

De hardnekkigheid van objectsubsidiering in de volkshuisvesting

PROF. DR. IR. H. PRIEMUS*

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer moet een substantiële bijdrage leveren aan de bezuinigingen. Daardoor staan zowel de individuele huursubsidie als de objectsubsidies in de volkshuisvesting onder druk. In dit artikel onderzoekt de auteur in hoeverre objectsubsidies er toe bijdragen om nieuwe huurwoningen voor bevolkingsgroepen met lage inkomens betaalbaar te maken, en schommelingen in rente en grondkosten te neutraliseren. Tevens gaat hij in op de ontwikkeling van het budgettaire beslag van de objectsubsidies. Vooral vanwege de internationale rentestijging is de omvang van de objectsubsidies in de afgelopen jaren sterk gestegen. Dit mag volgens de auteur echter niet tot het afschaffen van deze subsidievorm leiden. Naar zijn mening zal objectsubsidiering ook in de komende jaren een strategische rol moeten blijven spelen om een geleidelijke ontwikkeling van het bouwvolume van nieuwe woningen te waarborgen.

De bezuinigingsstrijd van volkshuisvesting op twee fronten

Blijkens persberichten is de strijd om de volkshuisvestingsubsidies weer ontbrand. Minister Ruding heeft het hierover rechtstreeks met staatssecretaris Brokx aan de stok. Ook is een heroverwegingsgroep aan het werk gezet met de opdracht in de loop van 1985 met voorstellen te komen op welke wijze het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een substantiële bijdrage kan leveren aan de door de regering nagestreefde bezuinigingen.

Het eerste front is de strijd om de individuele huursubsidie (IHS). De pijlen van Ruding lijken zich vooral hierop te richten. In *ESB* van 28 november 1984 heeft Drees de individuele huursubsidie gekritiseerd op een wijze die men in kringen van economen en bestuurskundigen wel vaker kan beluisteren 1). Men beschouwt individuele huursubsidie in feite als een instrument van inkomensbeleid en verklaart vervolgens dat dit instrument als zodanig niet ideaal is. Deze benadering is onjuist: individuele huursubsidie moet, bij voorkeur samen met objectsubsidies, worden beschouwd en beoordeeld als een instrument van volkshuisvestingsbeleid 2).

Juist nu de behandeling van de Wet op de individuele huursubsidie, die zekerheid moet bieden aan de huurders, gaande is, komt een politieke discussie over nieuwe bezuinigingen op de IHS wel bijzonder ongelegen. Naar de effecten van de nog maar net doorgevoerde bezuinigingen op de IHS is nog geen enkel onderzoek verricht. De algemene indruk is dat de gevolgen voor vele huurders en woningzoekenden schrijnend zijn geweest en dat verhuurders die dure huurwoningen verhuren, door de verlaging van de maximum IHS-grens in exploitatieproblemen zijn geraakt. In dit licht is het entameren van nieuwe bezuinigingen een zeer hachelijke zaak, niet alleen voor huurders en verhuurders, maar ook voor de bouwnijverheid. Ruim de helft van de nieuwe huurwoningen wordt bewoond door bewoners die IHS ontvangen. Als de IHS verder wordt verlaagd, zal dat tot nog meer

vraaguitval op de nieuwbouwmarkt van huurwoningen leiden, en dus tot een versnelde daling van de nieuwbouw en de bouwwerkgelegenheid. Dat zou niet alleen schadelijk zijn voor de volkshuisvesting, maar ook voor het proces van economisch herstel.

Het tweede bezuinigingsfront is dat van de objectsubsidiering. De redenering lijkt plausibel. Was niet de hoofdfunctie van objectsubsidies het mobiliseren van aanbod? En is de noodzaak van een dergelijke mobilisatie niet achterhaald in een situatie van overcapaciteit op de bouwmarkt? Voordat deze redenering kritiekloos wordt omarmd, lijkt het nuttig om de feitelijke functie van objectsubsidiering nader te analyseren. Daartoe gaan we in dit artikel achtereenvolgens in op een tweetal functies van de objectsubsidiering. Eerst wordt nagegaan in welke mate objectsubsidiering nieuwbouw van huurwoningen voor bepaalde doelgroepen betaalbaar maakt. Vervolgens bezien we de manier waarop objectsubsidies het effect van verschillen in rente en grondkosten op de woonkosten neutraliseert. Ten slotte bezien we de consequenties van deze functies voor het budgettaire beslag van objectsubsidies. Het artikel wordt besloten met enkele conclusies.

* Hoogleraar Volkshuisvesting aan de Technische Hogeschool Delft. Dit artikel is gebaseerd op de studie *Objectsubsidiering en huurbepaling* die is gepubliceerd door de Directie Onderzoek van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, Den Haag, 1984.

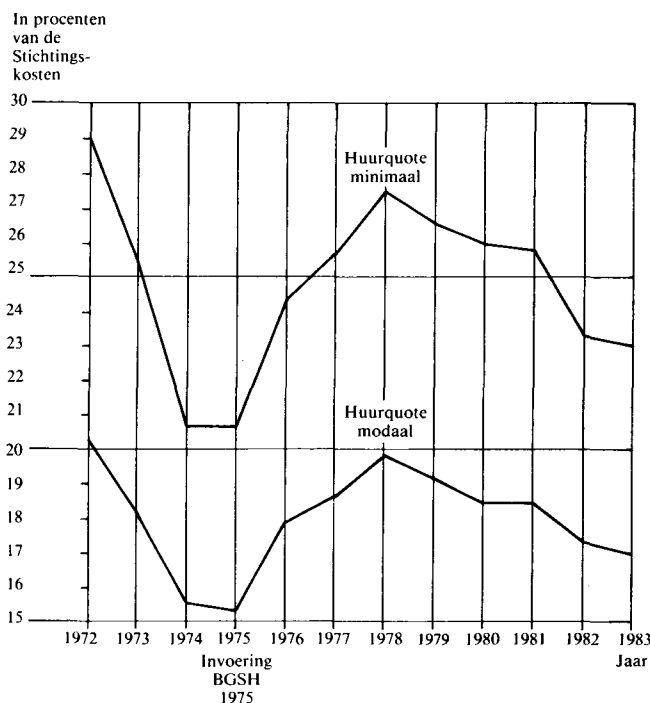
1) W. Drees, *Individuele huursubsidie*, *ESB*, 28 november 1984, blz. 1111.

2) H. Priemus, *Individuele huursubsidie en de gevaren van branchevervaging*, in: Fiscaal-Economisch Instituut, *Defiscalisering van inkomens-aanvullende uitkeringen?*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, april 1984, blz. 2-21.

Objectsubsidie en de betaalbaarheid van nieuwe huurwoningen

In tabel 1 is voor de periode 1972-1983 nagegaan of de toepassing van objectsubsidie in de woningwetsector ertoe heeft geleid dat er van een constante verhouding of geleidelijke ontwikkeling van de relatie tussen aanvangshuren en belastbaar inkomen kan worden gesproken. In figuur 1 is de gemiddelde huurquote ten opzichte van de aanvangshuur van woningwetwoningen voor huishoudens met een modaal resp. minimaal inkomen (excl. IHS) voor de periode 1972-1983 weergegeven.

Figuur 1. Gemiddelde huurquote t.o.v. woningwetwoningen voor huishoudens met een modaal resp. minimaal inkomen (exclusief IHS), 1972-1983



Tabel 1. De relatie tussen de gemiddelde aanvangshuur a) van woningwetwoningen en het belastbaar modaal resp. minimum inkomen, 1972-1983.

| | Gemiddelde aanvangshuur woningwetwoning | | Belastbaar inkomen incl. vakantietoeslag | | Huurquote in nieuwe woningwetwoning (excl. IHS) | |
|------|---|------------------|--|--------------------------|---|--------------------------|
| | in gld per maand | in gld. per jaar | modaal in gld. per jaar | minimum in gld. per jaar | in procenten van modaal | in procenten van minimum |
| 1972 | 213,81 | 2.565,72 | 12.736 | 8.858 | 20,2 | 29,0 |
| 1973 | 217,48 | 2.609,76 | 14.415 | 10.263 | 18,1 | 25,4 |
| 1974 | 206,01 | 2.472,12 | 16.020 | 11.965 | 15,4 | 20,7 |
| 1975 | 241,04 | 2.892,48 | 18.955 | 13.962 | 15,3 | 20,7 |
| 1976 | 316,28 | 3.795,36 | 21.140 | 15.577 | 18,0 | 24,4 |
| 1977 | 358,63 | 4.303,56 | 23.084 | 16.614 | 18,6 | 25,9 |
| 1978 | 408,35 | 4.900,20 | 24.641 | 17.767 | 19,9 | 27,6 |
| 1979 | 416,04 | 4.992,48 | 25.940 | 18.650 | 19,2 | 26,7 |
| 1980 | 425,00 | 5.100,00 | 27.600 | 19.610 | 18,5 | 26,0 |
| 1981 | 438,00 | 5.256,00 | 28.485 | 20.255 | 18,5 | 25,9 |
| 1982 | 418,00 | 5.016,00 | 29.025 | 21.560 | 17,3 | 23,3 |
| 1983 | 415,00 | 4.980,00 | 29.460 | 21.660 | 16,9 | 23,0 |

a) In beginsel gelden de gunningshuren voor het moment dat de woningen worden opgeleverd, d.i. gemiddeld een jaar na de gunningsdatum. De definitieve aanvangshuren zijn, m.n. door meerwerk, risicooverrekening e.d., meestal hoger, soms zelfs veel hoger dan de gunningshuren. Met het oog hierop zijn de gunningshuren vergeleken met de inkomens in hetzelfde jaar. Dit geeft geen problemen als de inkomens tussen gunning en oplevering ongeveer even snel stijgen als het procentuele verschil tussen gunningshuur en definitieve aanvangshuur bedraagt. Het zou uiteraard de voorkeur verdienen om de inkomens in het jaar van oplevering te vergelijken met de definitief vastgestelde aanvangshuren. Omdat deze laatste huren niet bekend zijn, was dit laatste niet mogelijk.

Tabel 1 en figuur 1 geven dus een overzicht van de ontwikkeling van de betaalbaarheid van nieuwe woningwetwoningen in de genoemde periode. Ten opzichte van het modale inkomen was de huurquote in 1972 meer dan 20%. In die periode maakte men zich grote zorgen over de leegstand in nieuwe huurwoningen. Deze groeiende leegstand was het gevolg van de combinatie van een hoge vraaghuur en een omvangrijk bouwprogramma. Met het aantreden van het kabinet-Den Uyl zette een scherpe daling van de nieuwbouwhuur in tot ruim 15% in 1974 en 1975. Men kan stellen dat in die jaren het beginsel van de volkshuisvestingsprijs grosso modo in praktijk is gebracht: gemiddeld genomen kon men toen met een modaal inkomen zonder IHS een nieuwe woningwetwoning bewonen.

Direct na het formuleren van de „volkshuisvestingsprijs” als beleidsbeginsel, kwam de realisering van dit beginsel in gevaar. In 1976, na de introductie van de Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen (BGSB) 1975, bleek de aanvangshuur toe te nemen tot 18%. In die zelfde periode werd het verschil tussen gunningshuur en definitieve huur minder groot. Daarna zette, door de snel stijgende aanvangshuren, een geleidelijke toename van de huurquote in tot een voorlopige top van bijna 20% in 1978. Na dat jaar begint de stijging van de nieuwbouwhuren af te zwakken om na 1981 zelfs in een daling om te slaan. Hoewel ook de inkomensontwikkeling in deze periode stagneert, daalt de huurquote sinds 1978 gestaag tot 18,5% in 1981 en 16,9% in 1983.

Thans worden de vraaghuurpercentages opgetrokken om deze daling van nieuwbouwhuren tegen te gaan. Dalende huren van nieuwe woningen dreigen immers op termijn een nog moeilijker voorstelbare dynamiek teweeg te brengen in de voorraad via het huurharmonisatiemechanisme. Overigens bedenke men dat de huurontwikkeling van nieuwe woningwetwoningen in de periode 1972-1982 gepaard is gegaan met een stelselmatige daling van de gemiddelde grootte van deze woningen, uitgedrukt in verblijfs-eenheden: van 4,5 in 1972 via 4,1 à 4,2 in 1977-1979 tot 3,9 in 1980 en 1981, 3,7 in 1982 en 3,5 in 1983. Ondanks deze verkleining van nieuwe woningen is sinds 1976 het beginsel van de volkshuisvestingsprijs verloren gegaan en als beleidsbeginsel vervolgens overboord gezet.

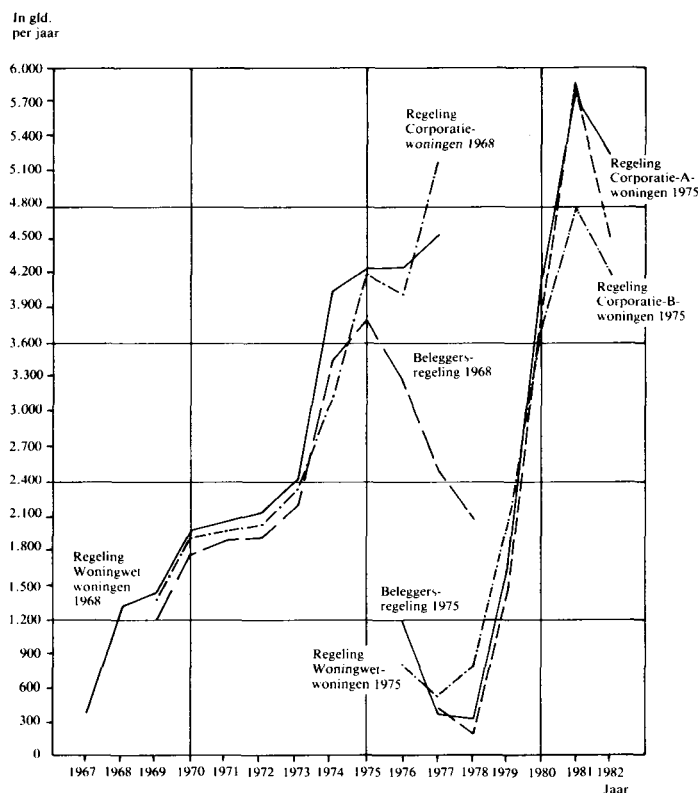
De huurquote van bewoners met een minimuminkomen ten opzichte van de gemiddelde huur van nieuwe woningwetwoningen (excl. IHS) loopt blijkens tabel 1 parallel aan de ontwikkeling van de huurquote van huishoudens met een modaal inkomen. Het verschil bedraagt de laatste jaren ongeveer 6 procentpunt. In de jaren 1974 en 1975 was het verschil het kleinst: 5,4 procentpunt. In 1972 bedroeg het verschil nog 8,8 procentpunt. Na 1973 is er dus een verkleining opgetreden in de verschillen in lasten voor bewoners met modale en minimale inkomens in de nieuwbouw die na 1975 weer gedeeltelijk is tenietgedaan. Figuur 1 laat zien dat de vraaghuurontwikkeling sinds 1975 allesbehalve continu is geweest. Toen de koopsector aantrok, werden de nieuwbouwhuren in de woningwetsector steeds minder betaalbaar. Toen na 1978 de huursector moest worden gestimuleerd, verbeterde de betaalbaarheid enigszins, maar het niveau van de volkshuisvestingsprijs werd niet meer bereikt. De stijging van de objectsubsidies sinds 1978 is niet alleen benut om het effect van een stijgende kostprijs huur te neutraliseren, maar ook om de vraaghuur in relatie tot de inkomensontwikkeling te drukken en de bouw van huurwoningen door beleggers te stimuleren.

Geconcludeerd kan worden dat objectsubsidies in belangrijke mate hebben bijgedragen aan het financieel bereikbaar maken van nieuwbouwwoningen voor brede lagen van de bevolking, maar dat op dit punt de precieze doelstelling onduidelijk is en dat er niet onbelangrijke schommelingen optreden in de verhouding tussen nieuwbouwhuren en modaal inkomen.

Objectsubsidie en de neutralisering van verschillen in rente en grondkosten

Objectsubsidie heeft in samenhang met het voorgaande, nog een belangrijke functie: het veiligstellen van een bepaalde noodzakelijk geachte kwaliteit en het bereiken van een bepaald gewenst woningbouwvolume door neutralisering van het effect van verschillen in rente en grondkosten van nieuwbouw op de

Figuur 2. Gemiddelde aanvangsbijdrage per woningcategorie, alleen „gewone” woningen, 1967-1982 (inclusief bejaardenwoningen)



woonkosten. Daardoor wordt een algemeen erkende doelstelling van volkshuisvestingsbeleid gediend: bevordering van een consistente relatie tussen kwaliteit en huurprijs.

Zoals bekend worden in de gesubsidieerde huursector de aanvangshuren bepaald aan de hand van de huurtabel van de BGS 1975. Het verschil tussen de dynamische-kostprijsuur en de vraaghuur wordt geheel overbrugd met een jaarlijkse bijdrage.

De hoogte van het dynamische-kostprijsuurpercentage is gerelateerd aan het rendement van staatsleningen. Het vraaghuurpercentage van woningen is gerelateerd aan de stichtingskosten en het aantal verblijfseenheden. Men kan dus zeggen dat de jaarlijkse bijdrage hoger is naarmate het dynamische-kostprijsuurpercentage hoger is.

Figuur 2 brengt de ontwikkeling van de gemiddelde bijdrage per woningcategorie over de periode 1967-1982 in beeld. Toen de BGS 1975 werd ingevoerd (de eerste woningen die op voet van deze regeling werden gesubsidieerd, werden in 1976 opgeleverd) betekende dit een spectaculaire daling van objectsubsidies in het eerste exploitatiejaar in vergelijking met woningen die op voet van de regeling van 1968 waren gesubsidieerd. De laagste aanvangssubsidies werden in 1978 bereikt. Daarna begon de dynamische-kostprijsuur sterk te stijgen. In de woningwetsector steeg de gemiddelde bijdrage in het eerste jaar tussen 1978 en 1981 drastisch. De stijging tussen 1978 en 1981 komt neer op ruim een verzesvoudiging van het gemiddelde. Na 1981 treedt eindelijk een lichte daling (-12%) op.

Een soortgelijke ontwikkeling zien we ook in de corporatie-A- en -B-sector. Bij de corporatie-A-woningen is het rente-écart in de bijdrage verwerkt; dit verklaart de relatief hoge subsidielast vergeleken met de woningwetsector. Het bijdragepercentage was in 1981 zelfs hoger dan het huurpercentage.

De hoogste jaarlijkse bijdragen komen we sinds 1980 tegen in de beleggersfeer. De met de stichtingskosten oplappende huurpercentages verhinderen niet dat in absolute bedragen de bijdragen per jaar niet meer dan f. 1.000 per jaar hoger zijn dan in de woningwetsector. De stijging tussen 1978 en 1981 komt hier zelfs neer op een verzesvoudiging. De gedachte die men in 1978 nog kon koesteren dat men dank zij de dynamische-kostprijscalculatie wel kan volstaan met zeer bescheiden objectsubsidies is in de daaropvolgende jaren door de realiteit doorkruist. Ook hier zien we een lichte daling van de bedragen tussen 1981 en 1982, maar de bijdragen blijven op een hoog niveau. Ook in de non-profitsector daalt de gemiddelde bijdrage sinds 1981 (in een relatief snel tempo). Deze sector blijkt vergelijkbaar met de korporatie-sectoren wat de hoogte en de ontwikkeling van de gemiddelde betreft.

Vóór 1980 gingen de hoogste bijdragen naar de woningwetsector. Sinds 1980 ontvangt deze sector gemiddeld de laagste bijdragen. Vooral in 1982 is de hoge gemiddelde bijdrage voor beleggerswoningen opvallend. Het verlangen van de overheid om het

Tabel 2. Gemiddelde bijdragen en gemiddelde aanvangshuren in procenten van de stichtingskosten van woningwetwoningen, excl. bejaardenwoningen, 1970-1982 a)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 oude regeling | 1976 nieuwe regeling | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|--------------------------|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Gemiddelde bijdrage | 4,88 | 4,30 | 4,13 | 4,36 | 6,46 | 6,22 | 6,05 | 0,98 | 0,56 | 0,79 | 2,00 | 3,38 | 4,21 | 3,93 |
| Gemiddelde aanvangshuur | 5,04 | 5,37 | 5,12 | 4,91 | 4,12 | 4,45 | 4,79 | 5,19 | 5,15 | 5,22 | 4,81 | 4,58 | 4,64 | 4,61 |

a) Vóór 1976 volgens regeling 1968; vanaf 1977 volgens regeling 1975.

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Tabel 3. Gemiddelde aanvangsbijdragen en gemiddelde aanvangshuren in procenten van de stichtingskosten van premiecorporatiewoningen, excl. bejaardenwoningen, 1970-1982 a)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 oude regeling | 1976 nieuwe regeling | 1977 | 1978 | 1979 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|--------------------------|----------------------------|------|------|------|
| Gemiddelde bijdrage | 4,19 | 3,76 | 3,48 | 3,75 | 4,68 | 5,06 | 5,31 | — | 0,32 | 0,22 | 1,23 |
| Gemiddelde aanvangshuur | 6,51 | 6,70 | 6,48 | 6,31 | 6,40 | 6,54 | 6,20 | — | 5,70 | 5,45 | 5,62 |

| | 1980 | 1981 | 1982 |
|---------------------------|------|------|------|
| Corporatie-A-woningen | | | |
| - gemiddelde bijdrage | 3,35 | 4,62 | 3,92 |
| - gemiddelde aanvangshuur | 4,66 | 4,58 | 4,31 |
| Corporatie-B-woningen | | | |
| - gemiddelde bijdrage | 3,42 | 4,56 | 3,45 |
| - gemiddelde aanvangshuur | 5,56 | 5,09 | 5,00 |

a) Vóór 1976 volgens regeling 1968; vanaf 1977 volgens regeling 1975.

Tot 1980 geen onderscheid corporatie-A- en -B-woningen.

Bron: VROM.

Tabel 4. Gemiddelde aanvangsbijdragen en gemiddelde aanvangshuren in procenten van de stichtingskosten van beleggers- en non-profit huurwoningen, excl. bejaardenwoningen, excl. korporatiewoningen, 1970-1982 a)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 oude regeling | 1976 nieuwe regeling | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|--------------------------|----------------------------|------|------|------|------|
| Beleggers + non-profit | | | | | | | | | | | | |
| - gemiddelde bijdrage | 3,49 | 3,05 | 2,89 | 3,22 | 4,69 | 5,02 | 3,92 | 0,34 | 0,42 | 0,25 | 1,43 | 3,04 |
| - gemiddelde aanvangshuur | 7,02 | 7,21 | 6,93 | 6,80 | 6,37 | 6,40 | 7,40 | 5,90 | 5,28 | 5,49 | 5,41 | 5,28 |

| | 1981 | 1982 |
|---------------------------|------|------|
| Beleggers | | |
| - gemiddelde bijdrage | 4,08 | 3,57 |
| - gemiddelde aanvangshuur | 5,26 | 5,27 |
| Non-profit | | |
| - gemiddelde bijdrage | 4,69 | 3,58 |
| - gemiddelde aanvangshuur | 4,98 | 5,11 |

a) Vóór 1976 volgens regeling 1968; vanaf 1977 volgens regeling 1975.
Bron: VROM.

aandeel van de beleggers in de nieuwbouw te verhogen eist budgettair een niet geringe tol.

In de tabellen 2, 3 en 4 worden voor verschillende woningcategorïen de gemiddelde aanvangsbijdrage en aanvangshuur gegeven, uitgedrukt in procenten van de stichtingskosten. In de woningwetsector blijkt het huurpercentage tussen 1978 en 1980 te zijn gedaald van 5,22 naar 4,58. Sindsdien is er een stabilisatie met een lichte neiging tot stijgen (de gegevens dateren uit de periode vóór de optrekking van de huurpercentages in de huurtabel). In 1981 was de jaarlijkse bijdrage bijna even hoog als de aanvangshuur, welke verhouding ook ongeveer gold vóór de invoering van de dynamische-kostprijscalculatie. In de corporatie-A-sector daalt het huurpercentage al sinds 1980. Het ligt in 1982 duidelijk lager dan in de woningwetsector. Het aandeel woningen tot en met 3½ verblijfseenheden is in 1982 in beide sectoren nagenoeg even hoog. Het verschil in huurpercentage kan dus niet worden verklaard uit een verschil in het aandeel van kleine woningen. De huurpercentages in de corporatie-B-sector zijn duidelijk hoger dan in de corporatie-A-sector. Tot en met 1980 ligt het gemiddelde op of boven 5,5%; in de laatste twee jaar was het gemiddelde ongeveer 5,0%. De hoogste huurpercentages treffen we aan in de beleggingssector: gemiddeld 5,3% en nauwelijks lager dan in 1978 en 1979 (5,4 à 5,5%). De gemiddelde bijdrage liep tussen 1978 en 1981 zeer sterk op en lag in procenten slechts weinig lager dan het gemiddelde in de woningwetsector.

In een tijd van gestaag stijgende stichtingskosten en een snel toenemende rente is een gigantische stijging van jaarlijkse bijdragen nodig om een geleidelijke ontwikkeling van de aanvangshuren te realiseren. Doordat in deze dure jaren relatief veel gesubsidieerde huurwoningen zijn geproduceerd en de objectsubsidies de eerste tientallen jaren zullen stijgen zullen deze in aantal toenemende jaargangen een sterk opwaartse druk uitoefenen op het objectsubsidiebudget. Pas sinds 1981 is het tij enigszins gekeerd door het gecombineerde effect van beperking van de wo-

ninggrootte, daling van stichtingskosten en een dalende rente. De tabellen illustreren dat deze ontwikkeling, die een grote aanslag op overheidsmiddelen inhoudt, allerm minst beperkt blijft tot de woningwetsector en de corporatie-A-sector. Ook de bijdragen voor beleggerswoningen, corporatie-B- en non-profitwoningen, zijn tot grote hoogte gestegen. Bij de particulier gefinancierde woningen speelt een rol dat hier een hoger rendement wordt toegestaan dan het rendement dat voor woningwetwoningen geldt.

Samenvattend kan het volgende worden vastgesteld. De jaarlijkse bijdragen zijn zowel in gulden als in procenten van de stichtingskosten tussen 1978 en 1981 in alle woningcategorïen sterk gestegen. Hierbij speelt de ontwikkeling van de rente (vooral de reële rente) een hoofdrol: in de dynamische-kostprijs-huur werkte de gestegen rente sterk door, in de vraaghuur niet of nauwelijks. Doordat de subsidieregelingen voor beleggers tussentijds werden verbeterd, namen de bijdragen aan beleggers na 1979 sneller toe dan in de woningwetsector.

Zowel uit de ontwikkeling van de subsidies als uit het grotere marktaandeel van de premiehuursector na 1979 valt het effect af te lezen van het stimulerende overheidsbeleid, dat probeerde compensatie voor de ingestorte koopmarkt te bieden. Dit beleid is ten koste van niet-geringe overheidsmiddelen succesvol geweest. Na 1981 nemen in alle categorieën de jaarlijkse bijdragen af. Het is sindsdien duidelijk dat de hoogste bijdrage, in gulden per jaar, wordt verleend aan de beleggers. In 1982 kost een beleggerswoning jaarlijks gemiddeld ongeveer een kwart meer dan een woningwetwoning. Het is thans voor de overheid (afgezien van de individuele huursubsidiëring) goedkoper om een woningwetwoning, een corporatie-A- of een non-profitwoning te subsidiëren dan een beleggerswoning.

In tabel 5 wordt voor de periode 1972-1983 een overzicht gegeven van de ontwikkeling van hypotheekrente, het rendement op staatsleningen, het rendement van de dynamische kostprijs, de dynamische-kostprijs-huur en de rente op de kapitaalmarkt (no-

Tabel 5. Kapitaalmarkt en dynamische kostprijs, 1972-1983

| Jaar | Hypotheekrente woningen in procenten | Rendement staats- leningen 8-15 jaar in procenten | Rendement dynamische kostprijs in procenten | Dynamische kostprijs gewone woningen in procenten | Nominale rente | Reële rente a) |
|------|---|---|--|---|----------------|----------------|
| 1972 | 7,94 | 6,98 | - | - | 8,4 | 0,6 |
| 1973 | 8,01 | 7,86 | - | - | 8,9 | 0,9 |
| 1974 | 9,72 | 9,77 | - | - | 11,2 | 1,6 |
| 1975 | 9,31 | 8,60 | 8,79 | 5,88 | 9,9 | 0,3 |
| 1976 | 8,76 | 8,80 | 9,05 | 6,07 | 9,4 | 0,6 |
| 1977 | 8,68 | 7,93 | 8,13 | 7,73 | 8,9 | 2,5 |
| 1978 | 8,29 | 7,74 | 7,80 | 5,88 | 8,6 | 4,5 |
| 1979 | 9,10 | 8,84 | 8,79 | 6,78 | 9,6 | 5,4 |
| 1980 | 10,13 | 10,17 | 10,26 | 7,91 | 11,4 | 4,9 |
| 1981 | 10,92 | 11,56 | 11,64 | 9,04 | 12,7 | 6,0 |
| 1982 | 9,96 | 9,93 | 10,59 | 8,18 | 11,1 | 5,2 |
| 1983 | 8,33 | 8,24 | 8,58 | 6,48 | 9,1 | 6,3 b) |

Bron: CBS; VROM, Kerngegevens VROM 1984, Den Haag, tabel 11. Kapitaalmarktrente: jaarverslagen De Nederlandsche Bank.

a) Reële rente = nominale rente minus prijsstijging van de gezinsconsumptie.

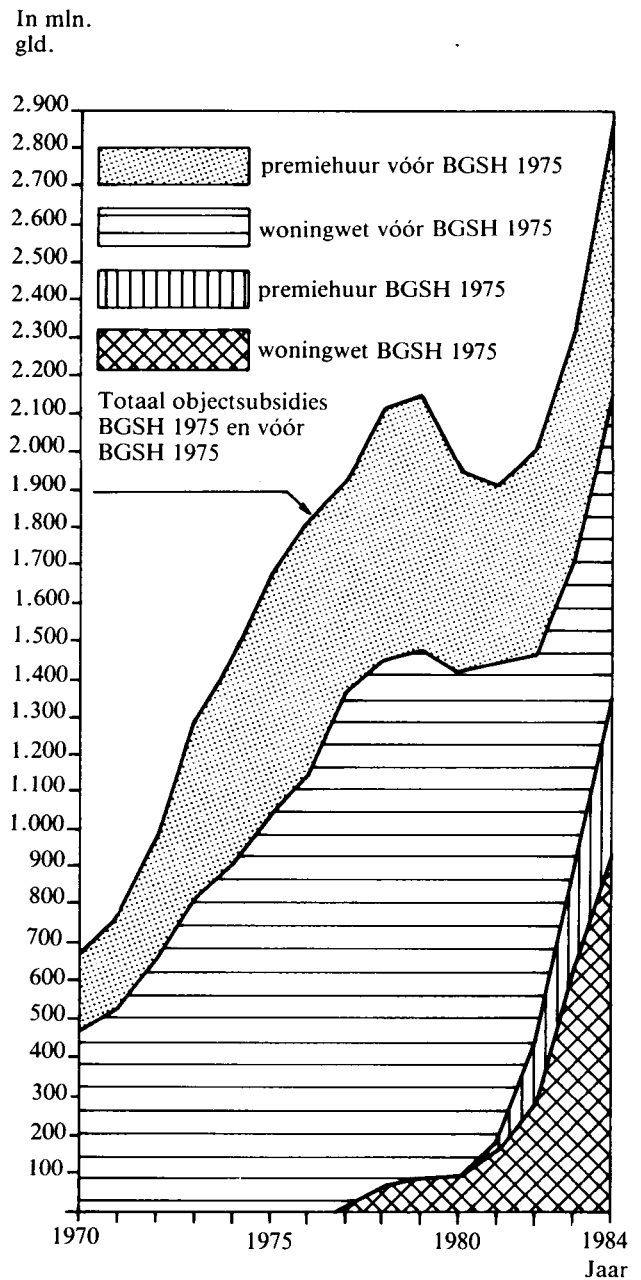
b) Voorlopige opgave.

minaal en reëel). Wij treffen in deze tabel goeddeels de verklaring aan voor de hiervoor gesignaleerde verschijnselen. Toen de dynamische-kostprijscalculatie werd ingevoerd (1975) was de reële rente zeer laag (minder dan 1%). De dynamische-kostprijs-huur was nog geen 6%: de objectsubsidielast kon in het eerste jaar zeer bescheiden blijven. beleggers hadden toch al weinig subsidies te verwachten op voet van de huurtabel met de toen nog ver oplopende vraaghuurpercentages. Hoewel de hypotheekrente zeker niet laag was, was de periode 1975-1978 de hausse-tijd voor de koopsector. Toen de hypotheekrente na 1978 ging oplopen en de inkomensperspectieven verslechterden, viel de koopsector ver terug. De dynamische-kostprijs-huur liep op tussen 1975 en 1977, was laag in 1978 en nam sindsdien snel toe tot ruim 9% in 1981. Doordat de veronderstellingen met betrekking tot toekomstige huurtrends steeds neerwaarts werden bijgesteld, moest de dynamische-kostprijs-huur in het eerste exploitatiejaar worden opgetrokken. De reële rente bereikte ongekende waarden van 4,5 tot 5,4%. De vraaguitval die de koopsector teisterde, werd in de huursector voorkomen door de verzwaaring van de subsidielast, vooral in de premiehuursector. Sinds 1981 zien de budgettaire perspectieven voor de overheid m.b.t. nieuw toe te voegen woningen er wat gunstiger uit door de daling van de reële rente, de daling van de dynamische kostprijs en de inmiddels ingezette daling van de stichtingskosten. De objectsubsidies voor nieuwe woningen worden nu aan twee kanten aangepakt: de daling van de dynamische-kostprijs-huur en het optrekken van de vraaghuurpercentages.

In de beschouwde periode is heel duidelijk de grote betekenis van de objectsubsidiering gebleken. In vergaande mate heeft dit instrument als buffer gefungeerd, te vergelijken met een rentesubsidie, die de aanvangshuren van nieuwe gesubsidieerde woningen vrijwaarde tegen de gevolgen van de hoge nominale en reële rente. De objectsubsidies zijn duidelijk getimed en gericht: de huursector werd gestimuleerd toen het bouwprogramma gevaar liep door het wegvallen van de koopsector. In 1981 was er op dit punt zelfs van een (wellicht bewust nagestreefde) „overcorrectie” sprake. Bovendien is sinds 1980 de objectsubsidiering sterk gericht op de stimulering van beleggersinitiatieven en initiatieven in de overige premiehuursectoren. De objectsubsidiering heeft met name in de laatste jaren de kapitaalvoorziening positief beïnvloed.

Zonder objectsubsidies zou na 1978 de nieuwbouw sterker zijn teruggevallen dan in feite is gebeurd. Toch is deze daling van de nieuwbouw niet voorgoed afgewend. De objectsubsidielast staat onder grote druk, de dynamische-kostprijs-huur blijft voorlopig hoog, een structureel herstel van de koopsector is niet te verwachten, de stichtingskostendaling is markant, maar kan niet ongelimiteerd doorzetten. Nu zich in de duurdere huursectoren op de nieuwbouwmarkt verzadigingsverschijnselen voordoen en de vraag naar nieuwbouw in het algemeen zwak blijft, moet voor de komende jaren, op grond van budgettaire overwegingen bij zowel overheid als bewoners en op grond van een toenemende kans op leegstand in de voorraad, een daling worden verwacht van de gesubsidieerde nieuwbouw in de huursector. De object-

Figuur 3. Ontwikkeling van het budgettaire beslag van objectsubsidies, 1970-1984 (zie tabel 6) in prijzen van 1983



Tabel 6. Ontwikkeling van het budgettaire beslag van objectsubsidies vóór en na de BGS 1975, gespecificeerd naar woningwet- en premiehuurwoningen, 1970-1984 (in prijzen van 1983)

| Jaar | Vóór BGS 1975 | | | BGS 1975 | | | Totaal objectsubsidies | | |
|---------|---------------|------------|--------|-----------|------------|--------|------------------------|------------|--------|
| | woningwet | premiehuur | totaal | woningwet | premiehuur | totaal | woningwet | premiehuur | totaal |
| 1970 | 472 | 200 | 673 | - | - | - | 472 | 200 | 673 |
| 1971 | 525 | 240 | 765 | - | - | - | 525 | 240 | 765 |
| 1972 | 654 | 374 | 987 | - | - | - | 654 | 374 | 987 |
| 1973 | 808 | 480 | 1.288 | - | - | - | 808 | 480 | 1.288 |
| 1974 | 915 | 561 | 1.476 | - | - | - | 915 | 561 | 1.476 |
| 1975 | 1.040 | 645 | 1.686 | - | - | - | 1.040 | 645 | 1.686 |
| 1976 | 1.151 | 671 | 1.821 | - | - | - | 1.151 | 671 | 1.821 |
| 1977 | 1.295 | 617 | 1.912 | 21 | - | 21 | 1.317 | 617 | 1.933 |
| 1978 | 1.390 | 645 | 2.046 | 67 | 1 | 68 | 1.456 | 646 | 2.114 |
| 1979 | 1.393 | 661 | 2.055 | 89 | 3 | 92 | 1.482 | 665 | 2.146 |
| 1980 | 1.324 | 545 | 1.869 | 89 | 8 | 97 | 1.414 | 553 | 1.967 |
| 1981 | 1.286 | 459 | 1.745 | 164 | 28 | 193 | 1.449 | 487 | 1.937 |
| 1982 a) | 1.176 | 400 | 1.576 | 295 | 152 | 447 | 1.471 | 553 | 2.023 |
| 1983 | 1.076 | 359 | 1.435 | 641 | 253 | 894 | 1.718 | 611 | 2.329 |
| 1984 b) | 1.187 | 323 | 1.509 | 950 | 396 | 1.346 | 2.136 | 719 | 2.856 |

a) Het geïndexeerde gereduceerde totaalbedrag uit begroting 1981 is: 1.949.

b) Voor dit jaar is een index aangenomen van 103 (op grond van een verwachte prijsstijging van 3%).

subsidiering kan ook in de komende jaren een strategische rol vervullen door te bevorderen dat de verwachte inkrimping zo geleidelijk en verantwoord mogelijk zal plaatsvinden.

Budgettair beslag van objectsubsidies (1970-1984)

In tabel 6 en figuur 3 wordt een overzicht gegeven van het budgettair beslag van objectsubsidies (in prijzen van 1983), gebaseerd op de BGSH 1975, resp. oudere regelingen. In de jaren 1978 en 1979 bereikte het beslag van objectsubsidies op voet van regelingen vóór 1975 een top (ruim f. 2 mrd.). Daarna heeft het optrekken van huren in de voorraad geleid tot een reële daling van deze objectsubsidies in de voorraad. Nominaal bleef deze last ongeveer gelijk: het tempo waarin de objectsubsidies worden afgebroken, is dus allerminst adembenemend. Dit houdt verband met de groei van objectsubsidies in de voorraad ten gevolge van woningverbeteringsingrepen en de renteconversies (na 10 jaar) van nog uitstaande leningen in de voorraad.

Tot en met 1980 was het aandeel van de objectsubsidies op voet van de BGSH 1975 bescheiden. Daarbinnen was het aandeel van premiehuurwoningen verwaarloosbaar klein. Na 1980 zien we een ware explosie van objectsubsidies volgens de BGSH 1975. In 1980 vormden deze „nieuwe” objectsubsidies 5% van alle objectsubsidies; dit aandeel stijgt via 10% in 1981, 22% in 1982 en 38% in 1983 tot 47% in 1984. In 1985 zal het aandeel van de „nieuwe” objectsubsidies groter zijn dan dat van de oude objectsubsidies. Het aandeel van de premiehuursector in de BGSH 1975-subsidies is in de periode 1981-1984 in een duizelingwekkend tempo gestegen. Een terugval van dit aandeel ligt nu in de lijn der verwachting.

De geschetste ontwikkelingen zijn te verklaren uit beleidsdoelen en marktontwikkelingen: terwijl er na 1980 in de voorraad sterk is geharmoniseerd, er vele gesubsidieerde verbeteringen plaatsvonden en de huurtrend relatief hoog bleef, werd in de nieuwbouw alles op alles gezet om door het stimuleren van de huursector de terugval van de koopsector te compenseren. Dit beleid is met een grote aanslag op het VROM-budget gepaard gegaan.

Volgens een recente studie van het EIB zou het budgettair beslag op objectsubsidies in de komende jaren sterk dalen 3). Men realiseert zich echter dat de basisvariant van deze prognose gebaseerd is op zeer ongeloofwaardige veronderstellingen, zoals nominaal gelijkblijvende inkomens en stichtingskosten tot het jaar 2000, een rente van 7,5% tot dat jaar en een jaarlijkse huurtrend van 4% 4).

De objectsubsidie-uitgaven op grond van regelingen vóór de BGSH 1975 blijven sinds 1978 nominaal gelijk, ondanks de huurverhogingen in de voorraad. Niets wijst erop dat de oorzaken van dit verschijnsel (woningverbetering, renteconversies) in de komende jaren aan betekenis inboeten. Voor de komende jaren zal dus rekening moeten worden gehouden met omvangrijke objectsubsidie-uitgaven. Het zal een hele opgave zijn om het stijgingstempo van deze uitgavenpost terug te brengen tot het tempo waarin het algemene VROM-budget zich zal ontwikkelen. Alleen wanneer de rente op de kapitaalmarkt zou dalen, zouden er gunstiger perspectieven opdoemen.

Conclusie

Sinds het begin van de jaren zeventig hebben objectsubsidies eraan bijgedragen dat nieuwe huurwoningen financieel bereikbaar waren voor brede lagen van de bevolking. Daarbij traden opmerkelijke schommelingen op. Toen de koopsector aantrok (1975-1978) steeg de huurquote in nieuwbouw voor bewoners met een modaal inkomen. Toen de nieuwbouw van huurwoningen moest worden gestimuleerd na de sterke terugval van de koopsector, daalde deze huurquote weer. Er is kennelijk een nauwe relatie tussen het woningbouwbeleid en het huur- en subsidiebeleid. Als voor de komende jaren wordt gestreefd naar een geleidelijke ontwikkeling van het bouwvolume van nieuwe woningen, zowel in de koop- als de huursector, is een zeer geleidelijke ontwikkeling van vraaghuuren t.o.v. het inkomen alleszins geïndiceerd.

De belangrijkste functie van objectsubsidiering is thans niet het zonder meer stimuleren van de bouwproductie, maar het stabiliseren daarvan door het neutraliseren resp. het sterk dempen van de gevolgen van rentefluctuaties en verschillen in grondkosten. Aangezien vooral de rentevoet niet door de Nederlandse regering wordt bepaald, zijn de uitgaven aan objectsubsidies moeilijk te beheersen. Het gevoerde volkshuisvestingsbeleid is gericht op het stabiliseren van de bouwproductie; dan zal men een moeilijk beheersbaar objectsubsidiebudget op de koop moeten toenemen. Als men het objectsubsidiebudget strikt wil beheersen, is de kans op sterke schommelingen in het bouwvolume groot. De objectsubsidieverplichtingen in de voorraad zijn door de dynamische-kostprijscalculatie, gesubsidieerde woningverbeteringen en renteconversies omvangrijk. Het afschaffen van objectsubsidies is een wereldvreemde gedachte. Als de rente zich stabiliseert of zelfs daalt en als het nieuwbouwvolume geleidelijk afneemt, kan een stabilisatie of een geleidelijke daling van de uitgaven aan objectsubsidie worden verwacht. Ook in die situatie kan objectsubsidiering een strategische rol blijven vervullen.

H. Priemus

3) J.B.S. Conijn e.a. (red.), *De volkshuisvesting in een stagnerende economie*, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam, maart 1984.

4) In mijn publikatie *Objectsubsidiering en huurbepaling* worden op dit punt twee fouten gemaakt. Abusievelijk wordt een rente van 2% genoemd i.p.v. 7,5% (2% is de inflatie die wordt aangehouden) en gemeld wordt (ten onrechte) dat het EIB geen aandacht zou besteden aan lopende verplichtingen van het rijk in de sfeer van de objectsubsidiering. Zie H. Priemus, *Objectsubsidiering en huurbepaling*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 1984.
