die ter zake van het kwantitatieve woningtekort uit de volks- en woningtelling-1971 voor het betrokken gebied naar voren komen, een belangrijke rol kunnen spelen.

Intussen zal het onderzoek naar de mogelijkheid van verdere uitbreiding van de huurliberalisatie worden voortgezet. De ondergetekenden stellen zich voor nog in de loop van 1972 een groot aantal, zo niet alle, van de tot dusver nog buiten de liberalisatieprocedure gebleven gemeenten over deze maatregel te raadplegen. Ook zal worden gezien of het mogelijk is in bepaalde gemeenten althans tot een liberalisatie ten aanzien van woningen in bepaalde prijsklassen over te gaan.

2.2.11 Zoals reeds bij de beantwoording van punt 6 van het Verslag van de vaste Commissie uit de Tweede Kamer betreffende Hoofdstuk XI van de rijksbegroting voor 1972 werd medegedeeld, zal bij het horen van de gemeenteraden voortaan geen verband meer worden gelegd tussen de huurliberalisatie en de buiten toepassing verklaring van de Woonruimtwet 1947, om de fasering en de volgorde van het liberalisatiebeleid op beide gebieden beter te kunnen aanpassen aan de regionale ontwikkelingen van de woningmarkt. Door deze loskoppeling wordt het

mogelijk een selectiever en slagvaardiger woonruimteliberalisatiebeleid te voeren dan tot dusver mogelijk was.

De woonruimteliberalisatie zal ook in 1972 worden voortgezet. In de eerste plaats zullen, naar te verwachten valt, de gemeenten waar ingevolge het Besluit liberalisatie huurbeleid V de algehele huurliberalisatie met ingang van 1 september 1970 is ingevoerd, voor buiten toepassing verklaring van de Woonruimtetwet 1947 in aanmerking komen. Verder zal worden overwogen dit voorbeeld ook in andere gemeenten, waar genoemde wet zonder bezwaar zou kunnen worden gemist, te volgen.

2.2.12 Met het oog op het grote belang van een gezonde opbouw van het huurpatroon zal het op harmonisatie van de huren gerichte beleid worden voortgezet.

In de eerste tijd zal het daarbij veelal nog gaan om het wegnemen van de discrepantie tussen de huren van reeds wat oudere woningen en die van de laatste vijf jaar, uiteraard met inachtneming van kwaliteitsverschillen. Gelet op de sociale implicaties van een dergelijke aanpassing en het daarop afgestelde tempo van het inhaalproces zullen daarmee in een vrij groot aantal gevallen wel enige jaren gemoeid zijn. Dit ondanks de omstandigheid dat inmiddels de bestaande regeling van aanvullende individuele huursubsidies op de onderhavige woningen van toepassing is verklaard en in de toekomst bij een algemeen systeem van individuele huursubsidies uiteraard eveneens financiële steun zal worden verleend wanneer de huurder voor te hoge lasten zou komen te staan.

Voor de wat verdere toekomst is in dit verband van belang het algemene principe van het nieuwe beleid dat voor gelijke woondiensten uit voorraad en nieuwbouw gelijke huurprijzen moeten gelden. Het geharmoniseerd houden van de huren vloeit daaruit automatisch voort.

2.2.13 Zoals reeds gesteld in § 2.1.1, zal de overheid in allerlei gevallen financiële steun moeten verlenen, zowel om woningbehoefte om te zetten in koopkrachtige vraag als om het gewenste aanbod tot stand te helpen brengen. Financiële steun heeft dan ook vaak een dubbele functie. Voor zover die functie gericht is op het mobiliseren van het aanbod zou de behandeling daarvan passen in het kader van hoofdstuk 3, dat meer in het bijzonder over dit onderwerp handelt. Ter wille van de overzichtelijkheid echter wordt de financiële steun in haar geheel in dit hoofdstuk behandeld.

De hiervoor bedoelde dubbele functie van het subsidie, die in het geldende systeem door het object-subsidie wordt vervuld, loopt in het nieuwe systeem langs twee lijnen:

- de bewoner vindt in het algemene individuele huursubsidie de zekerheid dat hij bij het wonen niet op te hoge lasten komt;
- de exploitant heeft in het conditionele objectieve subsidie de zekerheid dat hij bij een goede bedrijfsvoering ten minste een redelijk rendement maakt.

Voor wat het uiteindelijk rendement betreft zouden de ondergetekenden het hiervoor in § 2.2.5 (in de weergave van het rapport van de werkgroep-Hartog) onder punt 10 opgeworpen vraagpunt in die zin willen beslissen dat het voordeel van een eventueel voor de exploitant gunstiger ontwikkeling van de algemene huurontwikkeling dan in de garantie voorzien, bij de exploitant blijft.

- Enkele voor de eigenaar-exploitant belangrijke punten in het nieuwe systeem zijn:
- de veel verder dan thans reikende horizon bij de financiële steun, die in beginsel voor de duur van 50 jaar een redelijk rendement garandeert dat om de 10 jaar wordt aangepast aan de dan geldende situatie en waarbij niettemin de gunstige kansen van de algemene huurontwikkeling voor hemzelf blijven;
 - de algemene ondersteuning van de vraag in de vorm van een individueel huur-subsidie naar algemeen aanvaarde normen;
 - de voor alle exploitanten gelijke behandeling waardoor niet wanneer het om goedkope woningen en hoge subsidies gaat, tijdens de duur van de afbraak van het subsidie een veel groter aantal huurverhogingen wordt „afgeroomd” dan wanneer het gaat om duurdere woningen met lagere subsidies;
 - steun bij de regelmatige aanpassing van de prijs van woondiensten aan de kosten, omdat van de bewoner verwacht mag worden dat hij er oog voor heeft dat alleen een zodanige prijsaanpassing – die in niets afwijkt van die bij andere goederen en diensten – de mogelijkheid biedt om woondiensten voor betaalbare huren aan te bieden en de productie aan de gang te houden.

2.2.14 Het is niet alleen van belang dat het aanbod kwantitatief op peil blijft. Kwalitatief moet dat eveneens het geval zijn. De financiële steun van de overheid heeft ook op dit punt een belangrijke functie. Hoewel de algemene „filosofie” van de onder het geldende systeem verleende subsidies juist gericht is op het ondersteunen van de kwaliteit en het vooruitgrijpen op de toekomst, heeft het systeem toch tegelijkertijd in zijn praktische uitvoering onbedoeld een voor de kwaliteit minder gunstig aspect. Naarmate de stichtingskosten van de woning hoger zijn is namelijk het objectieve subsidie lager. Voor hogere kwaliteit moet de bewoner derhalve niet alleen de kostprijs betalen, doch verliest hij bovendien een deel van het subsidie.

In een systeem van individuele huursubsidies als voorgenomen leidt méér kwaliteit, en als gevolg daarvan een hogere huur, in beginsel tot een hoger subsidie. Het verschil tussen markthuur en normhuur immers neemt toe en hoewel dit verschil niet ten volle door het subsidie wordt opgevangen, zal in het algemeen het subsidie toch groter worden. Ook wanneer dit door een limiet voor de hoogte van het subsidie niet onbegrensd voortgaat, houdt dat toch nog niet daling van het subsidie in.

Het hiervoor bedoelde aspect van de voorgenomen regeling is ook gunstig voor de doorstroming omdat men, wanneer men voor subsidie in aanmerking komt, bij doorstroming naar een duurdere woning in het algemeen maar een deel van de hogere huur zelf betaalt.

Bij de kwaliteit dient niet uitsluitend aan de nieuwbouw te worden gedacht. Voor verbetering van bestaande woningen en eventueel afbraak van slechte niet voor verbetering in aanmerking komende woningen zal ook vaak financiële steun van overheidswege nodig zijn. Op de verschillende vormen daarvan en de te dien aanzien bestaande plannen wordt uitvoerig ingegaan in hoofdstuk 4.

2.3 Steun bij de kapitaalvoorziening

2.3.1 Advies Raad voor de Volkshuisvesting

Zoals eerder vermeld, wordt de financiële steun van de overheid in dit hoofdstuk behandeld, hoewel bepaalde vormen daarvan mede of zelfs in hoofdzaak ten doel

hebben het gewenste aanbod tot stand te brengen. Dit laatste is in het bijzonder van toepassing op steun bij de kapitaalvoorziening, zij het dan dat zodanige steun voor de eigen woning zowel de vraag als het aanbod mogelijk maakt.

In zijn advies van 20 december 1971 over de financiering van de woningbouw gaat de Raad voor de Volkshuisvesting ervan uit dat de financiering van de bouw van woningwetwoningen ook in de toekomst met rijksleningen zal geschieden en derhalve verzekerd mag worden geacht.

Ten aanzien van de particuliere bouw adviseert de Raad:

I. de volgende maatregelen te nemen, c.q. te bevorderen dat zij worden genomen:

1. het sluiten van „gentlemen's agreements” met institutionele beleggers, waarbij de wederpartijen zich verbinden bepaalde minimum-gedeelten van hun beschikbare middelen voor financiering van de particuliere woningbouw te bestemmen, ook bij krapte op de kapitaalmarkt;
2. ter stimulering van bouwsparen
 - a. aan het verwerven van een eigen woning de mogelijkheid van een individueel subsidie te verbinden – naar analogie van de regeling voor individuele huursubsidies – mits voor de verwerving van de woning ten minste een bedrag, gelijk aan een bepaald gedeelte van de stichtingskosten, door contractueel bouwsparen gedurende een eveneens te bepalen minimum-tijd beschikbaar is gekomen, en
 - b. de grens ad 90 procent der stichtingskosten van een eigen woning, die is gesteld aan gemeentelijke garanties van rente en aflossing van een ter financiering van die kosten gesloten lening, te verhogen voor de gevallen dat aan de sub a genoemde voorwaarde is voldaan en er behoefte is aan een hogere lening dan overeenkomstig die grens, doordat een deel van het gespaarde bedrag nodig is voor de uitrusting en de inrichting van de woning, tenzij, wat de laatstbedoelde maatregel betreft, wordt overgegaan tot een algemene verhoging van de desbetreffende grens;
3. algemene verhoging van de sub 2b genoemde grens tot 95 procent van de stichtingskosten als tegenwicht tegen de stijging van de stichtingskosten en de daaruit voortvloeiende toeneming van het bedrag dat thans bij verwerving van een eigen woning als eigen geld nodig is;
4. algemene verhoging van de grens ad eveneens 90 procent van de stichtingskosten, die is gesteld aan door woningcorporaties op de kapitaalmarkt met een gemeentelijke garantie te sluiten leningen voor de financiering van woningbouw op voet van de Beschikking geldelijke steun particuliere huurwoningen, tot 95 procent en opening van de mogelijkheid in bijzondere gevallen zo'n lening tot het volle bedrag van de stichtingskosten op te nemen;

- II. in overleg met de daarvoor in aanmerking komende organisaties op korte termijn te onderzoeken of het aanbeveling verdient, dat een centraal financieringsfonds, subsidiair een advies- en bemiddelingsbureau voor woningcorporaties, in het leven wordt geroepen, c.q. wie zo'n fonds of zo'n bureau zou moeten oprichten, hoe het beheer daarvan zou moeten worden gevoerd, wat de doelstelling zou moeten zijn, uit welke bronnen een financieringsfonds

de voor de vervulling van zijn taak benodigde gelden zou moeten putten etc. en, ingeval het onderzoek uitwijst dat de oprichting van een fonds of van een advies- en bemiddelingsbureau gewenst moet worden geacht, voor zoveel nodig aan de oprichting daarvan medewerking te verlenen;

III. in overleg met de betrokken instanties te bezien of het treffen van de beide volgende maatregelen of één daarvan mogelijk en, ondanks de ernstige bezwaren die daartegen zijn in te brengen, gewenst is en zo zulks het geval wordt geoordeeld, te bevorderen dat daartoe wordt overgegaan:

1. oplegging aan de Centrale Beleggingsraad van de verplichting om van de gelden waarvan hij de belegging moet regelen, zodanige bedragen voor de financiering van de woningbouw en verbetering van woningen te doen bestemmen als de regering voor de veiligstelling van de financiering noodzakelijk mocht achten;
2. het uitschrijven van leningen door een centraal financieringsfonds, al of niet met rijksgarantie, dan wel door het rijk ten behoeve van dat fonds, tot zodanige bedragen als nodig zullen worden geoordeeld om te voorzien in de behoeften aan kapitaal, waarvoor langs andere wegen geen dekking is te vinden en onder zodanig gunstige voorwaarden, dat het slagen van de leningen praktisch gesproken bij voorbaat verzekerd is.

2.3.2 Financiering woningwetbouw

Voor wat betreft de woningwetsector zijn in de regeringsverklaring van 3 augustus 1971 duidelijke lijnen getrokken. De geleidelijke uitbreiding van het woningbouwprogramma in de komende jaren zal in beginsel voor de helft plaatsvinden in de woningwetbouw met rijksleningen. Dienovereenkomstig zijn in de begroting voor 1972 de middelen beschikbaar gesteld voor het afgeven in het lopende jaar van gunningsmachtigingen voor 49 450 woningwetwoningen. Ook voor de komende jaren zullen de vereiste middelen voor de voorgenomen aantallen woningwetwoningen in de begrotingsvoorstellen worden opgenomen. Voor de jaren 1973 tot en met 1975 gaat het om respectievelijk 50 325, 51 325 en 52 450 woningen.

2.3.3 Financiering particuliere sector

Ten aanzien van de particuliere sector hebben de ondergetekenden bij de behandeling van de begroting voor 1972 van hun departement in de Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen mededelen dat de grote institutionele beleggers, de levensverzekeringsmaatschappijen en de pensioenfondsen, bij brief van 26 oktober 1971 hebben bevestigd, dat deze instellingen gezamenlijk eenzelfde procentueel aandeel als in de afgelopen jaren zullen leveren in het in geldbedragen met circa 15 % per jaar expanderende regeringsprogramma voor de woningbouw. Als uitgangspunt werd daarbij gesteld dat het klimaat voor de belegging in de woningbouw op hetzelfde peil wordt gehandhaafd.

Deze mededeling is met name van belang voor de huurwoningen, die met middelen uit particuliere bronnen worden gefinancierd. Daarbij valt niet alleen te denken aan de woningen die beleggers zelf verwerven, maar ook aan de belangrijke sector van de huurwoningen die grotendeels of geheel met garantieleningen worden gefinancierd, te weten de premie-corporatiewoningen en de gesubsidieerde particuliere bejaardenwoningen en -tehuizen.

Ook de rijksfondsen – het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en de Rijkspost-spaarbank – nemen aan het hier bedoelde overleg deel. Beide instellingen hebben in de laatste jaren een actief aandeel in de woningbouw en de financiering van de woningbouw gehad en zullen daarin – zoals na het hierover gevoerde overleg voldoende is komen vast te staan – ook in de komende jaren een aandeel hebben dat tenminste gelijke tred houdt met de groei van het totale woningbouw-programma.

Het geregelde overleg met de vorengenoemde financiële instellingen zal worden voortgezet. Bij dit overleg zullen voortaan ook de spaarbanken, de boerenleen-banken en de Raiffeisenbanken worden betrokken, hetgeen in het bijzonder van belang is met het oog op de uitbreiding van het eigen-woningbezit.

De ondergetekenden stellen zich voor aldus de ontwikkeling op de voet te blijven volgen teneinde knelpunten die zich mochten voordoen, tijdig uit de weg te kunnen ruimen; vooral ook in die regio's, die in de regel minder de aandacht hebben van de financiers. Bevordering van tijdig overleg tussen beleggers en gemeenten over nieuwe bestemmingsplannen speelt daarbij onder meer een rol.

De maatregelen met betrekking tot de eigen woning zullen hierna afzonderlijk worden besproken (§ 2.4).

Ten aanzien van de bouw door woningcorporaties zonder rijksleningen op voet van de subsidieregeling voor de particuliere bouw, zullen de ondergetekenden de geldende bepalingen aldus wijzigen dat de mogelijkheid wordt geopend dat de gemeenten de voor deze bouw door de corporaties op de kapitaalmarkt op te nemen leningen garanderen tot 95 % van de stichtingskosten. In bijzondere gevallen zal dit percentage zelfs nog iets hoger kunnen worden gesteld.

2.3.4 *Centraal financieringsfonds*

De meerderheid van de Raad voor de Volkshuisvesting komt niet tot het advies een centraal financieringsfonds voor de woningbouw in te stellen. De Raad staat echter in beginsel ook niet afwijzend tegenover een zodanig fonds. Zijns inziens kan evenwel geen definitief standpunt worden bepaald alvorens is onderzocht in hoeverre er behoefte is aan een centraal financieringsfonds, of mag worden verwacht dat het zich de hem toegedachte plaats zou kunnen verwerven en op welke wijze de aan de oprichting, het beheer etc. verbonden moeilijkheden zouden kunnen worden opgelost. Subsidiair zou kunnen worden gedacht aan een advies- en bemiddelingsbureau voor woningcorporaties.

Naar de mening van de ondergetekenden is het centraliseren van de gehele financiering van de woningbouw in één centraal fonds niet uitvoerbaar en in feite ook niet gewenst.

Voor de woningwetbouw met rijksleningen wordt de financiering geleid via de rijksbegroting. Globaal gaat dit om één derde van het totaal jaarlijks in de nieuwbouw van woningen te investeren bedrag.

Het resterende – twee derde – gedeelte heeft betrekking op de initiatieven van allerlei particuliere personen en instellingen voor hetzij de bouw van een eigen woning, hetzij de bouw van woningen voor de verhuur. Het daarvoor benodigde kapitaal komt langs allerlei kanalen beschikbaar. Ten dele doet men daarvoor een beroep op eigen besparingen of meer algemeen op eigen vermogen. Ten dele worden op de kapitaalmarkt leningen opgenomen. Daarvoor beschikt ons land over een grote schakeling van instellingen, waarmede de betrokkenen – bijvoorbeeld ingeval van spaarbanken, boerenleenbanken, algemene banken – regelmatig

in contact staan dan wel waarop zij voor het speciale geval een beroep kunnen doen.

Behalve dat het laten lopen van de financiering van de woningbouw via een centraal fonds een heel netwerk van in de loop van de tijden gegroeide relaties en instituties zou verstoren, lijkt het ook ondenkbaar dat een dergelijk fonds beslag zou kunnen leggen op alle besparingen en kapitaalbronnen die nu toevloeien naar de woningbouw en die anders wellicht ten dele in de consumptieve sfeer zouden verdwijnen.

Een centraal financieringsfonds voor de woningbouw als geheel lijkt daarom veeleer schadelijk dan dat het de woningbouw helpt. In hoeverre een centraal financieringsfonds met een meer beperkte strekking – eventueel, zoals het advies van de Raad vermeldt, een bemiddelingsbureau voor woningcorporaties – wenselijk is, zullen de ondergetekenden nader bezien. Daartoe zullen zij in overleg treden met de daarvoor in aanmerking komende organisaties.

2.4 De eigen woning

2.4.1 Algemeen

De bevordering van het eigen-woningbezit is van belang, zowel uit een oogpunt van volkshuisvesting als vanuit verschillende andere gezichtspunten (bezitsvorming, bevordering van het sparen).

Vergeleken met vele andere landen heeft het eigen-woningbezit in ons land tot nu toe geen ruime verspreiding gekregen. Dit moge blijken uit onderstaande cijfers, welke betrekking hebben op de situatie van omstreeks 1960.

Tabel 6 *Percentage door de eigenaar bewoonde woningen in het woningbestand*

België	50
Denemarken	45
Engeland	44
Finland	60
Frankrijk	41
Hongarije	62
Ierland	60
Italië	40
Nederland	29
Noorwegen	53
Tsjecho-Slowakije	50
West-Duitsland	35
Zweden	36
Zwitserland	34

Bron: A statistical survey of the housing situation in European countries around 1960 (E.C.E.).

Het cijfer voor Nederland in bovenstaande opstelling is afkomstig uit de algemene volks- en woningtelling van 1956. Tussen 1956 en 1970 is in Nederland het percentage eigen woningen toegenomen van 29 tot 36. Naast een verschuiving in de bestaande voorraad van huur- naar eigen woningen heeft ook de nieuwbouw in

belangrijke mate bijgedragen tot deze stijging. In de jaren 1969, 1970 en 1971 was 35 %, 37 % en 38 % van de voltooide woningen bestemd voor bewoning door de eigenaar.

Zoals reeds medegedeeld in § 2.2.8, zullen de ondergetekenden hun standpunt ten aanzien van de wijze van subsidiëring van de eigen woning bepalen aan de hand van het nader rapport van de werkgroep-Hartog.

Hieronder wordt ingegaan op een aantal andere aspecten van het eigen-woning-bezit, die de aandacht vragen.

2.4.2 *Garanties leningen nieuwbouw*

Voor al in de jongere leeftijdsklassen bestaat belangstelling voor het in eigendom verwerven van een woning. Van de bewoners van nieuwe, met rijkssteun gebouwde eigen woningen is 63 % jonger dan 35 jaar en zelfs 34 % jonger dan 30 jaar. Voor het totaal van de nieuwbouw zijn deze percentages lager, namelijk 50 respectievelijk 32. Het zijn dan ook niet alleen gezinnen met relatief hoge inkomens, die nieuwe gesubsidieerde woningen in eigendom verwerven. Bovendien is bij een recent onderzoek onder de bewoners van huurwoningen in de nieuwbouw gebleken, dat een aanmerkelijk deel van de jongeren weliswaar een eigen woning prefereert, doch om financiële redenen heeft moeten kiezen voor een huurwoning. Veelal beschikt men namelijk voor de aankoop van een woning niet over voldoende eigen middelen om naast kosten van verhuizing en inrichting, ook nog 10 % van de koopsom van de woning te betalen. Dit probleem wordt door de sterke stijging van de grond- en bouwkosten nog vergroot.

In verband hiermee zal de mogelijkheid geopend worden dat de gemeenten rente en aflossing garanderen van leningen, die ten hoogste 95 % – in plaats van 90 % zoals tot nu toe – uitmaken van de stichtingskosten van nieuwe eigen woningen. Gehandhaafd wordt de deelneming door het rijk voor de helft in verliezen die hieruit voor de gemeenten mochten voortvloeien.

Het probleem om bij stijging van grond- en bouwkosten toch voldoende geld voor de verwerving van een eigen woning te sparen, doet zich ook voelen in de oudere leeftijdsgroepen. Onder de huidige regeling kan bij de bouw van een eigen woning de gemeentelijke garantie zich voor personen van 55 jaar en ouder niet verder uitstrekken dan tot 80 % van de stichtingskosten.

De regeling zal zodanig worden gewijzigd, dat vorenbedoelde leeftijdsgrens wordt gebracht op 65 jaar, terwijl de gemeentelijke garantie voor personen van 65 jaar en ouder betrekking kan hebben op 90 % van de stichtingskosten.

2.4.3 *Bezitsvormingsfonds*

Verheugend, mede in het licht van de noodzaak van een toeneming van de nationale besparingen, was de grote belangstelling voor de renteloze leningen, verstrekt door het Bezitsvormingsfonds. Velen (ca. 40 000 personen) uit de lagere inkomensgroepen hebben het afgelopen jaar willen overgaan tot de aankoop of bouw van een eigen woning, waardoor zij een groot aantal jaren een relatief omvangrijke persoonlijke bijdrage zullen leveren aan de nationale besparingen. De belangstelling voor bedoelde leningen was zelfs zo groot, dat het in behandeling nemen van verzoeken om nieuwe leningen op 24 november 1971 moest worden gestaakt. Aangezien de renteloze leningen in een behoefte blijken te voorzien, zullen de ondergetekenden in het lopende jaar met voorstellen komen om voor zoveel mogelijk gegadigden uit de lagere inkomensgroepen de topfinanciering van een eigen woning te verzeke-

ren. Tevens wordt overwogen het verstrekken van een gemeentelijke garantie voor rente en aflossing ter zake van een voor de verwerving van een eigen woning aangegane lening, los te koppelen van het aangaan van leningen uit het Bezitsvormingsfonds. Daardoor ontstaat de mogelijkheid om méér gegadigden een garantie te geven dan er in aanmerking komen voor een renteloze lening.

2.4.4 *Faciliteiten bestaande woningen*

Bij het woningbehoeftenonderzoek van oktober 1970 is gebleken dat ruim 120 000 huishoudens en alleenstaanden, die thans een eigen woning bewonen, een andere, beter met hun individuele wensen overeenstemmende woning verlangen. Potentieel bestaan derhalve ook binnen de sector van de eigen woningen nog ruime doorstromingsmogelijkheden. Voor het verwezenlijken van deze mogelijkheden is in de meeste gevallen een voorwaarde dat de thans bewoonde eigen woningen gemakkelijker kunnen worden overgedragen aan de opvolgende eigenaar-bewoner. Dit veronderstelt een ruime en actieve markt voor eerder bewoonde eigen woningen. Veelal kan voor een dergelijke woning een hypothecaire lening tot slechts 60 à 70 % van de waarde van de woning worden verkregen, zodat de koper een belangrijk bedrag aan eigen middelen op tafel moet kunnen leggen.

De ondergetekenden zullen ernaar streven de mogelijkheid tot het verkrijgen van overheidsgaranties voor leningen ten behoeve van bestaande eigen woningen te verruimen.

2.4.5 *Bouwsparen*

In aansluiting aan het advies van de Raad voor de Volkshuisvesting zal worden nagegaan of het bouwsparen voor een eigen woning nog op andere wijze kan worden gestimuleerd dan door het verstrekken van renteloze leningen of het toekennen van individuele subsidies. Het speciaal op het bouwsparen gericht toekennen van individuele subsidies voor de eigen woning – zoals de Raad voorstelt – komt in een ander licht te staan wanneer een dergelijk systeem algemeen wordt.

Evenals dit al voor spaareffecten in de Wet Bezitsvormingsfonds is geregeld, zal ook voor andere vormen van gepremieerd sparen worden onderzocht in hoeverre de daarvoor vereiste blokkeringstermijn, met directe uitbetaling van de gehele toegezegde premie, verkort kan worden als de geblokkeerde besparingen worden benut voor de aankoop van een eigen woning, en in hoeverre hypotheek-aflossingen als bestedingsmogelijkheid kunnen worden toegelaten, indien de desbetreffende leningen zijn aangegaan voor de verwerving van een eigen woning.

BIJLAGE III

BIJLAGE II VAN DE NOTA VOLKSHUISVESTING INTERIMRAPPORT VAN DE WERKGROEP-HARTOG

Inhoudsopgave		Pag.
1	Opdracht	139
2	Inleidende beschouwing	139
3	Het begrip kostprijsuur	140
4	Berekening van de kostprijsuur	141
5	Object- versus subjectsubsidiëring	143
6	Bepalende factoren in het voorgestelde systeem van kostprijs- huurberekening	144
7	De werking van het voorgestelde systeem van kostprijsuur- berekening	45
8	Budgettaire en financiële consequenties	148
9	Volledig individuele subsidiëring	149
10	De overgangsfase	152
Bijlage 1	Ontwikkeling van de objectieve huursubsidies 1972/1976	154
Bijlage 2	De hoogte van de kostprijsuur in de nieuwbouw	155
Bijlage 3	Ontwikkeling van de objectieve subsidies in de eerstkomende 10 jaar bij een overgang op een volledig individueel subsidie- stelsel	158

1. Opdracht

Op 20 april 1971 heeft de Minister van Volkhuysvesting en Ruimtelijke Ordening een werkgroep geïnstalleerd die tot taak kreeg hem van advies te dienen over de vraag of voor de toekomst voor de subsidiëring van het wonen niet ware over te schakelen op een systeem van individuele subsidiëring en over de tijdelijke overgangsvormen welke bij een eventuele overschakeling op een dergelijk systeem gewenst zullen zijn.

In de werkgroep hebben zitting Prof. Dr. F. Hartog, Prof. Dr. G. A. Kessler en Prof. Mr. S. F. L. Baron van Wijnbergen.

Op verzoek van de Minister heeft de werkgroep een interim-rapport uitgebracht waarin de gedachten zijn neergelegd die de werkgroep in de tot nu toe gehouden beraadslagingen heeft ontwikkeld.

2. Inleidende beschouwing

Bij de bestudering van het onderhavige vraagstuk heeft de werkgroep zich afgevraagd waarom de wens om over te schakelen op een systeem van individuele huursubsidiëring steeds sterker wordt. Zij meent dat een belangrijke reden hierin is gelegen dat het huidige stelsel van objectieve subsidiëring niet adequaat is aan te passen aan de omstandigheden van de individuele bewoners. Nu geleidelijk aan op de woningmarkt meer evenwichtige verhoudingen ontstaan wordt dit aspect van het objectieve subsidiestelsel meer en meer ervaren als een storend element in de subsidiëring en gaat dit steeds zwaarder wegen naarmate het subsidiëren van het wonen meer op bepaalde groepen van bewoners dient te worden afgestemd. Steeds meer huurders, die gezien hun inkomen geen of minder ondersteuning in de woonlasten behoeven, blijken van het huidige stelsel te profiteren. De uitkomsten van het woningbehoefteonderzoek-1970 geven aan dat iets meer dan 50 % van de bewoners 10 % of minder van het beschikbaar inkomen aan huur besteedt, waarbij ten aanzien van de eigen woningen als huur is aangemerkt de huurwaarde Inkomstenbelasting.

Hiertegenover staat dat ondanks de sterke stijging van de overheidsuitgaven aan huursubsidies – voor 1972 bedragen deze ruim f 600 mln. en binnen enkele jaren is een verdubbeling van deze uitgaven te verwachten ¹⁾ – onder het huidige stelsel van objectieve subsidiëring voor een aantal bewoners de huurlasten ten opzichte van het inkomen toch nog te hoog worden geacht en de huren van de gesubsidieerde nieuwbouw-woningen voor de laagste inkomensgroepen een nauwelijks of niet te betalen last blijven.

Daarnaast leidt het subsidiëren van de nieuwbouw via het object tot een algemene huurdruk waardoor woningverbetering – waaronder ook wordt verstaan het tijdig aanpassen van de bestaande woningvoorraad aan de huidige wooneisen – veelal niet realiseerbaar wordt geacht. Immers de algemene huurdruk welke van de gesubsidieerde nieuwbouw uitgaat op het huurniveau drukt ook het rendement van de eventueel aan te brengen verbeteringen.

De werkgroep acht invoering van een stelsel van volledig individuele subsidiëring alleen aanvaardbaar als het een randverschijnsel blijkt te zijn. Individuele subsidiëring heeft duidelijk een sociale achtergrond en zal hierdoor alleen als randverschijnsel optimaal kunnen functioneren. Bovendien meent de werkgroep dat ook uit pragmatische overwegingen een overgang op een stelsel van individuele subsidi-

¹⁾ Zie bijlage 1.

ering slechts haalbaar is bij kleinere aantallen. Alleen dan is een op het individu afgestemde regeling administratief uitvoerbaar.

Bij haar overwegingen stuitte de werkgroep op het feit dat bij voortgaande inflatie de huidige wijze van kostprijshuurberekening er toe leidt dat de exploitatie van woningen in de toekomst revenuen zal gaan opleveren, die aanmerkelijk hoger zullen zijn dan noodzakelijk is voor de instandhouding van het in die woningen geïnvesteerde vermogen. De werkgroep heeft zich op grond hiervan afgevraagd of het huidige begrip kostprijsuur wel juist is. Deze vraag drong zich te meer op omdat bij invoering van volledig individuele subsidies de afschaffing van de objectieve huursubsidies voor woningen die onder het huidige stelsel tot stand zijn gekomen met het maximale of nagenoeg maximale subsidie zou leiden tot haast een verdubbeling van de vraaghuur voor deze woningen. Bij een zodanige huurstijging zou een zeer groot aantal bewoners in aanmerking komen voor individuele steun. Het komt de werkgroep vreemd voor dat enerzijds de huren bij afschaffing van de objectieve overheidssteun voor een groot deel van de bevolking onbetaalbaar worden, terwijl anderzijds op langere termijn is te verwachten dat de totale exploitatie een opbrengst zal geven die aanmerkelijk groter is dan die welke voor de instandhouding van het vermogen is vereist.

Een analyse van de factoren die de kostprijsuur van een woning bepalen heeft de werkgroep de overtuiging gegeven dat de thans berekende kostprijsuur van circa 10 % van de stichtingskosten niet juist is.

De gedachten welke de werkgroep omtrent het begrip kostprijsuur heeft ontwikkeld gaan in de richting van het door Dr. Floor ontwikkelde begrip „dynamische kostprijsuur” ¹⁾. Uitgaande van dit begrip kostprijsuur leidt invoering van een volledig individueel subsidiestelsel tot een aanmerkelijk kleinere verhoging van het huurpeil dan op grond van het huidige begrip kostprijsuur moet worden verwacht.

In de volgende paragrafen is een en ander voor zover de werkgroep dat op dit moment kan overzien uitgewerkt.

3. *Het begrip „kostprijsuur”*

De werkgroep aanvaardt als uitgangspunt dat het in een woning geïnvesteerde vermogen tijdens de exploitatie van deze woning moet worden teruggewonnen. Zelfs in een tijd waarin de rente door voortgaande inflatie zeer hoog is dient de tegen deze rente berekende contante waarde van de netto huuropbrengsten 100 % van de stichtingskosten te zijn. De vergoeding voor de uit de inflatie voortvloeiende aantasting van het vermogen kan aldus in het rentepercentage worden gevonden.

Daarnaast onderschrijft de werkgroep het standpunt dat de Sociaal-Economische Raad steeds in zijn adviezen over het huur- en subsidiebeleid heeft ingenomen ²⁾, namelijk dat bij een herstel van een evenwichtige woningmarkt, dus op langere termijn gezien, het algemeen huurniveau de invloed zal ondervinden van de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen, verschillen in woongenot, in de ruimste zin genomen, daarbij in aanmerking nemende.

Aan de thans geldende wijze van kostprijshuurberekening ligt een rentepercentage ten grondslag waarin, naar de overtuiging van de werkgroep, de inflatie in beginsel is verdisconteerd. Bij deze berekening wordt er echter tevens van uitgegaan dat de som van subsidie en huuropbrengst in de loop van de exploitatieperiode geen

¹⁾ J. W. G. Floor: Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting. Leiden 1971.

²⁾ O.a. advies inzake de omvang van de jaarlijkse huurverhogingen, 1968, blz. 10.

stijging zal vertonen. Deze berekeningsgrondslag acht de werkgroep onjuist. Bedacht moet immers worden dat diezelfde inflatie leidt tot een voortdurende stijging van de stichtingskosten van de nieuw te bouwen woningen. Op een evenwichtige woningmarkt heeft dit tot gevolg dat het algemeen huurniveau op langere termijn gezien overeenkomstig zal stijgen. In een evenwichtige woningmarkt dient daarom een kostprijshuurberekening welke gebaseerd is op de nominale rente – d.w.z. een rente waarin de inflatie is verdisconteerd – onvermijdelijk rekening te houden met het feit dat de toekomstige huuropbrengsten overeenkomstig die inflatie zullen *stijgen*. Wordt hieraan voorbij gegaan dan zal in de praktijk de contante waarde van de netto huuropbrengsten van een woning aanzienlijk *hoger* zijn dan 100 % van de stichtingskosten.

De werkgroep constateert hiermee dat de huidige wijze van kostprijshuurberekening niet voldoet aan eerdergenoemde uitgangspunten. Met name niet voor wat betreft de consequenties welke voortvloeien uit een voorgaande stijging van de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen en de daarmee samenhangende ontwikkeling van het algemene huurniveau op wat langere termijn. Indien rekening wordt gehouden met eerdergenoemde toekomstige stijging van de huren zal – zoals in de volgende paragraaf is berekend – de aanvangshuur van nieuw te bouwen woningen, bij volledige afschaffing van het objectieve subsidie, kunnen dalen van 10 % van de stichtingskosten tot circa 6,4 %.

4. Berekening van de kostprijshuur

Wat de hoofdlijnen van de praktische uitwerking van het beginsel van de door de werkgroep voorgestane kostprijshuur betreft heeft zij de volgende voorlopige gedachten.

a. Zoals reeds in § 3 naar voren werd gebracht is voor de werkgroep uitgangspunt dat, ook in een tijd waarin de rente hoog is door voortgaande inflatie, de tegen deze rente berekende contante waarde van de netto huuropbrengsten gelijk behoort te blijven aan de stichtingskosten van de woning. Zij neemt hierbij aan dat in deze rente over het nominale vermogen naast een vergoeding voor uitgestelde consumptie (i.c. de reële rente) in beginsel tevens een vergoeding voor verwachte algemene inflatie is opgenomen. Er wordt derhalve aangenomen dat in een tijd van voortgaande inflatie de op grond van de vervangingswaarde noodzakelijke extra fondsvorming plaats vindt bij de geldgever. Deze dient zijn boven de reële rente uitgaande extra rente-opbrengsten te reserveren teneinde de koopkracht van zijn vermogen intact te houden.

De werkgroep merkt op dat een calculatie van de huren op basis van deze norm er toe leidt dat voor wat de vervanging betreft slechts rekening wordt gehouden met de algemene prijsstijging. In het geval dat de *werkelijke prijsstijging* (i.c. de stijging van de stichtingskosten) uitgaat boven de *algemene prijsstijging* – welke in het rentepercentage is begrepen – ontstaat er een discrepantie. De woning als investeringsgoed wordt niet meer volledig terugverdiend. Dit zou wel het geval zijn indien de contante waarde van de huuropbrengsten op *meer* dan 100 % van de stichtingskosten wordt gesteld. Een calculatie van de huurprijzen waarbij de contante waarde meer dan 100 % van de stichtingskosten is, levert echter vermogenswinsten op die micro-economisch moeilijk zijn te rechtvaardigen.

De werkgroep geeft hierbij als voorbeeld een exploitatie van een woning die tot stand is gekomen met uitsluitend geleend vermogen. Op grond van een dergelijke calculatie van de huurprijzen zal de exploitant aan het einde van de exploitatie-

periode naast een inkomen uit de exploitatie een vermogen hebben gevormd. De grootte van dit vermogen zal afhangen van de mate waarin de werkelijke prijsstijging de algemene prijsstijging te boven ging (i.c. de specifieke prijsstijging).

Ook macro-economisch zijn argumenten aan te voeren waaruit blijkt dat een dergelijke berekening niet zonder meer noodzakelijk is. Het is immers niet onwaarschijnlijk dat tegenover een hoge specifieke prijsstijging in de woningbouw elders in het bedrijfsleven prijsontwikkelingen van kapitaalgoederen staan, die beneden de algemene prijsstijging liggen. *Indien* in die sectoren de door de werkgroep voorgestane methode van kostprijscalculatie – gericht op de verkrijging van een reële rente en op behoud van de algemene koopkracht van het vermogen – wordt toegepast, zullen in die sectoren afzetprijzen in rekening worden gebracht die een overschot geven boven hetgeen voor vervanging van de kapitaalgoederen nodig is. Dit overschot verschaft dan uit macro-economisch oogpunt de middelen voor de financiering van het tekort in de sector van de woningbouw.

De werkgroep is zich er intussen van bewust dat het voor het bedrijfsleven niet altijd mogelijk zal zijn afzetprijzen als hiervoor bedoeld in rekening te brengen. Veelal zullen in sectoren waar sprake is van een specifieke prijsdaling van de kapitaalgoederen onder invloed van de concurrentie afzetprijzen tot stand komen die niet meer dan de vervanging van de relatief in prijs gedaalde kapitaalgoederen mogelijk maakt. Hierdoor zal in die sectoren sprake zijn van een uitholling van de algemene koopkracht van het geïnvesteerde vermogen. Desondanks meent de werkgroep dat ook dan in de woningsector bij de berekening van de kostprijsdelen de micro-economische argumenten maatgevend zijn. Zij acht het onjuist de eventuele negatieve macro-economische effecten – welke uiteindelijk het gevolg zijn van uit een oogpunt van behoud van vermogen te lage afzetprijzen elders – door te berekenen in de huren en daardoor de huurder zwaarder te belasten. Wel meent zij op grond van deze eventuele negatieve macro-economische effecten de te verwachten stijging van de stichtingskosten van woningen voorzichtig te moeten ramen, zodat er enige speling aanwezig is in de vastgestelde aanvangshuur.

b. Zoals reeds onder a. is aangegeven zal het relatief duurder c.q. goedkoper worden van een woning tot uiting moeten komen in de jaarlijkse ontwikkeling van de huren. In een evenwichtige woningmarkt dient immers het algemeen huurniveau aan te sluiten bij de ontwikkeling van de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen. De aanvangshuur van nieuw te bouwen woningen dient daarom zodanig te worden gesteld, dat gegeven de mede uit oogpunt van de ontwikkeling der stichtingskosten te verwachten gemiddelde huurstijging, de contante waarde van de netto huuropbrengsten bij de heersende marktrente gelijk is aan de stichtingskosten. Op basis van een dergelijke beginhuur en een dergelijke huurstijgingsverwachting kan de woningexploitant een geldlening aangaan welke voor de geldgever een rendement afwerpt dat gelijk is aan de marktrente ¹⁾.

De werkgroep verwacht dat in de eerste exploitatiejaren nauwelijks sprake zal zijn van een merkbare veroudering van de woning. In die jaren zal de te verwachten huurstijging dezelfde kunnen zijn als de huurontwikkeling van kwalitatief vergelijkbare nieuwbouwwoningen ²⁾ (i.c. dus geheel afhangen van de ontwikkeling van de

¹⁾ Op het financierings- respectievelijk liquiditeitsprobleem dat zich hierbij voor bepaalde groepen van exploitanten kan voordoen wordt in § 8 teruggekomen.

²⁾ Hieronder wordt verstaan een nieuwbouwwoning die geen stichtingskostenstijging heeft ondergaan door toepassing van hogere kwaliteit. Het toepassen van kwalitatief betere onderdelen, functionele indeling etc., die *niet* tot prijsverhogingen leiden, acht de werkgroep inherent aan de nieuwere woning.

stichtingskosten). Eerst na een aantal jaren zullen economische en technische veroudering hun invloed gaan uitoefenen op de ontwikkeling van de huren. De veronderstelling dat de huren van bestaande woningen de eerste 10 exploitatiejaren de huren van kwalitatief vergelijkbare nieuwbouwwoningen zullen volgen en daarna elk jaar 2 % zullen achterblijven bij de huurstijging van vergelijkbare nieuwbouw komt de werkgroep als werkhypothese alleszins redelijk voor. Op grond van deze veronderstelling ten aanzien van het toekomstige huurverloop zal de huur in de loop van 50 jaar geleidelijk teruglopen tot ongeveer 45 % van de huur van een in kwaliteit vergelijkbare nieuwbouwwoning.

Uit verkregen informatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is het de werkgroep gebleken dat momenteel globaal genomen de huren van 50 jaar oude woningen circa 1/3 bedragen van de vraaghuren van de nieuwste woningen. Dit verhoudingscijfer geeft echter weer de huur van 50 jaar oude woningen ten opzichte van de huur van sterk in kwaliteit gestegen nieuwbouwwoningen. Indien de kwaliteitsstijging van de laatste 50 jaar op gemiddeld 1 % per jaar wordt gesteld komt de uitkomst van de werkhypothese van de werkgroep ongeveer overeen met de genoemde huurverhouding oudbouw/nieuwbouw welke in de praktijk wordt aangetroffen.

Zou de uiteindelijk optredende huurdaling ten opzichte van de huren van de nieuwbouw gelijkmatig verdeeld zijn over de gehele geschatte exploitatieperiode van 50 jaar, dan komt de werkhypothese van de werkgroep overeen met een gemiddelde huurdaling van $1\frac{1}{2}$ % per jaar. Bij een veronderstelde stijging van de stichtingskosten van – in kwaliteit gelijkblijvende – woningen van gemiddeld 6 % per jaar, zal de gemiddelde jaarlijkse huurstijging over de gehele levensduur van de woning dan circa $4\frac{1}{2}$ % zijn. Aannemende dat de overige exploitatiekosten in het eerste jaar 1,7 % van de stichtingskosten zijn ¹⁾, betekent dit bij een rente van $8\frac{1}{2}$ % per jaar een beginhuur van 6,4 % van de stichtingskosten: namelijk 1,7 % plus de annuïteit behorende bij een rente van $8\frac{1}{2}$ — $4\frac{1}{2}$ = 4 % ²⁾ (in symbolen: $H_0 = K_0 + A_{r-n}$; zie bijlage 2). Opgemerkt zij dat hierbij, zoals blijkt uit bijlage 2, de overige exploitatiekosten (K_0) geacht worden jaarlijks met hetzelfde percentage te stijgen als de huren. In deze berekening dus met gemiddeld $4\frac{1}{2}$ % per jaar.

5. Object- versus subjectsubsidiëring

De in de voorgaande paragrafen ontwikkelde methode van kostprijs-huurberekening geeft aan welke huren de huurder jaarlijks zou moeten opbrengen indien rekening wordt gehouden met de prijsontwikkeling van de woningen in de tijd. De op deze wijze berekende kostprijs-huren blijken tot een aanmerkelijk lagere aanvangskostprijs-huur te leiden dan bij de huidige methode van kostprijs-huurberekening.

Bij toepassing van de door de werkgroep voorgestane methode van kostprijs-huurberekening bedraagt bij een rente van $8\frac{1}{2}$ % de aanvangshuur 6,4 % van de stichtingskosten. Wordt deze aanvangskostprijs-huur vergeleken met de huidige door middel van de objectieve subsidies laag gehouden aanvangsvraaghuren dan blijken deze laatste voor de woningwetsector ongeveer 5,3 % van de stichtingskosten te

¹⁾ Dit zijn:

a. uitgaven voor onderhoud, beheer, belastingen, assurantie e.d.;

b. voorzieningen voor risico's als leegstand, constructiefouten, onvoorziene veroudering etc.

²⁾ Indien de vereenvoudiging ten aanzien van de te verwachten huurontwikkeling voor een woning niet wordt gemaakt en wordt uitgegaan van de meer nauwkeurige formule van de reële rente, dan blijkt de aanvangshuur lager te zijn dan genoemde 6,4 % van de stichtingskosten, namelijk 6,2 %.

zijn. Voor de particuliere sector komen de aanvangsvraaghuuren op gemiddeld 7 % van de stichtingskosten. Afschaffing van de objectieve subsidies zou derhalve leiden tot een verhoging van de huren van circa 20 % voor zover het woningwetwoningen betreft en qua huurniveau met deze woningen verbonden andere woningen. Deze categorie woningen omvat het merendeel van de huurwoningen, met uitzondering van de in de laatste jaren gebouwde gesubsidieerde particuliere huurwoningen en de ongesubsidieerde na-oorlogse huurwoningen. Afschaffing van de objectieve subsidies in de particuliere nieuwbouw behoeft, gezien de huidige aanvangsvraaghuur, geen huurstijging tot gevolg te hebben.

Zoals reeds in de inleidende beschouwingen is naar voren gebracht is er een aantal zwaarwichtige argumenten aan te voeren om het objectieve stelsel af te schaffen en over te schakelen op een systeem van individuele subsidiëring. Met name is gewezen op het steeds minder aanvaardbaar worden van de algemene werking van het objectieve stelsel – zowel direct via de subsidiëring als indirect via de hieruit ontstane algemene huurdruk – naarmate de groep huurders groter wordt die geen of minder steun nodig hebben dan uit het objectieve stelsel voortvloeit. Dit geldt te meer als aan de andere kant voor bepaalde financieel zwakkere groepen de objectieve steun nog onvoldoende blijkt te zijn en hierdoor de druk om de objectieve subsidies te verhogen toeneemt, met als gevolg dat de groep huurders die de steun niet volledig nodig heeft zich weer zal uitbreiden.

Een ander zwaarwichtig argument voor afschaffing van de objectieve subsidies ziet de werkgroep in het feit dat voorwaarde voor een evenwichtige woningmarkt is, dat het algemeen huurpeil wordt bepaald door de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen. De werkgroep merkt hierbij op dat de door haar voorgestelde methode van berekening van de kostprijs huur een vaste discipline is waarin het algemeen huurpatroon de ontwikkeling van de stichtingskosten volgt.

De werkgroep acht echter een overschakeling op volledig individuele subsidies weinig zinvol als het niet een randverschijnsel blijkt te zijn. Alleen in die vorm zal een individueel systeem naar de mening van de werkgroep optimaal kunnen functioneren. In de inleidende beschouwingen is opgemerkt dat momenteel iets meer dan 50 % van de huurders 10 % of minder van het beschikbaar inkomen aan huur besteedt. Op grond van dit feit ziet de werkgroep in de huurverhoging van 20 %, die volgt uit de afschaffing van de objectieve subsidies, geen onoverkomelijke hindernis om tot een volledig individueel subsidiestelsel over te gaan. In § 9 zal op de werking van een volledig individueel subsidiestelsel na afschaffing van de objectieve subsidies worden teruggekomen.

6. *Bepalende factoren*

In de voorgestelde benadering van de kostprijs huur van een nieuwe woning nemen de volgende factoren een kritische plaats in:

- a. de levensduur van de woning
- b. de ontwikkeling van de stichtingskosten
- c. de rente
- d. de inflatie.

In deze berekeningen is uitgegaan van een gemiddelde levensduur van 50 jaar. In werkelijkheid zal in het algemeen de levensduur aanmerkelijk langer kunnen zijn zodat onder meer uit dien hoofde de berekende kostprijs huur speelruimte laat voor niet voorzien tegenvallers tijdens de exploitatie van de woning.

De ontwikkeling van de overige genoemde factoren is in een tweetal categorieën in te delen:

- a. ontwikkelingen, die het gevolg zijn van een verandering in de inflatie;
- b. ontwikkelingen, die autonoom bij de afzonderlijke factoren plaatsvinden.

Zoals uit de beschouwingen van de werkgroep blijkt ziet zij een sterk verband tussen inflatie, hoogte en stijging van de rente en stijging van de stichtingskosten. Het in het voorgaande ontwikkelde begrip kostprijsuur is in feite onafhankelijk van de inflatie gemaakt. Indien de stichtingskosten stijgen ten gevolge van inflatie, stijgen de toekomstige huuropbrengsten maar ook de nominale rente zodat uiteindelijk de contante waarde – en derhalve ook de kostprijsuur als percentage van de stichtingskosten – gelijk blijft. Ook het omgekeerde is het geval. Het voorgaande betekent tevens dat onder het nieuwe systeem een tijdens de exploitatie optredende daling van het tempo van huurstijging geen nadeel voor de exploitant tot gevolg heeft indien deze daling met een daling van de marktrente gepaard gaat en de exploitant zijn financiering aan de gedaalde rente kan aanpassen.

De ongewisse factoren die voor de exploitant overblijven vormen de ongelieerde veranderingen in de rente en in het tempo van stijging van de stichtingskosten. Zo zal bij een relatieve daling van de stichtingskosten los van de inflatie een voor de exploitant nadelige discrepantie kunnen ontstaan tussen de contante waarde van de bij de vaststelling van de aanvangshuur verwachte huuropbrengsten en de contante waarde van de werkelijke huuropbrengsten. Zulks zou met name van belang kunnen zijn bij fundamentele wijzigingen in de bouw van woningen – bijvoorbeeld geheel andere bouwwijzen of bouwconstructies.

7. Werking van het voorgestelde systeem van kostprijsuurberekening

In § 4 onder b. werd opgemerkt dat de door de werkgroep voorgestane kostprijsuur de woningexploitant in staat stelt een geldlening aan te gaan welke voor de geldgever een rendement afwerpt dat gelijk is aan de kapitaalmarktrente. De woningexploitant is hier echter alleen zeker van indien de gemiddelde huurstijging, die hij verwacht en bij de huurprijsberekening heeft ingecalculeerd, ook in werkelijkheid zal plaatsvinden. In de vorige paragraaf werd geconstateerd dat onder het voorgestelde systeem van berekening van de kostprijsuur voor de woningexploitant bepaalde onzekerheden blijven bestaan.

Anderzijds blijkt ook een aantal reserves te zijn ingebouwd, namelijk:

- a. de schatting van de levensduur van de woningen op 50 jaar. In de praktijk zal deze levensduur veelal aanmerkelijk langer kunnen zijn.
- b. de veronderstelling dat de restwaarde van een woning aan het einde van de exploitatieperiode van 50 jaar nihil is. In werkelijkheid is dit, ook afgezien van het onder a. gestelde, niet het geval aangezien de grond in het algemeen zijn waarde behoudt. Waarschijnlijk is zelfs dat de grond – zeker binnen de bebouwde kom – aan het einde van de exploitatieperiode een hogere reële waarde heeft dan aan het begin van deze periode (schaarstewerking).
- c. een aangenomen stijging van de stichtingskosten van 6 % per jaar. De stijging van de stichtingskosten is de laatste jaren meer dan 10 % per jaar. Hoewel deze stijging exceptioneel groot is zal het nog wel enige tijd duren voordat de prijsontwikkeling in de bouw meer zal aansluiten aan de algemene prijsontwikkeling. Hierdoor zal vooralsnog de eerste jaren de werkelijke prijsontwikkeling

in de bouw enigszins uitgaan boven wat op langere termijn als gemiddelde is te beschouwen.

Hierbij zij opgemerkt dat – zoals in § 3 is geconstateerd – uit een oogpunt van eventuele negatieve macro-economische effecten een voorzichtige raming van de stijging van de stichtingskosten op langere termijn is aan te bevelen.

- d. tenslotte is in de exploitatie-opzet rekening gehouden met onvoorziene uitgaven zoals leegstand, constructiefouten, onvoorziene veroudering etc. ten bedrage van ruim een $\frac{1}{2}$ % van de stichtingskosten.

De werkgroep constateert dat deze reserves in beginsel ook aanwezig zijn onder de huidige kostprijs huur. Desondanks leidt de onderlinge concurrentie niet tot een aanmerkelijk lager huurniveau en tot een overmatig aanbod vanuit de beleggingssector. De reden hiervan zal waarschijnlijk gezocht moeten worden in de ongewisse huurontwikkeling. Jarenlang is de huur- en subsidiepolitiek middel geweest om een gewenste prijs- en inkomenspolitiek te kunnen verwezenlijken. De continue subsidiëring van de nieuwbouw leidde tot een blijvende huurdruk op de bestaande woningvoorraad. Deze huurdruk – en dus druk op het rendement – werd sterker naarmate de overheid de nieuwbouw meer subsidieerde.

Hoewel de huurdruk zal verdwijnen bij afschaffing van de objectieve subsidies zal naar de mening van de werkgroep niet kunnen worden ontkomen aan enigerlei vorm van een huurstijgingsgarantie van de overheid, die er in wezen op neerkomt dat de *objectieve subsidies conditioneel* worden gemaakt. De vorm van dit conditionele subsidie zou daarbij deze kunnen zijn, dat indien en voor zover de „realiseerbare” huuropbrengsten ten achter blijven bij de „verwachte” huuropbrengsten waarvan bij calculatie werd uitgegaan, een aanspraak op exploitatiesubsidie ontstaat. De term „realiseerbare” huur is gekozen ten einde tot uitdrukking te brengen, dat het hierbij natuurlijk niet om de feitelijke huur kan gaan (het micro-economische huurrisico moet immers voor rekening van de exploitant blijven), doch slechts om de met inachtneming van bepaalde normen, onder normale omstandigheden haalbare huur, zoals deze laatste met name voortvloeit uit de jaarlijks door de Regering algemeen toe te stane huurverhogingen. Deze toe te stane huurverhogingen dienen overeen te stemmen met de trendmatige ontwikkeling van de huren van in kwaliteit gelijkblijvende nieuwbouwwoningen. Voor de individuele woning zal bij de toepassing van de huurstijgingsgarantie dit percentage gecorrigeerd moeten worden volgens een gegeven ouderdomstabel.

Onder een regeling als hierboven bedoeld zal uiteraard eerst dan aanspraak op een exploitatiebijdrage ontstaan, indien de *cumulatieve* realiseerbare huurstijgingen achterblijven bij de *cumulatieve* verwachte huurstijgingen. Een voor de exploitant ongunstige huurontwikkeling zal derhalve eerst moeten worden gecompenseerd met een hieraan eventueel voorafgaande gunstige huurontwikkeling. De calculatie dient daarbij in beginsel op basis van contante waarde te worden uitgevoerd, zodat een meer algemene formulering van het conditionele subsidie deze zou kunnen zijn, dat de exploitant een aanspraak op een exploitatiebijdrage kan doen gelden indien en voor zover een dergelijke bijdrage nodig is om tezamen met de in de exploitatieperiode „ontvangen” realiseerbare huuropbrengsten een contante waarde op te leveren die gelijk is aan die van de te verwachten huuropbrengsten waarvan bij de calculatie werd uitgegaan. In concreto denkt de werkgroep hierbij aan een huurstijgingsgarantie voor telkens 10 jaar. Voor deze periode is gekozen omdat de be-

legger ook in andere beleggingssectoren voor een dergelijke periode een vast rendement kan verkrijgen.

Deze huurstijgingsgarantie valt uiteen in twee componenten:

- a. de vaststelling van het rendement
- b. de vaststelling van de „gegarandeerde” huurstijging.

Het rendement zal telkens aangepast moeten worden aan de marktomstandigheden wil belegging in onroerend goed aantrekkelijk zijn voor een potentiële belegger. Als indicatie voor veranderingen in de marktomstandigheden op de kapitaalmarkt denkt de werkgroep aan de ontwikkeling van de toetsingsrente van de Bank voor Nederlandse Gemeenten.

De „gegarandeerde” huurstijging dient zodanig te zijn dat het effectief worden van het conditionele subsidie een uitzondering blijft. De huurstijgingsverwachting moet dus niet al te optimistisch worden gezien. De werkgroep wijst hierbij tevens op de reeds eerder aangegeven negatieve macro-economische effecten. Deze zullen toenemen naarmate de te verwachten huurstijgingen scherper worden ingecalculeerd. Het gaat om een verwachting op langere termijn en in het bijzonder om de trendmatige ontwikkeling van de stichtingskosten.

Na een exploitatieperiode van 10 jaar wordt de werkelijke ontwikkeling van de huren gezien. Indien het conditionele subsidie effectief is geworden vindt door de overheid een bijpassing plaats. Voor de volgende 10 jaar wordt opnieuw een huurstijgingsgarantiecontract opgemaakt tegen de dan geldende marktrente. In het eindrapport zal op de gedetailleerde uitwerking van een en ander nader worden ingegaan.

Puntsgewijze is het voorgaande als volgt samen te vatten:

1. De aanvangshuur van nieuw te bouwen woningen wordt bepaald door de stichtingskosten, de rente op moment van stichting en de „gegarandeerde” huurstijging.
2. Rekening houdende met de geleidelijke veroudering van een woning volgen de huren van bestaande woningen de trendmatige ontwikkeling van de aanvangshuren van nieuwbouwwoningen.
3. De „gegarandeerde” huurstijging wordt in het algemeen afgestemd op de geschatte trendmatige ontwikkeling van de stichtingskosten in de eerstkomende 10 jaar.
4. Bepalend voor de omvang en het effectief worden van het conditionele subsidie is het eventuele verschil tussen de sub 2 en sub 3 bedoelde ontwikkelingen.

Kenmerk van de hier aangegeven regeling is, dat de overheid de lasten draagt van een bij de verwachtingen ten achter blijvende huurontwikkeling. Het „voordeel” van een sterkere huurstijging dan werd voorzien blijft aan de exploitant ten goede komen. Uit maatschappelijk oogpunt zou er een en ander voor te zeggen zijn dit eventuele voordeel ten gunste van de overheid te brengen. Wenst men zover te gaan, dan dient de figuur van het conditionele subsidie te worden verlaten en dient daarvoor in de plaats te worden gedacht aan een bijzonder financieringsorgaan van de overheid. Dit orgaan zou de in de markt te lenen middelen moeten door-

lenen aan de producent van woningdiensten op basis van een aan de huurontwikkeling geïndexeerde annuïteit ¹⁾).

8. *Budgettaire en financiële consequenties*

Bij de voorgestelde methode van kostprijshuurberekening zal de aanvangshuur van nieuw te bouwen woningen circa 6,4 % van de stichtingskosten bedragen. De huidige huren van nieuwe woningwetwoningen – deze huren zijn zoals in § 5 is aangegeven, het duidelijkst gerelateerd aan het algemeen huurniveau – bedragen ca. 5,3 % van de stichtingskosten. Afschaffing van de objectieve subsidies voor nieuw te bouwen woningen zal derhalve leiden tot een huurstijging van 20 %.

De overheid kan echter het wegvallen van de objectieve subsidieverplichting voor nieuw te bouwen woningen niet zonder meer beschouwen als een vermindering van de toekomstige budgettaire lasten. Immers de vermindering van de subsidieelast welke voortvloeit uit de verlaging van de kostprijsuur van ca. 10 % tot ca. 6,4 % van de stichtingskosten leidt tot een gelijke vermeerdering van uitgaven in de leningssfeer. Met andere woorden het subsidie wordt uiteindelijk omgezet in een lening. Slechts de met de huurverhoging gepaard gaande vermindering van objectieve subsidies – zowel in de nieuwbouw als in de bestaande bouw – en de extra belastingopbrengsten welke het gevolg zijn van de huurverhoging zullen de budgettaire lasten van de overheid verlichten.

De werkgroep acht de voorgestelde methode van kostprijshuurberekening en de daarmee samenhangende huurstijgingsgarantie voor nog te bouwen woningen geen voldoende rechtsgrond voor de overheid om van de in het verleden door haar aangegane verplichtingen te worden ontheven. Hierdoor zullen de eerste 2 à 3 jaren de uitgaven aan objectieve subsidies nog blijven stijgen op grond van de in de laatste jaren aangegane verplichtingen. De objectieve subsidies op de bestaande woningen zullen eerst geleidelijk aan worden afgebroken (zie bijlage 3). Voor een deel zal dit gerealiseerd worden met de éénmalige huurverhoging van 20 % en verder door de huurverhogingen die op grond van de door de werkgroep voorgestelde methode van kostprijshuurberekening voortvloeien uit de trendmatige ontwikkeling van de kostprijsuren van nieuw te bouwen woningen.

De werkgroep heeft zich afgevraagd wat de consequenties op budgettair en financieel gebied zijn van de invoering van het voorgestelde begrip kostprijsuur voor de afzonderlijke categorieën die zich met de woningvoorziening bezig houden.

De gesubsidieerde woningbouw kan in een drietal groepen worden onderverdeeld:

- a. woningwetwoningen (45 % van het totaal)
- b. particuliere huurwoningen (28 % van het totaal)
- c. eigen woningen (27 % van het totaal).

Ad a. De woningwetwoningen worden volledig gefinancierd door de overheid. Indien het rijk de leningsvoorwaarden aanpast aan het nieuwe systeem van huurprijsberekening brengt het nieuwe stelsel uit financieringsoogpunt voor de woning-exploitant weinig verandering met zich mee. De leningsvoorwaarden stemmen dan

¹⁾ Wordt de marktrente voorgesteld door r en de verwachte *gemiddelde* huurstijging, waarvan bij de calculatie van de toelaatbare aanvangshuur is uitgegaan, door h , dan gaat het om de annuïteit A_{r-h} . Is de feitelijke realiseerbare huurstijging in het eerste jaar h_1 , in het tweede jaar h_2 enz., dan zal door de woningexploitant moeten worden voldaan:
in het eerste jaar: $A_{r-h} \times 1,0h_1$
in het tweede jaar: $A_{r-h} \times 1,0h_2$ enz.

precies overeen met de gegarandeerde huurstijging, met als gevolg dat de netto huuropbrengsten van de te exploiteren woning (met inbegrip van een eventuele garantie-uitkering) juist gelijk zijn aan de verplichtingen die uit de lening voortvloeien.

De overheid als geldgever wordt geconfronteerd met een nieuwe leningsvorm. Bij deze leningsvorm zal de post „rente en aflossing op woningwetleningen” de eerste jaren aanmerkelijk lager zijn. Hiertegenover staat dat de objectieve subsidies zijn vervallen. Slaagt de overheid er niet in op de kapitaalmarkt leningen af te sluiten die overeenkomen met de door haar door te geven leningsvorm, dan zal een overeenkomstig gedeelte van het door het vervallen van de objectieve subsidies vrijgekomen bedrag nodig zijn om het verschil tussen ontvangsten en uitgaven aan rente en aflossing te dekken. Doch ook indien de overheid er wél in slaagt een zodanige leningsvorm op de kapitaalmarkt te verkrijgen, zal daaruit budgettair nog geen ruimte ontstaan overeenkomend met de vrijkomende objectieve subsidies. De overheid zal de door deze leningsvorm in de eerste jaren bespaarde middelen immers aan de kapitaalmarkt moeten terugvoeren – zulks door middel van een beperking van haar beroep – wil op deze markt geen verkrapping optreden.

Ad b. Kenmerkend voor de particuliere huursector is het feit dat de financiering van de woningen door de exploitanten zelf geschiedt. Ten aanzien van de exploitant kunnen een tweetal categorieën worden onderscheiden, namelijk institutionele beleggers en overigen. Voor de laatste groep kan de voorgestelde methode van kostprijshuurberekening problemen opleveren, met name als de financiering van de woning is geschied met geleend geld. Indien het bedoelde exploitant niet is gelukt een geldlening aan te trekken met een stijgende annuïteit die overeenkomt met de gegarandeerde huurstijging zullen er liquiditeitsproblemen voor hem optreden. De exploitant zal deze moeten oplossen door in de eerste jaren bij te lenen. De ruimte hiervoor op de kapitaalmarkt zal gevonden moeten worden in een verminderd beroep van de overheid. Zij heeft hiertoe de mogelijkheid omdat de uitgaven wegens objectieve subsidies voor nieuw te bouwen woningen in de particuliere sector vervallen. De institutionele belegger – deze groep bouwt het grootste deel van de nieuwbouw in deze sector – wordt uiteraard niet geconfronteerd met dit liquiditeitsprobleem. Wel geldt ook voor deze belegger dat door het wegvallen van het objectieve subsidie de uit zijn „belegging” in de eerste jaren voortvloeiende cash flow geringer zal zijn dan thans het geval is ¹⁾. Ook hier zal de daaruit in beginsel voor de kapitaalmarkt resulterende verkrapping haar compensatie moeten vinden in een geringer kapitaalmarktberoep van de overheid.

Ad c. Voor wat de eigen woningen betreft kan hier voor een groot gedeelte naar ad b. verwezen worden. Gezien echter de bijkomende doelstelling van de overheid: bevordering van het eigen-woningbezit, zal in het eindrapport op de eigen woningen worden teruggekomen.

9. *Individuele subsidiëring*

Zoals in § 4 is gesteld leidt de invoering van de door de werkgroep voorgestane methode van berekening van de kostprijsshuren tot een aanvangshuur ter grootte van circa 6,4 % van de stichtingskosten. In hoeverre bestaande woningen een

¹⁾ Dit betekent uiteraard niet dat zijn rendement in deze jaren onvoldoende is; gedeeltelijk neemt het rendement namelijk de vorm aan van een waardevermindering van het onroerend goed, een waardevermindering die haar grond vindt in de te verwachten en gegarandeerde stijgende huuropbrengsten.

overeenkomstige huur kunnen opbrengen wordt bepaald door de ouderdom en de in de woning aangebrachte verbeteringen. Globaal genomen zal het huurpatroon huren te zien geven die variëren van genoemde 6,4 % van de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen – dus nieuwbouw en volledig aan de nieuwste eisen aangepaste woningen – tot circa 2 % van die stichtingskosten voor oudere woningen (zoals in § 4 is aangegeven zijn de huren van woningen van 50 jaar en ouder circa 1/3 van de huren van nieuwbouwwoningen).

Momenteel bestaat de woningvoorraad voor circa de helft uit na-oorlogse woningen. Globaal kan gesteld worden dat een woning gemiddeld circa 25 jaar oud is. Op grond van de eerdergenoemde veronderstelling omtrent de veroudering van een woning zal de huur van een kwalitatief goede woning van circa 25 jaar circa 6/10 bedragen van de huur van nieuw te bouwen woningen. Dit wil zeggen circa 3,8 % van de stichtingskosten van een nieuwe woning. De huidige nieuwbouwwoning in de woningwetsector kost circa f 50 000,-. Het huurpeil van de gemiddelde woning bedraagt dus in een goed functionerende markt 3,8 % van circa f 50 000,- = circa f 1 900,- per jaar. Het huurbedrag dat de bewoner geacht wordt uit het inkomen te kunnen opbrengen is in het huidige stelsel van individuele subsidies gesteld op 1/6 à 1/7 van het naar de maatstaven van de loon- en inkomstenbelasting belastbare inkomen. Dat wil zeggen, dat onder deze norm de gemiddelde woning aanvaardbaar wordt geacht voor inkomensgroepen met een belastbaar inkomen van circa f 12 000,- en hoger. Zo op het eerste gezicht stuit invoering van de door de werkgroep voorgestane methode van berekening van de kostprijs huur dan ook niet op bezwaren uit dien hoofde. Het ligt voor de hand dat niet altijd op de gewenste plaats een passende woning aanwezig is. Daardoor zullen in sommige gevallen huurders door het ontbreken van hen passende woningen genoodzaakt zijn woonlasten op te brengen die een onevenredig deel van het inkomen vormen. De werkgroep meent dat daarom een stelsel van individuele subsidiëring noodzakelijk is. Het subsidie zal er op gericht moeten zijn slechts die mensen te helpen die genoodzaakt zijn relatief duur te wonen omdat een passende woning ontbreekt. *De werkgroep meent dat de methodiek welke aan de huidige aanvullende individuele huursubsidie ten grondslag ligt voor dit doel zeer geschikt is.*

Het huidige stelsel van aanvullende huursubsidies berust op de volgende uitgangspunten:

1. Binnen bepaalde inkomensgrenzen wordt aan de bewoner een individuele steun gegeven als de huur van zijn woning naar bepaalde normen te hoog voor hem is.
2. De hierbij te hanteren huurnorm vormt een met het inkomen tot een bepaald maximum oplopend percentage van het inkomen.
3. Het verschil tussen feitelijke huur en normhuur wordt niet ten volle vergoed.
4. De vergoeding vormt een met het stijgen van het inkomen afnemend percentage van het huurverschil.
5. Voor inkomensgroepen met een inkomen beneden de inkomensklasse van f 7 000,- – f 8 000,- wordt de normhuur afgestemd op die van de inkomensklasse van f 7 000,- – f 8 000,-.

Uitgangspunt 3 berust op de veronderstelling dat een duurdere woning beter is zodat het billijk is dat een *gedeelte* van het huurverschil door de huurder wordt gedragen. De uitgangspunten 2 en 4 berusten op de overweging dat de draagkracht van de huurder in het algemeen met zijn inkomen toeneemt. Uitgangspunt 5 berust

op de overweging dat als het inkomen lager zou zijn dan genoemde inkomensklasse een hoge huurquote veelal meer een gevolg is van een laag inkomen dan van een hoge huur. Hiervoor biedt uiteraard de Algemene Bijstandswet een meer doeltreffende voorziening.

Ten aanzien van het maximum-inkomen waarbij men onder het huidige stelsel nog in aanmerking kan komen voor een aanvullend individueel subsidie merkt de werkgroep het volgende op.

Bij het huidige stelsel van huurprijsvaststelling is de huur, na aftrek van het objectieve subsidie, voor de nieuwste particuliere huurwoningen circa 7 % van de stichtingskosten. De huurder van een dergelijke woning die een inkomen heeft van meer dan f 17 000,— komt bij het thans vigerende stelsel van aanvullende individuele subsidies niet in aanmerking voor een individueel subsidie. De door de werkgroep voorgestelde aanvangshuur van nieuw te bouwen woningen bedraagt 6,4 % van de stichtingskosten. Uit dien hoofde is er dus geen reden om het stelsel van aanvullende individuele subsidies tot hogere inkomensgroepen uit te breiden indien overgeschakeld wordt op een volledig individueel subsidiestelsel. Anderszijds is de overgang bij een inkomensstijging boven f 17 000,— onder het huidige stelsel van aanvullende individuele subsidies betrekkelijk groot. Om deze reden stelt de werkgroep voor het ten laste van de huurder komende deel van het verschil tussen vraaghuur en normhuur te laten toenemen tot uiteindelijk 100 %.

Wat de normhuurquote betreft meent de werkgroep dat bij de invoering van een volledig individueel subsidiestelsel de huidige huurnormen voor aanvullende huursubsidiëring met 1 punt verhoogd kunnen worden. De in het jaar 1971 opgetreden stijging van het reële inkomen maakt dit aanvaardbaar. De normhuren lopen dan dus van 13,9 % voor de laagste inkomensgroepen tot 17,7 % voor de hoogste inkomensgroepen; het hierbij ten laste van de huurder blijvende verschil tussen normhuur en vraaghuur stijgt van 10 % tot 100 %.

De werkgroep merkt op dat onder het huidige stelsel van aanvullende subsidiëring voor de lagere inkomensgroepen het ten laste van de huurder blijvende gedeelte van het verschil in vraaghuur en normhuur ad 10 % in onvoldoende mate de bestaande verschillen in kwaliteit tussen de woningen tot zijn recht laat komen. De bewoner met een laag inkomen die gehuisvest is in een woning van matige kwaliteit betaalt uiteindelijk relatief veel huur in vergelijking met een zelfde bewoner die gehuisvest is in een nieuwe woningwetwoning.

Voorbeeld:

Inkomen	f 9000,—	Inkomen	f 9000,—
vraaghuur	1300,—	vraaghuur	2350,—
normhuur	1300,—	normhuur	1300,—
Bijdrage volgens huidige stelsel	—	Bijdrage volgens huidige stelsel	900,—
te betalen huur	1300,—	te betalen huur	1450,—
huurquote	14,5 %	huurquote	16 %

Het zou derhalve aanbeveling kunnen verdienen het ten laste van de huurder blijvende gedeelte van het verschil tussen normhuur en vraaghuur groter te maken en de normhuur dienovereenkomstig te verlagen. Bij die normen zal de bewoner die in een matige woning is gehuisvest ook daadwerkelijk goedkoper wonen dan overeenkomt met de voor zijn inkomensgroep algemeen aanvaarde huurlasten. De bewoner die aanmerkelijk beter is gehuisvest dan gemiddeld zal met hogere

huurlasten geconfronteerd worden dan overeenkomt met de voor zijn inkomensgroep algemeen aanvaarde huurlasten.

De werkgroep stelt zich voor in haar eindrapport nader op deze kwestie in te gaan. Voorlopig heeft zij nog vastgehouden aan de door haar hiervoor gemotiveerde normen, die het volgende beeld vertonen.

Belastbaar inkomen	Normhuurquote		Subsidiepercentage ¹⁾
	werkgroep	volgens bestaande tabel	
f 7 000- f 8 000	13,9	12,9	90
8 000- 9 000	15,-	14,-	85
9 000- 10 000	16,-	15,-	80
10 000- 11 000	16,5	15,5	75
11 000- 12 000	17,-	16,-	70
12 000- 13 000	17,3	16,3	65
13 000- 14 000	17,6	16,6	60
14 000- 15 000	17,7	16,7	55
15 000- 16 000	17,7	16,7	50
16 000- 17 000	17,7	16,7	45
17 000- 18 000	17,7	niet meer van toepassing	40
18 000- 19 000	17,7		35
19 000- 20 000	17,7		30
20 000- 21 000	17,7		25
21 000- 22 000	17,7		20
22 000- 23 000	17,7		15
23 000- 24 000	17,7		10
24 000 en meer	niet meer van toepassing		

¹⁾ Dit percentage bepaalt voor welk gedeelte van het verschil tussen werkelijke huur en normhuur subsidie kan worden verkregen.

Toepassing van deze normen op de resultaten van het onlangs gehouden woning-behoefteonderzoek-1970 leverde een zeer globale indicatie op dat na verhoging van de huren met 20 % naar de situatie van 1970 250 000 à 350 000 huurders in aanmerking zouden komen voor een individueel subsidie. Dit komt overeen met circa 12 à 17 % van het totaal aantal huurders van woningen. De met deze individuele subsidiëring gemoeide bedragen zijn op grond van genoemd onderzoek naar de situatie van 1970 globaal te ramen op 250 à 350 mln. per jaar. In deze bedragen zijn begrepen de over de individuele subsidies verschuldigde belasting en premies sociale verzekeringen die vanwege het departement worden afgedragen. Deze belasting en premies sociale verzekeringen bedragen ca. 40 % van de aan huurders uitgekeerde bedragen.

10. De overgangsfase

Invoering van de door de werkgroep voorgestane wijze van huurprijsberekening brengt een tweetal veranderingen in de huurontwikkeling met zich mede. In de eerste plaats zal de aanvangshuur van nieuwe woningen ca. 6,4 % van de stichtingskosten gaan bedragen. In de tweede plaats zal deze huur in latere jaren in beginsel de trendmatige ontwikkeling van de huren van nieuwbouwwoningen volgen.

Bij de voorgestelde huurprijsberekening zal derhalve afschaffing van de objectieve subsidies op nog te bouwen woningen er toe leiden dat - rekening houdend met de

gemiddelde bouwtijd – na 1 à 2 jaar de huren van de dan op de markt komende woningen bij gelijkblijvende omstandigheden 20 % hoger zullen zijn dan de huren van de woningen die nog met rijkssteun het jaar daarvoor gereedkwamen. Met andere woorden de opwaartse druk op het algemeen huurniveau welke volgt uit de afschaffing van de objectieve subsidies op de nog te bouwen woningen zal na ca. 2 jaar voelbaar worden. Eerst dan is dus uitbreiding van het huidige aanvullende individuele huursubsidiestelsel tot een volledig individueel subsidiestelsel als tegenhanger van de objectieve subsidiëring noodzakelijk. Tot dat ogenblik zal de ontwikkeling van het algemeen huurpeil nog bepaald worden door de huren van de objectief gesubsidieerde nieuwbouw. Hieruit volgt tevens dat de sociale implicaties welke zouden kunnen volgen uit een extra algemene huurverhoging van 20 % – de werkgroep denkt hierbij aan die huurders die momenteel een zodanig lage huurquote hebben dat zij ook na de huurverhoging niet in aanmerking zullen komen voor een individueel subsidie – beperkt zullen blijven. De desbetreffende huurders hebben ruimschoots de tijd om het bestedingspatroon, dat waarschijnlijk mede gebaseerd is op de huidige lage huurlasten, aan te passen aan de in de toekomst te verwachten hogere – evenwel ten opzichte van hun inkomen nog steeds redelijke – huurlasten.

Zoals in het begin van deze paragraaf is opgemerkt zullen de huren van woningen die tot stand komen overeenkomstig de door de werkgroep voorgestane wijze van huurprijsberekening de trendmatige ontwikkeling van de huren van nieuwbouwwoningen gaan volgen. Dit is namelijk het vaste kader waarbinnen deze huurprijsberekening tot stand is gekomen. De werkgroep acht het gewenst dat reeds tijdens de overgangsfase de huurontwikkeling van bestaande woningen binnen dat kader wordt gebracht. Het is de werkgroep namelijk gebleken dat de huurstijging van gesubsidieerde nieuwbouw momenteel groter is dan de 6 % welke op dit moment geldt voor de jaarlijkse huurstijging van de bestaande woningvoorraad. Om te voorkomen dat de discrepantie tussen de huren van de nieuwste woningen en de bestaande voorraad tijdens de overgangsfase verder toeneemt acht de werkgroep het gewenst en in harmonie met de toekomstige ontwikkeling van het algemeen huurniveau, dat de huren van de bestaande voorraad die van de nieuwbouw volgen. De werkgroep stelt zich in concreto voor dat de huren van woningen op de eerstvolgende huurverhogingsdatum na de afschaffing van de objectieve subsidies mogen stijgen – en voorzover het nog gesubsidieerde woningen betreft moeten stijgen – met de gemiddelde huurstijging van bijvoorbeeld woningwetwoningen van de laatste drie jaar ¹⁾).

Wellicht ten overvloede merkt de werkgroep op dat deze voorgestelde aanpassing van de huren van bestaande woningen aan de ontwikkeling van de huren van in de laatste jaren gereedgekomen woningen niet verward moet worden met de te verwachten ontwikkeling van de huren op langere termijn. Zoals uit de door de werkgroep gemaakte berekeningen van de aanvangshuur van nieuwe woningen blijkt, gaat de werkgroep ervan uit dat op langere termijn de stichtingskosten van in kwaliteit gelijkblijvende woningen met 6 % per jaar stijgen (deze stijging is enigszins lager dan de ontwikkeling van de bouwkosten over de laatste 10 jaar; deze bedroeg 6½ %). Om deze ontwikkeling op lange termijn bewegen zich de ontwikkelingen op kortere termijn.

¹⁾ Hierbij dient uiteraard de huurstijging die het gevolg is van de kwaliteitsstijging in die drie jaren buiten beschouwing te worden gelaten.

Tenslotte merkt de werkgroep op dat de afschaffing van de objectieve subsidies voor nog te bouwen woningen zo spoedig mogelijk dient te worden doorgevoerd als de beslissing tot overschakeling op het voorgestelde systeem van huurprijsberekening is gevallen. Objectieve subsidies welke gegeven worden nadat de principebeslissing is gevallen missen iedere zin en verlengen slechts de periode dat de overheid gebonden is aan de verplichtingen die uit het objectieve stelsel voortvloeien.

Bijlage 1

Ontwikkeling van de objectieve huursubsidies voor de jaren 1972 tot en met 1976 (in mln. guldens).

	A. Bij een jaarlijkse huurverhoging van 6%				
	1972	1973	1974	1975	1976
Woningwetsector	320	410	530	680	920
Overige gesubsidieerde bouw	320	420	540	670	810
	640	830	1 070	1 350	1 730
Aanvullende huursubsidies .	30	50	70	80	90
	B. Bij een jaarlijkse huurverhoging van 12%				
	1972	1973	1974	1975	1976
Woningwetsector	290	360	480	560	560
Overige gesubsidieerde bouw	310	390	470	540	600
	600	750	950	1 100	1 250
Aanvullende huursubsidies .	60	70	100	110	120

Toelichting op de meerjarenraming 1972 t/m 1976*Subsidie woningwet*

Rekening is gehouden met:

- 1e. een verhoging van het subsidie bij stijgende kosten, teneinde een harmonisch huurpatroon te verkrijgen
- 2e. een vermeerdering van het bouwprogramma met 2000 woningen per jaar waarvan in de woningwetsfeer 1000 woningen
- 3e. een jaarlijkse huurverhoging van 6 % en 12 %
- 4e. een lastenstijging van f 40,- per woning per jaar
- 5e. een stijging van de stichtingskosten met 10 % per jaar
- 6e. rente 7½ %.

Subsidie eigen woningen

Voor de eigen woningen is uitgegaan van een jaarlijks pakket van 30 000 woningen.

Subsidie particuliere huurwoningen

Rekening is gehouden met een toename van het bouwprogramma met 2000 woningen per jaar waarvan aan particuliere huurwoningen 1000 per jaar.

Aanvullende huursubsidie

Voor 1972 zijn de ramingen gebaseerd op een toekenning van aanvullende huursubsidies voor 80 000 gevallen met een gemiddeld subsidie van f 550,-.

Bij de raming van het aanvullende huursubsidie is rekening gehouden met een toename van het aantal aanvragen met 10 000 stuks per jaar. Voorts is rekening gehouden met een verhoging van het aantal aanvragen als gevolg van de uitbreiding van de regeling in verband met de huurharmonisatie. Bovendien is in de raming begrepen een te verrekenen belastingpost (Inkomstenbelasting) van $\pm 40\%$ van de te betalen bijdrage.

Bijlage 2*De hoogte van de kostprijs huur in de nieuwbouw*

1. Voor de bepaling van de – in procenten van de stichtingskosten uitgedrukte – kostprijs huur in de nieuwbouw (H_0) zijn de volgende grootheden van belang:
 - de levensduur van de woning: n
 - de gemiddelde jaarlijkse huurstijging, in %, tijdens deze periode: h
 - de noodzakelijke jaarlijkse bijdrage aan het onderhouds- en reservefonds bij de aanvang van de huurperiode, in % van de stichtingskosten: K_0
 - de gemiddelde jaarlijkse stijging, in %, van de hierboven bedoelde onderhoudskosten: k
 - de gemiddelde jaarlijkse stijging, in %, van de stichtingskosten uit hoofde van een algemene inflatoire prijsstijging: f
 - de hierbovenuitgaande stijging van de stichtingskosten, in %, uit hoofde van specifieke prijsstijging: s
 - de nominale financieringsrente: r .
2. De contante waarde (CW) van de toekomstige huuropbrengsten minus onderhoudskosten kan, met gebruikmaking van bovenstaande symbolen als volgt worden weergegeven:

$$CW = H_0 \sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1,0h}{1,0r} \right)^i - K_0 \sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1,0k}{1,0r} \right)^i$$

De eerste vraag die dient te worden beantwoord is waaraan deze contante waarde gelijk moet zijn wil H_0 geacht kunnen worden de aanvangskostprijs voor te stellen.

3. Bij afwezigheid van enige prijsstijging (derhalve $f = 0$ en $s = 0$) luidt het antwoord dat de contante waarde gelijk dient te zijn aan de stichtingskosten, derhalve – aangezien alles in procenten van de stichtingskosten wordt uitgedrukt – aan 100. Dit kan ook aldus worden uitgedrukt, dat de contante waarde van huren minus kosten in dit geval gelijk dient te zijn aan de contante waarde van de bij de rentevoet van r behorende annuïteit (A_r)¹⁾, immers:

$$A_r \sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1}{1,0r} \right)^i = 100.$$

4. Is wél sprake van een *algemene* inflatie, doch niet van een specifieke hierboven uitgaande prijsstijging der stichtingskosten (derhalve $s=0$), dan zal de normatieve contante waarde gelijk dienen te zijn aan de contante waarde van de met f % per jaar stijgende annuïteit die behoort bij de *reële* rente ($r-f$), indien wordt aangenomen dat in het nominale rentepercentage een volledige vergoeding voor verwachte algemene inflatie is opgenomen. Deze contante waarde is opnieuw gelijk aan 100, immers:

$$A_{r-f} \sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1,0f}{1,0r} \right)^i = A_{r-f} \sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1}{1,0r-f} \right)^i = 100. \quad 2)$$

Wordt aan deze norm voldaan dan zijn de huurprijzen, na aftrek van onderhoudskosten, voldoende om een rente van $(r-f)$ over de vervangingswaarde op te leveren alsmede een totale afschrijving die – *mits* de afschrijvingsbedragen „waardevast” kunnen worden aangewend – gelijk is aan de vervangingswaarde van de woning, derhalve gelijk aan $100 \times (1,0f)^n$.

Aangezien de woningexploitant in feite aan de geldgever niet een rente van $r-f$, doch een rente van r moet vergoeden, zal in werkelijkheid geen afschrijving volgens de vervangingswaarde kunnen plaatsvinden. De maatschappelijke noodzakelijke extra fondsvorming vindt plaats door de geldgever, die zijn boven de reële rente uitgaande extra rente-opbrengsten dient te reserveren teneinde de koopkracht van zijn vermogen in takt te houden.

5. Wordt, tenslotte, verondersteld dat naast de algemene prijsstijging ook een *specifieke* prijsstijging der stichtingskosten optreedt, dan kan een keuze worden gemaakt tussen twee verschillende normen.
Wordt de eis gesteld dat de netto huuropbrengsten voldoende dienen te zijn om naast een reële rente van $(r-f)$ een afschrijving mogelijk te maken van een

¹⁾ eveneens uitgedrukt in % van de stichtingskosten

²⁾ Dit geldt, strikt genomen alleen indien voor de reële rente ($r-f$) de meer nauwkeurige formule $\left(\frac{1,0r}{1,0f-1} \right)$ wordt gebruikt.

met $(f+s)$ per jaar stijgende vervangingswaarde, dan dient als norm voor de contante waarde te gelden:

$$A_{r-f} = \sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1,0f+s}{1,0r} \right)^i$$

Deze contante waarde is *groter* dan 100 % van de stichtingskosten. Deze norm heeft dus tot gevolg dat de woningexploitatie vermogenswinsten oplevert.

Men kan ook, ondanks de specifieke prijsstijging van s , uit blijven gaan van de hierboven in paragraaf 4 gehanteerde norm voor de contante waarde.

De rechtvaardiging voor deze norm zou kunnen zijn, dat weliswaar de huuropbrengsten onvoldoende zijn om de volledige stijging van de vervangingswaarde goed te maken doch dat, althans in beginsel, hiertegenover zal staan dat elders in het bedrijfsleven, waar van een specifieke *prijzdaling* van kapitaalgoederen sprake is, toepassing van de in § 4 gehanteerde norm er toe leidt dat kostprijzen in rekening kunnen worden gebracht die een overschot geven boven hetgeen voor vervanging nodig is. Macro-economisch kan zo de koopkracht van het vermogen in takt blijven.

6. Op basis van het voorgaande kan worden gesteld dat de kostprijsuur (H_0) aan de volgende conditie dient te voldoen:

$$H_0 \sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1,0h}{1,0r} \right)^i - K_0 \sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1,0k}{1,0r} \right)^i = 100$$

Dit levert, bij benadering, de volgende formule:

$$H_0 = \frac{100 + K_0 \sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1}{1,0r-k} \right)^i}{\sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1}{1,0r-h} \right)^i}$$

ofwel:

$$H_0 = A_{r-h} + K_0 \frac{\sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1}{1,0r-k} \right)^i}{\sum_{i=1}^{i=n} \left(\frac{1}{1,0r-h} \right)^i}$$

Wordt, eenvoudigheidshalve, aangenomen dat $k=h$, dan kan deze formule als volgt worden geschreven:

$$H_0 = K_0 + A_{r-h}$$

waar A_{r-h} de bij een rente van $r-h$ behorende annuïteit (in procenten van de stichtingskosten) voorstelt.

Bijlage 3

Ontwikkeling van de objectieve subsidies in de eerstkomende 10 jaar indien

- a. met ingang van 1973 de objectieve subsidies voor nieuwbouw worden afgeschaft
- b. de jaarlijkse huurverhogingen van 1-4-1973 af 8 % per jaar bedragen
- c. daarnaast een eenmalige huuroptrekking van 20 % per 1-4-1975 tot stand komt.

Jaar	Woningwet-woningen	Particuliere huurwoningen	Eigen woningen	Totaal
1972	320	180	140	640
1973	380	230	210	820
1974	470	260	260	990
1975	340	80	230	650
1976	340	40	200	580
1977	300	20	170	490
1978	240	—	140	380
1979	150	—	100	250
1980	80	—	70	150
1981	—	—	50	50
1982	—	—	20	20
1983	—	—	10	10

BIJLAGE IV

TWEEDE RAPPORT VAN DE WERKGROEP-HARTOG *

*) Bij brief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 11 januari 1973 gezonden aan de Raad met het verzoek het rapport te betrekken in het voor het huur- en subsidiebeleid uit te brengen advies.

Inhoudsopgave

		Blz.
Hoofdstuk I	Inleiding	5
	§ 1. Aangekondigde uitwerkingen	5
	§ 2. Recente ontwikkelingen	6
	§ 3. Commentaren	7
	§ 4. Samenvattende becijferingen	9
Hoofdstuk II	Hoofdpijnen van een algemeen stelsel van subjectsubsidies	10
	§ 1. Inleiding	10
	§ 2. Beoordeling van het huidige stelsel van aanvullende individuele subsidies	13
	§ 3. Normen voor een algemeen stelsel van subjectsubsidies	16
	§ 4. Financiële consequenties	17
	§ 5. De geleidelijke afbouw van het voorgestelde stelsel van subjectsubsidies	19
	§ 6. Afbakening van object- en subjectsubsidies	20
	§ 7. Andere aspecten die bij een definitieve uitwerking van een volledig individueel subsidiestelsel o.a. aan de orde komen	22
Hoofdstuk III	De hoogte van de aanvangshuur in de nieuwbouw	25
	§ 1. Uitgangspunten	25
	§ 2. Commentaar op de uitgangspunten	25
	§ 3. Consequenties van een hogere raming van de noodzakelijke huurstijgingsgarantie	26
	§ 4. Beleidsreacties op wijzigingen in de rentevoet	28
	§ 5. Bepaling van de aanvangshuur bij een calculatieperiode van 30 jaar	29
Hoofdstuk IV	Nadere uitwerking van de huurstijgingsgarantie	32
	§ 1. Het beginsel van de huurstijgingsgarantie	32
	§ 2. Operationele uitwerking	33
	§ 3. Bepalende factoren	35
	§ 4. Voorbeeld van de uitwerking van de huurstijgingsgarantie	35
Hoofdstuk V	De subsidiëring van eigen woningen	37
	§ 1. Inleiding	37
	§ 2. Vergelijking posities eigenaar-bewoner en huurder	38
	§ 3. De eigenaar-bewoner en de dynamische kostprijs	38
	§ 4. De lasten van de eigenaar-bewoner bij de huidige methode van kostprijsberekening	40

4 Inhoud

		Blz.
§ 5.	Het voorgestelde subsidiestelsel voor eigen woningen	41
§ 6.	Verhoging van het fiscale huurwaardeforfait	45
§ 7.	Steun bij aankoop van bestaande woningen	45
§ 8.	Raming financiële consequenties van de voorgestelde regeling	46
§ 9.	Samenvatting	47
Hoofdstuk VI	Raming van de totale subsidies 1974-1980, in vergelijking met ongewijzigd beleid	48
§ 1.	Inleiding	48
§ 2.	Ramingen ongewijzigd beleid	48
§ 3.	Raming van de subsidies bij wijziging van het huur- en subsidiebeleid zoals in dit rapport voorgesteld	51
§ 4.	Vergelijking totaalraming ongewijzigd beleid en gewijzigd beleid volgens de voorstellen van de werkgroep	53

Hoofdstuk I

Inleiding

Ten vervolge op het op 1 februari 1972 uitgebrachte interimrapport van de werkgroep, dat als bijlage II aan de Nota Volkshuisvesting is toegevoegd, wordt in dit rapport een aantal zaken aan de orde gesteld en voor zover nodig nader uitgewerkt, die in het eerste rapport niet of nog niet afdoende konden worden behandeld.

Om precies te zijn gaat het om een verdere uitbouw van de gedachtengang naar aanleiding van vier punten: aangelegenheden die rechtstreeks in het verlengde liggen van het eerste rapport, recente ontwikkelingen met betrekking tot grootheden die ten grondslag liggen aan de berekeningen, commentaren op het eerste rapport en samenvattende becijferingen die pas nu mogelijk zijn.

Op elk van deze punten thans een korte toelichting.

§ 1. Aangekondigde uitwerkingen

In het eerste rapport wordt een nadere uitwerking aangekondigd van het systeem van huurstijgingsgaranties, toepassing van het voorgestelde systeem op eigen woningen en verdere bezinning op het stelsel van subjectsubsidies, zoals dat de werkgroep voor ogen staat.

a. Huurstijgingsgarantie

Het is gebleken dat de splitsing van de geschatte levensduur van een woning (50 jaar) in 5 perioden van 10 jaar, zulks ten behoeve van tussentijdse aanpassingsmogelijkheden aan inmiddels opgetreden wijzigingen in de huurbepalende factoren, enige onzekerheid heeft geschapen bij aspirant-beleggers. Men wil van te voren zeker weten waar men aan toe is. De werkgroep heeft begrip voor deze zienswijze en heeft daarom dit onderdeel van haar werkzaamheden afgerond door een en ander vast te leggen in een formule als basis voor periodieke afrekening, die naar haar oordeel voldoende zekerheid geeft voor het bereiken van het beoogde rendement over de hele levensduur van het object. Bovendien wordt in het volgende een variant ingevoerd en zelfs vooropgesteld, waarbij zowel wat de geschatte levensduur als wat de garantieperioden betreft met een kortere tijdsduur wordt gewerkt.

Een uiteenzetting hierover vindt men in hoofdstuk IV van dit rapport.

b. Eigen woningen

Ook voor dit punt geldt dat de werkgroep er bij haar eerste rapport nog niet aan toe was gekomen. Zij heeft sindsdien gezocht naar een stelsel dat enerzijds zo goed mogelijk aansluit bij het voor huurwoningen voorgestelde systeem van individuele subsidies en anderzijds een zekere stimulans voor eigen-woningbezit in stand houdt. Omdat de huur hier als calculatiebasis ontbreekt en een jaarlijkse berekening van lasten voor elk afzonderlijk geval ondoenlijk is, is de werkgroep tot een stelsel gekomen, waarbij het subsidie wordt afgestemd op een standaardwoning. De hoogte wordt bepaald gedacht door het daarbij behorende subjectieve

6 Inleiding

huursubsidie, uitgaande van de fictie, dat deze standaardwoning als huurwoning zou fungeren. Ook de afbraak van het subsidie wordt geobjectiveerd gedacht door daarvoor in beginsel een vaste termijn te nemen. Deze afbraak kan veel sneller plaatsvinden dan bij de huursubsidies, omdat de lasten van de eigenaar niet, zoals de huren, in hun geheel toenemen in de tijd. Mede in verband daarmee meent de werkgroep dat boven een bepaald inkomen volstaan kan worden met leningsfaciliteiten. Het gaat bij het verlichten van de lasten van eigenaars-bewoners immers vooral om de beginperiode, waarin deze tijdelijk hoger zijn dan de lasten van huurders van woningen waarbij de dynamische kostprijs wordt toegepast.

De werkgroep heeft zich bovendien rekenschap gegeven van het feit, dat het bestaande huurwaardeforfait voor de inkomstenbelasting bij een gegeven huurwaarde meer voordelen aan de eigenaar biedt naarmate zijn inkomen hoger is. Zij vraagt zich daarom af of het zin zou kunnen hebben, dit forfait bij voorbeeld te verdubbelen. Er blijft dan als geheel gezien toch nog een belangrijke stimulans voor eigen-woningbezit bestaan.

Men zie voor de verdere uitwerking hoofdstuk V.

c. Systeem van subjectsubsidies

Zoals in het eerste rapport werd gesteld, is om de gedachte te bepalen in eerste aanleg uitgegaan van de normen die tot dusver werden toegepast bij het stelsel van aanvullende individuele subsidies, zij het met een aanpassing in verband met gestegen welvaart. De overgang op een volledig stelsel van individuele subsidies brengt echter met zich mee dat, in verband met verschillen in woongenot tussen oude en nieuwe woningen, bij de subsidiëring met die verschillen rekening moet worden gehouden. Daarenboven zal het stelsel een zekere stimulans tot doorstroming naar de nieuwbouw moeten inhouden. Verder zal, wanneer wordt overgeschakeld op een volledig subjectief systeem, de normatieve huurquote waarboven subsidie wordt verleend, voor de laagste inkomensgroepen lager moeten worden gesteld dan voor de huidige regeling tot verlening van aanvullende huursubsidies geldt.

Een en ander is verwerkt in een voorstel, dat vervat is in hoofdstuk II van dit rapport.

§ 2. Recente ontwikkelingen

De werkgroep heeft zich verder afgevraagd in hoeverre de cijfermatige grondslagen van de voorgestelde extra huurronde van maximaal 20 % nog passen bij de recente ontwikkeling van de rentevoet en de vraaghuren uitgedrukt als percentage van de stichtingskosten.

a. Rentevoet

Na een kortstondige daling is de rentevoet thans weer ongeveer op het peil gekomen dat ten grondslag ligt aan de oorspronkelijke berekening, namelijk 7 à 7½%. De werkgroep ziet dan ook geen aanleiding het op grond van deze rentevoet in uitzicht gestelde rendement van 8½% te wijzigen. Overigens vat zij dit gunstige verschil met de rente op goudgerande waarden, welk verschil in hoofdzaak bedoeld is als vergoeding voor extra risico, niet op als een vast agio van bij voorbeeld 1½%. Veeleer ziet zij dit agio als een marge van 1 à 1½%, welke zal afhan-

gen van de op een gegeven moment wenselijk geachte stimulans om tot investeringen in de woningbouw te geraken. Tevens kan met een flexibel agio worden bereikt dat het te garanderen rendement wat rustiger verloopt dan de marktrente.

b. Ontwikkeling vraaghuren

Zoals in het eerste rapport werd uiteengezet, is de werkgroep tot een dynamische kostprijsuur van 6,4% gekomen. Haar voorstel is deze huur ook in feite te laten gelden. Daar op grond van de toen meest recente gegevens de gemiddelde vraaghuur van nieuwe woningwetwoningen circa 5,3% van de stichtingskosten bedroeg, impliceert dit voor nieuwe woningwetwoningen een hogere aanvangshuur van gemiddeld 20%. Deze huurstijging zou op het hele woningbestand door moeten werken, rekening houdend met de verouderingsfactor voor bestaande woningen en tevens rekening houdend met het feit dat de aanvangshuren voor particuliere huurwoningen reeds op of zelfs iets boven het peil van 6,4% liggen.

Sindsdien heeft het gemiddelde percentage van de vraaghuur voor nieuwe en thans nog in voorbereiding of in aanbouw zijnde woningwetwoningen zich niet noemenswaard gewijzigd, maar wel is een wat grotere spreiding opgetreden. Met name ligt het in de grote steden in het Westen in het algemeen enigszins boven het landelijk gemiddelde en elders ten dele daar beneden. Het komt de werkgroep voor dat het maximale percentage van 20 toch beter kan worden aangehouden, maar dat in gevallen waarin de aanvangshuur thans al hoger dan 5,3% is, naar evenredigheid een geringere extra huurronde moet plaatsvinden. Op deze wijze krijgt de aanpassing aan de dynamische kostprijsuur het karakter van een versnelde huurharmonisatie. De thans aan de gang zijnde huurharmonisatie geschiedt namelijk krachtens een procedure die voor de invoering van de dynamische kostprijsuur veelal een te lange tijd in beslag zou nemen.

§ 3. Commentaren

Uit kritische beschouwingen rond en over het eerste rapport zijn verschillende inzichten naar voren gekomen, die de werkgroep gebracht hebben tot herbezinning op enkele punten van haar gedachtengang. Met name geldt dit voor eventuele wijzigingen in de uitgangsveronderstellingen, de merites van objectieve subsidies, de raming van de onderhoudskosten, alsmede van de stijging daarvan en de horizon van de beleggers.

a. Alternatieve veronderstellingen

Er zijn op grond van andere veronderstellingen ten aanzien van de uitgangspunten, andere aanvangshuren en mitsdien andere extra huurroundes naar voren gebracht en wel wat de aanvangshuren betreft aan de éne kant percentages van rond 5 en aan de andere kant van rond 7½. De werkgroep constateert dat de door haar juist geachte veronderstellingen ertoe leiden, dat zij hierdoor min of meer een middenpositie inneemt.

b. Objectsubsidies

In kritische commentaren is ook gewezen op een grotere bruikbaarheid van het instrument der objectsubsidies voor specifieke doeleinden als bouw voor bejaarden, bevordering van regionale ontwikkeling e.a. Wat dit punt betreft merkt de

werkgroep op dat haar voorstel alleen betrekking heeft op de afschaffing van het *algemene* stelsel van objectsubsidies en de vervanging daarvan – voor zover nodig – door een systeem van algemene subjectsubsidies. Zij is van mening, dat de doelstellingen die thans ten grondslag liggen aan het algemene systeem van objectsubsidies, even goed en ten dele zelfs beter, bereikt kunnen worden door een algemeen systeem van subjectsubsidies. Daarnaast blijft het echter mogelijk partiële objectsubsidies te hanteren voor specifieke doeleinden. Of, anders gezegd, men behoeft niet het hele systeem van algemene objectsubsidies mee te dragen voor het bereiken van bepaalde nevendoeleinden, wanneer er overigens aannemelijke argumenten zijn voor omzetting van dit algemene systeem in een algemeen stelsel van subjectsubsidies.

Eventuele incidentele objectsubsidies kunnen dus naar verkiezing gecombineerd worden met het algemeen subjectsysteem dat de werkgroep bepleit. Dit subjectsysteem ondergaat daardoor geen verandering. Vandaar, dat de werkgroep geen opzettelijke aandacht heeft besteed aan eventuele partiële objectsubsidies.

c. Wijziging raming onderhoudskosten

Overleg met en informatie afkomstig van vertegenwoordigers van woningexploitanten hebben de werkgroep aanleiding gegeven de gemiddelde jaarlijkse stijging van de onderhoudskosten hoger te ramen dan in het eerste rapport is geschied. Anderzijds is het percentage van de onderhoudskosten in de aanvangshuur iets lager gesteld in verband met geringere reservering voor onderhoudskosten, indien de berekening gebaseerd wordt op een gemiddelde levensduur van een woning van 30 jaar. Genoemde factoren tezamen leiden weliswaar op zich zelf tot een hogere aanvangshuur, maar dit wordt gecompenseerd door een iets hogere raming van de jaarlijkse stijging van de vraaghuren.

Hierover handelt met name hoofdstuk III.

d. Beperking horizon

Eveneens als resultante van overleg met vertegenwoordigers van woningexploitanten is de wenselijkheid van een beperking van de horizon naar voren gekomen. De werkgroep heeft er begrip voor, dat de gemiddelde belegger niet pleegt te rekenen in termen van een beleggingsduur van 50 jaar, maar met een kortere periode. Hierbij heeft de werkgroep tevens overwogen dat het voordelen heeft de calculatieperiode zodanig vast te stellen, dat binnen deze periode in het algemeen geen investeringen wegens onvoorziene veroudering of ingrijpend groot onderhoud zullen plaatsvinden. Deze laatste investeringen gaan immers veelal gepaard met een element van verbetering van de woning, waardoor de economische levensduur van de woning wordt verlengd. In verband daarmee is als hoofdvariant thans rekening gehouden met een exploitatieperiode van woningen van 30 jaar. Het zou onjuist zijn ook dan de restwaarde op nul te stellen. In overeenstemming met de verkorting van de beschouwde exploitatieperiode kunnen ook de deelperioden waarover telkens een huurstijgingsgarantie wordt gegeven, eventueel worden ingekort. Dit heeft op zich zelf het voordeel, dat snellere aanpassing aan eventueel opgetreden trendmatige wijzigingen mogelijk wordt. Zoals reeds gezegd, is het naar het oordeel van de werkgroep van belang bij elk contract met woningexploitanten van tevoren af te spreken hoe de herberekening van de garantie in opvolgende deelperioden plaatsvindt.

Een en ander wordt uitvoeriger besproken in de hoofdstukken III en IV.

§ 4. Samenvattende becijferingen

Nu ook de consequenties zijn getrokken voor de subsidiëring van eigen woningen, kunnen de totale kosten van het voorgestelde nieuwe systeem, in vergelijking met wat zou resulteren bij extrapolatie van het bestaande systeem, worden geraamd. Van belang is daarbij dat uitgegaan is van de invoering van de voorgestelde wijze van kostprijshuurberekening op 1 januari 1974. Deze kostprijshuurberekening geldt voor woningen die daarna gebouwd gaan worden. Rekening houdend met de totale plan- en bouwperiode, mag worden aangenomen dat deze woningen in groten getale pas rond 1 januari 1976 op de markt komen. Op dat moment worden de bewoners van nieuwe woningwetwoningen dus geconfronteerd met de gemiddeld 20% hogere huur, zodat het systeem van algemene subjectsubsidies pas hoeft te worden ingevoerd per 1 januari 1976. Ook daarna zullen nog een tiental jaren objectsubsidies van vroegere jaarklassen worden uitgekeerd, omdat deze slechts geleidelijk met de huurverhogingen kunnen worden afgebroken. Zolang komen algemene objectsubsidies en algemene subjectsubsidies dus nog naast elkaar voor. Vandaar, dat het totale subsidiebedrag pas na verloop van enkele jaren beduidend lager wordt dan bij ongewijzigd beleid het geval zou zijn.

Zie hierover verder hoofdstuk VI.

Hoofdstuk II

Hoofdpijnen van een algemeen stelsel van subjectsubsidies

§ 1. Inleiding

De in april 1972 uitgebrachte Nota Volkshuisvesting geeft aan dat het te voeren beleid voor de volkshuisvesting erop gericht zal zijn te bevorderen dat passende en betaalbare huisvesting beschikbaar komt voor alle lagen der bevolking. Met betrekking tot het subsidiebeleid zal dit inhouden dat degenen, die de kostprijs welke de woning moet opbrengen om geproduceerd en in stand gehouden te worden, niet kunnen opbrengen, daarbij te hulp worden gekomen.

In het eerste rapport heeft de werkgroep aangegeven waarom zij meent dat de gebruikelijke berekening van de kostprijs huur niet juist is en tot te hoge aanvangshuren leidt. Voor de berekening van de kostprijs huren dient – te zamen met het uitgangspunt, dat de contante waarde van de toekomstige netto-huuropbrengsten ten minste gelijk moet zijn aan het geïnvesteerde vermogen – met name ook de ontwikkeling van de factoren die de netto-huurprijs bepalen, in acht te worden genomen. De contante waarde van de netto-huuropbrengsten dient hierbij te worden berekend tegen de gebruikelijke rente voor beleggingen in onroerende goederen. De werkgroep komt aldus tot aanvangshuren die 6,4% van de stichtingskosten zijn in plaats van de momenteel gebruikelijke aanvangshuur van circa 10% van de stichtingskosten.

In het eerste rapport wordt vervolgens de aldus berekende aanvangshuur van 6,4% van de stichtingskosten vergeleken met de huidige, door middel van objectieve subsidies verlaagde, aanvangshuren voor nieuwe woningen. Deze aanvangshuren zijn, volgens mededelingen van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, circa 5,3% van de stichtingskosten voor nieuwe woningwetwoningen en circa 7% van de stichtingskosten voor nieuwe gesubsidieerde particuliere huurwoningen.

Inmiddels is uit de gegevens betreffende de woningwetwoningen waarvoor in 1971 geldelijke steun is toegezegd – dit zijn woningen die in 1972 en 1973 op de markt zullen komen – gebleken, dat de gemiddelde spreiding rond deze 5,3% aanzienlijk is. Bij 8% van deze woningwetwoningen is de geraamde aanvangshuur zelfs meer dan 6,4% van de stichtingskosten (zie bijlage II.5). De huren van deze woningen zullen bij het gereedkomen van de woning veelal zelfs hoger kunnen zijn dan in genoemde bijlage is aangegeven ten gevolge van het effect van de huidige regeling voor de risicoverrekening en het eventuele meerwerk tijdens de bouw. Met andere woorden, de huren van een aanmerkelijk deel van de in het komende jaar op de markt verschijnende, nog volgens het huidige stelsel objectief gesubsidieerde, woningen zullen weinig verschillen van de aanvangshuren welke volgen uit de dynamische kostprijs huurberekening. Zelfs is het zo, dat voor bepaalde categorieën woningen de aanvangshuur op basis van de dynamische kostprijs huurberekening lager wordt dan de huur zoals deze resulteert uit de huidige wijze van kostprijs huurberekening inclusief het objectieve subsidie. In het bijzonder geldt dit voor de gesubsidieerde particuliere sector, waar blijkens bijlage II.5 reeds bij de toezegging van de geldelijke steun voor meer dan 50% van de woningen een huur wordt geraamd die hoger is dan 6,4% van de stichtingskosten. Bijgevolg zal de volledige afschaffing van de objectieve subsidies voor nog te

bouwen woningen en een gelijktijdige overschakeling op de door de werkgroep voorgestelde wijze van kostprijshuurberekening bij deze woningen minder invloed op het huurpatroon hebben dan de werkgroep bij het uitbrengen van het eerste rapport meende.

Naar aanleiding van de in het eerste halfjaar van 1972 gedane toezeggingen voor geldelijke steun bestaat de indruk, dat de geraamde huren van woningwetwoningen, uitgedrukt in procenten van de stichtingskosten, iets lager zullen zijn dan in het voorgaande jaar. Over het eerste halfjaar 1972 bedroegen de geraamde huren van woningwetwoningen gemiddeld circa 5,0% van de stichtingskosten, terwijl de geraamde huren van de woningwetwoningen waarvoor in het eerste halfjaar van 1971 geldelijke steun is toegezegd 5,2% van de stichtingskosten bedroegen. Het is op grond hiervan waarschijnlijk, dat het percentage van de in 1973 en 1974 op de markt komende woningwetwoningen waarvan de huur 5,3% van de stichtingskosten is, hoger zal zijn dan uit bijlage II.5 is af te leiden.

De constatering, dat de aanvangshuren berekend op basis van de door de werkgroep voorgestelde methode van kostprijshuurberekening aansluiten bij c.q. lager zijn dan een aanmerkelijk deel van de door objectieve subsidies verlaagde huren van in 1972 en 1973 op de markt komende woningen, laat onverlet het feit dat deze huren in het algemeen *hoger* zullen zijn dan de huren van de in de laatste jaren tot stand gekomen woningen en ook aanmerkelijk hoger zullen zijn dan het *gemiddelde* huurniveau van de in de komende jaren nog op de markt verschijnende objectief gesubsidieerde *woningwetwoningen*.

De afschaffing van de objectieve subsidies voor nog te bouwen woningen zal er derhalve toe leiden, dat met name het gemiddelde huurniveau van woningwetwoningen waarvan de huur berekend is naar de voorstellen van de werkgroep, circa 20% afwijkt van het gemiddelde huurniveau van woningwetwoningen zoals dit onder het huidige huur- en subsidiestelsel tot stand komt. Zoals reeds in het eerste rapport is gesteld, is de werkgroep van mening dat de huren van bestaande woningen de trend van de huren in de nieuwbouw dienen te volgen, uiteraard met inachtneming van de optredende veroudering van de woning. Dit houdt echter ook in, dat maatregelen dienen te worden genomen om het hiervoor geconstateerde verschil tussen het algemene huurniveau en het gemiddelde huurniveau van de woningen bij een dynamische kostprijscalculatie weg te werken. Uiteraard dient bij deze algemene huuraanpassing rekening te worden gehouden met de geconstateerde verschillen in aanvangshuur bij de nieuwste, nog met objectief subsidie tot stand gekomen woningen.

Samenvattend komt de werkgroep tot de volgende conclusies:

1. De aanvangshuren van *in de toekomst* op de markt komende woningen, berekend naar de door de werkgroep voorgestelde methode van kostprijshuurberekening, zullen aansluiten bij de huren van een aanmerkelijk deel van in voorgaande jaren nog objectief gesubsidieerde woningen; voor bepaalde categorieën van woningen zullen eerstgenoemde huren zelfs lager kunnen zijn.

2. Het verschil tussen het *gemiddelde huurniveau* van de woningwetwoningen berekend naar de voorstellen van de werkgroep, en het *algemene huurniveau* op basis van het huidige huur- en subsidiestelsel is circa 20% ¹⁾.

¹⁾ Hierbij is verondersteld dat de huren van woningen die onder het huidige systeem van de huurharmonisatie vallen, geharmoniseerd worden naar het gemiddelde peil van de nieuwste woningwetwoningen.

3. Om de onder punt 2 genoemde knik in het huurpatroon, welke zal optreden bij een volledige afschaffing van de objectieve subsidie, te voorkomen, is een algemene huuraanpassing noodzakelijk. Bij deze algemene huuraanpassing dient rekening te worden gehouden met de onder 1 genoemde verschillen in aanvangshuur van de nieuwste nog objectief gesubsidieerde woningen.

4. De na de algemene huuraanpassing nog resterende verschillen in huur tussen de individuele woningen onderling, die niet stoelen op kwaliteitsverschillen, kunnen via het bestaande systeem van huurharmonisatie – een systeem dat op het opheffen van onderlinge huurverschillen is afgestemd – worden weggewerkt.

5. Ten einde te voorkomen dat opnieuw niet-gerechtvaardigde verschillen in huur ontstaan, is het gewenst dat ook de oudere woningen in de toekomst de trend van de huren in de nieuwbouw volgen. Dit laatste uiteraard met inachtneming van de veroudering van de woningen.

In het eerste rapport werd reeds opgemerkt dat bij het huidige stelsel van objectieve subsidiëring het subsidie niet steeds daar terecht komt waar het nodig is en dat degenen die van het objectieve subsidie direct of indirect voordeel hebben, dit niet of niet altijd in die mate behoeven.

Het verlenen van objectieve subsidies leidt ertoe, dat de huur van nieuwe woningen generaal lager wordt gesteld. Tevens is het effect van deze huurdruk in de nieuwbouw, dat ook op de overige huurwoningen een zekere huurdruk komt te rusten. Dat deze algemene huurdruk te globaal werkt – en zeker wat de oudere woningen betreft niet het beoogde doel bereikt – kan worden afgelezen van de in bijlage II.2 weergegeven tabellen over de huurquoten van bewoners van vóór 1971 gebouwde woningen. De gegevens in deze tabellen zijn ontleend aan het in 1970 door het Centraal Bureau voor de Statistiek gehouden woningbehoeftenonderzoek. Uit deze tabellen blijkt dat ook bij de oudere woningen naast zeer lage nog betrekkelijk hoge huurquoten voorkomen. Vooral bij de lagere inkomensgroepen is ook in de oudere vooroorlogse woningen het percentage bewoners dat een relatief hoge huurquote heeft aanzienlijk. Echter ook bij de nieuwbouw van de laatste jaren blijkt het objectieve subsidie niet steeds zijn werking te hebben waar dit het meest nodig is. Ondanks het objectieve subsidie blijkt, dat met name voor de lagere inkomensgroepen een aanvullend individueel subsidie noodzakelijk is (zie bijlage II.3). Daarentegen is voor de hogere inkomensgroepen in de nieuwbouw de huurquote, mede gezien de kwaliteit van deze nieuwbouw, aan de lage kant te noemen. Zo is in de nieuwbouw van de laatste jaren de mediale huurquote voor bewoners met een beschikbaar jaarinkomen tussen f 13 000 en f 16 000 slechts 13,6%, voor bewoners met een beschikbaar inkomen tussen f 16 000 en f 19 000 is deze huurquote 12,1% en voor bewoners met een beschikbaar inkomen van f 19 000 en hoger is de mediale huurquote niet meer dan ruim 10% (zie bijlage II.2, tabel 2).

Uit een onderzoek van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening naar de bewoning van in 1970 gereedgekomen woningen – zie bijlage II.4 – blijkt dat bij een huuraanpassing van 20%, in dat jaar ruim een derde van deze huurders in aanmerking zou zijn gekomen voor een individueel subsidie volgens de huidige aanvullende subsidieregeling. Indien de beperking tot inkomens van f 15 000 en minder in 1970 en de uitsluiting van degenen die uitkeringen op voet van de Algemene Bijstandswet ontvangen, worden opgeheven, zou het percentage huurders dat aanspraak had kunnen maken op het huidige aanvullende individuele subsidie, zijn toegenomen tot circa 45. Zoals hiervoor is aangegeven, leidt

afschaffing van de objectieve subsidies, te zamen met de door de werkgroep voorgestane wijze van berekenen van de kostprijs huur, voor nieuwe woningwetwoningen tot een huurstijging van gemiddeld 20%, terwijl de nieuwe particuliere huurwoningen in het geheel niet in huur behoeven te stijgen. Hieruit kan worden afgeleid dat *meer* dan de helft van de huurders die nu objectief gesubsidieerde nieuwe woningen bewonen, bij invoering van de dynamische kostprijs huur niet meer in aanmerking behoeven te komen voor enigerlei vorm van huursubsidie.

Het komt de werkgroep voor, dat bij invoering van de door haar voorgestane wijze van kostprijs huurberekening een overgang op een algemeen stelsel van subjectsubsidies ertoe zal leiden, dat enerzijds voorkomen wordt dat bewoners die geen dringende behoefte aan overheidssteun hebben, deze toch verkrijgen, terwijl anderen die deze steun wel behoeven, niet in aanmerking komen en anderzijds voorkomen wordt dat de noodzakelijke ondersteuning van bepaalde bewoners ertoe leidt, dat de exploitatie extra opbrengsten meebrengt boven datgene wat nodig is om – naast een redelijk rendement – het vermogen in stand te houden. Naar de mening van de werkgroep zal hierdoor met de aanwending van de voor de volkshuisvesting bestemde geldbedragen een groter nut kunnen worden bereikt dan onder het huidige stelsel van objectieve subsidiëring mogelijk is.

§ 2. Beoordeling van het huidige stelsel van aanvullende individuele subsidies

In het eerste rapport is opgemerkt dat de huidige aanvullende individuele subsidieregeling een goed uitgangspunt vormt voor een algemeen stelsel van subjectsubsidies.

De uitgangspunten van deze regeling¹⁾ zijn:

1. Binnen een bepaalde inkomensgrens – momenteel maximaal tot f 18 000 (dit is vergelijkbaar met het in § 1 genoemde inkomen van f 15 000 voor het jaar 1970) – wordt aan de bewoner individuele steun gegeven als de huur van de woning naar bepaalde normen te hoog voor hem is.
2. De hierbij te hanteren uurnorm vormt een met het inkomen tot een bepaald maximum oplopend percentage van het inkomen, namelijk 12,3 voor de laagste tot 17 voor de hoogste binnen de normen vallende inkomens.
3. Het verschil tussen feitelijke huur en normhuur wordt niet ten volle vergoed, namelijk voor 90% bij de laagste inkomens tot 50% bij de hoogste inkomens. Het subsidiebedrag kent voorts een maximum per inkomensklasse.
4. Als inkomen wordt aangemerkt het belastbare inkomen exclusief kinderbijslag.
5. Voor inkomensgroepen met een inkomen beneden de inkomensklasse van f 7000 – f 8000 wordt de voor deze klasse geldende normhuur aangehouden.
6. Degenen die uitkeringen ontvangen op voet van de Algemene Bijstandswet, vallen buiten de regeling.

De werkgroep plaatst bij de genoemde uitgangspunten van de huidige aanvullende subsidieregeling de volgende kanttekeningen:

1. De „prijs van het wonen”, die de bewoner ervaart, wordt in sterke mate bepaald door het inkomen van de bewoner. Bij een gegeven marktprijs is, zonder overheidsingrijpen, het deel van het inkomen, dat de bewoner moet opbrengen

1) Regeling van de aanvullende individuele subsidies zoals deze per 1 april 1972 geldt.

voor huisvesting, groter naarmate het inkomen afneemt. De basis voor een individueel subsidiestelsel zal echter in de eerste plaats bepaald dienen te worden door de vraagstelling wat, gezien het inkomen, redelijkerwijze aan huur kan worden betaald. Met het stijgen van het inkomen – en dus toenemende draagkracht – wordt het mogelijk dat de bewoner zelf een groter gedeelte van de markthuur gaat betalen.

2. Bij de door de werkgroep voorgestane wijze van berekening van de kostprijshuur zullen verschillen in markthuur voornamelijk het gevolg zijn van verschillen in kwaliteit. Bij een algemeen stelsel van subjectsubsidies, dat zowel oudere als nieuwere woningen omvat, verdient het aanbeveling dat verschillen in kwaliteit tot uiting komen in de per saldo door de bewoner te betalen huur. De werkgroep stelt zich hierbij voor dat de subsidiëring zodanig zal geschieden, dat voor alle bewoners – dus ook voor de bewoners met een laag inkomen – die in een woning van matige kwaliteit zijn gehuisvest, het wonen goedkoper wordt dan overeenstemt met de voor hen geldende normhuren en dat bewoners die aanmerkelijk beter zijn gehuisvest dan gemiddeld het geval is, met hogere woonlasten dan de normhuren worden geconfronteerd.

In het eerste rapport heeft de werkgroep reeds opgemerkt dat onder het huidige stelsel van aanvullende subsidiëring de verschillen in kwaliteit niet voldoende tot hun recht komen in de door de huurder uiteindelijk te ervaren huurlasten. Met name is dit het geval voor de laagste inkomensgroepen. Volgens de huidige regeling worden de huren immers slechts in aanmerking genomen voor zover zij de vastgestelde huurquoten overtreffen. De huurder met een laag inkomen, die gehuisvest is in een woning van matige kwaliteit, betaalt hierdoor uiteindelijk relatief meer huur dan de huurder van een kwalitatief betere woning, die een zelfde inkomen heeft.

Voorbeeld

<i>Oudere woning</i>		<i>Nieuwere woning</i>	
Inkomen	f 9500	Inkomen	f 9500
Vraaghuur	1285	Vraaghuur	2550 ¹⁾
Normhuur	1285	Normhuur	1285
Bijdrage volgens huidige individuele subsidiestelsel	–	Bijdrage volgens huidige individuele subsidiestelsel	1080 ¹⁾
Te betalen huur	1285	Te betalen huur	1470
Huurquote	13,5%	Huurquote	15,5%

Hiertegenover staat dat in gebieden waar bouwen relatief duur is, de huurlasten ten gevolge van de maximumsubsidiebedragen bij de huidige individuele subsidie-regeling aanmerkelijk toenemen ten opzichte van de huurlasten in minder dure gebieden.

¹⁾ Bij de huidige regeling geldt voor deze inkomensgroep een maximum-subsidiebedrag van f 1080 bij vraaghuren van f 2550 en meer.

Voorbeeld

Goedkopere nieuwbouw

Inkomen	f 9500
Vraaghuur	2200
Normhuur	1285
Bijdrage volgens huidige individuele subsidiestelsel	780
Te betalen huur	1420
Huurquote	15%

Duurdere nieuwbouw

Inkomen	f 9500
Vraaghuur	3000
Normhuur	1285
Bijdrage volgens huidige individuele subsidiestelsel	1080 ¹⁾
Te betalen huur	1920
Huurquote	20,2%

3. In de Nota Volkshuisvesting is gesteld dat het in het voornemen ligt degenen die uitkeringen ontvangen op voet van de Algemene Bijstandswet, ook onder de regeling van volledig individuele subsidiëring te doen vallen. Teneinde te voorkomen dat de individuele subsidiëring gaat treden op het terrein dat het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk regardeert, meent de werkgroep, dat het leggen van een minimum-normhuur waarbeneden geen subsidie meer wordt gegeven, is aan te bevelen. Dit kan worden bereikt door uit te gaan van de fictie dat het inkomen van de huurder ten minste gelijk is aan het minimum-inkomen. De minimum-normhuur is dan de normhuur welke behoort bij dit inkomen.

Ten aanzien van de maximum-inkomensgrens waarbij nog een individueel subsidie kan worden verkregen, merkt de werkgroep op, dat zij op grond van de hiervoor gegeven gedachtengang komt tot een zekere wijziging van de aanvankelijk door haar voorgestelde afbraak van het subsidiepercentage tot een minimum-percentage van 10. Ten einde het subsidie nog enige reële betekenis te laten behouden, dient het verschil tussen feitelijke huur en normhuur voor ten minste 50 % te worden gesubsidieerd. De inkomensgrens waarbij nog subsidie kan worden verkregen, kan worden afgeleid van de stichtingskostengrens waarbij momenteel nog een objectief subsidie wordt verstrekt. Van de in de periode 1972/1973 op de markt komende woningen is het merendeel gegund in 1971. Het maximum-stichtingskostenbedrag waarbij nog subsidie kon worden verkregen, bedroeg toen f 71 000. De daarbij behorende kostprijs huur is op basis van de voorstellen van de werkgroep 6,4 % van f 71 000, dat is circa f 4500. Voor belastbare inkomens van f 27 000 en meer bedraagt de huurquote dan minder dan 1/6, zodat als maximumgrens waarbij men voor individuele subsidiëring in aanmerking komt, voor het jaar 1972 een belastbaar inkomen van f 27 000 kan worden genomen. Tevens vormt dan voor degenen die in aanmerking komen voor een individueel subsidie, genoemde huur van f 4500 het maximale bedrag dat bij de bepaling van het subsidie als huur in aanmerking kan worden genomen.

4. De tabel voor de aanvullende individuele huursubsidies is per 1 april 1972 gewijzigd. De door het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening getroffen herziening omvatte de aanpassing van de tabel-inkomens voor de opgetreden algemene prijsstijging. Deze herziening houdt in dat voor de individuele huurder de normhuurquote dan alleen stijgt indien hij door een toeneming van het inkomen in een hogere reële inkomensgroep is gekomen. Een zelfde gedachte stond de werkgroep voor ogen toen zij in het eerste rapport heeft overwogen, de normen voor een volledig individueel subsidiestelsel bij een stijgend reëel inkomen te laten toenemen. Uiteraard dient dit te geschieden onder een gelijktijdige

¹⁾ Bij de huidige regeling geldt voor deze inkomensgroep een maximum-subsidiebedrag van f 1080 bij vraaghuuren van f 2550 en meer.

16 Hoofdpijnen van een algemeen stelsel van subjectsubsidies

aanpassing van de tabel-inkomens aan de zuiver nominale inkomensontwikkeling. Het jaarlijks toepassen van de door het departement gevolgde methodiek zal ertoe leiden, dat de gesubsidieerde huurder bij een stijgend reëel inkomen in de loop der jaren op zeer geleidelijke wijze door de tabel voor de individuele subsidiëring heenstroomt.

§ 3. Normen voor een algemeen stelsel van subjectsubsidies

De hierna door de werkgroep voorgestelde normen voor een individueel subdiestelsel zijn wat het niveau aangaat, gebaseerd op de normen voor de aanvullende individuele subsidies zoals deze sinds 1 april 1972 zijn vastgesteld en voorts zodanig samengesteld, dat met de hiervóór door de werkgroep gemaakte kanttekeningen rekening is gehouden.

De hierna volgende tabel is zo samengesteld, dat voor alle gesubsidieerde inkomensklassen een woning met een jaarhuur van circa f 1600 bij toepassing van de voorgestelde normen een „prijs” heeft van 13 à 14 % van het inkomen¹⁾.

Normen voor een algemeen stelsel van subjectsubsidies

Belastbaar inkomen (excl. kinderbijslag)	Voorstel		Huidige stelsel ²⁾	
	Huurnorm als % van het inkomen	Subsidie- percentage	Huurnorm als % van het inkomen	Subsidie- percentage
lager dan 9 000	11	75	12,3	90
9 000 - 10 000	12	70	13,5	85
10 000 - 11 000	13	65	14,7	80
11 000 - 12 000	14	65	15,2	75
12 000 - 13 000	15	65	15,9	70
13 000 - 14 000	16	65	16,3	65
14 000 - 15 000	17	65	16,7	60
15 000 - 16 000	17	60	17	55
16 000 - 17 000	17	55	17	50
17 000 - 18 000	17	50	17	50
18 000 - 26 000 ³⁾	17	50	niet meer van toepassing	

De „prijs” van de nieuwste woningwetwoningen zal bij toepassing van de voorgestelde normen, voor alle inkomensgroepen met een tabel-inkomen lager dan f 18 000 circa 18 à 19% van het tabel-inkomen bedragen. Als vraaghuur van de in het jaar 1972 gereedgekomen woningwetwoningen is hierbij aangenomen 6,4% van f 50 000 = f 3200. De werkgroep tekent hierbij aan dat volgens gegevens van het ministerie de gemiddelde stichtingskosten van de in 1971 gegunde woningwetwoningen f 48 500 bedragen⁴⁾ en van de in 1970 gegunde woningwetwoningen f 42 200.

Ten gevolge van de voorgestelde normen varieert de uiteindelijk door de bewo-

¹⁾ Een jaarhuur van f 1600 is, zoals uit het woningbehoeftenonderzoek 1970 is af te leiden, de mediale huurprijs in 1972 na een huurstijging van 20 %.

²⁾ Zoals de regeling sinds 1 april 1972 van kracht is.

³⁾ Bij een belastbaar inkomen, gelijk aan de hiervóór genoemde inkomensgrens van f 27 000, is het subsidie nul. Echter ook bij een belastbaar inkomen van f 26 000 is het verschil tussen normhuur en maximaal te subsidiëren huur zo gering, nl. f 80, dat voor de subsidietabel dat inkomen als grens is aangehouden.

⁴⁾ Voor de spreiding rond dit gemiddelde zij verwezen naar bijlage II.6.

ner te betalen „prijs” bij tabel-inkomens tot f 18 000 van circa 11% voor een woning van matige kwaliteit tot 18 à 19% voor een nieuwe woningwetwoning.

Volgens mededelingen van het ministerie bedragen de gemiddelde stichtingskosten¹⁾ van de in 1971 gegunde particuliere huurwoningen f 55 000 en van de in 1970 gegunde woningen f 47 500. Wordt als gemiddelde vraaghuur voor nieuwe particuliere huurwoningen circa f 3600 aangenomen – dit is 6,4% van f 57 000 –, dan bedraagt de „prijs” voor deze woningen bij tabel-inkomens van f 16 000 à f 17 000 circa 19% van het inkomen.

In bijlage II.7 is een aantal voorbeelden van toepassing van het voorgestelde individuele subsidiestelsel gegeven.

§ 4. Financiële consequenties

De regeling voor een algemeen stelsel van subjectsubsidies zal in beginsel voor alle huurders met tabel-inkomens tot maximaal f 26 000 van toepassing zijn. Ten opzichte van de huidige aanvullende individuele subsidieregeling is dit een aanmerkelijke uitbreiding. Voor een subsidie krachtens die regeling komen in principe slechts huurders van na 1960 gebouwde gesubsidieerde woningen in aanmerking en wel voor zover het inkomen lager is dan f 18 000 (situatie 1972) en zij geen uitkeringen op voet van de Algemene Bijstandswet ontvangen.²⁾ Daarnaast kent de huidige individuele subsidieregeling een maximum-subsidiebedrag per inkomensklasse.

Ten einde het effect van de algemene werking van de regeling te kunnen beoordelen, heeft de werkgroep getracht uit de gegevens van het eerdergenoemde woningbehoeftenonderzoek af te leiden hoeveel huurders in dat jaar voor een individueel subsidie in aanmerking zouden komen bij

- a. de toepassing van de bestaande regeling voor aanvullende individuele subsidies;
- b. uitbreiding van deze regeling tot alle woningen en opheffing van de genoemde beperkingen, en
- c. toepassing van de regeling voor individuele subsidiëring zoals deze door de werkgroep wordt voorgesteld.

Ad a. Uit de gegevens van het woningbehoeftenonderzoek 1970 leidt de werkgroep af dat op grond van de huidige regeling voor aanvullende individuele subsidiëring in het jaar 1970 circa 70 000 huurders in principe in aanmerking kwamen voor een individueel subsidie. Het hiermee gemoeide subsidiebedrag is zeer globaal te schatten op circa f 50 mln.³⁾

Ad b. Bij uitbreiding van de huidige regeling voor aanvullende individuele subsidiëring tot *alle* woningen en onder opheffing van genoemde beperkingen – onder meer dus geen inkomensgrens van f 18 000 en geen uitsluiting van degenen die bijstandsuitkeringen genieten – neemt het aantal huurders, dat in aanmerking zou

¹⁾ Zie noot 4 op blz. 16.

²⁾ De regeling is voorts onlangs van toepassing verklaard voor een tweetal bijzondere situaties, nl. indien de woning onder de zogenaamde huurharmonisatie valt en bij ingrijpende woningverbetering.

³⁾ Dit bedrag is exclusief de verschuldigde belasting en premies sociale verzekeringen ad circa 40%, die vanwege het departement worden afgedragen.

komen voor een aanvullend individueel subsidie, toe tot circa 300 000. Van dit aantal huurders had bijna de helft een inkomen dat lager ligt dan het voor 1970 geldende minimumloon. Het met het aantal van 300 000 individueel te subsidiëren huurders gemoeide subsidiebedrag is zeer globaal te schatten op circa f 150 mln.¹⁾.

Ad c. Toepassing van de normen, zoals deze door de werkgroep zijn voorgesteld, op het in 1970 gehouden woningbehoeftenonderzoek gaf aan dat in dat jaar circa 350 000 huurders in aanmerking zouden zijn gekomen voor een individueel subsidie. Van dit aantal hadden circa 150 000 huurders een inkomen dat lager ligt dan het voor 1970 geldende minimumloon. Het met het aantal van 350 000 te subsidiëren huurders gemoeide subsidiebedrag is zeer globaal te schatten op circa f 175 mln.¹⁾.

Op vorenstaande berekeningen hebben betrekking op de situatie in 1970, zoals deze is af te leiden uit de gegevens van het in dat jaar gehouden woningbehoeftenonderzoek. De gevolgen van de voorstellen van de werkgroep – afschaffing van de objectieve subsidies en invoering van de dynamische kostprijs huur – zijn hierin uiteraard nog niet verwerkt. Zoals in paragraaf 1 is opgemerkt, zal ten behoeve van een harmonisch huurpeil het algemene huurniveau hierbij met maximaal 20% dienen te stijgen. Het aantal huurders, dat in aanmerking komt voor een individueel subsidie, zal daardoor toenemen. De afschaffing van de objectieve subsidies op nog te bouwen woningen heeft echter, gelet op de gemiddelde bouwtijd – momenteel circa 14 maanden – pas na 1 à 2 jaren gevolgen. Eerst dan komen de nieuwe woningen zonder objectief subsidie op de markt. Indien in 1974 de objectieve subsidies worden afgeschaft, zal dit pas in 1976 een duidelijk effect op de huren tot gevolg hebben.

Daarnaast zal het aantal individueel te subsidiëren huurders toenemen door de in de jaren 1971-1976 op de markt gekomen nieuwe woningen. Zoals reeds in paragraaf 1 is opgemerkt, zal de huur van een deel van deze woningen ook bij het huidige objectieve subsidiestelsel reeds duidelijk boven het algemene huurpeil liggen. De afschaffing van de objectieve subsidies voor nog te bouwen woningen zal daardoor voor deze woningen niet tot een huurstijging van maximaal 20% leiden, maar veelal tot een lager percentage of in het geheel niet plaatsvinden.

Bij een geschatte nominale inkomensstijging in de periode 1971-1976 van ruim 65% – dat wil zeggen gemiddeld circa 9% per jaar – en een huurstijging van ruim 70%²⁾ in die periode, zal invoering van een volledig individueel subsidiestelsel er naar globale schatting toe leiden, dat in 1976 circa 500 000 huurders in aanmerking komen voor een individueel subsidie.

¹⁾ Dit bedrag is exclusief de verschuldigde belasting en premies sociale verzekeringen ad circa 40%, die vanwege het departement worden afgedragen.

²⁾ – Huurstijging voor woningen ouder dan 10 jaar: 1971-1976 gemiddeld ruim 6% per jaar en een huuraanpassing van 20% in 1976;

– huurstijging voor woningen jonger dan 10 jaar: 1971-1976 gemiddeld 8% per jaar en een gemiddelde huuraanpassing van 10% in 1976;

– bij de raming van deze gemiddelde huurstijgingen is aangenomen dat de huren vanaf 1974 de trend van de nieuwbouw, indien nodig gecorrigeerd voor veroudering, volgen;

– van de effecten van de huurharmonisatie is geabstraheerd.

Het subsidiebedrag dat daarmee gemoeid zou zijn is zeer globaal te ramen op circa f 450 mln. (guldens 1976)¹⁾.

De werkgroep wijst erop, dat in deze ramingen circa 175 000 huurders zijn begrepen die een inkomen zullen hebben dat beneden het van 1970 naar 1976 geëxtrapoleerde minimum-inkomen ligt. Het aan deze groep uit te keren subsidiebedrag is globaal te ramen op circa f 175 mln. Een groot deel van deze huurders zal vóór de invoering van deze algemene individuele subsidieregeling een beroep doen op de Algemene Bijstandswet.

De werkgroep maakt bij de berekende aantallen en subsidiebedragen de kanttekening dat dit maxima zijn. Uit de onderzoeken die als grondslag voor de berekeningen werden gebruikt, waren voor wat de inkomens betreft, slechts gegevens voorhanden van uitsluitend het inkomen van het hoofd van de huishouding.

De op grond van deze onderzoeken gemaakte berekeningen omtrent het aantal huurders, dat in aanmerking zou komen voor het huidige aanvullende individuele subsidie, wijkt bovendien sterk af van het aantal huurders, dat daadwerkelijk een beroep heeft gedaan op de regeling van de aanvullende huursubsidie. Zo zouden volgens genoemde berekeningen tussen juli 1970-april 1971 circa 90 000 huurders in aanmerking zijn gekomen voor een aanvullend individueel subsidie, terwijl slechts ca. 31 000 subsidies werden toegekend. In de periode april 1971-maart 1972, een periode waarin na de genoemde periode 1970-1971 een volledig nieuwbouwpakket woningen werd toegevoegd, werden circa 43 000 individuele subsidies toegekend.

§ 5. De geleidelijke afbouw van het voorgestelde stelsel van subjectsubsidies

De werkgroep heeft uit de resultaten van het eerder genoemde onderzoek betreffende de bewoning van in 1970 gereedgekomen woningen, globaal kunnen afleiden dat, na afschaffing van de objectieve subsidies en invoering van de dynamische kostprijshuurberekening, in 1976 30 à 40 % van de huurders van nieuwe woningen in de termen zal vallen van de door de werkgroep voorgestelde individuele subsidieregeling. Het met zo'n jaarpakket nieuwe woningen samenhangend bedrag aan individuele subsidies zal dan 25 à 30 mln. gulden per jaar bedragen.²⁾

Behalve door toeneming van het aantal nieuwe woningen, zal het aantal individueel te subsidiëren huurders jaarlijks toe of af kunnen nemen door verhuizingen binnen het bestaande woningbestand.

Een structurele tendens tot daling van het aantal individueel te subsidiëren huurders, c.q. het subsidiebedrag vormt de groei van het reële inkomen. Zoals reeds met de door de werkgroep gemaakte kanttekeningen bij de huidige aanvullende individuele subsidieregeling is opgemerkt zullen, indien de door het departement in 1972 gevolgde methodiek van herziening jaarlijks wordt toegepast, de individuele subsidies steeds worden bijgesteld voor de opgetreden algemene prijsstijging. Een voortgaande reële groei in het inkomen zal er dus toe leiden dat een huurder in de loop der jaren in een hogere reële inkomensgroep komt en derhalve geconfronteerd wordt met een relatief hogere normhuur.

¹⁾ In dit bedrag zijn niet begrepen de over de individuele subsidies verschuldigde belasting en premies sociale verzekeringen die vanwege het departement worden afgedragen. Het bruto-bedrag dat met de individuele subsidiëring in 1976 is gemoeid, is hierdoor zeer globaal te ramen op circa f 625 mln.

²⁾ Exclusief de vanwege het departement over deze subsidies af te dragen loonbelasting en premies sociale verzekeringen.

De geleidelijke afbouw van het voorgestelde stelsel van subjectsubsidies ten gevolge van een reële inkomensontwikkeling geschiedt echter zeer langzaam. Bij een reële inkomensontwikkeling van 2 % per jaar zal pas na ruim 30 jaar het in de voorgestelde subsidietabel bij de laagste inkomensgroep behorende inkomen van f 9000 zijn uitgegroeid tot het reële inkomen vanaf welke in de voorgestelde subsidietabel het hoogste normhuurpercentage en het laagste subsidiepercentage van toepassing is, nl. circa f 17 000 (in guldens van 1972). De afbouw van het stelsel van subjectsubsidies wordt vertraagd, indien de stijging van de stichtingskosten groter is dan de algemene prijsstijging – de woning wordt dan als het ware maatschappelijk relatief duurder.

Zoals uit het volgende voorbeeld blijkt, ontgroeit ook de individuele huurder een eenmaal verkregen subsidie veelal zeer geleidelijk.

Stel dat het inkomen van een huurder ruim f 12 000 bedraagt. De normhuurquote is dan 15 %, het subsidiepercentage 65. Indien de werkelijke huur f 3000 is, bedraagt het subsidie op dat moment f 775. Bij een nominale inkomensstijging van 10 % in het komende jaar en een algemene prijsstijging van 5 %, zal deze huurder door de stijging van het nominale inkomen niet in een hogere reële inkomensgroep komen. De normhuurquote blijft 15 %, het subsidiepercentage 65. Stel dat de huur in het komende jaar met 6 % stijgt. De huurder zal dan in het komende jaar met een inkomen van f 13 200 en een huur van f 3180 een individueel subsidie ontvangen van f 775. Het nominale subsidiebedrag is dus gelijk gebleven, ondanks de reële inkomensstijging van de huurder van 5 %. Reëel is dit subsidiebedrag uiteraard ten gevolge van de algemene prijsstijging van 5 %, met 5 % achteruitgegaan.

In dit voorbeeld zou eerst bij een reële inkomensstijging van meer dan 8 % de huurder met een relatief hogere normhuur worden geconfronteerd. Stel dat de inkomensstijging 15 % in plaats van 10 % zou zijn en de algemene prijsstijging 5 %, dan zou het nominale subsidiebedrag door de inkomensstijging zijn verminderd tot f 630.

Uiteraard gaat bij hogere inkomens, waarbij de verhouding tussen kostprijs huur en inkomen in dit opzicht gunstiger ligt, de uitgroei sneller. Zo zal bij een inkomen van f 15 500 en een huur van f 3000 het subsidie in het eerste jaar f 220 bedragen (normhuurquote 17 %, subsidiepercentage 60). Bij genoemde ontwikkeling van inkomen en prijzen zal in het volgende jaar het subsidie f 170 worden (bij gelijkblijvende normhuurquote en subsidiepercentage). In geval van een reële inkomensontwikkeling van 8 % zal het subsidie bij dit inkomen zelfs geheel zijn afgebroken.

Bovengenoemde voorbeelden roepen de vraag op of een algemeen stelsel van subjectsubsidies jaarlijks niet zodanig moet worden herzien, dat men óók bij een gelijkblijvend reëel inkomen zeer geleidelijk dient te wennen aan een hogere normhuur. De werkgroep meent dat de beantwoording van deze vraag aan de werking van het stelsel in de praktijk zal moeten worden overgelaten.

§ 6. Afbakening van object- en subjectsubsidies

In de inleiding van dit hoofdstuk is gememoreerd dat de belangrijkste doelstelling van het subsidiebeleid is gericht op het bereiken van betaalbare passende huisvesting voor alle lagen van de bevolking. In het vervolg van genoemde inleiding constateerde de werkgroep dat het huidige algemene objectieve subsidiestel-

sel hiertoe niet voldoet. De huren van een groot deel van de nieuwe woningen zijn, ondanks vergaande objectieve subsidiëring, voor bepaalde groepen erg hoog, terwijl deze hoge subsidies voor anderen tot relatief lage lasten leiden. Voor de relatief hoge huurquoten van lage inkomensgroepen in oudere woningen biedt het huidige algemene objectieve subsidiestelsel in het geheel geen oplossing. Zelfs moet worden geconstateerd dat de objectieve subsidiëring van de nieuwbouw in bepaalde gevallen van negatieve invloed op de oudbouw is. De huurdruk die de subsidiëring van de nieuwbouw op het algemene huurpeil uitoefent leidt ertoe, dat in de oudbouw te plegen investeringen een lager rendement opleveren dan het rendement dat in nieuwbouw met behulp van genoemde subsidies kan worden behaald. Hierdoor zullen investeringen in de oudbouw minder snel of in het geheel niet plaatsvinden.

Wat het bereiken van genoemde doelstelling betreft, merkt de werkgroep op dat een stelsel van subjectsubsidies beter voldoet. Bij een stelsel van subjectsubsidies wordt alleen die groep huurders geholpen, die daaraan behoefte heeft. De steun is direct afgestemd op de situatie van de individuele huurders en, gegeven de voor de volkshuisvesting bestemde geldbedragen, kunnen zij effectiever worden geholpen dan bij een algemeen objectief subsidiestelsel dat *alle* huurders, onafhankelijk van het inkomen, rechtstreeks of indirect via de algemene huurdruk van het subsidie doet profiteren.

De kosten welke aan een volledig stelsel van subjectsubsidies zijn verbonden, worden in belangrijke mate mede bepaald door de wijze waarop de kostprijsuur wordt berekend. Invoering van de door de werkgroep voorgestane wijze van kostprijsuurberekening, te zamen met een algemeen stelsel van subjectsubsidies, zal een belangrijk deel van eerdergenoemde en andere nadelen van een algemeen objectstelsel opheffen, zoals:

- a. de rem op de ontwikkeling van de kwaliteit welke uitgaat boven een bepaalde norm;
- b. de rem op de doorstroming, en
- c. de al eerder opgemerkte nadelige invloed op renovatie.

Ad a. Rem op de ontwikkeling van de kwaliteit in de nieuwbouw

In het huidige stelsel van objectieve subsidiëring neemt het subsidie na een bepaalde stichtingskostengrens af, dus naarmate de woning duurder is. Een groot deel van de stichtingskosten van woningen welke in de zogenaamde particuliere sector worden gebouwd, valt onder het afnemende deel van de subsidietabel. Bijgevolg wordt voor de huurder de woning bij iedere duizend gulden meer kwaliteit niet alleen duurder ten gevolge van de kosten daarvan, maar ook vanwege het afnemen van het subsidiebedrag. Met andere woorden, bij het huidige huur- en subsidiestelsel is de huurstijging ten gevolge van de additionele investering veelal meer dan 10% daarvan. Omgekeerd houdt een verlaging van de stichtingskosten in, dat het subsidiebedrag toeneemt en dus de woning relatief goedkoper op de markt kan worden gebracht. Het is duidelijk dat een en ander bezuinigingen in de hand werkt, die de kwaliteitsverbetering van de nieuwbouw niet ten goede komen.

In een stelsel waarbij de subsidiëring niet meer is afgestemd op de woning, maar op het individu, zullen deze tendenzen in het geheel niet of in veel mindere mate optreden. De werkgroep merkt hierbij op dat de mogelijkheid niet uitgesloten is, dat invoering van de door haar voorgestane wijze van kostprijsuurbere-

kening een sterke prikkel op de kwaliteitsontwikkeling zal uitoefenen. Bij deze kostprijshuurberekening betaalt de huurder voor meer kwaliteit 6,4 % van het extra geïnvesteerde bedrag, hetgeen beduidend minder is dan de huidige 10 % plus de eventuele daling van het subsidiebedrag.

Ad b. Rem op de doorstroming

Potentiële doorstromers naar nieuwe woningen zullen in het algemeen geconfronteerd worden met aanmerkelijk hogere huurprijzen dan waarmee zij gewend zijn te rekenen.

Voor een potentiële doorstromer die aangewezen is op de zogenaamde particuliere sector, komt hierbij dat de relatief hoge huur van deze nieuwe woningen ten gevolge van het onder punt *a* genoemde effect van de huidige subsidieregeling, slechts weinig meer kwaliteit inhoudt dan die van de goedkopere nieuwe woningen. Hierdoor zullen eerstbedoelde woningen al snel als „te duur” worden aangemerkt.

In de door de werkgroep voorgestelde wijze van kostprijshuurberekening treedt bovengenoemd bezwaar niet op en is het zelfs zo, dat ten opzichte van de huidige situatie meer kwaliteit relatief goedkoop, namelijk tegen 6,4 % van de kosten, kan worden aangeboden.

Ad c. Belemmering renovatie

Indien de objectieve subsidies op nieuwe woningen worden afgeschaft en een algemeen stelsel van subjectsubsidies wordt ingevoerd, zullen zowel investeringen in nog te bouwen, als investeringen in oude woningen – voor zover leidend tot geriefsverbetering – in beginsel een zelfde effect op de huren hebben.

Het voorgaande beziende tegen de achtergrond van de voorgestelde wijze van kostprijshuurberekening, is de werkgroep tot de conclusie gekomen, dat een algemeen stelsel van subjectsubsidies meer zal bijdragen tot het bereiken van de in het begin van dit hoofdstuk gestelde doelstelling dan een algemeen objectstelsel. Een algemeen stelsel van subjectsubsidies sluit overigens niet uit dat daarnaast voor specifieke doeleinden objectsubsidies meer doeltreffend kunnen worden geacht, zoals de huidige regeling reeds kent voor onder andere de huisvesting van bejaarden. Zulke subsidies hebben uiteraard niet de genoemde nadelen welke een algemeen stelsel van objectsubsidies inhoudt.

Op een aantal facetten wordt in de hierna volgende paragraaf ingegaan.

§ 7. Andere aspecten die bij een definitieve uitwerking van een volledig individueel subsidiestelsel o.a. aan de orde komen

a. Ingroei in de kwaliteit van nieuwe woningen

In de vorige paragraaf werd geconstateerd dat de huren van nieuwe woningen veelal aanmerkelijk hoger zijn dan de huren van bestaande woningen. Ook onder de door de werkgroep voorgestelde wijze van kostprijshuurberekening zullen de huren van nieuwe woningen in absolute bedragen aanmerkelijk hoger zijn dan de huren van oudere woningen en wel niet alleen ten gevolge van het feit, dat door de optredende veroudering oudere woningen goedkoper worden, maar ook omdat de nieuwbouw voortdurend in kwaliteit zal stijgen.

Ten einde het betrekken van de kwalitatief betere nieuwbouwwoning te stimuleren, zou het subsidiepercentage bij nieuwbouwwoningen tijdelijk hoger kunnen worden gesteld dan bij bestaande woningen. Deze maatregel geeft in zekere zin de exploitanten van nog te bouwen woningen de zekerheid, dat de huren van kwalitatief betere woningen door toekomstige huurders niet als relatief te hoog zullen worden ervaren en vormt als het ware een extra prikkel tot het bouwen van kwalitatief betere woningen. Dit laatste is noodzakelijk, omdat ook toekomstige generaties zich wel dienen te bevinden in de nu te stichten woningen. De werkgroep denkt bij deze stimulering aan een subsidiepercentage voor nieuwe woningen in het eerste jaar van bijvoorbeeld 90 %. Voor de lagere inkomensklassen is hierdoor de „prijs” van een nieuwe woning het eerste jaar ongeveer gelijk aan de prijs die deze bewoner na toepassing van de voorgestelde subsidietabel voor een woning van f 1900 moet betalen. (Zie bijlage II.8.) Het subsidiepercentage van 90 % zal dan in enkele jaren – bijvoorbeeld 5 jaar – dienen te worden afgebroken tot het normpercentage, bij voorbeeld voor de inkomensgroep van f 10 000 wordt het subsidiepercentage in een vijftal jaren van 90 % naar 70 % gebracht, voor de inkomensgroep van f 18 000 gaat het percentage van 90 in 5 jaar naar 50. Voor deze laatste inkomensgroep gaat de verlaging van het subsidiepercentage tot het niveau van het „normale” subsidiepercentage dus met grotere sprongen dan bij de inkomensgroep van f 10 000. Op deze wijze wordt kwalitatief betere nieuwbouw niet alleen betaalbaar voor hen die een redelijke reële groei van het inkomen verwachten, maar ook voor hen die – bij gelijkblijvend reëel inkomen – voor grotere kwaliteit een aanmerkelijk hogere huurquote overhebben. In een aantal jaren went deze laatste inkomensgroep geleidelijk aan een hoger huurpatroon.

De grotere subsidies in de beginjaren doen uiteraard het met een jaarpakket nieuwe woningen gemoeide bedrag aan individuele subsidies toenemen. Onder de eerdergenoemde veronderstellingen ten aanzien van huur- en inkomensontwikkeling en bezetting van de nieuwbouw schat de werkgroep dat het subsidiebedrag voor een jaarpakket nieuwe woningen in 1976 in plaats van eerdergenoemde 25 à 30 circa 40 mln. gulden zal zijn.

b. Doorstroming

Men kan zich afvragen of de doorstroming door de voorgestelde regeling voor met name de hogere inkomensgroepen wel voldoende zal worden bevorderd. De *werkelijke* huurquote in een oudere woning kan voor hogere inkomensklassen zeer laag zijn (bij voorbeeld in een woning met een huurprijs van f 1200 is de huurquote bij een inkomen van f 24 000 5%), terwijl deze inkomensklassen pas bij 17% in aanmerking komen voor een individueel subsidie. Weliswaar is de kwaliteit van een woning van f 1200 veelal zeer gering, maar desondanks is het huurverschil met een nieuwe woning zeer groot. Indien er een duidelijk gebrek zou zijn aan goedkopere – kwalitatief mindere – woningen, hetgeen het geval kan zijn als een groot gedeelte van de bevolking weinig over zou hebben voor het wonen, dan blijven de nieuwkomers op de woningmarkt voornamelijk aangewezen op de relatief duurdere – weliswaar ook kwalitatief betere – niet gewenste woningen. Omdat in het algemeen in de groep nieuwkomers de lagere inkomensgroepen relatief zwaar zijn vertegenwoordigd, leidt dit tot ongewenste spanningen. Mogelijk zijn er daarom in het kader van de doorstroming met name voor de hogere inkomens, naast het algemene stelsel van subjectsubsidies, meerdere stimulansen nodig.

c. Woningverbetering

Voor ingrijpende woningverbetering is de huidige regeling van aanvullende huursubsidies van toepassing verklaard.

De werkgroep constateert dat zowel de huidige regeling van aanvullende huursubsidies als de door haar voorgestelde regeling van individuele subsidiëring in het algemeen weinig mogelijkheden bieden om in dit kader te werken. Woningen die ingrijpend verbeterd worden, zullen namelijk veelal voordat de verbetering plaats vond een uitzonderlijk lage huur hebben. Hoewel dan door de verbetering een verdubbeling of verdrievoudiging van de huur plaats kan vinden, is de absolute huur daardoor veelal nog zo laag, dat een individueel subsidie niet aan de orde is of slechts een gering deel van de huurstijging uitmaakt. Een verdubbeling van de huurlast, ook na subsidiëring, is daarom niet onwaarschijnlijk. Een mogelijkheid om aan dit bezwaar tegemoet te komen vormt de toepassing van de variant welke reeds bij de subsidiëring van de nieuwbouw werd voorgesteld. Echter ook dan zal in vele gevallen toch nog een verdubbeling van de huurlast kunnen optreden. Een andere mogelijkheid om het bovengenoemde bezwaar te ondervangen vormt het in een *snel* aflopend percentage objectief subsidiëren van de verbetering, bijvoorbeeld het eerste jaar een subsidie van 75 % van het verschil tussen oude en nieuwe huur¹⁾, het tweede jaar 50 % en het derde jaar 25 %.

Indien na of tijdens de afbraak van het objectieve subsidie van 75, respectievelijk 50 en 25%, de resterende huur *voor de huurder* meer is dan de volgens de normen van het individuele subsidiestelsel te betalen huur, kan de huurder voor dat deel een aanspraak doen gelden op het algemene individuele stelsel, c.q. de variant welke bij de subsidiëring van de nieuwbouw werd voorgesteld.

Voorts zal moeten worden gezien of aan ingrijpende woningverbetering niet kosten zijn verbonden, die redelijkerwijze niet in de huurprijs kunnen worden verdisconteerd (zogenaamde onrendabele investeringen). Deze zullen de huurprijs namelijk uit doen gaan boven de huurprijs die op grond van de kwaliteitsverschillen ten opzichte van de nieuwbouw maximaal haalbaar is voor de exploitant. Zo de overheid toch die ingrijpende woningverbetering wenst, zal een objectief subsidie de enige stimulans voor de exploitant vormen om haar tot stand te brengen.

¹⁾ Bij de bepaling van de nieuwe huurprijs zal rekening moeten worden gehouden met de voorgestelde methode van kostprijshuurberekening voor nieuwe woningen. De prijs voor de met de woningverbetering gemoeide investering zal op die principes moeten worden gebaseerd, uiteraard met inachtneming van een kortere levensduur en lagere huuropbrengsten.

Hoofdstuk III

De hoogte van de aanvangshuur in de nieuwbouw

§ 1. Uitgangspunten

De werkgroep heeft in het eerste rapport berekend, dat, in het kader van de dynamische kostprijscalculatie, de aanvangshuur in de nieuwbouw (H_0) op circa 6,4% van de stichtingskosten moet worden gesteld. Zij ging daarbij uit van de volgende veronderstellingen:

a. De woningexploitant dient een nominaal rendement (r) te maken van 1 à 1½% boven de rente van goudgerande waarden, op grond waarvan bij de berekeningen, gezien de marktverhoudingen, is uitgegaan van een rendement van 8½% per jaar.

b. De stijging van de stichtingskosten van in kwaliteit gelijkblijvende woningen (s) – bepalend voor de gemiddelde jaarlijkse huurstijging – zal terugvallen tot een tempo van 6% per jaar.

c. In verband met de geleidelijk optredende veroudering zal de gemiddelde effectieve huurstijging (h) over de geschatte exploitatieperiode van 50 jaar 1½% per jaar lager zijn dan de uit punt *b* voortvloeiende huurstijging, derhalve niet meer dan 4½% belopen.

d. De „overige” exploitatiekosten (K_0), waaronder onderhoudskosten en reservering voor leegstand en onvoorziene veroudering, kunnen voor het eerste jaar op 1,7% van de stichtingskosten worden gesteld.

e. De gemiddelde procentuele jaarlijkse stijging van deze overige exploitatiekosten (k) is 1½% lager dan de stijging van de stichtingskosten en derhalve gelijk aan de sub *c* bedoelde effectieve huurstijging.

Op basis van het bovenstaande kan de vermelde 6,4% gemakkelijk worden afgeleid uit de formule $H_0 = A_{r-h} + K_0$.

Het is duidelijk dat onder de genoemde veronderstellingen de door de overheid te garanderen minimale gemiddelde jaarlijkse huurstijging (h_g) op het niveau van de aan de calculatie ten grondslag liggende sub *b* vermelde huurstijging, derhalve op 6%, moet worden gesteld.

§ 2. Commentaar op de uitgangspunten

Inmiddels is gebleken dat, afgezien van eventuele veranderingen in de marktrente, waarop in paragraaf 4 punt *b* en paragraaf 5 wordt teruggekomen, de supposities *d* en *e* onvoldoende met de realiteit in overeenstemming zijn. Het percentage van de „overige” exploitatiekosten (K_0) kan wat lager worden gesteld, namelijk op circa 1½% van de stichtingskosten. Hiervan heeft ruim twee derde betrekking op lopende uitgaven – deze betreffen belastingen, verzekeringen, onderhoud, administratie en beheer – en bijna een derde betrekking op voorziening voor risico's, zoals leegstand en onvoorziene veroudering.

Belangrijker is dat de veronderstelling omtrent de jaarlijkse stijging van de „overige” kosten – namelijk 1½% lager dan de stijging van de stichtingskosten –

met name voor de lopende uitgaven te optimistisch is. In een meer realistische benadering moet ervan worden uitgegaan, dat de lopende uitgaven, wegens de zwaardere dienstencomponent, 2% meer zullen stijgen dan de stichtingskosten in de nieuwbouw en derhalve gemiddeld 3½% meer dan werd aangenomen.

De component voorziening voor risico's is een stelpost. Het ligt voor de hand het hieruit ontstane fonds te relateren aan de veronderstelde stichtingskostenstijging. Gelet op het aandeel van 2/3 voor de lopende uitgaven en 1/3 voor de voorzieningen, moet dan voor het totaal van de overige exploitatiekosten een jaarlijkse stijging worden aangehouden, die ruim 1¼% hoger ligt dan de stijging van de stichtingskosten. Een en ander is uiteraard van invloed op de noodzakelijke aanvangshuur, c.q. op de noodzakelijke huurstijgingsgarantie.

Indien de sub *e* vermelde suppositie, dat *k* en *h* aan elkaar gelijk zijn, niet meer opgaat, krijgt de formule voor H_0 namelijk de volgende gedaante:

$$H_0 = A_{r-h+h} + K_0 \frac{A_{r-h}}{A_{r-k}}$$

Opgemerkt zij, dat ook deze formule nog een vereenvoudiging inhoudt. In deze formule is namelijk de veronderstelling verwerkt, dat de veroudering van een woning reeds in het eerste jaar effect heeft op de stijging van de huurprijs. Het is duidelijk dat op deze wijze de veroudering in de beginjaren te sterk is verdisconteerd.

Door K_0 op 1,5% te stellen en *k* op *s* + 1¼% kan op grond van het bovenstaande worden gerekend:

a. dat, indien *h* op 4½% wordt gehandhaafd en de huurstijgingsgarantie (*h_g*) derhalve gelijk blijft aan 6%, de aanvangshuur ruim ¾% hoger dan 6,4%, namelijk op circa 7,2% van de stichtingskosten dient te worden gesteld;

b. dat, indien naast de meer nauwkeurige benadering van de ontwikkeling van de overige exploitatiekosten tevens in plaats van de gemiddelde huurstijging van 4½% wordt uitgegaan van een huurstijging van 6% in de eerste 10 jaar en 4% in de volgende jaren, de aanvangshuur 6,8 % van de stichtingskosten wordt;

c. dat, indien de aanvangshuur op 6,4 % wordt gehandhaafd, in geval *a* de effectieve huurstijging en derhalve ook de te garanderen huurstijging bijna ¾% hoger dient te worden gesteld;

d. dat, indien de aanvangshuur op 6,4% wordt gehandhaafd, in geval *b* de effectieve huurstijging en derhalve de te garanderen huurstijging ruim ¼% lager moet zijn dan de te garanderen huurstijging genoemd in *c*; de te garanderen huurstijging wordt dan derhalve circa 6½% (zie bijlage III 1).

§ 3. Consequenties van een hogere raming van de noodzakelijke huurstijgingsgarantie

De werkgroep is van oordeel, dat het verantwoord is het hiervoor onder paragraaf 2d. genoemde alternatief te volgen. Hierbij geldt niet alleen de overweging, dat een hogere noodzakelijke aanvangshuur bij afschaffing van de objectieve subsidies een hogere algemene huurstijging (bijna 30% in plaats van 20%) tot gevolg zou hebben, hetgeen ongetwijfeld op grote weerstanden zou stuiten. De werkgroep heeft daarnaast namelijk overwogen dat ook bij een te garanderen huurstijging van circa 6½% nog geen onverantwoorde wissel op de toekomst wordt getrokken, in die zin, dat de kans groot zou zijn, dat door de overheid gedu-

rende langere tijd voor deze *garantie effectief* zal moeten worden opgekomen.

In de laatste 10 jaar beliep de gemiddelde stijging van de stichtingskosten, na correctie voor verbetering in kwaliteit, circa 7½% per jaar. Het gemiddelde van de laatste 5 jaar lag niet onbelangrijk hoger, namelijk op een niveau van bijna 8½%. In de laatste 2 jaar ging de stijging van de stichtingskosten hier nog zeer aanzienlijk boven uit. De kans dat de stijging van de stichtingskosten daalt tot minder dan 6½% per jaar, waardoor de overheid moet opkomen voor de huurgarantie, kan worden ontleed in de volgende elementen:

1. De mogelijkheid van een relatieve daling van de stichtingskostenstijging, dat wil zeggen van een vermindering van het percentage waarmee de kostenstijging in de bouw de algemene prijsstijging – gemeten aan de voor de verandering van indirecte belastingen gecorrigeerde consumptieprijsstijging – overtreft.

2. De mogelijkheid van een vermindering van de jaarlijkse kostenstijging, die gepaard gaat met een overeenkomstige vermindering van de algemene prijsstijging. Bij een dergelijke vermindering van het algemene inflatietempo kunnen weer 2 gevallen worden onderscheiden:

- a. de rentestand ondergaat geen overeenkomstige verlaging; in dit geval is er sprake van een reële rentestijging;

- b. de rentestand ondergaat wel een overeenkomstige verlaging; in dit geval blijft de reële rente gelijk.

Kostendalingen van het type 1 en 2a hebben gemeen dat de rentestand hierdoor geen verlaging ondergaat. Het is in dit verband interessant een vergelijking te maken tussen de ontwikkeling van de bouwkostenstijging, die zich in het verleden heeft voorgedaan en de gelijktijdige ontwikkeling van de kapitaalmarktrente. Het blijkt dan dat in de laatste 10 jaar het percentage van de bouwkostenstijging gemiddeld 1¼ à 1½ punt hoger lag dan het niveau van de kapitaalmarktrente (gemeten aan het rendement van de nieuwste drie langlopende staatsleningen). Ook voor de laatste 5 jaar was dit verschil tussen kostenstijging en renteniveau van dezelfde orde van grootte. Weliswaar was de specifieke kostenstijging in de laatste 5 jaar belangrijk groter dan in de daaraan voorafgaande 5 jaar, doch de reële rente, gemeten aan het verschil tussen de kapitaalrente en de stijging van de voor de invloed van indirecte belastingen gecorrigeerde consumptieprijsindex, was in de laatste 5 jaar eveneens hoger.

Afgaande op de ervaring van de laatste 10 jaar, lijkt het verantwoord te veronderstellen dat het niet waarschijnlijk is, dat uit hoofde van de factoren 1 en 2a de jaarlijkse kostenstijging zou terugvallen tot een niveau dat trendmatig lager ligt dan 1% boven de kapitaalmarktrente. Aangezien de kapitaalmarktrente onder de huidige marktverhoudingen op circa 7½% moet worden gesteld, betekent het voorgaande dat bij afwezigheid van rentedaling een kostenstijging van ten minste 8½% per jaar waarschijnlijk moet worden geacht. Ten opzichte van een te garanderen huurstijging van 6½% per jaar, blijft dan derhalve nog een redelijke „veiligheidsmarge” bestaan.

Anders staat het uiteraard met betrekking tot de sub 2b bedoelde mogelijkheid van een daling van het tempo van de kostenstijging, die met een overeenkomstige rentedaling gepaard zou gaan. Ten aanzien van de in deze mogelijkheid gelegen kans om voor de huurstijgingsgarantie te moeten opkomen, een kans die voor de toekomst natuurlijk geenszins kan worden uitgesloten, wordt het volgende opgemerkt. In de eerste plaats dient te worden overwogen dat het onderhavige risico in

zoverre slechts tijdelijk is dat, zoals door de werkgroep elders in dit rapport nader is uitgewerkt, na verloop van tijd (in het eerste rapport op telkens 10 jaar gesteld) een aanpassing van de huurstijgingsgarantie zal dienen plaats te vinden aan de inmiddels eventueel gewijzigde rentestand. In de tweede plaats moet worden overwogen dat de overheid alleen dan voor de huurstijgingsgarantie zal dienen op te komen, indien de gemiddelde huurstijging in de betrokken periode lager zou liggen dan de gegarandeerde huurstijging. Dit betekent dat de aanvankelijk ongetwijfeld *ruime marge* tussen de op de stichtingskostenstijging afgestemde feitelijke huurstijging en de gegarandeerde huurstijging *het risico* van het effectief worden van de huurstijgingsgarantie aanzienlijk *verkleint*.

Het vorenstaande leidt de werkgroep tot de conclusie, dat een gegarandeerde huurstijging die het niveau van de kapitaalmarktrente (gemeten aan het rendement van de nieuwste drie langlopende staatsleningen) niet overtreft, de uiterste grens vormt voor de door de overheid te garanderen huurstijging. Als deze grens is bereikt zal een rentedaling direct een effectief worden van de door de overheid gegeven huurstijgingsgarantie tot gevolg hebben. Het voorgaande betekent dat ondanks de hogere schatting van de „overige” exploitatiekosten, bij de huidige renteverhoudingen kan worden vastgehouden aan de in het eerste rapport gestelde aanvangshuur van 6,4 % van de stichtingskosten. De in de vorige alinea vervatte uiteenzetting impliceert uiteraard tevens dat een verlaging van de aanvangshuur tot beneden het niveau van 6,4 % onder de huidige omstandigheden geen aanbeveling verdient. De te garanderen huurstijging zou dan verder moeten worden verhoogd, waardoor de uit een oogpunt van *voorzichtig* beleid noodzakelijke speling – een speling die zeker in de beginfase van het functioneren van het nieuwe systeem van conditionele subsidiëring ook een essentiële functie heeft, namelijk om voldoende belangstelling van de zijde van woningexploitanten uit te lokken – te gering zou worden.

§ 4. Beleidsreacties op wijzigingen in de rentevoet

Resteert de vraag hoe in het beleid dient te worden gereageerd op wijzigingen in de rentevoet. Het is duidelijk dat een wijziging in de rentevoet zal moeten doorwerken in het aan exploitanten van nieuwe woningen in uitzicht te stellen minimale rendement. Het in het kader van een rentestijging te bieden hogere minimale rendement kan in beginsel op twee wijzen worden gerealiseerd:

- a. Een verhoging van de gegarandeerde huurstijging. Zo zal een rentestijging met een half procent in het algemeen ook een half procent hogere gegarandeerde huurstijging vereisen.
- b. Een verhoging van de aanvangshuur tot boven 6,4% van de stichtingskosten. Een rentestijging met een half procent vereist een verhoging van de aanvangshuur van iets minder dan een half procent.

Uit de in paragraaf 3 gegeven beschouwing volgt, dat de sub *a* bedoelde beleidsreactie veelal de meest aangewezen zal zijn. Het beginsel van de dynamische kostprijscalculatie houdt immers juist in dat de kostprijs grotendeels ongevoelig wordt gemaakt voor veranderingen in de rentevoet, welke voortvloeien uit louter nominale prijsmutaties. Het sub *b* genoemde alternatief dient alleen dan te worden gevolgd, indien er reden is te veronderstellen dat de rentestijging de uitdrukking vormt van een trendmatige stijging van de reële rente.

Vorenstaande principiële overwegingen betekenen intussen niet dat het naar het oordeel van de werkgroep noodzakelijk zou zijn in alle gevallen waarin geen zekerheid bestaat omtrent de reële renteontwikkeling, krampachtig vast te houden aan de beginhuur van 6,4% van de stichtingskosten. Kleine variaties in deze voor de nieuwbouw geldende beginhuur zullen een zekere rol kunnen spelen in een beleid dat er mede op is gericht van de zijde van de woningexploitanten in het kader van het nieuwe systeem voldoende belangstelling voor de nieuwbouw uit te lokken. Gelet op de wenselijkheid van behoud van een met de oudbouw geharmoniseerd huurpatroon, zijn aan dergelijke beleidsvariaties in de relatieve hoogte van de beginhuur echter betrekkelijk enge grenzen gesteld.

§ 5. Bepaling van de aanvangshuur bij een calculatieperiode van 30 jaar

Ten slotte merkt de werkgroep op dat ook op een geheel andere wijze de voorgestelde hoogte van de aanvangshuur kan worden benaderd.

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven wordt de aanvangshuur bepaald door de geschatte exploitatieperiode, de marktrente, de overige exploitatiekosten (K_0), de te verwachten huurontwikkeling in de nieuwbouw en de veronderstelde geleidelijke veroudering gedurende de geschatte exploitatieperiode.

In aansluiting bij de momenteel gebruikelijke geschatte exploitatieperiode voor de aflossing van woningwetleningen is de werkgroep aanvankelijk uitgegaan van een periode van 50 jaar. Het in acht nemen van een zo lange exploitatieperiode brengt mee dat, naast een voorzichtige raming van de momenteel te overziene bepalende factoren, tevens met niet te voorziene, maar gedurende de lange exploitatieperiode mogelijk geachte veranderingen rekening moet worden gehouden. In het eerste rapport is hiertoe naast een reservering voor onvoorziene veroudering e.d. de restwaarde van een woning op nihil gesteld, niettegenstaande dat bij een goede schatting van de bepalende factoren, na 50 jaar een goed onderhouden woning aanwezig is welke boekhoudkundig geheel is afgeschreven. De bezwaren van de vertegenwoordigers van woningexploitanten tegen de in het eerste rapport aangenomen exploitatieperiode, heeft de werkgroep doen onderzoeken of de in acht te nemen exploitatieperiode kan worden verkleind. Hierbij heeft tevens voorgezeten de gedachte, dat extra investeringen wegens onvoorziene veroudering of ingrijpend groot onderhoud veelal gepaard gaan met een element van vernieuwing van de woning, waardoor de economische levensduur aanmerkelijk kan worden verlengd. De beslissing omtrent de mate waarin woningverbetering zal plaatsvinden, zal daarom mede afhangen van de hieruit volgende verlenging van de economische levensduur en zal daardoor in zekere zin een gedeeltelijk autonome investeringsbeslissing zijn, welke onafhankelijk van de oorspronkelijke investeringsbeslissing tot stand komt.

Indien de exploitatieperiode kan worden verkleind tot een periode waarbinnen de genoemde onvoorziene veroudering en ingrijpend groot onderhoud redelijkerwijze niet waarschijnlijk worden geacht, zal in de exploitatieopzet met deze factoren geen rekening meer behoeven te worden gehouden. Een in latere jaren te overwegen ingrijpende woningaanpassing aan gewijzigde woonwensen kan dan worden afgewogen aan de daarna te behalen netto-huuropbrengsten. Deze in latere jaren te nemen hernieuwde investeringsbeslissing wordt dan als het ware losgemaakt van de investeringsbeslissing bij de stichting van de woning.

De verkorting van de in acht te nemen exploitatieperiode heeft ten opzichte van de kostprijshuurberekening gebaseerd op 50 jaar, een tweetal consequenties, te weten

- a. voor de in acht te nemen exploitatiekosten, en
- b. voor de te schatten restwaarde van de woning.

Ad a. Indien de in acht te nemen exploitatieperiode op bijvoorbeeld 30 jaar wordt gesteld, zal het niet meer noodzakelijk zijn te reserveren voor onvoorziene veroudering e.d. Zoals hiervoor is opgemerkt, mag verwacht worden dat eventueel in latere jaren te verrichten investeringen, welke het gevolg kunnen zijn van o.a. onvoorziene veroudering of woningverbetering, in de periode na 30 jaar kunnen worden terugverdiend.

Bij de berekening van de aanvangshuur op basis van een 30-jarige exploitatieperiode kan hierdoor worden uitgegaan van een exploitatie-opzet waarin geen rekening wordt gehouden met een reservering voor onvoorziene veroudering e.d. Indien deze reserveringen buiten beschouwing worden gelaten, kunnen de „overige” exploitatiekosten (Ko) op 1,2% van de stichtingskosten worden gesteld. De werkgroep merkt hierbij op dat in de door haar voorgestelde hoogte van de rente voor woningen ook reeds een premie voor ondernemersrisico is begrepen.

Ad b. Het is niet erg waarschijnlijk dat reeds na genoemde periode van 30 jaar een eventuele aanpassing van de woning aan de dan bestaande woonwensen niet meer tot stand kan komen binnen de bestaande structuur van de woning, c.q. de structuur van de woonwijk. Een restwaarde ter grootte van de in de stichtingskosten begrepen grondkosten acht de werkgroep daarom geen rem op de eventueel in die jaren te nemen investeringsbeslissing betreffende de aanpassing van de woning.

Indien overeenkomstig het voorgaande wordt uitgegaan van

- a. een exploitatieperiode van 30 jaar,
- b. „overige” exploitatiekosten (Ko) ten belope van 1,2% van de stichtingskosten,
- c. een stijging van de „overige” exploitatiekosten, die overeenkomstig paragraaf 2 bijna 2% hoger wordt gesteld dan de stijging van de stichtingskosten (s), dit wil zeggen, dat de lopende uitgaven, ad ruim 1% van de stichtingskosten, met $s + 2\%$ per jaar stijgen en dat de resterende overige uitgaven met $s\%$ per jaar stijgen en dat de totale overige exploitatiekosten hierdoor stijgen met $s + 1,8\%$ per jaar,
- d. een restwaarde van de woning van 15% van de stichtingskosten (in het 30ste jaar)¹⁾,
- e. een veronderstelde huurstijging van 6,5% in de eerste 10 jaar en 4,5% in de resterende 20 jaar,

¹⁾ - 15% van de stichtingskosten komt ongeveer overeen met de in de stichtingskosten van een woning-wetwoning begrepen grondkosten;

- de contante waarde van een restwaarde van 15% van de stichtingskosten (S) in het 30ste jaar is, bij een veronderstelde stijging van de stichtingskosten met 6,5% per jaar en een rente van 8,5%:

$$0,15S \times (1,065)^{30} = 0,085S, \text{ met andere}$$

woorden circa 8,5% van de huidige stichtingskosten. De contante waarde van de netto-huuropbrengsten in de eerste 30 jaar dient dus circa 91,5% van de stichtingskosten te zijn.

dan blijkt de aanvangshuur eveneens op 6,4% van de stichtingskosten te moeten worden gesteld.

In bijlage III.1 is o.a. een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de contante waarde van de netto-huuropbrengsten bij een exploitatie op basis van 50 jaar en van 30 jaar. Zoals daaruit blijkt verschillen de uitkomsten niet veel.

De werkgroep komt tot de conclusie, dat bovenstaande benaderingswijze de voorkeur verdient boven de in het eerste rapport gevolgde benaderingswijze. Niet alleen wordt op deze wijze de periode waarover de investeerder zijn investeringsbeslissing moet overzien, aanmerkelijk verkleind en wordt een eventuele beslissing betreffende woningverbetering meer doorzichtig, maar wordt ook voor de overheid de periode waarin opgekomen moet worden voor een huurgarantie, in gelijke mate verkort.

Hoofdstuk IV

Nadere uitwerking van de huurstijgingsgarantie

§ 1. Het beginsel van de huurstijgingsgarantie

Het beginsel van de huurstijgingsgarantie is eenvoudig: aan de exploitant van een nieuw te bouwen woning wordt in uitzicht gesteld dat, ingeval de in de exploitatieperiode te ontvangen „genormaliseerde” netto-huuropbrengsten een rendement opleveren dat lager ligt dan een bepaald minimum-rendement, van overheidswege uitkeringen zullen worden verricht ten einde het rendement tot het minimum op te trekken. Met de uitdrukking „genormaliseerde” netto-opbrengsten wordt bedoeld dat de *calculatie* volgens een vast schema, waarin bepaalde veronderstellingen zijn verwerkt, zal geschieden. Hiertoe behoren:

- het principe dat de in de calculatie op te nemen „werkelijke” huurstijging (h^*) gelijk is aan de van overheidswege telken jare toe te stane huurstijging voor recentelijk gereedgekomen woningen;
- de verouderingsfactor van $1\frac{1}{2}\%$ per jaar (c.q. de meer verfijnde uitwerking van deze factor, te weten een achterblijven van de huurstijging na het 10de jaar met 2 punten ten opzichte van de toelaatbare huurstijging voor recentelijk gereedgekomen woningen);
- een restwaarde in het 30ste jaar van 15 % van de dan geldende stichtingskosten.

Naast de hierboven vermelde vaste uitgangspunten voor de calculatie zijn voor de huurstijgingsgarantie uiteraard nog de volgende grootheden van beslissende betekenis, te weten:

- a. het uitgangshuurniveau, uitgedrukt in verhouding tot de stichtingskosten (H_0). De werkgroep gaat ervan uit, dat dit uitgangsniveau 6,4 % bedraagt;
- b. het te garanderen minimale rendement (r). De werkgroep meent dat, gezien de situatie op de kapitaalmarkt en gelet op het aan de woningexploitatie verbonden micro-economische bedrijfsrisico, een rendement van $8\frac{1}{2}\%$ redelijk kan worden genoemd;
- c. de omvang van de „overige” exploitatiekosten in het begin van de exploitatieperiode, uitgedrukt in verhouding tot de stichtingskosten (K_0). De werkgroep gaat ervan uit, dat dit percentage op 1,2 kan worden gesteld;
- d. het stijgingstempo van deze „overige” exploitatiekosten (k). Zoals reeds in hoofdstuk III, paragraaf 5, is aangegeven, gaat de werkgroep ervan uit, dat dit stijgingstempo 1,8 punt hoger ligt dan de stijging van de stichtingskosten en derhalve 1,8 punt boven de voor nieuwe woningen geldende huurstijging, dus $k = h^* + 1,8$.

Op basis van het bovenstaande kan de te garanderen huurstijging (h_g) worden berekend door gebruik te maken van de benaderende formule:

$$100\% = H_0 \sum_{n=1}^{n=30} \left(\frac{1,0 h_g - 0,015}{1,0r} \right)^n \cdot 1,2 \sum_{n=1}^{n=30} \left(\frac{1,0 h_g + 0,018}{1,0r} \right)^n + CW_{30}^{1)}$$

waarbij CW_{30} de contante waarde van de restwaarde van de woning in het 30ste jaar voorstelt, berekend tegen een rente r .

Deze formule impliceert, dat bij een huurontwikkeling die in overeenstemming is met de in de formule begrepen te garanderen huurontwikkeling – gegeven de veronderstelde stijging van de „overige” exploitatiekosten –, een rendement wordt verkregen, dat over de gehele exploitatieperiode van 30 jaar juist uitkomt op het minimum-rendement van r .

§ 2. Operationele uitwerking

De problematiek van de nadere uitwerking van de huurstijgingsgarantie bestaat hierin, dat – zoals door de werkgroep reeds eerder tot uitdrukking is gebracht – deze garantie moet worden gesplitst in perioden van 10 jaar. De eventueel noodzakelijke garantie-uitkeringen vinden dan plaats aan het einde van een 10-jarige periode. Tevens wordt de bij de calculatie in aanmerking te nemen rente om de 10 jaar aangepast aan de ontwikkeling van de marktrente.

Een operationele uitwerking van het hiervoor aangegeven principe kan worden verkregen door aan te sluiten bij de ontwikkeling van de contante waarde van de netto-huuropbrengsten, zoals deze zou optreden indien de feitelijke huurstijging, respectievelijk de feitelijke stijging van de „overige” exploitatiekosten juist gelijk was aan de gegarandeerde huurstijging, respectievelijk veronderstelde stijging van de „overige” exploitatiekosten en indien de rentevoet gedurende de gehele exploitatieperiode gelijk bleef aan de hierboven met r aangeduide rentevoet, die bij het afsluiten van het garantiecontract als grondslag is genomen. Deze rentevoet wordt in het hierna volgende weergegeven met het symbool r_1 . De op basis hiervan, met gebruikmaking van de benaderende formule uit paragraaf 1, te berekenen ontwikkeling van de contante waarde aan het einde van het 10de jaar, het 20ste jaar en het 30ste jaar, kan worden voorgesteld door respectievelijk $\overline{CW}_{10}$, $\overline{CW}_{20}$ en $\overline{CW}_{30}$ (= 100 % — CW restwaarde).

Indien de *feitelijke* gemiddelde huurstijging van de nieuwbouw in de eerste 10-jarige periode wordt voorgesteld door h_1^* en de feitelijke gemiddelde exploitatiekostenstijging door k_1^* , is het duidelijk dat de in deze eerste periode op basis van r_1 te maken contante waarde (CW_{10}^*) groter dan wel kleiner zal zijn dan $\overline{CW}_{10}$, al naar gelang h_1^* groter dan wel kleiner is dan h_g , respectievelijk k_1^* kleiner dan wel groter is dan $h_g + 1,8$. Indien $h_1^* < h_g$ of $k_1^* > h_g + 1,8$ dient aan het einde van de eerste 10-jarige periode een garantie-uitkering (U_{10}) plaats te vinden ten belope van:

$$U_{10} = (\overline{CW}_{10} - CW_{10}^*) 1,0r_1^{10}$$

¹⁾ In deze formule is, uit hoofde van de eenvoud, zoals in hoofdstuk III is aangegeven, voor de beginjaren de factor van de veroudering te zwaar verdisconteerd. In paragraaf 4 van dit hoofdstuk is een cijfermatig voorbeeld uitgewerkt, waarin de invloed van de veroudering meer aansluit bij het hieromtrent veronderstelde in hoofdstuk III.

34 Nadere uitwerking van de huurstijgingsgarantie

In de andere gevallen behoeft uiteraard geen garantie-uitkering te worden ver-
richt.

De regeling voor de tweede garantieperiode van 10 jaar kan nu bestaan uit de afspraak, dat de tegen de voor deze tweede periode overeengekomen rentevoet van r_{II} contant gemaakte netto-huurontvangsten in deze tweede periode ¹⁾, te zamen met de in de eerste periode reeds „verkregeu” contante waarde – waaronder die uit hoofde van een eventuele garantie-uitkering aan het einde van het 10e jaar – een contante waarde opleveren (CW_{20}^*) van ten minste $\overline{CW}_{20}$.

Hierbij geldt:

$$CW_{20}^* = CW_{10}^* + \frac{U_{10}}{1,0r_I^{10}} + \frac{H_{10}}{1,0r_I^{10}} \sum_{n=1}^{n=10} \left(\frac{1,0h_{II}^* - 0,015}{1,0r_{II}} \right)^n - \frac{K_{10}}{1,0r_I^{10}} \sum_{n=1}^{n=10} \left(\frac{1,0k_{II}^*}{1,0r_{II}} \right)^n$$

waarbij:

$$CW_{10}^* = H_0 \sum_{n=1}^{n=10} \left(\frac{1,0h_I^* - 0,015}{1,0r_I} \right)^n - K_0 \sum_{n=1}^{n=10} \left(\frac{1,0k_I^*}{1,0r_I} \right)^n$$

$$H_{10} = H_0 (1,0h_I^* - 0,015)^{10} \text{ en}$$

$$K_{10} = K_0 (1,0k_I^*)^{10}$$

De eventuele noodzakelijke garantie-uitkering aan het einde van het 20ste jaar dient dan gelijk te zijn aan:

$$U_{20} = (\overline{CW}_{20} - CW_{20}^*) 1,0r_I^{10} \cdot 1,0r_{II}^{10}$$

Het hierboven uitgewerkte principe zal uiteraard ook voor de 3de garantieperiode van 10 jaar dienen te gelden. De werkgroep meent evenwel dat de grondslagen voor de garantieverklaring in het bovenstaande voldoende duidelijk zijn vastgelegd.

In analogie met de huidige voorwaarden waaronder overheidsleningen worden verstrekt voor de financiering van woningwetwoningen, heeft de werkgroep in het eerste rapport gekozen voor deelperioden van de huurstijgingsgarantie van 10 jaar. De aanbeveling de in acht te nemen exploitatieperiode te bekorten, brengt op zich zelf geen verandering in de te kiezen deelperioden van de huurstijgingsgarantie met zich mee.

Wel is het zo, dat een verkorting van de deelperioden het voordeel heeft dat snellere aanpassing aan eventueel trendmatige wijzigingen mogelijk wordt. Aan het hierboven uitgewerkte principe betreffende de huurstijgingsgarantie doet een verkorting van de deelperioden niets af. Indien bij voorbeeld voor 5 perioden van 6 jaar wordt gekozen, zal de feitelijke contante waarde van de netto-huuroptbrengsten in de eerste 6-jarige periode (CW_{6i}^*) minimaal gelijk moeten zijn aan de volgens de veronderstelde ontwikkelingen berekende contante waarde van de

¹⁾ Dat zijn de netto-huurontvangsten die volgen uit de feitelijke huurontwikkeling van de nieuwbouw h_{II}^* en de feitelijke exploitatiekostenontwikkeling k_{II}^* .

netto-huuropbrengsten in die periode (CW_{10}) en zullen CW^*_{12} , CW^*_{18} , CW^*_{24} en CW^*_{30} minimaal gelijk dienen te zijn aan respectievelijk CW_{12} , CW_{18} , CW_{24} en CW_{30} .

§ 3. Bepalende factoren

Ten slotte merkt de werkgroep op dat een exploitant een duidelijk inzicht dient te hebben in de telkenjare toe te stane huurstijging, de rente-aanpassingen telkens na 10 jaar en de berekening van de werkelijke stijging van de overige exploitatiekosten.

a. De telkenjare toe te stane huurstijging.

Voorkomen dient te worden dat bij de exploitant ongerustheid ontstaat, dat de overheid bij de telkenjare toe te stane huurstijging voor recentelijk gereedgekomen woningen een te grote vrijheid heeft. De door de overheid toelaatbaar te achten huurstijging voor recentelijk gereedgekomen woningen mag niet zo hoog worden, dat de exploitant van bestaande woningen deze huurstijging – met inachtneming van de verouderingsfactor – niet kan realiseren.

De werkgroep acht ongerustheid uit dien hoofde ongegrond, omdat zij ervan uitgaat, dat de huurverhogingen van nieuwe woningen in de eerste 10 jaren na het gereedkomen een verplicht karakter zullen hebben, zoals dat nu ook het geval is op grond van de Wet jaarlijkse huurverhogingen.

b. Rente-aanpassing na 10 jaar

De werkgroep is van mening, dat de wijze waarop de rente-aanpassing telkens na 10 jaar zal geschieden, reeds bij de toekenning van het conditionele subsidie dient te worden vastgelegd. Als maatstaf voor de aanpassing zal gezocht moeten worden naar een grootheid welke naar verwachting voor lange termijn is te hanteren, bij voorbeeld het rendement van de laatste 3 langlopende staatsleningen.

Genomen dient dan te worden het gemiddelde rendement in het 10de, onderscheidenlijk het 20ste jaar plus uiteraard de vastgestelde opslag op dit rendement.

c. De werkelijke stijging van de „overige” exploitatiekosten

Reeds bij het toekennen van het conditionele subsidie zal moeten worden vastgelegd van welke maatstaf de ontwikkeling van deze kosten zal worden afgelezen. Bij voorbeeld aan de hand van de ontwikkeling van de bestanddelen waaruit deze exploitatiekosten zijn samengesteld.

§ 4. Voorbeeld van de uitwerking van de huurstijgingsgarantie

Het principe van de huurstijgingsgarantie heeft de werkgroep voor de door haar aanbevolen variant hieronder nader uitgewerkt.

Veronderstellingen ten aanzien van de te berekenen aanvangshuur:

1. Levensduur 30 jaar, restwaarde = 15 % van de stichtingskosten in het 30ste jaar.
2. „Overige” exploitatiekosten (K_o) = 1,2 % van de stichtingskosten.
3. Stijging van de exploitatiekosten (k) = 8,3 % per jaar.
4. Huurstijging (h) = 6,5 % over de eerste 10 jaar en 4,5 % over de resterende 20 jaar.

36 Nadere uitwerking van de huurstijgingsgarantie

5. Rente = 8½ %.

De hieruit voortvloeiende aanvangshuur (H_0) is 6,4 % van de stichtingskosten.

De contante waarde ($\overline{CW}$) van de gegarandeerde netto-huuropbrengsten zal dan achtereenvolgens zijn:

1. $\overline{CW}_{10}$ na 10 jaar 43,6 % van de stichtingskosten.
2. $\overline{CW}_{20}$ na 20 jaar 73,8 % van de stichtingskosten.
3. $\overline{CW}_{30}$ na 30 jaar 91,4 % van de stichtingskosten.

Voor de exploitant die op bovengenoemde veronderstellingen een huurgarantie verkrijgt, dient de contante waarde van de *werkelijke* netto-huuropbrengsten na 10 jaar minimaal gelijk te zijn aan 43,6 % van de stichtingskosten, na 20 jaar 73,8 %, na 30 jaar 91,4 %. De contante waarde van de werkelijke netto-huuropbrengsten wordt berekend aan de hand van voor de afzonderlijke 10-jaars-termijnen geldende rente.

SCHEMA

Exploitatieperiode:	10 jaar	20 jaar	30 jaar
Gegarandeerde contante waarde van de veronderstelde netto-huuropbrengsten in procenten van de stichtingskosten ($\overline{CW}$)	43,6%	73,8%	91,4%
Tegen de rente	8,5%	8,5%	8,5%
	≤	≤	≤
Contante waarde van de <i>werkelijke</i> netto-huuropbrengsten:	A	B	C
Tegen de rente	x_1 % (is de rente op moment dat het conditionele subsidie wordt toegekend, momenteel 8,5%)	x_1 % over eerste 10 jaar en x_2 % over tweede 10 jaar	x_1 % over eerste 10 jaar, x_2 % over tweede 10 jaar en x_3 % over derde 10 jaar

x_1 = rente op het moment van het toekennen van het conditionele subsidie.

x_2 = rente, zoals bij het toekennen van het conditionele subsidie is overeengekomen, dat deze na 10 jaar zou worden vastgesteld.

x_3 = rente, zoals bij het toekennen van het conditionele subsidie is overeengekomen, dat deze na 20 jaar zou worden vastgesteld.

Indien $A < 43,6$ %, respectievelijk $B < 73,8$ %, respectievelijk $C < 91,4$ % van de stichtingskosten, vindt van overheidswege bijpassing plaats tot 43,6 %, respectievelijk 73,8 %, respectievelijk 91,4 % van de stichtingskosten.

Hoofdstuk V

De subsidiëring van eigen woningen

§ 1. Inleiding

Binnen het bestaande programma van jaarlijks te bouwen woningen neemt de „eigen woning” een vooraanstaande plaats in. Van het jaarprogramma van 137 500 woningen omvat de sector eigen woningen ruim 50 000 woningen (bijna 40%). Hiervan komen circa 30 000 woningen in de gesubsidieerde en 20 000 woningen in de ongesubsidieerde sector tot stand. Bezien vanuit de totale woningvoorraad, wordt circa 36% van de woningen bewoond door de eigenaar. Het percentage eigen woningen blijkt gestadig te groeien. In 1956 was dit percentage nog slechts 29 (gegevens Algemene Volks- en woningtelling 1956).

Uit de gegevens van het departement betreffende de gesubsidieerde eigen woningen blijkt dat de gemiddelde stichtingskosten hiervan wat hoger liggen dan van gesubsidieerde huurwoningen en voorts dat de gesubsidieerde eigen woning – gemeten naar het aantal verblijfseenheden – gemiddeld wat groter is dan de gesubsidieerde huurwoning (zie bijlage V.1, tabellen 1 en 3). Uit bijlage V.2 blijkt dat de spreiding rond de gemiddelde stichtingskosten vrij groot is en dat eigen woningen vooral in zogenaamde 2e-klasse-gemeenten worden gebouwd.

De bijdrage voor eigen woningen is 35% hoger dan voor huurwoningen, omdat het subsidie dat de eigenaar-bewoner ontvangt, wordt aangemerkt als inkomen in de zin van de inkomstenbelasting. Desondanks is het toegekende gemiddelde subsidiebedrag voor eigen woningen ten gevolge van de hogere stichtingskosten weinig hoger dan voor huurwoningen (zie bijlage V.1, tabel 2).

Uit een onderzoek naar de bewoning van nieuwe woningen in 1970 – zie bijlage V.3 – kan worden afgeleid dat van de in dat jaar gereedgekomen eigen woningen waarvan de koopprijs bekend was, circa 75% minder dan f 70 000 kostte. Van deze woningen had circa de helft een koopprijs van minder dan f 50 000. Circa 50% van alle kopers had in 1970 een netto-inkomen van minder dan f 15 000.

Voor een vergelijking met het voor de individuele subsidies gehanteerde begrip belastbaar inkomen (exclusief kinderbijslag) dient bij dit *netto*-inkomen van f 15 000 de over het inkomen verschuldigde belasting en de vakantie-uitkering te worden geteld. Voor een gezin met 2 kinderen wordt genoemd netto-inkomen van f 15 000 (jaar 1970) in het jaar 1972 dan f 23 000 à f 24 000 belastbaar inkomen in de zin van de voor de individuele subsidies geldende tabellen.

Bezinning op de vraag of individualisering van objectieve subsidies voor eigen woningen aanbeveling verdient en, zo deze vraag bevestigend wordt beantwoord, op de wijze waarop de subjectivering moet geschieden, dient naar de mening van de werkgroep vooraf te worden gegaan door een analyse van de consequenties welke de door de werkgroep voorgestelde methode van kostprijs-huurberekening kan hebben voor de wijze waarop de lasten van het eigen-woningbezit moeten worden gezien.

§ 2. Vergelijking posities eigenaar-bewoner en huurder

Een vergelijking van de positie van de huurder met die van de eigenaar-bewoner geeft een tweetal opvallende verschillen te zien.

a. Bij de analyse van de huurprijs constateerde de werkgroep dat de huidige wijze van kostprijshuurberekening, welke in beginsel uitgaat van gelijkblijvende huuropbrengsten, ertoe zal leiden, dat in een tijd van stijgende stichtingskosten de huurder uiteindelijk te veel huur betaalt, omdat de huren van bestaande woningen de neiging zullen hebben de huurontwikkeling van de nieuwbouw te volgen.

Aldus kwam de werkgroep tot een andere wijze van kostprijshuurberekening, waarbij naar de mening van de werkgroep de huurlasten beter in de tijd worden gespreid en waarbij tevens voorkomen wordt dat de huurder te veel huur betaalt.

Bij de eigen woningen treedt bovengenoemd verschijnsel niet op. Hier zijn huurder en verhuurder als het ware een en dezelfde persoon.

De huidige wijze van kostprijsberekening zal ertoe leiden, dat in een tijd van inflatie tegenover relatief hoge lasten in de beginjaren relatief lagere lasten in latere jaren staan.

De eigenaar-bewoner betaalt hierdoor over de gehele periode gezien niet meer dan noodzakelijk is. Men kan de vraag stellen of ook de lasten van de eigenaar-bewoner niet beter in de tijd gespreid dienen te worden. De beantwoording van deze vraag ligt echter op grond van het bovenstaande in het vlak van de financiering.

b. De werkgroep constateert dat de eigenaar-bewoner ten opzichte van de huurder het voordeel heeft, dat een deel van de lasten – welke bij de huurder volledig deel uitmaken van de huur, nl. de rente over het geïnvesteerde kapitaal – fiscaal aftrekbaar is, waardoor voor inkomensgroepen van circa f 15 000 tot f 27 000 bij de huidige rentestand in de eerste jaren een verlaging van de lasten ontstaat van bijna 3% van de stichtingskosten ¹⁾.

Hier staat slechts tegenover een verhoging van de lasten van circa 0,2 à 0,4% van de stichtingskosten op grond van het zogenaamde fiscale huurwaardeforfait voor eigen woningen.

Voor inkomensgroepen met een belastbaar inkomen van meer dan f 27 000 is het genoemde fiscale voordeel groter dan 3% naarmate het inkomen hoger is.

§ 3. De eigenaar-bewoner en de dynamische kostprijs

Indien het voor de eigenaar-bewoner mogelijk zou zijn de leningsvoorwaarden zodanig te bepalen, dat uit de lening dezelfde lasten voortvloeien, welke uit de dynamische kostprijshuurberekening resulteren – met andere woorden, als de verdeling van de lasten meer zou aansluiten bij de waardeontwikkeling van de woning –, ontstaat het volgende beeld.

¹⁾ Voor inkomensgroepen met een belastbaar inkomen lager dan f 21 000 is dit voordeel mede ontstaan doordat de verlaging van het belastbaar inkomen tevens leidt tot een lagere premie AOW/AWW.

Huidige situatie		Situatie bij toepassing dynamische kostprijs	
Lasten		Lasten	
(in % van de stichtingskosten)		(in % van de stichtingskosten)	
a. gelijkblijvende 30-jarige annuïteit (rente 8½%)	9,3	a. zoals in hoofdstuk III „De hoogte van de aanvangshuur” is aangegeven, kan, uitgaande van	
b. zakelijke lasten + lopend onderhoud	ca. 1	1. een restwaarde van de woning van 15% in het 30ste jaar en	
	ca. 10,3	2. met 8,3% per jaar stijgende zakelijke lasten e.d. (ad 1,2% van de stichtingskosten) de aanvangshuur bij een 30-jarige exploitatieopzet worden gesteld op	6,4
c. fiscaal voordeel eerste jaren	ca. 2,6	b. fiscaal voordeel eerste jaar	ca. 2,6
Uiteindelijke lasten eerste jaar	ca. 7,7	Uiteindelijke lasten eerste jaar	ca. 3,8

Opmerkingen bij bovenstaande opstelling

1. Ad fiscaal voordeel:

Dit voordeel ontstaat doordat voor de eigenaar-bewoner bij de vaststelling van het belastbare inkomen enerzijds het zogenaamde fiscale huurwaardeforfait ten bedrage van maximaal 1% van de stichtingskosten bij het inkomen wordt opgeteld, terwijl anderzijds de rentelast van het geleende vermogen op dit inkomen in mindering wordt gebracht, c.q. in de situatie dat de woning uit eigen middelen is gefinancierd, de eigenaar-bewoner over dit vermogen een netto-rendement verkrijgt van 8½%, terwijl voor de vaststelling van het belastbare inkomen wordt aangenomen dat dit rendement maximaal 1% is. Voor inkomensgroepen tot f 27 000 bedraagt het voordeel van belastingbesparing, respectievelijk vermindering van het premiebedrag AOW/AWW circa 35% van het bedrag waarmee het belastbare inkomen wordt verminderd. Derhalve is, bij een rente van 8½% en een fiscaal huurwaardeforfait van maximaal 1%, dit voordeel $0,35 \times (8\frac{1}{2} - 1) = 2,6\%$ van de stichtingskosten.

2. Ad huidige situatie:

Deze lasten stijgen slechts voor zoverre de zakelijke lasten stijgen, c.q. het fiscale voordeel afneemt in verband met het dalende rentebestanddeel van de annuïteit.

3. Ad situatie bij toepassing dynamische kostprijs:

Deze lasten stijgen in principe de eerste 10 jaar met 6½% en de resterende 20 jaar met 4,5%. Ten gevolge van de in de dynamische kostprijs begrepen stijging van de nominale rentelast in de eerste jaren, zal echter het fiscale voordeel gedurende een groot aantal jaren toenemen. Hierdoor zal het stijgingspercentage van de dynamische kostprijs voor eigen woningen lager zijn dan voor vergelijkbare huurwoningen.

Het is duidelijk, dat indien ook voor eigen woningen een calculatie op basis van een dynamische kostprijs mogelijk zou zijn, subsidiëring van deze sector niet nodig zou wezen. De lasten van de in 1972 gereedgekomen gemiddelde eigen woning, waarvan de stichtingskosten op grond van de gegevens in bijlage V.2 op circa f 60 000 à f 67 000 kunnen worden geschat¹⁾, zijn – afgezien van eventueel

¹⁾ De woningen waarvoor in 1971 subsidie is toegezegd, zullen voor het merendeel in 1972 gereedkomen. In bijlage V.2 zijn de geraamde stichtingskosten weergegeven, welke golden voor de subsidieaanvragen in 1971 (gemiddeld f 54 159 in gemeenteklasse II en f 60 880 in gemeenteklasse I). De werkelijke stichtingskosten kunnen door een risicoverrekening en het eventuele meerwerk tijdens de bouw hoger zijn. Het verschil is aangenomen op 10%.

door de eigenaar ingebracht eigen financiering door besparingen – betaalbaar voor inkomensgroepen van f 14 000 à f 15 000. Het fiscale voordeel treedt als het ware in de plaats van het subsidie. Hierbij dient uiteraard opgemerkt te worden dat dit voordeel ook werkt – en zelfs toeneemt – daar waar subsidiëring niet meer in die mate of in het geheel niet meer nodig is.

Hierop wordt in par. 6 teruggekomen.

§ 4. De lasten van de eigenaar-bewoner bij de huidige methode van kostprijsberekening

De hiervóór gegeven theoretische opstelling toont duidelijk aan dat, indien de eigen woning uit het oogpunt van het inkomen te duur wordt geacht, dit veelal een probleem is, dat in de financiering is gelegen en dus bij voorkeur in het vlak daarvan dient te worden opgelost.

De werkgroep beveelt daarom aan de huidige regeling aangaande de verlening van gemeentelijke garantie van rente en aflossing van hypothecaire leningen uit te breiden door de genoemde garantie op 100% van de stichtingskosten te stellen. De werkgroep heeft hierbij het volgende overwogen. Indien wordt uitgegaan van de huidige financieringswijze, blijkt uit het gegeven voorbeeld van par. 3 dat de lasten van een eigen woning circa 7,7% van de stichtingskosten bedragen. Voor een vergelijkbare huurwoning zullen deze lasten circa 6,4% bedragen, zodat het liquiditeitstekort de eerste jaren op circa 1,3% van de stichtingskosten kan worden gesteld. Door de hypotheekgarantie op 100% van de stichtingskosten te stellen, kan met behulp van de in de Nota Volkshuisvesting voorgestelde verplichte eigen inbreng van minimaal 5% van de stichtingskosten, dit liquiditeitstekort worden overbrugd.

Voorbeeld

Woning f 67 000 (geschatte gemiddelde stichtingskosten 1972 gemeenteklasse I).
 Veronderstelde eigen inbreng: 5 % van de stichtingskosten = f 3350
 Te betalen lasten ca. 7,7 % van f 67 000 = f 5160
 Op basis van kostprijsuur 6,4 % van f 67 000 = f 4290
 Stijging kostprijsuur van een huurwoning 6,5% per jaar.
 Stijging zakelijke lasten e.d. f 65 per jaar.

Ontwikkeling liquiditeitstekort

	1e jaar	2e jaar	3e jaar	4e jaar	5e jaar	6e jaar
Te betalen lasten	f 5 160	f 5 225	f 5 290	f 5 355	f 5 420	f 5 485
Kostprijsuur	f 4 290	f 4 570	f 4 865	f 5 180	f 5 515	f 5 875
Liquiditeits- tekort/overschot	f - 870	f - 655	f - 425	f - 175	f + 95	f + 390

Dit liquiditeitstekort van de eerste jaren kan ruimschoots met behulp van het veronderstelde eigen geld worden overbrugd.

§ 5. Het voorgestelde subsidiestelsel voor eigen woningen

Het in de vorige paragraaf gegeven voorbeeld van de lasten van een eigen woning betreft, zoals gezegd, de lasten welke naar schatting zullen voortvloeien uit de voor het jaar 1972 te verwachten gemiddelde stichtingskosten van een woning in gemeenteklasse I op grond van de verstrekte gegevens van het departement over 1971 (zie bijlage V.2).

Rekening houdende met de overbrugging van het liquiditeitstekort via de voorgestelde algemene uitbreiding van de hypotheekgarantie tot 100%, is zoals gesteld, de woonlast van deze woning in het eerste jaar f 4290. Uitgaande van de normatieve huurquote welke de werkgroep heeft voorgesteld voor de bewoning van nieuwe woningen in de huursector, is deze woning betaalbaar voor mensen met een belastbaar inkomen van f 25 000 en meer (huurquote circa 17%).

Voor eigenaren met een inkomen dat lager ligt dan f 25 000 is deze financiële hulp niet voldoende om tot lasten te kunnen komen, die overeenstemmen met maximaal de normatieve huurquoten, zoals de werkgroep heeft voorgesteld voor de huursector. Een oplossing voor deze inkomensgroepen zou kunnen zijn het te garanderen leningbedrag op meer dan 100% van de stichtingskosten te stellen.

Hoewel deze oplossing, gezien de waardestijging van de woning, niet onmogelijk lijkt, is er een aantal argumenten aan te voeren waarom deze oplossing niet de voorkeur verdient. Leningbedragen die aanmerkelijk meer dan 100% van de stichtingskosten zullen zijn en met name aan wat lagere inkomensgroepen zullen worden verstrekt, zullen door geldgevers met aarzeling worden tegemoet gezien. Juist bij de financieel zwakkeren zal het risico van de geldlening sterk toenemen. Echter ook van de zijde van de geldnemer zullen hiertegen ernstige bedenkingen kunnen bestaan. Een incidentele waardedaling van een woning is immers altijd mogelijk en leidt dan snel tot overhypotheek op deze woning. De mobiliteit zal door de overhypotheek de eerste jaren daardoor kunnen afnemen en in geval van een plotseling optredende noodzaak van verkoop (overplaatsing, andere werkring, ziekte etc.) zelfs tot financiële moeilijkheden kunnen leiden.

Ook merkt de werkgroep op dat de huidige regeling van objectieve subsidiëring een element van bevordering van het eigen-woningbezit inhoudt. Om onder het nieuwe stelsel zo'n stimulans te behouden, heeft de werkgroep getracht het gesignaleerde financieringsprobleem voor de eigenaren met een inkomen lager dan f 25 000, op te lossen via een subsidieregeling.

De werkgroep heeft bij deze subsidieregeling het volgende overwogen.

Het subsidie zal erop gericht moeten zijn dat woningen tot stand komen van een kwaliteit die volgens algemene normen gewenst wordt geacht. Een hogere kwaliteit dan volgens die normen gewenst wordt, behoeft niet te worden gesubsidieerd, maar dient door de regeling ook niet te worden „bestraft”. Dit kan naar de mening van de werkgroep het eenvoudigst worden verwezenlijkt door de subsidiëring af te stemmen op een fictieve woning van een bepaald kwaliteitsniveau. De werkgroep heeft hiertoe aangenomen dat zo'n woning overeenstemt met de gemiddelde in 1971 gegunde woning. Zoals reeds eerder is opgemerkt, zullen de stichtingskosten voor deze woning bij gereedkomen circa f 67 000 in gemeenteklasse I en circa f 60 000 in gemeenteklasse II bedragen. Vervolgens heeft de werkgroep zich afgevraagd welke steun een aspirant-eigenaar met een belastbaar inkomen van f 15 000 en 5% eigen geld, bij een hypotheekgarantie van 100% nodig heeft, er daarbij van uitgaande, dat het subsidie er vooral op gericht moet zijn de

eigenaar-bewoner met name in de eerste jaren, waarin er sprake is van een financieringsprobleem, tegemoet te komen.

In het hierna volgende geeft de werkgroep enkele berekeningen bij genoemde gemiddelde stichtingskosten in elk der gemeenteklassen.

Gemeenteklasse II

Woning: stichtingskosten f 60 000;
 verondersteld eigen geld f 3000;
 te betalen lasten ca. 7,7% van f 60 000 = f 4620;
 Lastenstijging f 60 per jaar.
 Inkomen van de eigenaar-bewoner: f 15 000.

Indien de eigenaar van bovengenoemde woning deze woning zou hebben gehuurd zou hij, na toepassing van het voorgestelde individuele subsidiestelsel, uiteindelijk als huur de volgende lasten hebben moeten opbrengen. Hierbij is uitgegaan van de volgende veronderstellingen:

- aanvangshuur 6,4% van f 60 000 = f 3840;
- huurstijging in de eerste 10 jaar 6,5% per jaar, daarna 4,5% per jaar;
- inkomensstijging 7% per jaar, waarvan 2% reële inkomensstijging;
- normhuurquote 17%, subsidiepercentage 90, aflopend tot 60 in 5 jaar (zie hoofdstuk II); ten gevolge van de reële inkomensstijging zal het subsidiepercentage afnemen tot 50% in het 8e jaar.

Huurontwikkeling	1e jaar	2e jaar	3e jaar	4e jaar	5e jaar
Kostprijs huur	f 3 840	f 4 090	f 4 355	f 4 640	f 4 940
Subsidie	f 1 160	f 1 160	f 1 150	f 1 060	f 880
Te betalen huur	f 2 680	f 2 930	f 3 205	f 3 580	f 4 060
Inkomen	f 15 000	f 16 050	f 17 175	f 18 375	f 19 660
Huurquote	17,9%	18,3%	18,7%	19,5%	20,1%
	6e jaar	7e jaar	8e jaar	9e jaar	10e jaar
Kostprijs huur	f 5 260	f 5 600	f 5 965	f 6 355	f 6 770
Subsidie	f 930	f 975	f 935	f 985	f 1 040
Te betalen huur	f 4 330	f 4 625	f 5 030	f 5 370	f 5 730
Inkomen	f 21 030	f 22 500	f 24 075	f 25 770	f 27 575
Huurquote	20,6%	20,6%	20,9%	20,8%	20,8%

Voor de eigenaar-bewoner kunnen aan de hand van deze huurontwikkeling de hogere lasten worden vastgesteld en het subsidie worden bepaald.

Ontwikkeling lasten eigenaar-bewoner	1e jaar	2e jaar	3e jaar	4e jaar	5e jaar
Lasten eigen woning	f 4 620	f 4 680	f 4 740	f 4 800	f 4 860
Vergelijkbare huur	f 2 680	f 2 930	f 3 200	f 3 580	f 3 960
Hogere lasten	f 1 940	f 1 750	f 1 540	f 1 220	f 900
Voorgesteld subsidie	f 2 000	f 1 600	f 1 200	f 800	f 400
Overblijvend tekort/overschot	f + 60	f - 150	f - 340	f - 420	f - 500

	6e jaar	7e jaar	8e jaar	9e jaar	10e jaar
Lasten eigen woning	f 4 920	f 4 980	f 5 040	f 5 100	f 5 160
Vergelijkbare huur	f 4 330	f 4 625	f 5 030	f 5 370	f 5 730
Hogere lasten	f 590	f 355	f 10	f - 270	f - 570
Voorgesteld subsidie	f -	f -	f -	f -	f -
Overblijvend tekort/overschot	f - 590	f - 355	f - 10	f + 270	f + 570

Het totale financieringstekort dat na het voorgestelde subsidie de eerste jaren overblijft, bedraagt circa f 2300. Dit financieringstekort ligt nog aanmerkelijk beneden de in de Nota Volkshuisvesting voorgestelde eigen inbreng, in dit geval f 3000.

De voorgestelde subsidiebedragen zijn netto-bedragen, dat wil zeggen, exclusief de daarover verschuldigde belastingen en premies sociale verzekeringen.

De uit te keren bedragen worden dan:

1e jaar	2e jaar	3e jaar	4e jaar	5e jaar
f 2700	f 2200	f 1600	f 1100	f 550

Gemeenteklasse I

Woning: stichtingskosten f 67 000;

verondersteld eigen geld f 3350;

te betalen lasten ca. 7,7% van f 67 000 = f 5160;

Lastenstijging f 65 per jaar.

Inkomen van de eigenaar-bewoner: f 15 000.

Vergelijkbare aanvangshuur 6,4% van f 67 000 = f 4288.

Huurontwikkeling

	1e jaar	2e jaar	3e jaar	4e jaar	5e jaar
Kostprijsuur	f 4 290	f 4 565	f 4 865	f 5 180	f 5 515
Subsidie	1 565	1 565	1 555	1 440	1 195
Te betalen huur	f 2 725	f 3 000	f 3 310	f 3 740	f 4 320
Inkomen	f 15 000	f 16 050	f 17 175	f 18 375	f 19 660
Huurquote	18,2 %	18,7 %	19,3 %	20,4 %	22,0 %

	6e jaar	7e jaar	8e jaar	9e jaar	12e jaar
Kostprijsuur	f 5 875	f 6 255	f 6 665	f 7 100	f 8 255
Subsidie	1 265	1 335	1 285	1 360	1 445
Te betalen huur	f 4 610	f 4 920	f 5 380	f 5 740	f 6 810
Inkomen	f 21 030	f 22 500	f 24 075	f 25 770	f 31 570
Huurquote	22,0 %	22,0 %	22,4 %	22,3 %	21,6 %

44 De subsidiëring van eigen woningen

Ontwikkeling lasten eigenaar-bewoner

	1e jaar	2e jaar	3e jaar	4e jaar	5e jaar
Lasten eigen woning	f 5 160	f 5 225	f 5 290	f 5 355	f 5 420
Vergelijkbare huur	2 725	3 000	3 310	3 740	4 320
Hogere lasten	f 2 435	f 2 225	f 1 980	f 1 615	f 900
Voorgesteld subsidie	f 2 500	f 2 000	f 1 500	f 1 000	f 500
Overblijvend tekort/overschot	f + 65	f - 225	f - 480	f - 615	f - 400

	6e jaar	7e jaar	8e jaar	9e jaar	12e jaar
Lasten eigen woning	f 5 485	f 5 550	f 5 615	f 5 680	f 5 875
Vergelijkbare huur	4 610	4 920	5 380	5 740	6 810
Hogere lasten	f 875	f 630	f 235	f - 60	f - 935
Voorgesteld subsidie	f -	f -	f -	f -	f -
Overblijvend tekort/overschot	f - 875	f - 630	f - 235	f + 60	f + 935

Het totale financieringstekort dat na het voorgestelde subsidie de eerste jaren overblijft, bedraagt circa f 3 400. Dit financieringstekort ligt om en nabij de in de Nota Volkshuisvesting voorgestelde eigen inbreng, in dit geval f 3 350.

Rekening houdend met de over deze subsidies verschuldigde belastingen en premies sociale verzekeringen, worden de uit te keren subsidiebedragen:

1e jaar	2e jaar	3e jaar	4e jaar	5e jaar
f 3 400	f 2 700	f 2 000	f 1 350	f 700

De aldus vastgestelde subsidies zijn, zoals gezegd, afgestemd op een eigenaar-bewoner met een inkomen van f 15 000. De werkgroep stelt voor het aanvangssubsidie voor hogere inkomensgroepen op onderstaande wijze aan te passen.

Inkomen	Gemeenteklasse I		Gemeenteklasse II	
	Netto	Bruto	Netto	Bruto
< f 16 000	f 2 500	f 3 400	f 2 000	f 2 700
f 16 000 - f 17 000	f 2 300	f 3 100	f 1 800	f 2 450
f 17 000 - f 18 000	f 2 100	f 2 850	f 1 600	f 2 200
f 18 000 - f 19 000	f 1 900	f 2 550	f 1 400	f 1 900
f 19 000 - f 20 000	f 1 700	f 2 300	f 1 200	f 1 600
f 20 000 - f 21 000	f 1 500	f 2 000	f 1 000	f 1 350
f 21 000 - f 22 000	f 1 300	f 1 750	f 800	f 1 100
f 22 000 - f 23 000	f 1 100	f 1 500	f 600	f 800
f 23 000 - f 24 000	f 900	f 1 200	f -	f -
f 24 000 - f 25 000	f 700	f 950	f -	f -

Ten aanzien van de tabel wordt het volgende opgemerkt:

a. De genoemde subsidiebedragen zijn onafhankelijk van de werkelijke stichtingskosten. Indien een aspirant-eigenaar een eenvoudiger woning wenst dan die welke aan deze subsidietabel ten grondslag ligt, heeft hij hierdoor lagere lasten, c.q. minder eigen geld nodig.

Indien de aspirant-eigenaar een kwalitatief betere woning wenst dan genoemde

gemiddelde woning, heeft hij hierdoor hogere lasten, c.q. meer eigen geld nodig.

b. De werkgroep is ten behoeve van de berekeningen uitgegaan van de met 10 % verhoogde gemiddelde stichtingskosten van eigen woningen waarvoor in 1971 subsidie is toegezegd.

Uiteraard dient nagegaan te worden of het verschil van circa f 7000, zoals dit uit deze stichtingskosten volgt, een goede indicatie geeft voor het verschil in stichtingskosten, dat volgt uit de regionale verschillen in bouw- en grondkosten.

c. Aanbevolen wordt subsidies die overeenkomstig bovengenoemde tabel worden verleend, volgens objectieve normen af te breken. Uit de hiervoor gegeven voorbeelden blijkt dat de hoogste in de tabel genoemde subsidiebedragen in 5 jaar met een vast bedrag worden afgebroken. Dit bedrag ware echter aan een minimum te binden, bijvoorbeeld f 300 per jaar.

§ 6. Verhoging van het fiscale huurwaardeforfait

In paragraaf 2 en paragraaf 3 werd geconstateerd dat de mogelijkheid de rente in mindering te brengen op het inkomen, in vergelijking met het huidige fiscale huurwaardeforfait zeer gunstig is. Met name voor de eigenaar-bewoner met een hoger inkomen leidt dit tot een zeer gunstige positie ten opzichte van een vergelijkbare huurder. De werkgroep meent dat een verhoging van het fiscale huurwaardeforfait, om middelen voor de uitvoering van de voorgestelde subsidie-regelingen te verkrijgen, niet tot een onevenredige verhoging van de lasten van de eigenaar-bewoner leidt ten opzichte van een vergelijkbare huurder. Te meer is dit het geval, indien hierbij wordt overwogen dat de invoering van een volledig individueel subsidiestelsel ertoe zal leiden, dat het algemene huurniveau met circa 20 % zal stijgen.

Een verdubbeling van het fiscale huurwaardeforfait, dat wil zeggen, dat het geëxisteerde netto-rendement wordt verhoogd van maximaal 1 % tot maximaal 2 % van de verkoopwaarde (in bewoonde staat), zou het volgende resultaat hebben:

Verkoopwaarde (in bewoonde staat)	Huidige forfait	Voorstel
Lager dan f 15 000	f -	f -
f 15 000 - f 30 000	f 150	f 300
f 30 000 - f 60 000	f 300	f 600
f 60 000 - f 120 000	f 600	f 1 200
f 120 000 - f 240 000	f 1 200	f 2 400
meer dan f 240 000	f 2 400	f 4 800

Dit zou betekenen een hogere belastingopbrengst van ruwweg f 100 mln. per jaar.

Uiteraard zou een verhoging van het fiscale huurwaardeforfait in de subsidiebedragen moeten worden verwerkt. De genoemde netto-subsidiebedragen zouden hierdoor met circa f 100,- stijgen.

§ 7. Steun bij aankoop van bestaande woningen

De werkgroep heeft zich afgevraagd of ook voor de aankoop van bestaande woningen stimuleringsregelingen nodig zijn. De werkgroep is tot de conclusie gekomen, dat in het algemeen de variatie in koopprijzen voldoende is om een woning

te verkrijgen, die overeenstemt met het inkomen van de aspirant-eigenaar. Steun bij de financiering zal echter overwogen dienen te worden. De mogelijkheid om een hypothecaire lening op een bestaande woning te krijgen, is momenteel met name voor lagere inkomensgroepen vrij bescheiden. De werkgroep denkt hierbij aan een hypotheekgarantie welke maximaal 95 % van de koopsom bedraagt.

§ 8. Raming financiële consequenties van de voorgestelde regeling

In paragraaf 1 werd opgemerkt dat uit een onderzoek naar de bewoning van nieuwe woningen bleek dat circa 50 % van de eigenaars van in 1970 gereedgekomen woningen in dat jaar een inkomen had van minder dan f 15 000 netto of wel globaal minder dan f 23 000 à f 24 000 belastbaar inkomen (exclusief kinderbijslag) in het jaar 1972.

In het hierna volgende wordt getracht aan de hand van genoemd onderzoek globaal af te leiden welke de financiële consequenties zijn van het voorgestelde subsidiestelsel voor eigen woningen.

Indien de in bijlage V.3 weergegeven netto-inkomens (1970) op de in paragraaf 1 weergegeven wijze globaal worden herleid tot belastbaar inkomen 1972 (exclusief kinderbijslag) en worden gesteld tegenover het percentage dat elk van de inkomensgroepen uitmaakt van het totaal, ontstaat het volgende beeld.

Inkomen		Inkomensgroepen	
Netto 1970	Belastbaar 1972	In % van het totaal	Waarvan in een gesubsidieerde woning (% van het totaal)
< f 12 500	f 18 000 à f 19 000	25	20
f 12 500 - f 15 000	f 18 000 - f 24 000	25	20
f 15 000 - f 17 500	f 24 000 - f 28 000	12	10

Met andere woorden, aangenomen dat de nieuwe regeling hetzelfde effect heeft op de koop van nieuwe woningen als de bestaande regeling, zal circa 50 % van de kopers in aanmerking komen voor het voorgestelde subsidie. Dat wil zeggen circa 50 % van 50 000 woningen = circa 25 000 woningen.

Indien wordt aangenomen dat de verhouding waarin het aantal woningen is gespreid over de gemeenteklassen I en II, ook in de toekomst ongeveer overeenkomt met de gegevens van bijlage V.2, kan de verdeling van de inkomensgroepen over de gemeenteklassen ongeveer als volgt worden weergegeven:

Inkomen:	Gemeenteklasse II	Gemeenteklasse I
< f 18 000 à f 19 000	15 % = 7 500	5 % = 2 500
f 18 000 - f 24 000	15 % = 7 500	5 % = 2 500
f 24 000 - f 28 000	5 % = 2 500	5 % = 2 500
	17 500	7 500
	Totaal 25 000	

Aldus kunnen op grond van de voorgestelde subsidietabel voor eigen woningen de financiële consequenties globaal worden geraamd op:

2 500 subsidies à f 3 000 =	f 7,5 mln.
7 500 subsidies à 2 300 =	17,0 mln.
2 500 subsidies à 1 900 =	5,0 mln.
7 500 subsidies à 1 400 =	10,5 mln.
2 500 subsidies à 1 000 =	2,5 mln.
2 500 subsidies à - =	-, - mln.

f 43,5 mln.

Dit subsidiebedrag wordt in 5 jaar afgebroken, zodat het met een jaarproductie eigen woningen gemoeide totale subsidiebedrag bij de voorgestelde regeling op globaal f 125 mln. kan worden geraamd.

Indien het fiscale huurwaardeforfait wordt verdubbeld, stijgt het subsidiebedrag ad f 40 à 45 mln. tot f 45 à 50 mln. en het totale bedrag van een jaarproductie eigen woningen van f 125 mln. tot globaal f 150 mln.

§ 9. Samenvatting

Samengevat komt de voorgestelde regeling op het volgende neer:

- het subsidie voor eigen woningen zal afhangen van het inkomen;
- bij het bepalen van het subsidie zal worden uitgegaan van een fictieve woning van een bepaalde kwaliteit welke door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening als norm wordt gesteld;
- de prijs van deze fictieve woning kan verschillen per regio, afhankelijk van bij voorbeeld grond- en bouwkosten;
- het subsidie zal maximaal zijn bij een inkomen van f 15 000 of lager; met andere woorden, het maximale subsidiebedrag zal worden bepaald door de stichtingskosten van de fictieve woning en de aanvaardbaar te achten lasten bij een inkomen van f 15 000; voor hogere inkomens loopt het subsidie af; bij inkomens boven f 25 000 wordt geen subsidie meer gegeven;
- geleidelijke afbraak van het verleende subsidie vindt plaats in vaste bedragen, bij voorbeeld afgeleid van de te verwachten gemiddelde inkomensstijging;
- voor alle inkomensgroepen wordt een garantie voor leningen van 100% van de stichtingskosten mogelijk gemaakt, ten einde het in de eerste jaren optredende liquiditeitstekort te overbruggen;
- door middel van een verdubbeling van het fiscale huurwaardeforfait kunnen de financiële consequenties van het voorgestelde subsidiestelsel voor eigen woningen voor een deel worden opgevangen;
- voor de aankoop van bestaande woningen wordt de garantie voor leningen op 95 % van de koopsom gesteld.

Hoofdstuk VI

Raming van de totale subsidies 1974-1980, in vergelijking met ongewijzigd beleid

§ 1. Inleiding

In dit tweede rapport wordt door de werkgroep, naast een verdere uitwerking van een algemeen stelsel van subjectsubsidies voor huurwoningen, een van de huidige regeling afwijkende wijze van subsidiëren voor de eigen woning aanbevolen.

In hoofdstuk II en hoofdstuk V is een globale raming gegeven van de financiële consequenties van de voorgestelde regelingen. In dit hoofdstuk worden de financiële consequenties van beide voorstellen, te zamen met de afbouw van de subsidies van het huidige algemene objectieve subsidiestelsel, geplaatst tegenover die bij voortzetting van het huidige subsidiebeleid.

Zoals in hoofdstuk II naar voren is gebracht, zullen invoering van de dynamische kostprijs en gelijktijdige afschaffing van de algemene objectsubsidieëring voor nog te bouwen huurwoningen per 1 januari 1974, ertoe leiden dat in 1976 aanpassing van de huren van oudere woningen noodzakelijk is. Aangenomen is dat daarom in 1976 het voorgestelde algemene stelsel van subjectsubsidies in de plaats zal treden van het huidige stelsel van aanvullende subsidies.

Voorts heeft afschaffing van de huidige algemene objectsubsidieëring voor nog te bouwen woningen tot gevolg, dat het totale bedrag van de huidige objectieve subsidies na 1975 niet meer stijgt en, voor wat de huurwoningen betreft, geleidelijk aan met de in latere jaren optredende huurstijgingen (waaronder ook het effect van de huuraanpassing in 1976) kan worden afgebroken. Het totale subsidiebedrag voor eigen woningen wordt na 1975 in 10 jaar afgebroken. Hiertegenover komen vanaf 1975 de uitgaven van de voor eigen woningen voorgestelde subsidie-regeling te staan. Omdat het voorgestelde subsidie voor eigen woningen in 5 jaar zal worden afgebroken, bereikt het totale subsidiebedrag voor eigen woningen – bij een gelijkblijvend nieuwbouwprogramma en afgezien van de stijging wegens inflatie – in 5 jaar het maximum-niveau.

§ 2. Ramingen ongewijzigd beleid

I. Algemene objectsubsidies

Aan de ramingen ligt het volgende ten grondslag:

1. een oplopend bouwprogramma tot en met 1975, daarna handhaving van het niveau van 1975. Voor 1975 is het volgende bouwprogramma geraamd:

52 500	woningwetwoningen
31 000	gesubsidieerde huurwoningen
32 000	gesubsidieerde eigen woningen
22 500	ongesubsidieerde woningen

138 000 woningen in totaal;

2. voor de berekening van de huren en uit te keren subsidiebedragen is uitgegaan van de geschatte *werkelijke* stichtingskosten van in 1972 gereedgekomen wo-

ningen (er wordt dus niet uitgegaan van de geraamde stichtingskosten, huren en subsidies, zoals deze werden vastgesteld op grond van de subsidieaanvraag;

3. een stijging van de stichtingskosten na 1972 van gemiddeld 7% per jaar¹⁾;

4. de kostprijs huur is berekend op basis van de momenteel voor woningwetten vastgestelde rente van 7 1/8%;

5. bij de berekening van de initiële subsidies voor nieuwbouw is tevens rekening gehouden met een lichte accentverschuiving van object- naar subjectsubsidies (uitbreiding van de huidige regeling voor aanvullende subsidies); deze vermindering van het objectieve subsidie bedraagt f 50 per woning;

6. de afbraak van de verleende objectieve subsidies is berekend aan de hand van

a. een huurstijging in de periode 1972-1980 van 6% per jaar voor nog gesubsidieerde woningen, en

b. een stijging van de exploitatielasten in de periode 1972-1980 van gemiddeld f 70 per woning per jaar;

7. de gemiddelde nominale stijging van het belastbare inkomen is voor de periode 1970-1980 gesteld op 7,2%²⁾.

Tabel I. Raming van de algemene objectsubsidies bij het huidige huur- en subsidiebeleid (in mln. guldens)³⁾

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Woningwetwoningen	405	495	630	775	895	1 010	1 085	1 115
Particuliere huurwoningen	205	260	290	310	340	360	370	370
Eigen woningen	175	220	265	305	340	375	400	410
Totaal	785	975	1 185	1 390	1 575	1 745	1 855	1 895

II. Aanvullende individuele subsidies

Ter vergelijking met de raming van de uitgaven welke aan een algemeen stelsel van subjectsubsidies zijn verbonden, zijn de onder ongewijzigd beleid geraamde uitgaven voor aanvullende individuele subsidies gebaseerd op dezelfde onderzoeken welke aan de raming van een volledig subjectstelsel overeenkomstig de voorstellen van de werkgroep ten grondslag liggen. Zoals in hoofdstuk II, paragraaf 4 is opgemerkt, blijken deze ramingen aanmerkelijk af te wijken van de tot op heden opgedane ervaringen met de regeling aanvullende individuele huursubsidies. Voor een deel is de verklaring hiervan te vinden in de gebruikte onderzoeken. Uit deze onderzoeken waren namelijk slechts gegevens voorhanden over uitsluitend het inkomen van het hoofd van de huishouding. Bij die huishoudens waar het inkomen door meerdere personen bijeen wordt gebracht, leveren zulke onderzoeken een onderschatting van het belastbare inkomen op. Voorts is bij de ramingen geen rekening gehouden met een zekere periode van gewenning aan de regeling, c.q. de

¹⁾ Dit is, naar het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mededeelde, het percentage waarmee het Centraal Planbureau voor de woningbouw rekent in de jaren 1970-1980, en wel voor de periode 1971-1975 circa 8% en voor de periode 1976-1980 circa 6%. In deze percentages is een stichtingskostenstijging begrepen van gemiddeld 1% per jaar vanwege kwaliteitsverbetering.

²⁾ Dit is, naar het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mededeelde, het stijgingspercentage van het beschikbaar inkomen waarmee het Centraal Planbureau voor deze periode rekent.

³⁾ Exclusief a. de exploitatiesubsidies verstrekt voor bedden in bejaardentehuizen, b. de krotoprui-
mingstoelagen voor eigenaars-bewoners die voorheen een krot bewoonden en c. de bijdragen ineens
aan woningcorporaties (de zogenaamde 5%-regeling).

wens niet voor een dergelijke regeling in aanmerking te willen komen. Met andere woorden, de berekende aantallen en geraamde subsidiebedragen zijn maximum-schattingen.

Tabel 2. *Raming aanvullende individuele subsidies (in mln. guldens)*

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Netto-subsidiebedrag	80	95	110	130	150	170	190	210
Subsidiebedrag, incl. belasting en premies sociale verzekeringen	115	135	155	180	210	240	270	300
Aantal personen	130 000	145 000	160 000	175 000	190 000	205 000	220 000	235 000

Tabel 3. *Totaalraming ongewijzigd beleid (in mln. guldens)*

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Algemene objectieve subsidies	785	975	1 185	1 390	1 575	1 745	1 855	1 895
Aanvullende individuele subsidies	115	135	155	180	210	240	270	300
Totaal	900	1 110	1 340	1 570	1 785	1 985	2 125	2 195

Bij deze totaalraming zij het volgende opgemerkt.

1. De ramingen wijken af van de in het eerste rapport weergegeven ramingen van de uitgaven tot 1976 bij ongewijzigd beleid. De volgende factoren hebben hiertoe bijgedragen:

a. De ramingen in het eerste rapport betreffen ook specifieke objectsubsidies, te weten subsidies in de exploitatie van bedden in bejaardentehuizen, krotoprui-mingstoelagen aan eigenaars-bewoners die voorheen een krot bewoonden en bijdragen ineens aan woningcorporaties.

Bij een vergelijking van het huidige algemene objectstelsel met de voorstellen van de werkgroep dienen deze specifieke subsidies buiten beschouwing te worden gelaten.

b. In het eerste rapport werd de stijging van de stichtingskosten voor de periode 1972-1976 gesteld op 10% per jaar. In dit rapport is voor de jaren 1970-1980 van een gemiddelde stijging van 7% per jaar uitgegaan.

c. In het eerste rapport werd uitgegaan van de huren en subsidies volgens de subsidie-aanvragen, nu van vermoedelijke werkelijke stichtingskosten, huren en subsidies. De stichtingskosten liggen door de grote bouwkostenstijging in 1971 en 1972 hoger dan in het eerste rapport werd aangenomen en de subsidies daardoor veelal lager.

d. Ten tijde van het eerste rapport bedroeg de rente waartegen woningwetleningen werden verstrekt 7¼%; momenteel worden de woningwetleningen tegen een rente van 7½% verstrekt.

e. Ten slotte is in dit rapport de jaarlijkse stijging van de exploitatielasten hoger geraamd en is van een andere samenstelling van het aantal gereed te komen woningen uitgegaan.

2. In de jaren 1978-1980 treedt een zekere stabilisatie van het totale subsidiebedrag op. Dit is het gevolg van:

a. de stabilisatie van het bouwprogramma na 1975;

b. het feit, dat het huidige stelsel in 1978 ruim 10 jaar functioneert en daardoor - afgezien van inflatie - het maximumniveau heeft bereikt, en

- c. het feit, dat over de gehele periode 1970-1980 de gemiddelde stijging van de stichtingskosten wordt verondersteld ongeveer gelijk te zijn aan de stijging van de huren.

§ 3. Raming van de subsidies bij wijziging van het huur- en subsidiebeleid, zoals in dit rapport voorgesteld

De voorgestelde wijziging van het huur- en subsidiebeleid houdt in

- afschaffing van het systeem van algemene objectieve subsidiëring voor nog te bouwen woningen (met ingang van het jaar 1974);
- invoering van een kostprijshuurberekening, als in dit en het voorgaande rapport uiteengezet (met ingang van het jaar 1974);
- doorvoering van een daarbij aansluitende huuraanpassing voor oudere woningen (met ingang van het jaar 1976);
- jaarlijkse huurverhogingen overeenkomstig de trendmatige stijging van de kosten van de nieuwbouw, waarbij de veroudering van de woning in acht wordt genomen (met ingang van het jaar 1974);
- aanvaarding van een systeem van algemene subjectieve subsidiëring (met ingang van het jaar 1976).

Zoals reeds eerder is opgemerkt, zullen bij afschaffing van de algemene objectsubsidies voor nog te bouwen woningen, gedurende een tiental jaren zowel de huidige algemene objectsubsidies, als de voorgestelde subjectsubsidies naast elkaar voorkomen.

I. Afbouw huidige algemene objectsubsidies

Aan de raming van de afbouw van de huidige algemene objectsubsidies liggen de volgende veronderstellingen ten grondslag.

1. Met ingang van het jaar 1974 worden geen algemene objectsubsidies meer toegezegd.
2. De reeds verleende algemene objectsubsidies worden afgebroken met de veronderstelde huurverhogingen.
3. De veronderstelde huurstijging bedraagt gemiddeld voor
 - woningen ouder dan 10 jaar: 1971-1976 ruim 6% per jaar, 1977-1980 4% per jaar en in 1976 extra 20% (deze laatste is de algemene huuraanpassing),
 - woningen jonger dan 10 jaar: 1971-1976 8% per jaar, 1977-1980 6% per jaar en in 1976 extra 10% (ook deze laatste betreft de algemene huuraanpassing, waarbij de nieuwere particuliere huurwoningen echter geheel buiten de aanpassing vallen).

Bij de raming van deze gemiddelde huurstijgingen is aangenomen dat de huren vanaf 1974 de trend van de nieuwbouw, indien nodig gecorrigeerd voor veroudering, volgen.

4. Voor de berekening van het netto-effect van de huurverhogingen op de afbraak van de subsidies is tevens rekening gehouden met een stijging van de exploitatielasten met gemiddeld f 70 per woning per jaar.

52 Raming van de totale subsidies 1974-1980, in vergelijking met ongewijzigd beleid

Tabel 4. Raming afbouw algemene objectieve subsidies (in mln. guldens)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Woningwetwoningen	405	480	605	585	455	395	330	265
Particuliere huurwoningen	205	255	270	255	220	190	160	125
Eigen woningen	175	220	265	230	195	160	125	95
Totaal	785	955	1 140	1 070	870	745	615	485

II. Raming subjectieve subsidies

A. Huurwoningen

Aan de ramingen liggen de volgende veronderstellingen ten grondslag:

1. huurstijging 1971-1980 conform paragraaf 3, sub I;
2. inkomensstijging 1971-1980 gemiddeld 7,2% per jaar; hierbij is aangenomen dat de stijging van het reële inkomen in deze periode gemiddeld 2% per jaar zal bedragen;
3. met ingang van het jaar 1976 treedt het voorgestelde algemene stelsel van subjectsubsidies in de plaats van het huidige stelsel van aanvullende individuele subsidiëring;
4. voor nieuwe woningen worden de voorgestelde tijdelijk hogere subsidiepercentages toegepast.

Tabel 5. Raming subjectieve huursubsidies (in mln. guldens)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Netto-subsidiebedrag	80	95	110	460	490	520	550	575
Subsidiebedrag, incl. belasting en premies sociale verzekeringen	115	135	155	645	685	725	770	800
Aantal personen	130 000	145 000	160 000	500 000	520 000	540 000	555 000	565 000

Bij deze raming is aangenomen dat het stelsel van aanvullende individuele subsidies – dat alleen geldt voor na 1960 gebouwde woningen – met ingang van 1 januari 1976 wordt vervangen door een algemeen stelsel van subjectsubsidies. Dan komen circa 200 000 huurders die voorheen geen aanspraak konden maken op een aanvullend individueel subsidie, wel in aanmerking voor een subjectief subsidie.

Tevens merkt de werkgroep op dat van de 500 000 huurders die in 1976 in aanmerking komen voor een subjectief subsidie, circa 175 000 een inkomen zullen hebben, dat beneden het van 1970 naar 1976 geëxtrapoleerde minimum-inkomen ligt. Een groot deel van deze huurders zal vóór de invoering van deze algemene individuele subsidieregeling een beroep (kunnen) doen op de Algemene Bijstandswet. Exclusief voor die huurders in de raming begrepen subsidies is het totaalbedrag globaal te ramen op circa f 275 mln. Ook in 1980 hebben naar raming 175 000 huurders een inkomen beneden het geëxtrapoleerde minimum-inkomen. Zonder deze huurders is het subsidiebedrag dan globaal circa f 350 mln.¹⁾

¹⁾ Inclusief de over deze subsidies te betalen belasting en premies sociale verzekeringen, die vanwege het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening worden afgedragen, zijn de bruto-subsidiebedragen op circa f 400 mln. in 1976 en f 500 mln. in 1980 te ramen.

B. Eigen woningen

In hoofdstuk V is berekend dat op grond van de voorgestelde subsidieregeling voor eigen woningen – naar de situatie van 1972 – circa 22 500 bewoners van nieuwe woningen een subsidie voor eigen woningen wordt toegekend. Het met deze regeling gemoeide subsidiebedrag werd ruwweg op f 40- à 45 mln. in het eerste jaar geschat.

Voor de berekening van de subsidiebedragen welke in de komende jaren op grond van de voorgestelde regeling zullen worden toegezegd, dienen genoemde bedragen te worden berekend naar de stichtingskosten en de inkomens in de desbetreffende jaren. De werkgroep is daarom overeenkomstig de raming voor de jaren 1970-1980 uitgegaan van de gemiddelde stijging van stichtingskosten en inkomens van 7% per jaar. De subsidiebedragen stijgen hierdoor eveneens met 7% per jaar. De groei van de reële inkomens komt in de subsidiebedragen tot uiting, indien de nominale inkomens van de voor de eigen woningen voorgestelde subsidietabel slechts aan de algemene prijsstijging worden aangepast. De werkgroep heeft eenvoudigheidshalve bij de hierna gemaakte ramingen aangenomen dat in de jaren 1970-1980 de aantallen inwoners in de diverse inkomensklassen niet zijn gewijzigd. Voor 1974 wordt het toegekende initiële subsidiebedrag dan f 55 mln., welk bedrag oploopt tot f 80 mln. in 1980.

Tabel 6. Raming subsidies eigen woningen (in mln. guldens)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Netto-subsidiebedrag	-	-	40	70	100	120	130	140
Subsidiebedrag, incl. belasting en premies sociale verzekeringen	-	-	55	100	140	170	185	195

De totaalcijfers bij gewijzigd beleid luiden als volgt.

Tabel 7. Totaalraming gewijzigd beleid (in mln. guldens)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Algemene objectieve subsidies	785	955	1 140	1 070	870	745	615	485
Subjectieve subsidies	115	135	210	745	825	895	955	995
Totaal subsidies	900	1 090	1 350	1 815	1 695	1 640	1 570	1 480

§ 4. Vergelijking totaalraming ongewijzigd beleid en gewijzigd beleid volgens de voorstellen van de werkgroep

Indien de totaalramingen uit de paragrafen 2 en 3 tegenover elkaar worden gesteld, ontstaat het volgende beeld:

Tabel 8. Vergelijking totaalramingen (in mln. guldens)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Ongewijzigd beleid	900	1 110	1 340	1 570	1 785	1 985	2 125	2 195
Gewijzigd beleid	900	1 090	1 350	1 815	1 695	1 640	1 570	1 480
Hogere ontvangsten Rijk door verhoging huurwaardeforfait, ruwweg	-	-	+ 100	+ 100	+ 100	+ 100	+ 100	+ 100

Zoals reeds eerder is opgemerkt zijn de berekende individuele subsidiebedragen en de subsidies voor eigen woningen (bestaande en voorgestelde regelingen) verhoogd met circa 40 %, omdat genoemde uitkeringen tot het belastbare inkomen worden gerekend. In de volgende tabel zijn de subsidiebedragen exclusief de „belastingkop” berekend. Hierbij is aangenomen dat de verhoging van 40 % voor 3/5 deel een belastingcompensatie en voor 2/5 deel een compensatie voor hogere premies sociale verzekeringen is.

Tabel 9. *Vergelijking totaalramingen exclusief belastingcompensatie (in mln. guldens)*

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Subsidiebedragen								
- ongewijzigd beleid	850	1 050	1 270	1 490	1 695	1 880	2 010	2 075
- gewijzigd beleid	850	1 030	1 270	1 650	1 520	1 460	1 385	1 295
Hogere ontvangsten Rijk door verhoging huurwaardeforfait, ruwweg	-	-	+ 100	+ 100	+ 100	+ 100	+ 100	+ 100

Ten slotte merkt de werkgroep op, dat invoering van de voorgestelde wijze van kostprijshuurberekening en een daarop afgestemde financieringswijze met zich meebrengen, dat kapitaalverschaffers volgens een ander schema dan momenteel gebruikelijk, de rente en aflossing ontvangen.

In tabel 10 is het effect van deze verschillende financieringsvormen voor de overheid als kapitaalverstrekker voor woningwetwoningen, tot 1980 weergegeven. Hierbij is aangenomen, dat voor de woningen uit het bouwprogramma 1974 – mede gelet op de gemiddelde bouwtijd – in de loop van het jaar 1976 voor het eerst de verschuldigde annuïteiten betaald moeten worden (en wel in het jaar 1976 een halve annuïteit).

Tabel 10. *Verloop ontvangsten rente en aflossing van in 1974 en latere jaren toegezegde woningwetleningen (in mln. guldens)*

	1976	1977	1978	1979	1980
Huidige financieringssysteem:					
Annuïteit	115	350	605	870	1 145
- rente	110	335	580	835	1 100
- aflossing	5	15	25	35	45
Bedrag aan uitstaande leningen	3 075	6 395	9 870	13 00	17 265
Voorgestelde financieringssysteem:					
Annuïteit	70	230	410	610	825
- rente	110	340	590	860	1 145
- aflossing	- 40	- 110	- 180	- 250	- 320
Bedrag aan uitstaande leningen	3 120	6 560	10 240	14 155	18 285
Liquiditeitstekort t.o.v. ontvangsten huidige stelsel	45	120	195	260	320

De werkgroep heeft getracht op dezelfde wijze globaal aan te geven wat de consequenties van de voorgestelde financieringsvorm zijn voor de particuliere huursector.

Tabel 11. Verloop ontvangsten rente en aflossing van in 1974 en latere jaren gebouwde particuliere huurwoningen (in mln. guldens)

	1976	1977	1978	1979	1980
<i>Huidige financieringssysteem:</i>					
Annuïteit	80	245	420	605	800
– rente	75	235	405	580	770
– aflossing	5	10	15	25	30
Bedrag aan uitstaande leningen	1 190	4 130	6 360	8 695	11 115
<i>Voorgestelde financieringssysteem:</i>					
Annuïteit	45	150	265	390	535
– rente	75	240	415	605	810
– aflossing	– 30	– 90	– 150	– 215	– 275
Bedrag aan uitstaande leningen	2 025	4 260	6 655	9 225	11 955
Liquiditeitstekort t.o.v. ontvangsten huidige stelsel	35	95	155	215	265

Uit de tabellen 9, 10 en 11 kan globaal worden afgeleid in welke mate overgang van het huidige huur- en subsidiestelsel op het door de werkgroep voorgestelde systeem voor het Rijk budgettaire verlichting betekent.

Tabel 12. Globale raming budgettaire verlichting voor het Rijk door overgang op het door de werkgroep voorgestelde algemene huur- en subsidiesysteem (in mln. guldens)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Lagere subsidieuitgaven	20	–	– 160	175	420	625	780
Hogere opbrengst fiscale huurwaardeforfait, circa	–	100	100	100	100	100	100
Liquiditeitstekort woningwetsector	–	–	– 45	– 120	– 195	– 260	– 320
Liquiditeitstekort particuliere huursector	–	–	– 35	– 95	– 155	– 215	– 265
Budgettaire verlichting, circa	20	100	–140	60	170	250	295
Conditionele subsidies	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

BIJLAGE II. 1

Tabel 1. *Huishoudens en alleenstaanden, die alleen in een gewone huurwoning wonen naar huur van de woning en bruto-jaarinkomen¹⁾ van het hoofd (resp. alleenstaande).*
(steekproef 1 : 200)

Huur	Bruto-jaarinkomen 1970						Totaal
	< 7 000	7 000/ 10 000	10 000/ 13 000	13 000/ 17 500	17 500/ 19 000	≥ 19 000	
< 840	639	407	475	246	67	15	1 849
840 - 1 200	455	433	762	472	129	27	2 278
1 200 - 1 640	196	266	567	586	270	51	1 936
1 640 - 2 040	47	66	164	262	178	58	775
2 040 - 2 520	9	25	57	112	109	49	361
2 520 - 3 000	2	7	14	34	44	34	135
≥ 3 000	2	4	8	29	45	66	154
Totaal	1 350	1 208	2 047	1 741	842	300	7 488
In procenten							
< 840	34,6	22,0	25,7	13,3	3,6	0,8	100,0
840 - 1 200	20,0	19,0	33,4	20,7	5,7	1,2	100,0
1 200 - 1 640	10,1	13,7	29,3	30,3	14,0	2,6	100,0
1 640 - 2 040	6,1	8,5	21,1	33,8	23,0	7,5	100,0
2 040 - 2 520	2,5	6,9	15,8	31,0	30,2	13,6	100,0
2 520 - 3 000	1,5	5,2	10,3	25,2	32,6	25,2	100,0
≥ 3 000	1,3	2,6	5,2	18,8	29,2	42,9	100,0
Totaal	18,0	16,1	27,4	23,3	11,2	4,0	100,0
< 840	47,3	33,7	23,2	14,1	8,0	5,0	25,7
840 - 1 200	33,7	35,8	37,2	27,1	15,3	9,0	30,4
1 200 - 1 640	14,5	22,0	27,7	33,7	32,1	17,0	25,9
1 640 - 2 040	3,5	5,5	8,0	15,0	21,1	19,3	10,3
2 040 - 2 520	0,6	2,1	2,8	6,4	13,0	16,3	4,8
2 520 - 3 000	0,2	0,6	0,7	2,0	5,2	11,4	1,8
≥ 3 000	0,2	0,3	0,4	1,7	5,3	22,0	2,1
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Exclusief 3 435 gevallen, waarvan het bruto-jaarinkomen onbekend is.

¹⁾ Bruto-jaarinkomen 1970 van het hoofd, inclusief vakantietoeslag, doch exclusief kinderbijslag.

Bron: C.B.S. Woningbehoeftenonderzoek 1970.

Tabel 2. *Spreiding van de huren van gewone huurwoningen in het jaar 1970 ¹⁾.*

Huur per jaar:	Percentage van het totaal
Huur minder dan f 840,-	25
Huur minder dan f 1200,-	54
Huur minder dan f 1840,-	86

Bij een huurstijging van 20% in 1970 zouden bij een huurquote van 1/7 deze huren betaalbaar zijn voor inkomens tot maximaal f 7 000,- respectievelijk f 10 000,- en f 15 000,- (1970).

Tabel 3. *Spreiding huishoudens en alleenstaanden die alleen of als hoofdbewoner in een gewone huurwoning wonen naar bruto-jaarinkomen (van het hoofd in het jaar 1970 ¹⁾.*

Bruto-jaarinkomen ²⁾	Percentage van het totaal
Kleiner dan f 7 000,-	19
Kleiner dan f 10 000,-	35
Kleiner dan f 16 000,-	76

¹⁾ Bron: Woningbehoeftenonderzoek 1970

²⁾ Inclusief vakantietoeslag, exclusief kinderbij- en toeslag.

BIJLAGE II. 2

Tabel 1. *Spreiding van de huurquoten van alle huishoudens en alleenstaanden in 1970, exclusief secundaire gezinnen (huur- en eigen woningen)*

Huurquote in procenten	Beschikbaar jaarinkomen 1970 (van het hoofd) in guldens ¹⁾						Aantal huishoudens en alleenstaanden	
	< 7 000	7 000/ 10 000	10 000/ 13 000	13 000/ 16 000	16 000/ 19 000	19 000 en meer	in %	Totaal
Minder dan 6	6,9	11,6	14,4	18,6	18,4	27,9	14,9	376 800
6 t/m 10	19,0	32,9	45,5	51,3	56,8	52,4	40,6	1 022 400
11 t/m 15	26,8	34,9	29,5	22,7	19,0	14,4	26,1	658 600
16 t/m 20	22,3	13,2	7,4	5,0	3,7	3,9	10,4	262 000
21 en hoger	25,0	7,4	3,2	2,4	2,1	1,4	8,0	200 400
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	110,0	
Aantallen	504 400	502 800	616 800	276 200	311 400	308 600		2 520 200
Onbekend								1 279 800
Totaal								3 800 000

¹⁾ *Beschikbaar jaarinkomen* = Bruto-jaarinkomen (inclusief vakantietoelage en kinderbijslag of toelage) minus loon- en inkomstenbelasting en de premies voor sociale verzekeringen. Voorts is de betaalde pensioenpremie (eventueel inclusief werkgeversaandeel) tot het beschikbare inkomen gerekend.

Huur: als huur is aangemerkt de door de bewoners voor het gebruik van de woning te betalen prijs (inclusief de zogenaamde vaste vergoedingen doch na aftrek van eventuele variabele vergoedingen voor het gebruik van water en brandstof). *Voor* de door *de eigenaar* bewoonde woning is aangehouden de *huurwaarde* welke geldt voor de heffing van de inkomstenbelasting.

Zeer globaal kan worden gesteld dat tot inkomens van circa f 13 000,- het beschikbare inkomen zoals dit hier is gedefinieerd overeenstemt met het belastbare inkomen.

Voor inkomensgroepen van f 13 000,- en meer is het belastbare inkomen hoger dan het beschikbare inkomen. Voor de aanvullende individuele subsidies dient het belastbare inkomen te worden verminderd met de uitkeringen ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet en de Kinderbijslagwet voor loontrekkenden.

Bron: C.B.S. Woningbehoeftenonderzoek 1970.

Tabel 2. *Mediale huurquoten van huishoudens en alleenstaanden die alleen in een gewone woning wonen en waarvan alleen het hoofd een inkomen heeft, naar bouwjaar en beschikbaar jaarinkomen 1970 (huur- en eigen woningen).*

Beschikbaar jaarinkomen 1970	Bouwperiode						aantallen
	vóór 1931	1931-1945	1946-1964	1965-1968	1969-1970	alle jaren	
	Mediale huurquoten						
< 5 500	14,5	19,6	19,1	19,9	> 20	16,4	130 000
5 500 - 7 000	10,6	15,1	16,0	19,7	18,9	13,6	171 800
7 000 - 10 000	8,8	12,0	12,7	16,0	17,3	11,7	293 200
10 000 - 13 000	6,7	9,2	10,0	12,6	15,1	9,9	398 000
13 000 - 16 000	5,5	8,1	8,5	11,2	13,6	8,9	179 400
16 000 - 19 000	5,9	7,6	7,9	10,1	12,1	8,4	216 400
≥ 19 000	5,9	6,6	6,6	8,5	10,3	7,4	227 400
alle inkomensklassen	8,2	9,7	10,0	11,6	13,4	9,98	1 616 200
aantallen	501 000	175 200	582 600	256 200	101 200	1 616 200	

Exclusief 843 400 gevallen, waarvan het jaarinkomen onbekend is.

Bron: C.B.S. Woningbehoeftenonderzoek 1970.

Tabel 3. Spreiding van de huurquoten van huishoudens en alleenstaanden, die alleen in een gewone woning wonen en waarvan alleen het hoofd een inkomen heeft, naar bouwjaar en beschikbaar inkomen in procenten (huur- en eigen woningen)

Huurquote	Beschikbaar inkomen 1970							
	Totaal %	< 5 500	5 500/ 7 000	7 000/ 10 000	10 000/ 13 000	13 000/ 16 000	16 000/ 19 000	> 19 000
<i>voor 1946</i>								
< 5	13,6	4,2	5,9	9,8	18,4	23,0	23,6	20,8
5 - < 10	43,0	17,4	29,0	39,4	53,1	54,8	57,9	66,5
10 - < 13	17,6	15,6	23,8	22,5	16,9	14,0	11,5	7,0
13 - < 15	7,4	9,1	11,6	10,9	4,7	5,0	2,8	1,4
15 - < 18	8,5	19,6	14,2	9,5	4,0	1,4	2,8	2,1
18 - < 20	2,9	8,7	3,9	2,7	1,0	0,7	0,7	1,8
≥ 20	7,0	25,4	11,6	5,2	1,9	1,1	0,7	0,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aantallen	676 200	89 800	108 600	154 400	153 400	55 600	57 600	56 800
<i>1946/1965</i>								
< 5	3,5	1,2	0,9	1,0	1,7	3,6	2,7	12,8
5 - < 10	42,1	1,9	5,5	14,3	39,5	60,7	72,6	66,4
10 - < 13	25,7	8,7	18,2	32,4	40,4	26,1	14,5	13,2
13 - < 15	10,1	14,8	12,3	22,8	10,2	4,9	3,9	3,7
15 - < 18	7,8	14,8	24,1	16,4	4,5	2,7	2,7	1,8
18 - < 20	3,1	11,1	12,3	4,1	1,3	0,3	1,8	0,7
≥ 20	7,7	47,5	26,7	9,0	2,4	1,7	1,8	1,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aantallen	582 600	32 400	47 200	97 600	156 800	72 800	88 200	87 600
<i>1965/1970</i>								
< 5	1,5	-	2,5	1,9	0,7	1,6	0,3	2,9
5 - < 10	24,6	5,1	1,3	6,8	9,6	18,0	32,3	53,2
10 - < 13	27,3	2,6	3,8	10,2	30,5	36,5	40,8	22,2
13 - < 15	14,2	-	2,5	14,6	21,4	18,4	12,7	8,7
15 - < 18	14,5	5,1	7,5	27,2	21,9	16,5	7,9	7,0
18 - < 20	5,3	7,7	13,7	10,2	7,0	3,1	2,3	2,9
≥ 20	12,6	79,5	68,7	29,1	8,9	5,9	3,7	3,1
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aantallen	357 400	7 800	16 000	41 200	87 800	51 000	70 600	83 000

Van de huurders met een inkomen kleiner dan f 10 000,- blijkt circa 6% in een woning van vóór 1946 te wonen. Van de huurders met een inkomen groter dan f 10 000,- is dit percentage circa 30.

Bron: C.B.S. Woningbehoeftenonderzoek 1970.

BIJLAGE II. 3

Tabel 1. Overzicht van de verwerkte aantallen aanvragen voor aanvullende huursubsidies juli 1970 – april 1971

	Verwerkte aanvragen	Toegekend
Totalen	45 866	30 993
<i>Gesplitst naar leeftijdsgroep</i>		
beneden 25 jaar	4 940	4 059
van 25 tot 40 jaar	16 689	10 202
van 40 tot 66 jaar	12 761	7 220
66 jaar en ouder	11 476	9 512
	45 866	30 993
	=====	=====
<i>Gesplitst naar aard van de woning</i>		
woningwetbouw	31 206	19 328
part. bouw woningbouwverenigingen	5 964	4 445
part. bouw niet woningbouwverenigingen	8 696	7 220
	45 866	30 993

€:

Aantallen bijdragen naar tabel-inkomen

Inkomen per jaar in guldens	Aantal subsidie- aanvragen	Aantal toegekende bijdragen	Gemiddelde ¹⁾ bijdrage op jaarbasis
		(%)	
Minder dan 7 000	12 739	12 101 (39,0)	439
7 000 – 8 000	6 022	5 066 (16,4)	423
8 000 – 9 000	6 666	4 864 (15,7)	373
9 000 – 10 000	6 703	3 977 (12,8)	335
10 000 – 11 000	5 525	2 576 (8,3)	319
11 000 – 12 000	3 897	1 282 (4,1)	340
12 000 – 13 000	2 283	634 (2,1)	344
13 000 – 14 000	1 189	333 (1,1)	344
14 000 – 15 000	608	160 (0,5)	331
Meer dan 15 000	234	- -	-
Totaal	45 866	30 993 (100,0)	395

¹⁾ Over deze subsidiebedragen worden door het Ministerie van Volkshuisvesting de verschuldigde loonbelasting en premies sociale verzekeringen afgedragen.

Inkomen = belastbaar inkomen, waarop in mindering wordt gebracht f 600 voor elk van het aantal kinderen waarvoor kinderaftrek wordt genoten.

Huur = huurprijs die de huurder aan de eigenaar van de woning is verschuldigd. Hierop wordt, indien indeze prijs een vergoeding voor centrale verwarming is begrepen, f 540 in mindering gebracht.

Indien inwonende verdienende kinderen aanwezig zijn wordt de huurprijs verminderd met f 200 per kind.

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Tabel 2. *Overzicht van de verwerkte aantallen aanvragen voor aanvullende huursubsidies in de periode april 1971 t/m maart 1972*

Inkomens per jaar inguldens	Aantal subsidie-aanvragen	Aantal toegekende bijdragen	In procenten	Nettogemiddelde subsidies ¹⁾
Minder dan 8 000	20 531	20 133	46,7	487
8 000 – 9 000	6 164	5 662	13,1	466
9 000 – 10 000	6 344	5 281	12,3	405
10 000 – 11 000	6 104	4 475	10,4	365
11 000 – 12 000	5 195	3 401	7,9	322
12 000 – 13 000	3 750	1 937	4,5	352
13 000 – 14 000	2 416	1 142	2,6	331
14 000 – 15 000	1 471	621	1,4	336
15 000 – 16 000	798	285	0,7	321
16 000 – 17 000	396	159	0,4	292
Meer dan 17 000	221	–	–	–
Totaal	53 390	43 096	100,0	434

¹⁾ Over deze subsidiebedragen worden door het Ministerie van Volkshuisvesting de verschuldigde loonbelasting en premies sociale verzekeringen afgedragen.

	Verwerkte aanvragen	Toegekend
<i>Totaal</i>	53 390	43 096
gesplitst naar leeftijdsgroep		
beneden 25 jaar	4 724	4 002
van 25 tot 40 jaar	17 186	12 575
van 40 tot 66 jaar	13 233	9 749
66 jaar en ouder	18 247	16 770
	53 390	43 096
	=====	=====
gesplitst naar aard van de woning		
woningwetbouw	32 542	24 837
particuliere bouw woningbouwverenigingen	8 188	6 919
particuliere bouw niet woningbouwverenigingen	12 660	11 340
	53 390	43 096

BIJLAGE II. 4

Uit een van de zijde van het Ministerie van Volkshuisvesting gehouden onderzoek naar de bewoning van in 1970 gereedgekomen *huurwoningen* (steekproef 1 : 100) zijn ten aanzien van de relatie huur – inkomen de onderstaande gegevens ontleend.

Percentage betaalde huren per inkomensgroep

Netto-jaar- inkomen	Betaalde jaarhuur						Totaal		
	<1 200	1 200/ 1 800	1 800/ 2 400	2 400/ 3 000	3 000/ 3 600	≥ 3 600	%	aantal × 100	(%)
< 7 500	12	42	23	8	9	6	100	67	(8)
7 500 – 10 000	1	33	48	11	4	3	100	136	(16)
10 000 – 12 500	1	21	53	17	7	1	100	166	(20)
12 500 – 15 000	1	16	37	32	10	4	100	110	(13)
15 000 – 17 500	1	1	46	35	10	7	100	82	(10)
17 500 – 20 000	2	–	35	17	26	20	100	54	(7)
20 000 – 25 000	–	–	6	40	17	37	100	36	(4)
≥ 25 000	–	4	8	16	20	52	100	25	(3)
Onbekend								161	(19)
Totaal								837	(100)

Jaarhuur = betaalde huur exclusief stookkosten.

Jaarinkomen = netto-jaarinkomen exclusief vakantie-uitkering (en, gezien de vraagstelling in de enquête, waarschijnlijk ook exclusief kinderbijslag)

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

BIJLAGE II. 5

Vergelijking van huren en stichtingskosten van woningen waarvoor in 1971 geldelijke steun werd verleend.

	Aantal woningen		Huren ¹⁾ kleiner dan 5,3%		Huren ¹⁾ 5,3% t/m 6,4%		Huren ¹⁾ meer dan 6,4%	
Woningwetwoningen								
Gemeenteklasse I	20 003	(100%)	8 620	(43%)	9 185	(46%)	2 198	(11%)
Gemeenteklasse II	26 816	(100%)	12 931	(48%)	12 219	(46%)	1 666	(6%)
Corporatiebouw								
Gemeenteklasse I	6 065	(110%)	213	(4%)	3 668	(60%)	2 184	(36%)
Gemeenteklasse II	7 229	(100%)	528	(7%)	3 978	(55%)	2 723	(38%)
Overige gesubsidieerde particuliere huur- woningen								
Gemeenteklasse I	14 761	(100%)	511	(3%)	5 554	(38%)	8 696	(59%)
Gemeenteklasse II	11 919	(100%)	369	(3%)	5 951	(50%)	5 599	(47%)
Totaal	86 793	(100%)	23 172	(27%)	40 555	(47%)	23 066	(26%)

¹⁾ Huren uitgedrukt in procenten van de stichtingskosten.

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

BIJLAGE II. 6

Tabel 1. *Spreiding van de stichtingskosten van woningwetwoningen waarvoor in 1971 subsidie is toegezegd (exclusief woningen voor bejaarden en exclusief keuzewoningen).*

Geraamde stichtingskosten bij subsidietoezegging	Normale woningen	
	Klasse I	Klasse II
0 - 32 500		12
32 500 - 35 000		4
35 000 - 37 500		301
37 500 - 40 000	491	429
40 000 - 42 500	546	2 094
42 500 - 45 000	1 155	3 904
45 000 - 47 500	1 868	5 280
47 500 - 50 000	3 608	5 086
50 000 - 52 500	3 534	3 381
52 500 - 55 000	3 453	1 193
55 000 - 57 500	1 410	317
57 500 - 60 000	988	100
60 000 - 62 500	49	
62 500 - 65 000	100	
65 000 - 67 500	499	
67 500 - 70 000		
70 000 - 72 500		
72 500 en hoger		
Totaal	17 701	22 101
Gemiddelde stichtingskosten	50 887	46 999

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Tabel 2. *Spreiding van de stichtingskosten van particuliere huurwoningen waarvoor in 1971 subsidie is toegezegd (exclusief woningen voor bejaarden en exclusief keuzewoningen).*

Geraamde stichtingskosten bij subsidietoezegging	Normale woningen	
	Klasse I	Klasse II
0 - 32 500	7	1
32 500 - 35 000	0	74
35 000 - 37 500	31	28
37 500 - 40 000	29	67
40 000 - 42 500	141	356
42 500 - 45 000	960	655
45 000 - 47 500	230	1 340
47 500 - 50 000	727	1 234
50 000 - 52 500	1 591	1 818
52 500 - 55 000	1 566	2 623
55 000 - 57 500	2 565	1 276
57 500 - 60 000	2 419	907
60 000 - 62 500	2 640	534
62 500 - 65 000	1 171	902
65 000 - 67 500	459	234
67 500 - 70 000	358	35
70 000 - 72 500	928	
72 500 en hoger		
Totaal	15 822	12 084
Gemiddelde stichtingskosten	57 588	52 869

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

BIJLAGE II. 7

Voorbeelden van het effect van de voorgestelde subsidieregeling voor de diverse inkomensklassen.

<i>Inkomen < 9000</i>	normhuur 11%		subsidiepercentage 75		
Huur	1 000	1 600	1 900	2 650	3 200
Subsidie	50	500	725	1 285	1 700
Tebetalen huur	950	1 100	1 175	1 365	1 500
huurquote	11,2%	13,0%	13,8%	16,0%	17,7%
Huurquote huidige stelsel	11,8%	13,0%	13,3%	17,8%	24,2%
<i>Inkomen 9 000 – 10 000</i>	normhuur 12%		subsidiepercentage 70		
Huur	1 000	1 600	1 900	2 650	3 200
Subsidie	–	320	530	1 055	1 440
Te betalen huur	1 000	1 280	1 370	1 595	1 760
huurquote	10,5%	13,5%	14,4%	16,8%	18,5%
Huurquote huidige stelsel	10,5%	14,0%	14,5%	16,5%	22,3%
<i>Inkomen 10 000 – 11 000</i>	normhuur 13%		subsidiepercentage 65		
Huur	1 000	1 600	1 900	2 650	3 200
Subsidie	–	155	350	835	1 195
Te betalen huur	1 000	1 445	1 550	1 815	2 005
huurquote	9,5%	13,8%	14,8%	17,3%	19,1%
Huurquote huidige stelsel	9,5%	14,8%	15,4%	16,8%	21,3%
<i>Inkomen 11 000 – 12 000</i>	Normhuur 14%		subsidiepercentage 65		
Huur	1 000	1 600	1 900	2 650	3 200
Subsidie	–	–	190	675	1 035
Te betalen huur	1 000	1 600	1 710	1 975	2 165
huurquote	8,7%	13,9%	14,9%	17,2%	18,9%
Huurquote huidige stelsel	8,7%	13,9%	15,5%	17,2%	20,5%
<i>Inkomen 12 000 – 13 000</i>	normhuur 15%		subsidiepercentage 65		
Huur	1 600	1 900	2 650	3 200	3 400
Subsidie	–	–	505	860	990
Te betalen huur	1 600	1 900	2 145	2 340	2 410
huurquote	12,8%	15,2%	17,2%	18,7%	19,3%
Huurquote huidige stelsel	12,8%	15,2%	17,5%	19,8%	21,4%
<i>Inkomen 13 000 – 14 000</i>	normhuur 16%		subsidiepercentage 65		
Huur	1 600	1 900	2 650	3 200	3 400
Subsidie	–	–	320	675	805
Te betalen huur	1 600	1 900	2 330	2 525	2 595
huurquote	11,9%	14,1%	17,3%	18,7%	19,2%
Huurquote huidige stelsel	11,9%	14,1%	17,5%	18,9%	20,3%

Inkomen 14 000 – 15 000						
Huur		normhuur 17%		subsidiepercentage 65		
		1 600	1 900	2 650	3 200	3 400
Subsidie		–	–	120	475	610
Te betalen huur		1 600	1 900	2 530	2 725	2 790
huurquote		11,0%	13,1%	17,4%	18,8%	19,3%
Huurquote huidige stelsel		11,0%	13,1%	17,3%	18,8%	19,4%
 Inkomen 15 000 – 16 000						
Huur		normhuur 17%		subsidiepercentage 60		
		1 900	2 650	3 200	3 400	3 500
Subsidie		–	–	340	460	520
Te betalen huur		1 900	2 650	2 860	2 940	2 980
huurquote		12,3%	17,1%	18,5%	19,0%	19,2%
Huurquote huidige stelsel		12,3%	17,1%	18,6%	19,2%	19,5%
 Inkomen 16 000 – 17 000						
Huur		normhuur 17%		subsidiepercentage 55		
		2 650	3 200	3 400	3 500	3 600
Subsidie		–	215	325	385	435
Te betalen huur		2 650	2 985	3 075	3 115	3 165
huurquote		16,1%	18,1%	18,6%	18,9%	19,2%
Huurquote huidige stelsel		16,1%	18,2%	18,8%	19,1%	19,4%
 Inkomen 17 000 – 18 000						
Huur		normhuur 17%		subsidiepercentage 50		
		2 650	3 200	3 400	3 500	3 600
Subsidie		–	115	215	265	315
Te betalen huur		2 650	3 085	3 185	3 235	3 285
huurquote		15,1%	17,6%	18,2%	18,5%	18,8%
Huurquote huidige stelsel		15,1%	17,6%	18,2%	18,5%	18,8%
 Inkomen 18 000 – 19 000						
Huur	3 200	normhuur 17%		subsidiepercentage 50		
		3 400	3 500	3 600	3 800	4 000
Subsidie	–	125	175	225	325	425
Te betalen huur	3 200	3 275	3 325	3 375	3 475	3 575
huurquote	17,3%	17,7%	18,0%	18,2%	18,8%	19,3%
Huurquote huidige stelsel	17,3%	18,4%	18,9%	19,5%	20,5%	21,6%
 Inkomen 19 000 – 20 000						
Huur	3 400	normhuur 17%		subsidiepercentage 50		
		3 500	3 600	3 800	4 000	4 200
Subsidie	–	95	145	245	345	445
Te betalen huur	3 400	3 405	3 455	3 555	3 655	3 755
huurquote	17,4%	17,5%	17,7%	18,2%	18,8%	19,3%
Huurquote huidige stelsel	17,4%	17,9%	18,5%	19,5%	20,5%	21,5%

68 Bijlage II.7

<i>Inkomen 20 000 – 21 000</i>		normhuur 17%		subsidiepercentage 50		
Huur	3 500	3 600	3 800	4 000	4 200	4 500
Subsidie	–	55	160	260	360	510
Te betalen huur	3 500	3 545	3 640	3 740	3 840	3 990
huurquote	17,1%	17,3%	17,8%	18,3%	18,7%	19,5%
Huurquote huidige stelsel	17,1%	17,6%	18,5%	19,5%	20,5%	22,0%
<i>Inkomen 21 000 – 22 000</i>		normhuur 17%		subsidiepercentage 50		
Huur	3 600	3 600	3 800	4 000	4 200	4 500
Subsidie	–	–	75	175	275	425
Te betalen huur	3 600	3 600	3 725	3 825	3 925	4 075
huurquote	16,7%	16,7%	17,3%	17,8%	18,3%	19,0%
Huurquote huidige stelsel	16,7%	16,7%	17,7%	18,6%	19,5%	20,9%
<i>Inkomen 22 000 – 23 000</i>		normhuur 17%		subsidiepercentage 50		
Huur	3 800	3 800	3 800	4 000	4 200	4 500
Subsidie	–	–	–	90	190	340
Te betalen huur	3 800	3 800	3 800	3 910	4 010	4 160
huurquote	16,9%	16,9%	16,9%	17,4%	17,8%	18,5%
Huurquote huidige stelsel	16,9%	16,9%	16,9%	17,8%	18,7%	20,0%
<i>Inkomen 23 000 – 24 000</i>		normhuur 17%		subsidiepercentage 50		
Huur	4 000	4 000	4 000	4 000	4 200	4 500
Subsidie	–	–	–	–	105	255
Te betalen huur	4 000	4 000	4 000	4 000	4 095	4 245
huurquote	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%	17,4%	18,1%
Huurquote huidige stelsel	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%	17,9%	19,1%
<i>Inkomen 24 000 – 25 000</i>		normhuur 17%		subsidiepercentage 50		
Huur	4 200	4 200	4 200	4 200	4 500	4 500
Subsidie	–	–	–	–	170	–
Te betalen huur	4 200	4 200	4 200	4 200	4 330	4 330
huurquote	17,1%	17,1%	17,1%	17,1%	17,7%	17,7%
Huurquote huidige stelsel	17,1%	17,1%	17,1%	17,1%	18,4%	18,4%
<i>Inkomen 25 000 – 26 000</i>		normhuur 17%		subsidiepercentage 50		
Huur	4 500	4 500	4 500	4 500	4 500	4 500
Subsidie	–	–	–	–	85	–
Te betalen huur	4 500	4 500	4 500	4 500	4 415	4 415
huurquote	17,3%	17,3%	17,3%	17,3%	17,3%	17,3%
Huurquote huidige stelsel	17,3%	17,3%	17,3%	17,3%	17,6%	17,6%

BIJLAGE II. 8

Voorbeelden van het effect van de voorgestelde subsidieregeling voor de *nieuwbouw*.

<i>Inkomen < 9 000</i>	normhuur 11%	subsidiepercentage 90
Huur	3 200	
Subsidie	2040	
Te betalen huur	1 160	
huurquote	13,7%	
Huurquote huidige stelsel	24,2%	
 <i>Inkomen 10 000 – 11 000</i>	 normhuur 13%	 subsidiepercentage 90
Huur	3 200	
Subsidie	1 650	
Te betalen huur	1 550	
huurquote	14,7%	
Huurquote huidige stelsel	21,3%	
 <i>Inkomen 13 000 – 14 000</i>	 normhuur 16%	 subsidiepercentage 90
Huur	3 200	3 500
subsidie	940	1 205
Te betalen huur	2 260	2 295
huurquote	16,8%	17,0%
Huurquote huidige stelsel	18,9%	21,0%
 <i>Inkomen 16 000 – 17 000</i>	 normhuur 17%	 subsidiepercentage 90
Huur	3 200	3 700
Subsidie	360	805
Te betalen huur	2 840	2 895
huurquote	17,2%	17,5%
Huurquote huidige stelsel	18,2%	19,7%
 <i>Inkomen 21 000 – 22 000</i>	 normhuur 17%	 subsidiepercentage 90
Huur	4 000	4 500
Subsidie	310	760
Te betalen huur	3 690	3 740
huurquote	17,2%	17,4%
Huurquote huidige stelsel	18,6%	20,9%

BIJLAGE III. 1

Berekeningen omtrent de aanvangshuur

In de rapporten zijn de hieronder weergegeven supposities en de daarbij behorende aanvangshuur gehanteerd:

K_0 = exploitatiekosten bij aanvang in % van de stichtingskosten;

k = jaarlijkse stijging van de exploitatiekosten;

h = jaarlijkse stijging van de huren;

H_0 = aanvangshuur in % van de stichtingskosten.

Exploitatie- periode	K_0	k	h	Rest- waarde	H_0
1) 50 jaar	1,7	4½%	4½%	0	6,4
2) 50 jaar	1,5	7,3%	4½%	0	7,2
3) 50 jaar	1,5	7,3%	6 % eerste 10 jaar 4 % resterende 40 jaar	0	6,8
4) 50 jaar	1,5	7,3%	5,2 %	0	6,4
5) 50 jaar	1,5	7,3%	6,4 % eerste 10 jaar 4,4 % resterende 40 jaar	0	6,4
6) 30 jaar	1,2	8,3%	6½ % eerste 10 jaar 4½ % resterende 20 jaar	15%	6,4

Indien de ontwikkeling van de contante waarde (c.w.) van de netto-huuropbrengsten bij de veronderstellingen onder punten 5 en 6 wordt vergeleken ontstaat het volgende beeld:

c.w. van de netto huuropbrengsten	ad 5)	ad 6)
na 10 jaar	41,0	43,6
na 20 jaar	69,6	73,8
na 30 jaar	86,5	91,4
na 40 jaar	95,7	
na 50 jaar	100	

BIJLAGE V. 1

Tabel 1.: *Gemiddelde stichtingskosten (bij aanvraag) van normale woningen waarvoor geldelijke steun is verleend (exclusief bejaardenwoningen)*

	Woningwet- woningen	Particuliere huurwoningen	Eigen woningen
1969	37.712 ¹⁾	45 367	45.203
1970	42 247	47 548	49 193
1971	48 474	55 058	55 688

Tabel 2.: *Gemiddelde subsidie (bij aanvraag) van normale woningen*

	Woningwet- woningen	Particuliere huurwoningen	Eigen woningen
1969	1 437 ¹⁾	1 248	1 430
1970	2 062	1 786	2 121
1971	2 083	1 829	2 171

Tabel 3.: *Gemiddeld aantal verblijfseenheden van normale woningen waarvoor geldelijke steun is verleend*

	Woningwet- woningen	Particuliere huurwoningen	Eigen woningen
1969	4,3 ¹⁾	3,8	5,0
1970	4,6	4,6	5,2
1971	4,7	4,9	5,3

¹⁾ Het gemiddelde voor dit jaar betreft zowel gewone woningwetwoningen als woningwetwoningen voor bejaarden.

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

BIJLAGE V. 2

Spreiding stichtingskosten eigen woningen gesubsidieerd in 1971.

Stichtingskosten	Klasse I	Klasse II
0 - 32 500		2
32 500 - 35 000		7
35 000 - 37 500		54
37 500 - 40 000	11	285
40 000 - 42 500	42	632
42 500 - 45 000	83	1 090
45 000 - 47 500	196	1 904
47 500 - 50 000	118	1 990
50 000 - 52 500	417	2 668
52 500 - 55 000	658	2 997
55 000 - 57 500	628	3 361
57 500 - 60 000	762	2 415
60 000 - 62 500	725	2 228
62 500 - 65 000	789	1 094
65 000 - 67 500	722	596
67 500 - 70 000	479	451
70 000 - 72 500	382	98
72 500 en hoger	428	
Totaal	6 440	21 872
Gemiddelde stichtingskosten	60 880	54 159

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

BIJLAGE V.3

Onderzoek naar de bewoning van nieuwe woningen 1970: eigen woningen
(steekproef 1 : 100).

Totale koopprijs	Netto-jaarinkomen						Totaal	
	< 12 500	12 500/ 15 000	15 000/ 17 500	17 500/ 20 000	20 000/ 25 000	≥ 25 000		
	(aantal x 100)							
< 30 000	3					1		4
30 000 - 40 000	18	5	1		1		1	26
40 000 - 50 000	39	22	14	8	3	2	7	95
50 000 - 70 000	16	41	22	16	15	14		124
70 000 - 100 000	3	4	4	5	9	12	3	40
100 000 - 200 000		5	1		3	29		38
≥ 200 000					1	6		7
Onbekend	10	3				2	61	76
Totaal eigenaars	89	80	42	29	32	66	72	410
Waarvan ingesubsidieerde bouw	68	59	29	19	16	17	33	241
In procenten								
< 30 000	3					2		1
30 000 - 40 000	20	6	2		3		1	6
40 000 - 50 000	44	28	33	28	9	3	10	23
50 000 - 70 000	18	51	53	55	47	21		30
70 000 - 100 000	4	5	10	17	28	18	4	10
100 000 - 200 000		6	2		10	44		9
≥ 200 000					3	9		2
Onbekend	11	4				3	85	19
Totaal eigenaars	100	100	100	100	100	100	100	100
Percentage van het totaal	22	20	10	7	8	16	17	100
Waarvan ingesubsidieerde bouw	76	74	69	66	50	26	46	59

Inkomen = netto-jaarinkomen exclusief vakantie-uitkering (en gezien de vraagstelling in de enquête waarschijnlijk ook exclusief kinderbijslag).

BIJLAGE V

HUURQUOTEN VAN HUISHOUDENS WAARVAN ALLEEN HET HOOFD EEN INKOMEN HEEFT, EN ALLEENSTAANDEN DIE ALLEEN IN EEN GEWONE WONING WONEN

Huurwoningen (exclusief 555.600 gevallen, waarvan het jaarinkomen, en
in verband daarmee de huurquote, onbekend is)

Huurquote in %	Beschikbaar jaarinkomen							Totaal
	beneden 5500	5500/ 7000	7000/ 10.000	10.000/ 13.000	13.000/ 16.000	16.000/ 19.000	19.000 en meer	
minder dan 5	2,9	3,6	5,1	7,3	7,5	5,8	9,6	6,1
5 – 10	9,1	15,5	23,5	36,3	45,6	55,5	61,5	34,8
10 – 13	12,9	19,4	25,2	31,4	26,8	22,2	17,0	24,0
13 – 15	9,3	11,4	15,7	11,4	9,1	8,2	5,5	10,8
15 – 18	17,6	18,9	16,2	7,4	6,9	4,5	3,9	10,6
18 – 20	9,9	8,0	4,6	2,8	1,7	1,9	1,8	4,1
20 en hoger	38,3	23,2	9,7	3,4	2,4	1,9	0,7	9,6
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	103.400	126.800	218.600	291.400	116.600	138.000	112.600	1.107.400

Woningen, bewoond door eigenaar (exclusief 287.800 gevallen, waarvan
het jaarinkomen, en in verband daarmee de huurquote, onbekend is)

Huurquote in %	Beschikbaar jaarinkomen							Totaal
	beneden 5500	5500/ 7000	7000/ 10.000	10.000/ 13.000	13.000/ 16.000	16.000/ 19.000	19.000 en meer	
minder dan 5	4,5	5,8	7,8	9,4	11,8	10,5	12,7	9,8
5 – 10	27,1	32,9	35,1	43,5	48,7	55,6	61,8	47,1
10 – 13	13,5	23,1	20,6	23,3	22,6	22,4	12,9	19,8
13 – 15	12,8	9,8	14,5	8,3	8,3	3,3	4,4	7,9
15 – 18	17,3	8,9	8,6	10,1	5,1	4,3	3,7	7,2
18 – 20	6,8	4,4	3,2	1,3	0,3	1,3	1,7	2,1
20 en hoger	18,0	15,1	10,2	4,1	3,2	2,6	2,8	6,1
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	26.600	45.000	74.600	106.600	62.800	78.400	114.800	508.800

BUDGETTAIRE CONSEQUENTIES (HUURWONINGEN) (in mln. gld.)

A. Lasten e.q. uitgaven voor de overheid bij	1976					1980					1985				
	Onge- wijzigd beleid	Werk- groep— Hartog	Afbouw objectsub. in 10 jaar	Bevrie- zing ob- jectsub.	Volkshuis- vestings- prijs	Onge- wijzigd beleid	Werk- groep— Hartog	Afbouw objectsub. in 10 jaar	Bevrie- zing ob- jectsub.	Volkshuis- vestings- prijs	Onge- wijzigd beleid	Werk- groep— Hartog	Afbouw objectsub. in 10 jaar	Bevrie- zing ob- jectsub.	Volkshuis- vestings- prijs
Objectsubsidies	1.075	850	1.000	1.075	1.000	1.475	400	600	1.125	1.075	1.500	25	—	225	1.025
Rentesubsidies 1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	75	—	—	—	—	425
Subjectsubsidies	125	450	300	300	300	200	575	575	575	375	325	750	850	825	450
Totaal	1.200	1.300	1.300	1.375	1.300	1.675	975	1.175	1.700	1.425	1.825	775	850	1.050	1.900
Totaal na terugvordering van niet terecht genoten objectsubsidies	850 ²⁾	975 ²⁾	975	1.025	975	1.200 ²⁾	825 ²⁾	975	1.325	1.075	1.325 ²⁾	775 ²⁾	850	975	1.600
Aantal huurders dat subjectsubsidie ontvangt (x 1000)	175	500	400	400	400	225	575	575	600	425	325	600	675	650	475
B. Beslag op de be- schikbare begro- tingsruimte bij															
Objectsubsidies	1.075	850	1.000	1.075	1.000	1.475	400	600	1.125	1.075	1.500	25	—	225	1.025
Subjectsubsidies	125	450	300	300	300	200	575	575	575	375	325	750	850	825	450
Liquiditeitsstekort 3)	—	75	75	25	75	—	525	525	325	525	—	850	850	875	1.100
Totaal	1.200	1.375	1.375	1.400	1.375	1.675	1.500	1.700	2.025	1.975	1.825	1.625	1.700	1.925	2.575
Totaal na terugvordering van niet terecht genoten objectsubsidies	850 ²⁾	1.050 ²⁾	1.050	1.050	1.050	1.200 ²⁾	1.350 ²⁾	1.500	1.650	1.625	1.325 ²⁾	1.625 ²⁾	1.700	1.850	2.275

1) Exclusief de vanwege het departement af te dragen belasting en premies sociale verzekering.

2) Terugvordering is hier geen onderdeel van de voorstellen.

3) Het liquiditeitsstekort wordt in het alternatief van de volkshuisvestingsprijs overbrugd door renteloze leningen van de overheid.

In 1980 is hiermede een onzichtbare rentesubsidie gemoeid van f. 75 mln. en in 1985 van f. 425 mln.

TOELICHTING

1. Algemeen

Voor de vier systemen 1) welke een wijziging voorstaan van het huidige beleid geldt

- a. dat wordt uitgegaan van een dynamische kostprijs welke door de werkgroep-Hartog wordt gesteld op 6,4% van de stichtingskosten en voor de overige systemen op 7% van de stichtingskosten;
- b. jaarlijkse huurverhogingen overeenkomstig de trendmatige stijging van de kosten van de nieuwbouw, waarbij de veroudering van de woning in acht wordt genomen (met ingang van het jaar 1974);
- c. de trendmatige stijging van de kosten van nieuwbouw is voor de berekeningen gesteld op 6% per jaar;
- d. aanvaarding van een systeem van algemene subjectieve subsidiëring (met ingang van het jaar 1976);
- e. het begrip liquiditeitstekort is gedefinieerd als het verschil tussen de huidige ontvangsten voor rente en aflossing en de onder de voorgestelde systemen te ontvangen rente en aflossing;
- f. objectsubsidies, die gezien de hoogte van het inkomen ten onrechte zijn verleend, worden volledig teruggevorderd.

2. Systeem werkgroep-Hartog

- a. Afschaffing van het systeem van algemene objectieve subsidiëring voor nog te bouwen woningen (met ingang van 1974).
- b. Invoering van een kostprijshuurberekening welke leidt tot een aanvangshuur van 6,4% van de stichtingskosten (met ingang van 1974).
- c. Doorvoering van een bij sub b aansluitende huuraanpassing voor bestaande woningen (met ingang van 1976).

3. Systeem afbouw objectsubsidies geleidelijk in een periode van tien jaar

- a. Invoering van de dynamische kostprijs per 1 januari 1974.
- b. Het verschil tussen de huidige vraaghuur en de sub a bedoelde kostprijs wordt via een objectsubsidie overbrugd, welk stelsel van objectsubsidie in tien jaar geleidelijk wordt afgeschaft. Dit houdt in dat vraaghuren van goedkopere woningwetwoningen de eerstkomende tien jaar met ca. 3% per jaar extra zullen stijgen. In het rekenvoorbeeld betekent dit dat woningen ouder dan tien jaar met 7% en woningen jonger dan tien jaar met 9% per jaar in huur stijgen. Particuliere huurwoningen en woningwetwoningen waarvan de huur reeds op 7% van de stichtingskosten ligt, stijgen conform de stichtingskosten, in dit geval 6%.

1) De uitkomsten der berekeningen zijn zoveel mogelijk onderling vergelijkbaar gemaakt. Deze uitkomsten worden bepaald door de veronderstellingen die aan de systemen ten grondslag liggen en die op bepaalde punten wezenlijk verschillen. Zoals in hoofdstuk III, paragraaf 2, van het advies is aangegeven, bestaan er verschillen in inzicht omtrent het begrip "gebruikelijke rente". Dat in alle voorstellen desondanks de te verwachten dynamische exploitatiehuur op ca. 6½ à 7% wordt geschat, vindt zijn oorzaak in de diverse aannamen omtrent de omvang van de exploitatielasten. De verschillen in aannamen veroorzaken daardoor tevens een afwijkend verloop van berekende liquiditeitstekorten en uitstaande leningsbedragen in latere jaren. Voorts gaat het hier slechts om globale indicaties in verband met het basismateriaal dat aan deze berekeningen ten grondslag ligt, t.w. het Woningbehoefte-onderzoek 1970, steekproef 1 op 200, Onderzoek bewoners van nieuwe woningen 1970, steekproef 1 op 100; in beide onderzoeken is de non response met name t.a.v. de inkomensgegevens vrij groot.

4. Bevriezing van de huidige objectieve subsidietabel

- a. Voortzetting van het huidige huur- en subsidiebeleid, echter met een gelijktijdige bevriezing van de huidige objectieve subsidietabellen totdat de woningen ten gevolge van de stijgende bouwkosten door de tabel zijn heengestroomd. Daarna kan een dynamische kostprijshuurberekening automatisch plaatsvinden.
- b. Bij de veronderstelde bouwkostenstijging van 6% per jaar houdt sub a in dat de objectieve subsidietabellen na 5 à 6 jaar zijn uitgewerkt; de huur dient dan op een niveau van 7% van de stichtingskosten te liggen.
- c. Op grond van sub b zal de huur van de nieuwste woningwetwoningen, ten opzichte van het huidige huurniveau van nieuwe woningwetwoningen (5,3%), de eerstkomende vijf jaar ca. 5% extra per jaar stijgen. De huren van eenmaal gebouwde woningen worden conform het huidige huurbeleid met 6% per jaar verhoogd.

5. Invoering van de "volkshuisvestingsprijs"

- a. Invoering van een dynamische exploitatielastencalculatie per 1 januari 1974.
- b. Het verschil tussen deze dynamische exploitatielastencalculatie en de huidige kostprijscalculatie wordt overbrugd door renteloze leningen.
- c. Invoering van een volkshuisvestingsprijs (vraaghuurprijs) per 1 januari 1974, waarbij het verschil tussen deze prijs en de dynamische exploitatielasten wordt overbrugd door een objectieve subsidiëring.
- d. Aangenomen is dat huurverhogingen overeenkomend met 6%, berekend over de dynamische exploitatielasten, mogelijk zijn, d.w.z. een stijging van de vraaghuren met 8,8%, dalend tot ruim 4% voor woningen ouder dan tien jaar. Bij deze veronderstelling is het mogelijk de verleende objectieve subsidies telkens in tien jaar af te breken, zonder dat de exploitatie nadelig wordt beïnvloed.