

**V59
1987**

Voorstudies en
achtergronden

Ordening en sturing in het volkshuis- vestingsbeleid

W.G.M. Salet
met medewerking van P. Haighton

Salet, W.G.M

Ordering en sturing in het volkshuisvestingsbeleid /
W.G.M. Salet : met medew. van P. Haighton. -
's-Gravenhage : Staatsuitgeverij, - (Vorstudies en
achtergronden / **Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid. ISSN 0169-6688 : V59**)

Met reg.

ISBN 90-12-05664-0

SISO 314 UDC 351.778.5(492)

Trefw.: volkshuisvesting : Nederland : beleid.

Woord vooraf

De voorliggende studie is uitgevoerd in het kader van een WRR-project waarin de juridische en bestuurlijke marges voor het overheidsbeleid worden onderzocht. Een van de centrale problemen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, is dat de overheid vaak in het maatschappelijke verkeer ingrijpt, zonder zich vooraf rekenschap te geven van de normen die op het desbetreffende beleidsterrein de verhouding tussen de publieke sfeer en de particuliere sfeer en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen bepalen. De onmiddellijke gerichtheid op de beleidsdoelenden en de daarvoor benodigde instrumenten heeft ertoe geleid dat de interveniërende staat zijn bemoeienis met het maatschappelijk leven naar reikwijdte en indringendheid kon versterken, terwijl de vraag naar de grenzen en mogelijkheden ervan zelden werd gesteld. Niet alleen heeft de doelmatigheid van het overheidsoptreden in enge zin daaronder te lijden, ook worden de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen – met inbegrip van de overheid – diffuus. De onzekerheid die hieruit voortvloeit, doet zich voor op alle beleidsgebieden waarop de overheid zich langdurig en intensief met het maatschappelijk verkeer heeft bemoeid. Een van die gebieden is het volkshuisvestingsbeleid.

In deze studie heeft drs. W.G.M. Salet met medewerking van P. Haighton, beiden stafmedewerker van de Raad, het naoorlogse beleid met betrekking tot huurwoningen onder de loupe genomen. Daarbij blijkt hoezeer het sturend beleid in de volkshuisvesting de aandacht voor de ordening van de woningmarkt en daarmee van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de op deze markt werkzame partijen heeft verdrongen, met alle consequenties van dien voor de duidelijkheid in de positie van de overheid en voor de bestendigheid en betrouwbaarheid van haar optreden. De auteur komt tot de conclusie dat een herijking van het beleid op dit terrein noodzakelijk is. Deze zal moeten beginnen met een herformulering van de ordenende principes ten aanzien van de onderscheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken overheden en marktpartijen. Eerst tegen de achtergrond van een dergelijk ordeningskader kan worden vastgesteld welke doelenden de overheid in haar positie *kan* nastreven en van welke middelen zij zich daarbij *mag* bedienen.

Aan het slot van de studie wordt een proeve gegeven van een mogelijk ordepolitiek kader, waarbinnen de verantwoordelijkheden van de overheid voor de volkshuisvesting tot hun recht kunnen komen. De Raad benadrukt dat deze proeve geen andere pretentie dan een exemplarische heeft. De concrete inrichting van het ordepolitieke kader is uiteindelijk een politieke keuze. Waar het op aankomt is dat de auteur laat zien dat het sturend optreden van de overheid niet vrij of vrijblijvend is, maar in overeenstemming moet zijn met bestendige beginselen die haar verantwoordelijkheden bepalen en ordenen.

Onder druk van de zogenoemde "grote operaties" en van de financieel-economische problemen ziet de overheid zich op tal van beleidsgebieden genoodzaakt tot een fundamentele herbezinning op haar verantwoordelijkheden. De in deze studie uitgewerkte benadering kan voor een dergelijke herbezinning aangrijpingspunten bieden. Om deze reden heeft de Raad besloten de studie te publiceren in de reeks "Voorstudies en achtergronden". Zoals gebruikelijk bij publikaties in deze reeks is de auteur verantwoordelijk voor de inhoud van de studie en voor de ingenomen standpunten.

Prof.dr. W. Albeda
voorzitter WRR

Prof.mr. L.A. Geelhoed
voorzitter WRR-projectgroep
Marges voor overheidsbeleid

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING: ORDENING EN STURING	7
2.	DE NAOORLOGSE ONTWIKKELING VAN HET HUUR- EN SUBSIDIEBELEID TOT 1972	13
3.	DE HUIDIGE STRUCTUUR VAN HET HUUR-, HET SUBSIDIE- EN HET FINANCIERINGSBELEID	18
3.1	Algemeen	18
3.2	Het huurbeleid	18
3.3	Het subsidiebeleid	22
3.4	Het financieringsbeleid	26
3.5	Afsluitende opmerkingen	28
4.	PROBLEMEN VAN DE HUURPRIJZENWETGEVING	31
4.1	Ordepolitieke vragen	31
4.2	Problemen van het directe sturingsbeleid	33
4.3	Problemen van de indirecte sturing	35
4.3.1	<i>De trendmatige huurverhoging</i>	35
4.3.2	<i>De huuraanpassingen</i>	39
4.3.3	<i>De harmonisatiegrenzen</i>	45
5.	PROBLEMEN VAN HET SUBSIDIE- EN HET FINANCIERINGSBELEID	47
5.1	Ordepolitieke vragen	47
5.2	Problemen van het subsidiebeleid	49
5.3	Problemen van het financieringsbeleid	54
6.	SAMENVATTING EN PERSPECTIEF: MOGELIJKHEDEN VOOR HERORDENING	61
6.1	Inleiding	61
6.2	De huurprijzenwetgeving	62
6.2.1	<i>De ordening van het huurprijzenbeleid</i>	62
6.2.2	<i>Het directe sturingsbeleid inzake de ontwikkeling van de huurprijzen</i>	64
6.2.3	<i>Het indirecte sturingsbeleid inzake de ontwikkeling van de huurprijzen</i>	65
6.3	Het subsidiebeleid	71
6.4	Het financieringsbeleid	76
	BIJLAGE 1	81
	BIJLAGE 2	83

1. INLEIDING: ORDENING EN STURING

In deze studie wordt de betekenis onderzocht van de ordeningsprincipes in het volkshuisvestingsbeleid. De aandacht gaat in het bijzonder naar de zwaartepunten van de wet- en regelgeving inzake huurwoningen, te weten de huurprijzenwetgeving en het desbetreffende subsidie- en financieringsbeleid. Met de bestudering van de ordeningsgrondslagen in deze regelgeving wordt beoogd meer inzicht te krijgen in de plaats en de positie van het overheidsoptreden op dit deel van de woningmarkt.

De ordepolitieke invalshoek van de analyse vloeit voort uit de benaderingswijze die in het WRR-project 'Marges van Overheidsbeleid' wordt ontwikkeld op grond van de algemene beginselen van de democratische rechtsstaat. In de voorliggende studie kon tevens op veel plaatsen profijt worden getrokken van de studie van Adriaansens en Priemus naar de Marges van Volkshuisvestingsbeleid, die reeds eerder in het kader van het bovengenoemde WRR-project werd uitgevoerd¹. Hierop biedt deze studie een specifieke aanvulling vanuit ordepolitiek gezichtspunt. Voorts is een dankbaar gebruik gemaakt van de vele opmerkingen en suggesties van collega's binnen de WRR en van de adviezen van enige externe deskundigen die hiertoe op persoonlijke titel zijn benaderd. Het betreft in het bijzonder prof.mr. C.A. Adriaansens, drs. J.B.S. Conijn, drs. W.F. de Heer, mr. C.M. van den Hoff, dr. E.J. Prins, prof.dr.ir. H. Priemus en dr.ir. J. van der Schaar.

Met het begrip 'ordepolitiek' wordt bedoeld op de principes volgens welke het verkeer tussen de marktpartijen wordt geordend en op basis waarvan de onderscheiden verantwoordelijkheden van de overheid en de marktpartijen worden omschreven. Het doelgerichte sturende overheidsbeleid behoort in beginsel aan te sluiten op het door de ordening bepaalde kader. De ratio en de werkingssfeer van de doelgerichte, sturende overheidsinterventies zullen op de grondslag van dit kader gebaseerd moeten worden. Vanuit een ordepolitieke invalshoek worden derhalve beginselmatige eisen gesteld aan de aard en de inhoud van de regelgeving. Principieel in deze invalshoek is het uitgangspunt dat de wetgever dient te beginnen met de ordening van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de verschillende partijen op de woningmarkt, met inbegrip van die van de interveniërende overheid. Principieel is eveneens het uitgangspunt dat de diverse vormen van de woningmarkt beïnvloedende overheidsingrepen zorgvuldig op deze ordeningsgrondslagen behoren te worden afgestemd.

De *centrale vraagstelling* van de analyse is hiermee in essentie reeds aangegeven: in hoeverre beantwoordt het huidige volkshuisvestingsbeleid aan de bovengenoemde ordeningsprincipes? Concreet zal worden nagegaan of de wetgever de verhoudingen tussen de betrokken partijen in de huursector van de woningmarkt heeft geordend en op welke wijze dit is gebeurd. Welke problemen doen zich voor wanneer de wetgever met deze ordening in gebreke is gebleven? Vervolgens wordt nagegaan of de bestaande ordening een adequaat kader biedt voor het doelgerichte overheidsbeleid in dit deel van de woningmarkt. Indien dit het geval is, wordt hiermee dan ook in de dagelijkse beleidsontwikkeling daadwerkelijk rekening gehouden? Welke problemen blijken zich voor te doen wanneer ofwel de ordening van de markt, ofwel de oriëntatie hierop in

¹ C.A. Adriaansens en H. Priemus, *Marges van Volkshuisvestingsbeleid; Naar een flexibeler juridische vormgeving van een marktgevoelige sector*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986 (WRR, Voorstudies en achtergronden V50).

de dagelijkse beleidsontwikkeling tekort schieten? Tenslotte zullen, in het verlengde van deze diagnose, opties voor een betere ordening worden verkend, indien de praktijk van de regelgeving in dit opzicht hiaten vertoont.

De veronderstelling dat de wetgever ordeningsprincipes vestigt en hierop zijn doelgerichte beleid instelt, impliceert dat de wetgever zichzelf ertoe verbindt om het overheidsbeleid aan kenbare marges te binden en om dat bestendiger en berekenbaarder te maken. De toets van deze studie ligt derhalve in een kwalitatief vereiste van zorgvuldig bestuur. Hierin ligt geen premisse besloten over de wenselijke reikwijdte – over het meer of minder – van de doelgerichte sturingsactiviteiten van de overheid. De politieke aspiraties van de wetgever vormen geen zelfstandige invalshoek van de studie. De behoefte om doelgericht beleid te voeren en om dit sturingsbeleid bij tussenpozen bij te stellen, wordt in deze studie als een politiek gegeven aangenomen. Door de aandacht op de ordeningsstructuur van de regelgeving te richten, komen echter wel de beperkingen en de mogelijkheden, de institutionele marges van het specifieke beleid in beeld. Sommige ordeningsprincipes veronderstellen een actieve aanvullende sturing van de overheid, terwijl deze met andere ordeningsprincipes nauwelijks of slechts voorwaardelijk te verenigen valt. Elke vorm van marktordering houdt eigen condities in voor de inhoud en de inbedding van het doelgericht beleid.

In ons staatsrechtelijk en democratisch bestel wordt de oriëntatie van de wetgever op de ordening wel verondersteld maar niet afgedwongen. In de praktijk treft men voorbeelden aan van regelingen waarbij ordening en sturingsbeleid perfect op elkaar aansluiten en andere voorbeelden waar beide sporen vrijwel los van elkaar – en soms zelf aan elkaar tegengesteld – een eigen leven blijken te leiden. In de analyse van het volkshuisvestingsbeleid zullen beide situaties worden aangetroffen. Het laat zich aanzien dat, nog afgezien van het beginselmatige uitgangspunt in deze studie, ook de praktische betekenis van de ordeningsgrondslagen voor het beleid toeneemt naarmate de wetgever zich intensiever in het verkeer tussen de marktpartijen begeeft. Dan wordt immers de interne logica van de regelgeving op de proef gesteld. De effecten van de op elkaar inwerkende ordenende en sturende regelingen in het maatschappelijk verkeer hangen dan sterk af van de mate waarin aan het consistentievereiste is voldaan.

Het onderscheid tussen de ordening van verhoudingen en het voeren van doelgericht sturingsbeleid is zo wezenlijk omdat hieraan geheel verschillende overwegingen ten grondslag liggen en de effecten ervan evenzeer verschillen: Bij ordening gaat het doorgaans niet om de directe verwezenlijking van bijzondere beleidsdoeleinden maar om het zodanig conditioneren van de onderlinge posities van de betrokken partijen, dat zij in redelijk evenwicht hun eigen doeleinden kunnen nastreven. Ordening heeft derhalve betrekking op het conditioneren van verhoudingen en op het vestigen van verkeersregels. Met het voeren van doelgericht beleid neemt de overheid daarentegen zelf rechtstreeks deel aan dit verkeer.

Wanneer sturende interventies niet op het niveau van de ordening zijn doordacht en op dit kader aansluiting vinden, bestaat een gerede kans op onbevredigende gevolgen voor zowel de ordening als voor het doelgericht beleid. Aan de ene kant wordt dan immers het geordende samenspel van verhoudingen al gauw door dergelijke doelmatige ingrepen verstoord. Aan de andere kant plegen deze ingrepen weinig doeltreffend te zijn, omdat zij de verhoudingen waarin zij tot gelding moeten komen, verstoren en zo steeds opnieuw tot nadere correcties aanleiding geven. De onbedoelde gevolgen van deze ingrepen moeten steeds weer met nieuwe specifieke maatregelen worden gecompenseerd. De effecten van doelgerichte beleidsmaatregelen reiken derhalve verder dan de bijzondere doeleinden waarvoor zij worden ingevoerd. De invoering van doelgerichte beleidsmaatregelen kan bijgevolg niet louter instrumenteel zijn ten

opzichte van de specifieke beleidsdoeleinden. De wetgever kan het doelgerichte beleid niet autonoom van een gegeven marktordening vormgeven.

De ontwikkelingen in de wet- en regelgeving op het gebied van de *volkshuisvesting* lenen zich bij uitstek voor een onderzoek naar de betekenis van de orderingsgrondslagen. Het volkshuisvestingbeleid heeft vanaf de Tweede Wereldoorlog een aanzienlijke groei in reikwijdte en intensiteit doorgemaakt. In de daaraan voorafgaande periode vormde de sinds het begin van deze eeuw bestaande Woningwet het kader voor een beperkte overheidsbemoediging. Deze was aanvankelijk vooral gericht op de - van rijkswege voorschreven - gemeentelijke controle op de kwaliteit van de woningen. Tevens werd in deze wet de eerste grondslag gelegd voor de subsidiëring en financiering van de sociale woningbouw, alsmede voor het toezicht op de instellingen die met overheidssteun uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zouden worden. Aan de in medebewind optredende decentrale overheden werd - en wordt nog steeds - door de Woningwet in beginsel een relatief grote beleidsruimte gelaten. In het algemeen werden de verhoudingen op de woningmarkt in de periode voor de oorlog nog bepaald door het nauwelijks gecorrigeerde marktmechanisme. De sociale huursector was beperkt van omvang. De huurmarkt werd in die periode nog gedomineerd door de particuliere huursector, inwoning bij particulieren was een veel voorkomend verschijnsel ².

Sedert de oorlog is de woningvoorraad nagenoeg verdrievoudigd en is ook de kwaliteit van de huurwoningen opvallend verhoogd. De bovengenoemde samenstelling van de huursector is gedurende deze groeiperiode aanzienlijk gewijzigd. De kleine particuliere verhuurder is als marktpartij praktisch verdwenen. De institutionele beleggers (vooral verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen) exploiteren een bescheiden deel van de huurwoningen in de hogere prijsklassen. De sociale huursector is daarentegen enorm uitgebreid. Deze sector onderscheidt zich hierin van de commerciële huursector, dat exploitatiewinsten niet voor commerciële doeleinden worden gebruikt, maar in het belang van de volkshuisvesting worden aangewend. De meeste huurwoningen worden momenteel beheerd door de zogenaamde toegelaten instellingen. Dit zijn particuliere instellingen met een sociale taak - veelal woningbouwverenigingen - die onder bepaalde voorwaarden op voet van de Woningwet als 'toegelaten instelling' worden erkend en hiermee voor bepaalde overheidsfaciliteiten in aanmerking komen ³. Tenslotte is nog een bescheiden deel van de sociale huursector in handen van de gemeentelijke woningbedrijven. Het grootste deel van de bestaande woningen is na de oorlog gerealiseerd. De bouwproductie werd in de jaren zestig naar een hoogtepunt gevoerd en is gedurende het laatste decennium weer afgezwakt. In de naoorlogse uitbreiding van de woningvoorraad heeft het zwaartepunt geruime tijd bij de huursector gelegen. Gedurende de laatste jaren is dit accent weer naar de sector van het eigen woningbezit verschoven. De omvang van de koopsector benadert thans de omvang van de huursector.

Deze globale schets geeft slechts een indicatie van de expansie van de woningmarkt en van de verschuivingen tussen de segmenten van deze markt in de periode na de oorlog. Voor het doel van de analyse is van belang te signaleren dat de overheid in deze ontwikkelingen een stuwende rol heeft vervuld. Het relatief beperkte kader van de vooroorlogse Woningwet werd aanzienlijk uitgebreid, terwijl daarnaast afzonderlijke wetten met een veelomvattende en diepingrijpende strekking werden ingevoerd. Reeds gedurende de oorlog noopte de toegenomen schaarste van woningen en bouwmaterialen tot een stringente huurprijsbeheersing

² Zie J. van der Schaar, *Sektor-indeling en woningmarktprocessen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

³ L. Gerrichhauzen, *Woningcorporaties; Een beleidsanalyse*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983 (WRR, Voorstudies en achtergronden V37).

en huurbescherming, zoals die ook ten tijde van de Eerste Wereldoorlog gedurende korte tijd van kracht was geweest. In de periode van de wederopbouw zou voor het huurbeleid een aparte wettelijke basis worden gevormd (de Huurwet van 1951). Ook voor de distributie van woonruimte werd een apart wettelijk regime ingevoerd via de Woonruimtetwet van 1947. Het aantal bijzondere wetten zou daarna gestadig toenemen, met een opvallende stijging gedurende de laatste vijftien jaar (de Huurprijzenwet Woonruimte, de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, de Leegstandwet, de Wet Individuele Huursubsidie enz.). Het subsidie- en financieringsbeleid voor de woningbouw behield daarentegen wel grotendeels een grondslag in de Woningwet, zij het voornamelijk in formele zin, aangezien dit beleid gestalte kreeg in een reeks van aanvullende besluiten. Hetzelfde geschiedde met het toezicht op de toegelaten instellingen en met het kwaliteitsbeleid. Aldus is de overheid gedurende enige decennia in haar kwaliteiten van wetgever, financier en controleur uiterst intensief betrokken geraakt bij het verkeer op de woningmarkt.

Het huidige volkshuisvestingsbeleid wordt gerekend tot de complexe beleidsgebieden. De geprononceerde positie van de wet- en regelgever op de woningmarkt is niet tot stand gekomen volgens een op voorhand doordachte, rationele systematiek. Het regelbestand is geleidelijk gegroeid, stapje voor stap reagerend op concrete problemen en nieuwe specifieke taakstellingen. Het kenmerk van dit incrementele wet- en regelgevingsproces is dat de opeenstapeling van doelgerichte interventies – die afzonderlijk doorgaans nog wel kenbaar zijn – in haar totaliteit betrekkelijk ondoorgrondelijk is geworden. De afzonderlijke doelgerichte ingrepen brengen naast de beoogde gevolgen vele onbedoelde maatschappelijke effecten teweeg. De complexiteit van het volkshuisvestingsbeleid vloeit niet alleen voort uit de omvang en de verscheidenheid van de maatregelen, maar vooral ook uit de bedoelde en onbedoelde onderlinge samenhangen van de beleidsregelingen. De ratio van de afzonderlijke maatregelen was bij invoering meestal goed te doorgronden, maar eenmaal ingevoerd zijn zij een eigen leven gaan leiden. De oorspronkelijke doeleinden zijn verschoven onder gewijzigde omstandigheden, bij tussentijdse herzieningen werden nieuwe intenties toegevoegd en ondertussen voerde de samenhang met andere specifieke beleidsregelingen – elk met een eigen ratio en voorgeschiedenis – tot telkens nieuwe verwickelingen.

Deze problematiek is niet uniek voor het volkshuisvestingsbeleid. Zij doet zich welhaast onvermijdelijk voor op elk beleidsgebied waar een intensieve en gedetailleerde regelgeving – wettelijke en buitenwettelijke regelingen doen in dit opzicht nauwelijks voor elkaar onder – louter instrumenteel is voor het verwezenlijken van specifieke beleidsdoeleinden. De overheid houdt bij het plegen van doelgerichte ingrepen dan geen rekening meer met eventueel geldende ordeningsprincipes, maar gaat de problemen rechtstreeks te lijf zonder over een deugdelijk bestek te beschikken voor het bepalen van haar sturende koers. Zij belandt zo temidden van het verkeer tussen de belangengebonden partijen en moet hierin, aldoor sleutelend aan het instrumentarium, voortdurend trachten haar koers ad hoc bij te stellen. Tekenend en wellicht ook uniek voor het volkshuisvestingsbeleid is wel de intensieve wijze waarop de overheid en de maatschappelijke partijen onderling verstrengeld zijn geraakt. De vraag of de grote onderlinge afhankelijkheid van de publieke en de particuliere sector in dit beleid niet verstikkend werkt voor beide sectoren, zal mede centraal staan in deze analyse.

De maatschappelijke en politieke druk op het probleemoplossend vermogen van de overheid is na de Tweede Wereldoorlog constant en onveranderlijk hoog gebleven; zij noopte tot een steeds verdergaande verbijzondering van het volkshuisvestingsbeleid. Ter verwezenlijking van talrijke specifieke beleidsdoeleinden opereert de overheid momenteel in vele gedaanten in de huursector van de woningmarkt. Als programmeur, als bankier en financier, als prijsregulator, als subsidieverstrekker, als normsteller en toezichthouder en als distributeur manifesteert de over-

heid zich rechtstreeks in vrijwel alle aspecten van de vraag- en aanbod-verhoudingen op dit deel van de woningmarkt. Deze omvattende en directe betrokkenheid trekt een zware wissel op het integratievermogen van de overheid als regelgever en op de bestendigheid van haar interventies. Bij een dermate vergaande inmenging in de maatschappelijke verhoudingen zullen de wetgever en in zijn spoor de uitvoerende overheid zich voortdurend moeten vergewissen van de positie van waaruit zij opereren om te voorkomen dat de onderscheiden verantwoordelijkheden van de betrokken partijen en de onderscheiden ratio's van de verschillende interventies door elkaar gaan lopen.

Bij de dynamische ontwikkeling van het na-oorlogse volkshuisvestingsbeleid heeft de rust die benodigd is voor een herordening van verantwoordelijkheden en beleidstaken, zich niet meer voorgedaan. Tekenend voor de ontwikkeling van deze regelgeving is dat de behoefte aan de ordening van verhoudingen wel steeds expliciet werd onderkend, maar dat elk initiatief in die richting telkenmale werd doorkruist door de gelijktijdige behoefte om actuele beleidsproblemen als op zichzelf staande vraagstukken aan te pakken.

Zo werd de relatief grote beleidsautonomie die de gemeentelijke overheden in het ordeningskader van de Woningwet aanvankelijk hadden, uitgehold door een reeks van nieuwe centralistische uitvoeringsbesluiten op voet van dezelfde Woningwet. Eerst onlangs is hierin een kentering opgetreden in sommige subsidieregelingen en in de experimenten met het Normkostensysteem. Zo ook werd in de 'constitutie van de woningcorporaties' (een samenstel van twee besluiten en een zestal beschikkingen op voet van de Woningwet⁴) het particuliere karakter van deze toegelaten instellingen onderkend, terwijl tegelijkertijd in het kader van het huur- en subsidiebeleid voor het economische functioneren van deze bedrijven - het zij gezegd, niet zonder inbreng van de organisatorische koepels van deze bedrijven zelf - een vergaande afhankelijkheid van de overheid werd gecreëerd. Zo ook werden onder het oogmerk van liberalisering van het huurbeleid steeds nieuwe ingrijpende maatregelen ingevoerd. En zo raakte de mengvorm van ordening en gerichte sturing in de huidige huurprijzenwetgeving uit balans.

Met deze voorbeelden wordt een voorproef gegeven van het soort vragen waarop in de analyse nader ingegaan wordt. In deze studie wordt als kernprobleem van het volkshuisvestingsbeleid aangemerkt dat de ordening van verhoudingen steeds is achtergebleven bij de acute behoefte om actuele beleidsproblemen zelfstandig tot een oplossing te brengen. Aan verschuivingen in de rationaliteit van interventiesystemen en aan de vervaging van onderscheiden verantwoordelijkheden werd vrijwel steeds minder gewicht toegekend dan aan het vinden van praktische antwoorden. Aan het probleem dat praktisch beleid niet zonder ordening kan, dat een cumulatie van sturing zelf tot onbeheersbaarheid kan voeren en dat aldoende een te zware wissel kan worden getrokken op het oplossings- en integratievermogen van de wetgever en het uitvoerend bestuur, is zodoende stelselmatig te weinig aandacht geschonken.

De *opzet van de studie* is als volgt. Het volgende hoofdstuk bevat een feitelijke beschrijving van de naoorlogse ontwikkeling van het huur- en subsidiebeleid. Hier wordt vooral aandacht geschonken aan de ontwikkeling van het huurbeleid, omdat dit beleid de behoefte aan aanvullend volkshuisvestingsbeleid (programmering, subsidiëring, distributie van woonruimte) in belangrijke mate heeft gegenereerd. Voorts biedt dit hoofdstuk inzicht in de geleidelijke overgang en teloorgang van de ordeningsprincipes voor het huurprijzenbeleid. Het derde hoofdstuk beschrijft in hoofdlijnen de huidige structuur van de huurprijzenwetgeving

⁴ *Spelregels voor woningcorporaties*; Amsterdam, Nationale Woningraad, 1977. Deze publicatie is een tekstuitgave van de geldende regelingen, voorzien van inleidingen en commentaar. Een aantal regelingen is sindsdien gewijzigd.

en van het subsidiërings- en financieringsbeleid inzake huurwoningen. Deze beschrijving vangt aan in 1974 omdat in de Nota Huur- en Subsidiebeleid van dat jaar de contouren werden gelegd voor de huidige regelgeving. In hoofdstuk 4 worden vanuit ordepolitieke invalshoek de problemen van de huurprijzenwetgeving geanalyseerd. Hierbij worden de verhoudingen tussen de ordenings- en de sturingselementen van deze regelgeving en detail onderzocht. Vervolgens worden in nauwe onderlinge samenhang de problemen van het subsidiërings- en financieringsbeleid voor de huursector bestudeerd (hfdst. 5). Hoofdstuk 6 tenslotte memoreert de belangrijkste bevindingen en verkent de mogelijkheden voor een betere onderlinge afstemming van ordening en sturing op de huurwonenmarkt.

2. DE NAOORLOGSE ONTWIKKELING VAN HET HUUR- EN SUBSIDIEBELEID TOT 1972

De centrale huurprijsbeheersing en de hierop aansluitende huurbescherming vinden hun oorsprong in het buitengewone bezettingsrecht. De centrale prijsbeheersing onroerend goed was een onderdeel van een integrale prijsbeheersing van schaarse goederen (bijv. voedsel, brandstoffen, textiel e.d.) met daaraan gekoppelde distributiemaatregelen. Dit noodrecht leidde een periode in van blijvende, zij het veranderlijke betrokkenheid van de overheid bij de prijsvorming op de huurwoningenmarkt. In 1951 trad de Huurwet in werking¹. In deze wet werden regelen gesteld ten aanzien van het object en ten aanzien van de prijs van huurwoningen. Het structuurbepalende principe van deze wet was - zoals reeds het geval was in het noodrecht van de voorgaande periode - dat de prijsmaatregelen dwingend aan de marktpartijen werden opgelegd. Eventuele contractuele afspraken tussen huurders en verhuurders moesten derhalve wijken voor de prijsmaatregelen van de overheid.

Eerst in 1968 werd voor huurwoningen het beginsel van de contractvrijheid van de marktpartijen hersteld; voor bedrijfspanden waren de vrije overeenkomsten reeds eerder ingevoerd. De contractvrijheid, zoals die in 1968 werd bepaald door een wijziging van artikel 3 van de Huurwet, was ingebed in de overige regelgeving van deze wet². Er was derhalve sprake van een 'geconditioneerde contractvrijheid'. Dit ordeningsprincipe werd eveneens ten grondslag gelegd aan de huidige huurprijzenwetgeving, de Huurprijzenwet Woonruimte van 1979³. Hierin werd overigens de flankerende regelgeving in sommige opzichten nog uitgebreid.

Zo gezien vormt de wijziging van de Huurwet in 1968 een duidelijk breukvlak tussen twee perioden waarin twee verschillende centrale ordeningsprincipes werden bepaald. In werkelijkheid is de ontwikkeling van deze regelgeving veel grilliger verlopen en kan zij niet goed aan de hand van een periodieke indeling worden beschreven. De reden hiervoor is dat de huurwetgeving tussen 1960 en 1979 verbrokkeld is geraakt in een aantal aparte regimes met een eigen werkingssfeer voor verschillende categorieën van huurwoningen. Zo konden op een bepaald moment het opgelegde prijzendecreet en de volledige liberalisatie van de huurprijzen naast elkaar bestaan. De Huurprijzenwet Woonruimte (HPW 1979) maakte een einde aan de fragmentatie, maar is van deze voorgeschiedenis niet los te zien.

Het is mogelijk dat de wetgever ook zonder de aanleiding die door de oorlogsschaarste werd geboden op enigerlei wijze verantwoordelijkheid zou hebben genomen voor de ontwikkeling van de prijzen voor huurwoningen. De bijzondere kenmerken van de woningmarkt met haar specifieke schaarsten nopen reeds tot een conditionering van de verhoudingen waaronder de huurprijzen worden bepaald. De combinatie van de lange bestaansduur en de plaatsgebondenheid van de woningen beperkt de flexibiliteit van het aanbod. Het aanbod verschilt naar tijd en naar plaats en het is bovendien gesegmenteerd naar deelmarkten. Hierdoor ontstaan fricties tussen vraag en aanbod. De woningmarkt is een voorraadmarkt. De prijsvorming en het kwaliteitsniveau van de woningen worden in hoge mate beïnvloed door de bestaande woningen. Voorts is

¹ Wet van 13 oktober 1950, houdende regelen nopens de huurprijzen van onroerend goed en de bescherming van de huurders (Huurwet), *Stb.* 1950, K452.

² Wet van 25 april 1968, *Stb.* 1968, 202.

³ Wet van 18 januari 1979, houdende regelen met betrekking tot de prijzen bij huur en verhuur van woonruimte (Huurprijzenwet woonruimte), *Stb.* 1979, 15.

van belang dat met investeringen in woningen hoge bedragen zijn gemoeid, die over een lange termijn gespreid worden. Hierdoor is de exploitatie voor lange duur gevoelig voor de ontwikkeling van de kapitaallasten. Deze bijzondere eigenschappen van de woningmarkt leiden ertoe dat het prijsmechanisme niet vanzelf tot een optimale allocatie van vraag en aanbod kan leiden en dat de overheid de verhoudingen tussen de partijen op deze markt moet conditioneren. Daarnaast laat de verwezenlijking van een aantal naoorlogse doeleinden van sociaal-economisch en volkshuisvestingsbeleid zich niet goed indenken zonder aanvullend huurbeleid. Maar het gegeven van de oorlogscontext heeft de intensiteit en de richting van het proces van huurwetgeving wel op specifieke wijze beïnvloed. Elke vernieuwing van de huurwetgeving sedertdien moest rekening houden met de erfenis die mede door de regelgeving in de voorgaande periode werd gevormd. Het is daarom zinvol enige hoofdlijnen van de naoorlogse huurwetgeving in hun ontwikkeling te bezien.

De bevrozing van de huren via het Huurprijsbesluit van 1940 en, als sluitstuk hierop, het Huurbeschermingsbesluit van 1941 bleef van kracht tot de invoering van de nieuwe Huurwet in 1951⁴. Het stringente huurbeleid werd in hoofdzaak ingegeven door de acute schaarsteverhoudingen van deze periode (woningnood, hoge materiaalkosten). Reeds voor de oorlog bestond een groot tekort aan huurwoningen voor minder draagkrachtigen; de problemen op de huurmarkt waren nu zo verscherpt dat maatregelen niet uit konden blijven. De bevrozing van de huren tot 1951 op het peil van 1940 had nevengevolgen die geruime tijd van invloed zouden zijn op de ontwikkeling van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid: de mogelijkheden voor onderhoud van de woningvoorraad bleven achter bij de kostenontwikkeling, de harmonie in het huurpatroon van de woningvoorraad raakte verstoord, nieuwe bouwinitiatieven in de particuliere en in de sociale huursector werden door het lage huurniveau belemmerd (het aanbod moest via overheidssubsidies gemobiliseerd worden), distributie van woonruimte werd in nauw verband met de huurbescherming onontbeerlijk geacht (de Woonruimtetwet van 1947) en tenslotte raakte de doorstroming van huishoudens op de woningmarkt gestagneerd.

Tegen deze achtergrond droeg de nieuwe Huurwet van 1951 het stempel van een inhaaloperatie teneinde de kloof tussen de lage huren in de woningvoorraad en de hoge nieuwbouwprijzen te overbruggen. Aangezien het geheel vrijlaten van de huurprijsontwikkeling bij de op dat moment bestaande ernstige schaarste tot een abrupte stijging van de huurprijzen aanleiding zou geven, verkoos de wetgever een systeem van verplichte, in principe de contractuele prijzen doorbrekende huurverhogingen (art. 3 HW). Met de invoering van de Huurwet brak een periode van algemene huurronden aan, die tot 1968 zou voortduren. Het niveau van deze algemene huurverhogingen werd een enkele keer reeds in de jaren vijftig, maar vanaf het begin van de jaren zestig regelmatig gedifferentieerd (vooral naar het bouwjaar van de huurwoningen) in verband met de gerezen disharmonie in het huurprijzenpatroon van de woningvoorraad.

Het niveau van de verplichte huurverhogingen werd niet vanzelfsprekend vastgesteld louter op gronden van volkshuisvestingsbeleid en in overeenstemming met de vraag- en aanbodverhoudingen op de woningmarkt. In de jaren vijftig overheerste het macro-economische beleidsperspectief van een gematigde loon- en prijsontwikkeling. Beoordeeld naar de situatie op de woningmarkt (de vraag- en aanbodverhoudingen en de ontwikkelingen van de kosten) bleef de door de overheid opgelegde huurontwikkeling naar verhouding nog te laag. Eerst in de aanvang van de jaren zestig ontstond door het beleidsvoornemen van

⁴ Huurprijsbesluit 1940, *Verordeningenblad 1940*, no. 237; Huurbeschermingsbesluit 1941, *Verordeningenblad 1941*, no. 81.

drie opeenvolgende tweejaarlijkse huurverhogingen reëel uitzicht op een evenwicht in de ontwikkeling van de huren en van de kostprijzen. Maar dit beleid werd reeds na de eerste ronde verstoord door de abrupte stijging van de bouwkosten (onder meer door de loonexplosie van 1963). In deze periode van hoogconjunctuur kreeg het probleem van de woningnood in een verlate reactie opeens hoge politieke prioriteit. Tevens werden de kwaliteitsnormen voor nieuwbouwwoningen aanzienlijk verhoogd door de nieuwe voorschriften en wenken (Woningwet 1965). De ontwikkeling van de huren was weer achterop geraakt bij de stijging van de kosten, terwijl de uitbreiding van het bouwprogramma (een stijging van 60% tussen 1963 en 1967) een sterke verhoging van de aanvullende overheidssubsidies in de volkshuisvesting nodig maakte.

Als complement op de objectsubsidies en bouwsubsidies van 1965 werd in 1968 een aparte regeling van verplichte huurverhogingen ingevoerd voor woningen waarop een subsidie rustte⁵. Deze verplichte huurverhoging, zoals bepaald in de nieuwe Wet Jaarlijkse Huurverhogingen (WJH), was van toepassing voor de duur van de subsidieperiode, die volgens de subsidieregeling van 1965 met aflopende bedragen tien jaren bestreek. De afbraak van de volgende subsidieregelingen van 1968 zou – tegen de toenmalige verwachting in – over een wat langere periode verspreid worden, onder meer vanwege de toenemende inflatie in de jaren zeventig.

Voor de overige huurwoningen bleef het regime van de huurontwikkeling van de Huurwet van toepassing. Maar dit regime raakte gefragmenteerd; er kwam een periode van gedifferentieerde huurverhogingen. Vanwege het disharmonische huurprijzenpatroon in de woningvoorraad en vanwege de gebrekkige aansluiting van de huurprijzen in de woningvoorraad op de nieuwbouwhuren zag de wetgever zich vanaf het begin van de jaren zestig genoopt een steeds verdergaande differentiatie aan te brengen in de verplichte huurverhogingen. Voor de recente jaargangen gold een betrekkelijk laag niveau van huurverhoging, voor de oudere jaargangen liep dit niveau op. Deze gedifferentieerde huurmaatregelen werden nog wel dwingend aan de marktpartijen opgelegd.

In 1968 verviel door middel van een wijziging van artikel 3 van de Huurwet het verplichte karakter van de huurverhogingen; in de plaats hiervan trad het zogeheten facultatieve stelsel, dat de marktpartijen in de gelegenheid stelde om binnen het kader van een maximaal toelaatbaar stijgingspercentage de huurprijs vrij overeen te komen. De omslag van de huurverhoging per decreet in een gelimiteerde contractvrijheid van partijen betekende dat de wetgever de huurontwikkeling van deze woningen nog slechts indirect kon beïnvloeden. Niettemin zouden de toegekende contractvrijheid ten spijt de sturingsambities van de overheid inzake de huurontwikkeling in een later stadium weer aanzienlijk toenemen. Deze strijdigheid tussen ordenend kader en sturende ambities zou een bron van nadere problemen blijken.

De invoering van het facultatieve stelsel vormde aan de ene kant een reactie op de verplichte huurverhogingen voor de nieuwe gesubsidieerde huurwoningen krachtens de Wet Jaarlijkse Huurverhogingen. De gedifferentieerde verplichte huurprijsverhogingen krachtens de Huurwet hadden ertoe geleid dat het huurpeil in sommige jaargangen van de woningvoorraad aanzienlijk achterbleef bij de huurprijsontwikkeling van de nieuwe gesubsidieerde woningen. Aan de andere kant vormde het facultatieve stelsel een tussenstadium op weg naar een verdergaande liberalisatie. De liberalisering van het huurbeleid was reeds in 1960 door een wijziging van artikel 28 van de Huurwet in beginsel mogelijk gemaakt. Op deze basis konden gemeenten worden aangewezen waarin de huur

⁵ Wet jaarlijkse huurverhogingen, *Stb.* 1968, 703.

prijsbeheersing en de huurbescherming krachtens de Huurwet niet meer van toepassing waren. Aan deze uitzonderingsbepalingen werd uitvoering gegeven in een zevental opeenvolgende liberalisatiebesluiten tussen 1967 en 1972.

Aldus viel de huurwetgeving in 1968 uiteen in drie onderscheiden regimes:

- a. de verplichte huurverhoging voor gesubsidieerde huurwoningen in het hele land (WJH).
- b. de tot een maximum beperkte vrije overeenkomsten inzake de huurprijs van woningen in niet geliberaliseerde gebieden (ex art. 3 HW).
- c. de vrije overeenkomsten in geliberaliseerde gebieden (geliberaliseerd ex art. 28a HW). Hiervoor gold in beginsel het privaatrechtelijke stelsel van het Burgerlijk Wetboek.

De leidende gedachte van dit samenstel van regelingen was dat het huurpeil van de woningen in de voorraad zich in een evenwichtige markt al naargelang de kwaliteit zou richten naar het huurpeil van de gesubsidieerde nieuwe woningen. Zowel in de geliberaliseerde als in de niet-geliberaliseerde gebieden verwachtte men een prijsopdrijvend effect van de aanwezigheid van gesubsidieerde nieuwe woningen. Tegelijkertijd zou het huurniveau van de nieuwe woningen door subsidies op een redelijk peil gehouden kunnen worden ⁶.

De werkingsfeer van de onderscheiden regelingen was niet ongecompliceerd. Bij huurprijsgeschillen in de eerste categorie had de minister (mede door zijn toezichthoudende bevoegdheid ten aanzien van de toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven op voet van de Woningwet) het laatste woord. In de tweede categorie beschikte in laatste instantie de kantonrechter na advies van de huuradviescommissie krachtens het regime van de Huurwet. In de derde categorie kon de exploitant bij een huurprijsgeschil de gewenste verhoging desnoods via ontruiming van de woning afdwingen; de huurder genoot slechts beperkte bescherming op grond van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek.

In 1971 raakte dit samenstel van huurregelingen nog meer gefragmenteerd door een nieuw beleid inzake de huurharmonisatie. De minister kon - hiertoe verzocht door de marktpartijen dan wel op advies van de huuradviescommissie - de huurverhoging met een bedrag in guldens boven het maximumpercentage van artikel 3 van de Huurwet vaststellen op grond van een nieuwe bepaling in dit zelfde artikel ⁷. Uit hoofde van zijn speciale verantwoordelijkheid voor de sociale huursector (op voet van de Woningwet) kon de minister deze boventrendmatige huurverhoging op advies van de huuradviescommissie zelfs bindend voorschrijven aan de toegelaten instellingen en de gemeentelijke woningbedrijven ⁸. Het facultatieve stelsel werd in deze gevallen derhalve uitgehold. De sociale huursector zou als trendsetter voor de algehele huurontwikkeling moeten gaan functioneren; indien het interne evenwicht van de voorraadhuuren in deze sector niet vanzelf tot stand zou komen, moest de wetgever het daarheen trekken. Naast de bevordering van het interne evenwicht van de voorraadhuuren strekte de harmonisatie ertoe om het niveau van de huren in de woningvoorraad af te stemmen op de gesubsidieerde huren van nieuwe woningen. Hiertoe werd als richtpunt genomen het gemiddeld huurniveau van de vijf meest recente jaargangen (waarop reeds subsidie rustte).

⁶ *Huurwet*; bewerkt door J.A. Roggeveen; Zwolle, Tjeenk Willink, 1981; elfde druk (Nederlandse Staatswetten, Editie Schuurman & Jordens, nr. 115), blz. 27. Het betreft hier een weergave van het gestelde in de Memorie van Toelichting bij de wijzigingswet van 1970.

⁷ Wet van 6 mei 1971, *Stb. 1971*, 309. De desbetreffende wijziging van artikel 3 vond plaats in het kader van het harmonisatiebeleid.

⁸ Art. 86a, zesde en zevende lid, Woningwet (Woningwet), Wet van 12 juli 1962, *Stb. 1962*, 287, zoals gewijzigd bij wet van 6 mei 1971, *Stb. 1971*, 309). Dit artikel is later komen te vervallen.

Anders dan het vroegere harmonisatiebeleid via de opgelegde huurprijmaatregelen waarbij met het oogmerk van harmonisatie (vooral het doel van het interne evenwicht) de verplichte huurverhoging naar bouwjaren werd gedifferentieerd, moest nu in beginsel per afzonderlijke woning worden beslist of en zo ja in welke mate harmonisatie geboden zou zijn. Het laat zich raden dat de positie van de huuradviescommissies, die reeds was verzwaaard door de invoering van het facultatieve stelsel in 1968, met dit nieuwe harmonisatiebeleid van centrale betekenis werd in het proces van de huurprijsontwikkeling. Zowel de minister als de kantonrechter zouden in de praktijk natuurlijk veelal moeten varen op de adviezen van deze commissies over de redelijke huurprijs van afzonderlijke woningen. In dit licht wordt de waarderingsgrondslag die de huuradviescommissies hanteerden, van belang. In het Besluit Richtlijnen Huuradviescommissie (ex art. 28 HW) had de minister reeds in 1968 criteria voor advisering over de redelijke huurprijs opgesteld⁹. Hierin werd aan de huuradviescommissies met opzet een vrije ruimte gelaten om de verschillende criteria al naar gelang de plaatselijke omstandigheden tegen elkaar af te wegen. Ook bij de invoering van het nieuwe harmonisatiebeleid voelde de minister er weinig voor om de huuradviescommissies in een strak en voor alle plaatsen uniform keurslijf van geobjectieerde waarderingspunten te dwingen. Puntenstelsels zouden juist op lokaal niveau in het overleg tussen partijen meer relief kunnen krijgen.

De uitvoering van het harmonisatiebeleid riep veel problemen op bij de woningcorporaties, de gemeenten en de huuradviescommissies. Bewoners mobiliseerden zich tegen de voorttrekkersrol die de sociale huursector moest nemen bij het huurverhogingsbeleid en tegen het voornemen om het huurpeil van de kwalitatief zeer verscheiden woningvoorraad op te trekken aan het huurpeil van de nieuwbouwwoningen. Het beleid raakte gepolitiseerd, de harmonisatie verliep stroef.

Zo ontstond in het begin van de jaren zeventig, in de nadagen van de Huurwet, het beeld van een verbrokkelde regelgeving met gelijktijdige tendensen van liberalisering en nieuwe overheidsinmenging. De problemen die reeds bij de invoering van de Huurwet speelden, leefden onverminderd voort op het hogere welvaartsniveau van 1970, zij het op nieuwe gronden en door tussentijdse ontwikkelingen beïnvloed. Slechts de acute schaarsten waren verminderd: de woningnood werd geleidelijk aan meer in kwalitatieve dan in kwantitatieve termen gedefinieerd. Ook de woonruimtedistributie was reeds sedert de jaren zestig geleidelijk versoepeld. Maar het huurpeil lag nog steeds achter op de ontwikkeling van de kosten, het onderhoud van de woningvoorraad vertoonde mede hierdoor grote achterstanden, het huurpatroon van de woningen in de voorraad was niet in evenwicht, de doorstroming bleef stagneren en het beslag op aanvullende overheidssubsidies was - mede vanwege de beleidsmatig beoogde kwaliteitsverhoging - alsmaar toegenomen.

De wetgever stond voor een tweesprong. Enerzijds voerde de liberaliseringstendens naar een hoogtepunt. Vraagstukken voor nieuwbouwwoningen zouden, zonder objectsubsidies, tegen kostprijzen mogelijk zijn door een algehele huurverhoging van twintig procent, waarbij voor de lagere inkomensgroepen compensatie zou worden verleend via individuele huursubsidie (IHS). Deze lijn werd consequent uitgewerkt in de Nota Volkshuisvesting van 1972, die door de val van het kabinet echter niet meer door de Tweede Kamer behandeld zou worden¹⁰. Anderzijds nam de maatschappelijke en politieke oppositie tegen zulke liberalisering toe. In de Nota Huur- en subsidiebeleid van 1974 werd het pleit beslecht¹¹. In deze nota werden de contouren gelegd voor de huidige structuur van het huur- en subsidiebeleid.

⁹ Besluit richtlijnen huuradviescommissies; Besluit van 25 april 1968, *Stb.* 1968, 206.

¹⁰ Nota Volkshuisvesting; Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11 784 nr. 1.

¹¹ Nota Huur- en subsidiebeleid; Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 13 025, nr. 2.

3. DE HUIDIGE STRUCTUUR VAN HET HUUR-, HET SUBSIDIE- EN HET FINANCIERINGSBELEID

3.1 Algemeen

De Nota Huur- en subsidiebeleid van 1974 vormt een van de weinige naoorlogse beleidsrapporten waarin een integraal overzicht van het volkshuisvestingsbeleid werd gegeven en waarin een reeks van beleidswijzigingen in onderlinge samenhang werd neergelegd. Aan het beginsel van de terugkeer naar de marktverhoudingen, zoals dat reeds vanaf 1950 als uiteindelijk richtpunt voor het volkshuisvestingsbeleid had gegolden, werd geen lippendienst meer bewezen. Bij de gegeven politieke aspiraties zou een actieve rol van de wetgever onontbeerlijk blijven en aan de reeks van doeleinden werden enige nieuwe toegevoegd. Het probleem van de woningnood concentreerde zich nu vooral op bijzondere groepen (jongeren, ouderen, buitenlanders) en op bijzondere gebieden (met name de steden). Meer in het algemeen werd de verbetering en de vernieuwing van de woningvoorraad, die reeds voorzichtig op gang was genomen, als nieuwe politieke prioriteit onderkend. En ten slotte werd op grond van het regeerakkoord veel gewicht toegekend aan het kwaliteitsniveau, de financiële toegankelijkheid en de verdeling van woonruimte: de voorheen beoogde algehele huurverhoging van twintig procent kwam te vervallen en er kwamen nieuwe distributiemaatregelen in de nieuwe Woonruimtebeschikking van 1974. De expansie van de politieke taakstelling tekende zich af tegen de achtergrond van een economische conjunctuur, waarin vooral de groeiende inflatie de kostenontwikkeling onder opwaartse druk zette. Dit gegeven zou van invloed zijn op de invoering van een nieuwe berekeningsmethodiek voor de subsidiëring en de financiering voor de nieuwbouw van huurwoningen.

De uitwerking van het nieuwe huur- en subsidiebeleid werd in hoge mate beïnvloed door de bestaande regelingen en de hiermee verbonden beleidsproblematiek. Het verbrokkelde huurprijzenregime werd na tussenkomst van enige maatregelen van tijdelijke aard onder een noemer gevat in een nieuwe Huurprijzenwet Woonruimte (HPW) van 1979. Hierin zouden de Huurwet (vrijwel geheel), de Wet Jaarlijkse Huurverhogingen en de tijdelijke wetgeving van 1975 opgaan. Voor de subsidiëring van huurwoningen zou, eveneens volgens de lijnen die in de Nota Huur- en subsidiebeleid waren uitgezet, de Beschikking geldelijke steun huurwoningen (BGHS 1975) op voet van de Woningwet het belangrijkste kader gaan vormen¹. En ten slotte werd het financieringsbeleid in dit kader aangepast. Deze drie ontwikkelingslijnen (het huurbeleid, het subsidiebeleid en het financieringsbeleid) worden hier achtereenvolgend beknopt uiteengezet.

3.2 Het huurbeleid

Door de invoering van de Huurprijzenwet Woonruimte (HPW) rekende de wetgever af met het liberalisatie- en het harmonisatiebeleid zoals dat voorheen was gevoerd. De geliberaliseerde woningen die via de liberalisatiebesluiten op grond van artikel 28 van de Huurwet buiten de werkingssfeer van deze wet waren geplaatst, vielen nu weer binnen het kader van de nieuwe huurprijzenwetgeving. Hierop werd als elementair sluitstuk van huurbescherming tegelijkertijd in het Burgerlijk Wetboek bepaald dat een huurprijsgeschil geen grond meer zou kunnen bieden

¹ Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975, *Stcrt.* 1975, 134.

voor het opzeggen van de huur, waardoor het afdwingen van schaarsteprijzen werd tegengegaan. Tevens werd het specifieke harmonisatiebeleid voor toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven beëindigd (art. 86a WW kwam te vervallen). De minister behield nog wel zijn algemene goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van de huurstelling door deze instellingen (ex art. 59 WW en artt. 13 en 14 Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting), maar het bijzondere harmonisatiebeleid dat sedert 1971 ten aanzien van deze instellingen werd gevoerd, werd ingetrokken. Aldus vestigde de HPW een uniform huurprijzenregime voor alle soorten van huurwoningen in het hele land.

Voor een goed begrip van de huurprijzenwetgeving is het van belang om de twee functies die de HPW vervult, te onderscheiden. De wetgever heeft de ordenende en de sturende functies in deze wet weliswaar niet van elkaar afgezonderd, maar hun betekenis en werkingssfeer zijn zeer verschillend. De HPW biedt in de eerste plaats een de marktprocessen kaderende *ordering*. Hierin worden de posities en de onderlinge rechten en plichten van de partijen, inclusief die van de overheid, bepaald. In dit kader worden de condities aangegeven waaronder het proces van huurprijsvorming op ordentelijke wijze kan verlopen. Het beginsel van de geconditioneerde contractvrijheid ligt ten grondslag aan dit stramen: de partijen kunnen in beginsel de huurprijs vrij overeenkomen, tenzij de wet anders bepaalt (ex art. 3 HPW). De huurprijzen kunnen slechts eenmaal per jaar worden bijgesteld, tussentijdse wijzigingen worden nietig verklaard. Bij de verbetering van de woningen gelden speciale gedragsregels. Wanneer nieuwe huurders de woning betrekken gelden bijzondere voorschriften krachtens het veelbesproken artikel 17 HPW.

Indien de partijen geen overeenstemming over de huurprijs bereiken, kunnen zij op nader bepaalde wijze de huurcommissie om een uitspraak over de redelijke huurprijs verzoeken. De uitspraak van de huurcommissie is bindend, tenzij een van de partijen zich binnen een bepaalde termijn tot de kantonrechter richt. Aldus werd het voordien zo gefragmenteerde proces van huurprijsvorming op systematische wijze geordend. Opvallend is de bij huurprijsgeschillen centrale positie van de huurcommissie, die in de plaats zou treden van de vroegere, op grond van de Huurwet ingestelde huuradviescommissie. In tegenstelling tot de uitspraken van de huuradviescommissie zijn die van de huurcommissie onder bepaalde omstandigheden zelfs bindend. Omtrent de positie en het functioneren van de huurcommissie werden nadere regelen gesteld in de nieuwe Wet op de Huurcommissies die tegelijk met de HPW werd ingevoerd².

In de tweede plaats schept de HPW een kader voor *beleidsgerichte sturing*. Het betreft allereerst twee wezenlijke sturingsinstrumenten die rechtstreeks uit de nauwe verwevenheid van het huurbeleid met het subsidiebeleid voortvloeien.

- a. De aanvangshuur. Als voorwaarde van het subsidiebeleid worden de aanvangshuren van nieuwe huurwoningen waarop een geldelijke bijdrage rust op voet van de Woningwet, door de minister bepaald (ex art. 8 HPW). Hetzelfde geschiedt voor de met subsidie verbeterde huurwoningen (ex art. 9 HPW). Aldus kan de minister een vloeiende aansluiting van de huurprijs van nieuwe woningen op de huurprijs van recente jaargangen bevorderen. Voorts wordt met de vaststelling van de aanvangshuur een politieke norm bepaald voor de toegankelijkheid van de woning. De aanvangshuren worden vastgesteld volgens de huurtabel van de Beschikking geldelijke steun huurwoningen (ex art. 5 BGSB).
- b. Verplichte huurverhoging gedurende de eerste vijf jaren van exploitatie. De genoemde aanvangshuren worden gedurende vijf jaren ver-

² Wet van 18 januari 1979, houdende regelen met betrekking tot de instelling, de taak, de samenstelling en de werkwijze van huurcommissies (Wet op de huurcommissies), *Stb.* 1979, 16, gewijzigd bij wet van 21 juni 1979, *Stb.* 1979, 330.

plicht verhoogd volgens het in artikel 18 HPW bepaalde trendmatige huurverhogingspercentage. Het niveau van deze huurtrend wordt regelmatig naar aanleiding van de besluitvorming over de huurbrief die elk jaar voor het eind van de maand december verschijnt, door middel van een wetswijziging aangepast. De wet biedt geen ratio voor de vaststelling van het niveau van de trendmatige huurverhoging. De verplichte huurverhoging gedurende de eerste vijf exploitatiejaren van nieuwe woningen treedt in de plaats van de verplichte huurverhogingen die krachtens de vroegere Wet Jaarlijkse Huurverhogingen voor de hele subsidieperiode (van ongeveer 10 jaren) golden. Na de vijf verplichte, contractdoorbreekende huurverhogingen vallen de nieuwe huurwoningen in beginsel onder het op contractvrijheid gebaseerde HPW-regime dat voor alle overige huurwoningen van toepassing is.

Naast deze twee door het subsidiebeleid beïnvloede directe sturingsinstrumenten verschaft de HPW het kader voor het indirecte sturingsbeleid inzake de huurprijzen. Hier is sprake van indirect sturingsbeleid omdat de wetgever deze huurprijsmaatregelen niet rechtstreeks oplegt aan de marktpartijen maar zijn invloed op indirecte wijze uitoefent via de richtlijnen aan de huurcommissies. De indirecte sturingsinstrumenten betreffen het beleid inzake de trendmatige huurverhoging, de huuraanpassingen in bijzondere situaties en de grenzen van deze huuraanpassingen. De behoefte aan aanvullend huurprijzenbeleid vloeide voort uit de beleidsproblemen die zich voordeden ten tijde van de invoering van de HPW. Wat betreft de trendmatige huurverhoging speelde toentertijd vooral het beleidsmotief dat de verhoging van de huurprijzen niet zonder meer het stijgingstempo van de kosten moest volgen, maar tevens op de geringere verhoging van de lonen moest worden afgestemd. Naderhand zou de huurtrend ook voor andere beleidsdoeleinden worden benut.

Het beleid inzake de huuraanpassingen creëert de ruimte voor afwijkingen van de trendmatige huurverhoging in bijzondere situaties. De achterliggende problemen van dit harmonisatiebeleid nieuwe stijl hadden vooral betrekking op het onevenwichtige huurpatroon in de woningvoorraad en op de kloof tussen het algemene huurpeil van de woningvoorraad en dat van de nieuwbouw. Het bestaan van deze problemen kon niet los gezien worden van de wisselvallige rol die de wetgever met het huur- en subsidiebeleid in de voorgaande perioden had vervuld. Voor de oplossing van deze problemen via een algehele huurverhoging ontbrak inmiddels de politieke ruimte; bovendien werd in twijfel getrokken of algemene huurmaatregelen adequaat zouden zijn voor het uiterst gedifferentieerde karakter van het gerezen huurpatroon. De behoefte aan doelgericht huurprijzenbeleid werd hierdoor vertaald naar bijzondere doeleinden:

- bevordering van huurverhoging voor woningen waarvoor dat noodzakelijk werd geacht;
- tegengaan van ongemotiveerde huurverhogingen;
- zoveel mogelijk vrijlaten van de huurontwikkeling van woningen waarvan het huurniveau zich binnen redelijke grenzen beweegt ³.

Voor de verwezenlijking van deze op maat gesneden doeleinden greep de wetgever terug op het stelsel van kwaliteitswaardering (het puntenstelsel) dat in primitieve vorm in het vroegere harmonisatiebeleid was beproefd en in de nieuwe huurprijzenwetgeving nog enige malen zou worden fijngesteld.

De huurcommissie werd het primaire voertuig voor het indirecte sturingsbeleid inzake de huurprijzen. De wetgever had immers het beginsel van contractvrijheid vooropgesteld en verkoos voor zijn doelgerichte interventies de methode van de indirecte sturing. Aan de huurcommissies werden kwaliteitsmaatstaven opgelegd die als toetssteen dienen voor de

³ Nota Huur- en subsidiebeleid, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 13 025, nr. 2, paragraaf 2.1.3.

uitspraken bij geschillen tussen partijen over de redelijke huurprijs. Ook de kantonrechter, de uiteindelijk beschikkende instantie, kreeg hiermee een houvast om conflicten tussen partijen te beslechten.

Het indirecte sturingsbeleid is op de volgende wijze geregeld in de HPW:

- a. De trendmatige huurverhoging. De huurtrend wordt geëffectueerd doordat in de procedureregels voor verhoging of verlaging van de huurprijs (afd. 3 HPW, art. 19 t/m 24) voor uitspraken van de huurcommissie ten aanzien van de trendmatige huurverhogingen het vermoeden van redelijkheid is verwerkt. De huurcommissie kan zich op grond van de kwaliteitswaardering over de redelijkheid van zowel boven- als benedentrendmatige huuraanpassingen uitspreken, maar de door de wetgever vastgestelde trendmatige huurverhoging heeft als zodanig reeds het vermoeden van redelijkheid. Ook het subsidiebeleid gaat er vanuit dat de huurtrend van artikel 18 HPW wordt gevolgd (ex art. 41, derde lid, BGSB). In de sociale huursector zal de minister aan een benedentrendmatige huurverhoging bovendien niet snel goedkeuring verlenen, voor zover deze voortvloeit uit andere gronden dan de kwaliteitsmaatstaven die volgens het Besluit Huurprijzen Woonruimte) door de huurcommissies worden aangelegd. De trendmatige huurverhoging is in de praktijk derhalve een hard gegeven;
- b. De huuraanpassingen. Volgens de open delegatiebepaling van artikel 15 HPW kunnen nadere regelen gegeven worden voor de beoordeling van de kwaliteit van de woonruimte en van de redelijkheid van wijzigingen van de huurprijs door de huurcommissie. De richtlijnen zijn uitgewerkt in diverse stelsels die als bijlagen zijn opgenomen bij het Besluit Huurprijzen Woonruimte van 1979⁴. Het betreft de woningwaarderingstelsels en de hiermee correlerende huuraanpassingstabellen, alsmede de limitatieve schema's van ernstige gebreken of tekortkomingen in de toestand van de woningen waarbij huurverhogingen moeten worden tegengehouden (de zogenaamde nulpunten);
- c. de harmonisatielimit. Om een te grote stijging van de huurprijs te vermijden kan de hoogst toelaatbare stijging van de huurprijs ingevolge een uitspraak van de huurcommissie door de minister worden vastgesteld (art. 15, tweede lid, HPW). Een aparte regeling met meldingsplicht is vervat in artikel 17 HPW voor nieuwe huurders (in verband met de zogeheten 'harmonisatie ineens').

Ondanks de vele wijzigingen van de HPW, het Besluit hierop en de bijlagen daarop sedert 1979, is de bovenomschreven structuur van de huurregelgeving intact gebleven. Vanuit analytisch oogpunt is het van belang om het onderscheid voor ogen te houden tussen de ordeningswetgeving, de directe sturingswetgeving (vooral voortvloeiend uit het subsidiebeleid) en de indirecte sturingswetgeving die instrumenten biedt om op bijzondere beleidsproblemen te reageren. Hierbij moge worden aangetekend dat de wet geen enkel materieel houvast biedt voor het indirecte sturingsbeleid en dat het belang van de wetgever als indirecte huurprijsregulator geenszins is afgeschermd van de belangen die de wetgever dient in andere gremia van het volkshuisvestingsbeleid en in beleidsgebieden buiten de sfeer van de volkshuisvesting. Het concrete gebruik van de HPW-instrumenten inzake de huurharmonisatie en de trendmatige huurverhoging, waarover de minister in zijn jaarlijkse huurbrief aan de Tweede Kamer verantwoording aflegt, is voor de marktpartijen dan ook weinig voorspelbaar. Ook de kwaliteitsmaatstaven en de hiermee correlerende redelijke huurprijzen zijn tot dusverre weinig stabiel gebleken.

⁴ Besluit huurprijzen woonruimte, *Stb.* 1979, 216.

3.3 Het subsidiebeleid

Hoewel bij de invoering van elke nieuwe regeling inzake de subsidiëring van huurwoningen sedert de Tweede Wereldoorlog de verwachting werd uitgesproken dat de behoefte aan objectsubsidie slechts van tijdelijke aard zou zijn, nam de feitelijke omvang van de subsidiëring voortdurend toe. In hoofdstuk 2 werd aangegeven hoezeer de ontwikkeling van de huurprijnsbeheersing en van de bouwkosten, die steeds om andere onvoorziene redenen stegen tot 1980, hierop van invloed waren. Tevens werd gewezen op het effect van nieuwe politieke taakstellingen op het subsidievolume: de kwaliteitsverhoging in 1965, de expansie van de nieuwbouw en vanaf 1970 het beleid inzake de woningverbetering, kort daarop gevolgd door het stadsvernieuwingsbeleid. In deze beschrijving gaat de aandacht uit naar de ontwikkeling van de belangrijkste subsidiestroom. Deze heeft betrekking op de exploitatiesubsidies voor nieuw gebouwde woningen.

In 1968 werd een uniform subsidieregime ingevoerd voor de sector van de particuliere huurwoningen en voor de sociale huursector⁵. Deze twee grotendeels overeenkomstige subsidieregelingen werden in 1975 vervangen door de huidige subsidieregeling: de Beschikking geldelijke steun huurwoningen (BGSH 1975). De BGSH werd gebaseerd op een gehele andere subsidiemethodiek. Het is zinvol de redenen te bezien die ertoe geleid hebben de twee subsidieregelingen van 1968 tot een nieuw subsidiebestel om te bouwen.

De gevoeligheid van de kostenontwikkeling voor de economische conjunctuur, met name de groei van de inflatie in de aanvang van de jaren zeventig, was aanleiding om naar een nieuwe methodiek voor de kostprijsberekening om te zien, waarin de kosten en de baten anders in de tijd verdeeld zouden worden. De wijze van verdeling in de tijd is cruciaal vanwege het lange-termijnkarakter van de investeringen in de woning, zowel met betrekking tot de kapitaallasten (rente en aflossing) als met betrekking tot de exploitatielasten. De wetgever had als subsidiever-schaffer direct belang bij de methodiek van de kostprijsberekening, omdat de subsidie als sluitpost het verschil tussen de gecalculerde kostprijs en de vraaghuur overbrugde. Dit was voor beide subsidieregelingen van 1968 het geval. In deze regelingen was voor de berekening van het verloop van de kostprijs bij een bepaald rendement uitgegaan van gelijkblijvende annuïteiten, alsmede van de ontwikkeling van de exploitatiekosten. Wat betreft de opbrengsten (de vraaghuur) was een verplichte huurverhoging voor de duur van de subsidieperiode ingecalculerd. Zodra de huuropbrengsten boven de aldus berekende kostprijs uitstegen (hetgeen volgens de verwachting na ongeveer tien jaren het geval zou zijn), was de objectsubsidie afgebroken. In het begin van de subsidieperiode moest zodoende veel worden gesubsidieerd, maar wanneer de subsidie eenmaal was afgebroken, konden uit de aanhoudende huurverhogingen exploitatiewinsten ontstaan.

De incongruentie tussen hoge aanvangssubsidies en mogelijke exploitatiewinsten in een later stadium werd als een ondoelmatige vorm van subsidiëring gezien. Door een andere verdeling van de kosten en de opbrengsten in de tijd (waarop ook de financiering, via het principe van de klimlening, zou worden ingesteld) kon de kostprijs in de aanvang van de exploitatie lager worden gesteld waardoor zowel de aanvangshuren als de aanvangssubsidies lager zouden worden. Voorts werd als probleem ervaren dat de hoogte van de rente in de kostprijsberekening mede werd bepaald door de verwachtingen over de inflatie, terwijl aan de zijde van de opbrengsten de toekomstige huurverhoging – aangewakkerd door dezelfde hoge inflatie – onvoldoende werd meegerekend. In de nieuwe metho-

⁵ Beschikking geldelijke steun toegelaten instellingen 1968, *Stcrt. 1967*, 253. Beschikking geldelijke steun particuliere huurwoningen 1968, *Stcrt. 1967*, 253.

diek van 1975, de zogeheten dynamische kostprijsberekening, zouden de veronderstellingen over de toekomstige huurverhogingen worden ingecalcululeerd. Een laatste probleem van het subsidieregime van 1968 was dat de particuliere verhuurders niets in de weg stond om na het verstrijken van de korte, doch intensieve subsidieperiode door tussentijdse verkoop van de woning mogelijk vermogenswinsten te boeken. Door de verschuiving van de subsidie naar achteren in de tijd en door de verlenging van de calculatieperiode tot vijftig jaar zou dit ondoelmatige effect in de nieuwe subsidiemethodiek bezworen kunnen worden.

Tegen deze achtergronden werd in 1975 een nieuwe subsidieregeling ingevoerd, de Beschikking geldelijke steun huurwoningen (BGSB 1975). Voor de woningen die onder het regime van 1968 werden gerealiseerd, worden de bijdragen op de volkshuisvestingsbegroting thans - later inmiddels dan aanvankelijk voorzien - geleidelijk afgebroken.

In de BGSB werd de methodiek van de *dynamische kostprijsberekening* ingevoerd, die reeds eerder binnen het departement was ontwikkeld⁶. Tevens werd in deze beschikking een belangrijke huurpolitieke conditie gesteld. Op grond van het zogeheten beginsel van de volkshuisvestingsprijs werden de aanvangshuren van nieuwe gesubsidieerde huurwoningen zo gesteld dat deze betaalbaar werden geacht voor het modale huishouden. Feitelijk betekende dit de introductie van een huurquote als norm voor de toelaatbare vraaghuur. Volgens een oplopende huurtabel worden deze toelaatbare aanvangshuren binnen een bepaalde stichtingskostengrens voor grotere en duurere woningen hoger gesteld. Het verschil tussen de dynamische kostprijsuur en de toelaatbare vraaghuur wordt overbrugd door de subsidie.

De dynamische kostprijsuur (dkp-huur) is de berekende huur die benodigd is om onder bepaalde veronderstellingen een bepaald rendement te behalen. De veronderstellingen betreffen het geraamde verloop van de huur (de huurparameter) en het geraamde verloop van de variabele exploitatiekosten (de exploitatieparameter). Beide veronderstellingen liggen vast in de BGSB. Het rendement is afgeleid van het rendement op de staatsleningen en wordt elke maand door de minister bepaald. De tijdsduur is van belang voor deze berekeningswijze van de kostprijzen. De duur van de exploitatie is gesteld op vijftig jaren, verdeeld in vijf tijdvakken van tien jaren. Bij de aanvang van elk tijdvak worden de huurparameter, de exploitatieparameter en het rendement vastgesteld onder de dan geldende omstandigheden, maar binnen elk tijdvak liggen deze variabelen vast. De minister drukt maandelijks voor woningen die in de maand gereed komen, de dkp-huur op basis van de genoemde veronderstellingen uit in een percentage van de stichtingskosten. De toelaatbare aanvangshuur wordt eveneens uitgedrukt in een percentage van de stichtingskosten. Het verschil tussen deze dkp-huur en de toelaatbare vraaghuur⁷ wordt in beginsel overbrugd door middel van jaarlijkse bijdragen (wanneer althans de berekende kosten boven de toelaatbare opbrengsten uitstijgen). De bijdragen bieden aldus, gerekend over de volledige periode van vijf tijdvakken, een garantie voor het te behalen rendement.

In de BGSB zijn diverse bijzondere regelen gesteld die de algemene werking van de subsidieregeling aanvullen. Van belang is allereerst de correctie die jaarlijks op de subsidiebijdragen wordt toegepast wanneer het feitelijk verloop van de trendmatige huurverhoging en dat van de va-

⁶ J.W.G. Floor, *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*; Leiden, Stenfert Kroese, 1971.

⁷ De toelaatbare vraaghuur is afgeleid van de tabel met de aanvangshuren door de aanvangshuur jaarlijks met de huurtrend te verhogen. Daarmee wordt afgeweken van de voorgaande subsidieregelingen van 1968, waarin het verschil tussen kostprijsuur en de *feitelijke* vraaghuur werd gesubsidieerd.

riabele exploitatiekosten afwijkt van het verondersteld verloop hiervan (art. 26 BGSB). Wanneer de jaarlijks volgens artikel 18 HPW te bepalen trendmatige huurverhoging uitstijgt boven de voor tien jaren veronderstelde huurparameter, worden de jaarlijkse bijdragen navenant verminderd; wanneer de jaarlijkse trendmatige huurverhoging onder de veronderstelde huurparameter zakt, neemt de jaarlijkse bijdrage navenant toe. Bij de ontwikkeling van de variabele exploitatiekosten is de verhouding precies omgekeerd. Wanneer de feitelijke exploitatie duurder is dan volgens de exploitatieparameter werd verondersteld (volgens de maatstaven van art. 24 BGSB) neemt de subsidie toe; wanneer het feitelijk verloop van de exploitatie goedkoper is dan verondersteld, wordt dit op de jaarlijkse bijdrage in mindering gebracht. Aldus blijft het rendement, waarop binnen het tijdvak van tien jaren geen nacalculatie wordt toegepast, gegarandeerd ongeacht het feitelijk verloop van de veronderstellingen. De tegenvallers worden gecompenseerd, de meevallers worden afgeroomd.

Hetzelfde correctieprincipe is van toepassing op de bijdrage ineens, de zogeheten conditionele subsidie. Deze bijdrage wordt, na het verstrijken van het tijdvak van tien jaren, ineens verstrekt wanneer de exploitant onder de veronderstellingen in de aanvang van de exploitatieperiode niet voor de subsidie in aanmerking komt, maar door het afwijkende feitelijk verloop van deze variabelen gedurende het tijdvak wel op deze bijdragen aanspraak zou kunnen maken. De conditionele subsidie is derhalve een correctie achteraf op de veronderstellingen die voor tien jaren werden gemaakt. De conditionele subsidie is in de praktijk voornamelijk van toepassing op de wat duurdere particuliere huurwoningen met een hogere aanvangshuur. Dat de correcties op de jaarlijkse bijdragen en op de bijdragen ineens geen sinecure zijn, moge wel hieruit blijken dat de feitelijke trendmatige huurverhoging gedurende het eerste tijdvak van tien jaren waarin de subsidieregeling van kracht was, geleidelijk is gedaald van aanvankelijk acht procent naar uiteindelijk twee procent. Als gedeeltelijke compensatie voor het aanvullende beroep op de schatkist kan gelden dat in dezelfde periode de variabele exploitatielasten aanzienlijk zijn gedaald. Bijlage 1 bevat een schematisch overzicht van het verondersteld en het feitelijk verloop van de belangrijkste variabelen gedurende deze periode.

Sinds kort wordt in een aantal gemeenten geëxperimenteerd met het normkostensysteem (NKS). Dit is een vorm van budgetfinanciering voor de woningbouw in de sociale huursector, tot stand gekomen in het kader van de decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid⁸. Gemeenten ontvangen een budget, bestaande uit leningen en garanties, waar mee zij binnen bepaalde randvoorwaarden en met enige beperkte afwijkingsmogelijkheden de bouw van het hun toegedeelde contingent woningen van een gemiddelde grootte moeten financieren. Zij kunnen onder dit systeem een grotere flexibiliteit in hun woningbouwbeleid verwezenlijken. De stichtingskosten (en daarmee de budgetten) zijn zo ver mogelijk genormeerd in normbouwkosten, acceptabele grondkosten (samen de acceptabele stichtingskosten) en kopkosten. Een van de gevolgen van het NKS is dat veranderingen optreden ten aanzien van de kwaliteitscontrole. Het is de bedoeling dat het NKS per 1 januari 1988 landelijk wordt ingevoerd.

Onder het NKS wordt ook voorzien in geldelijke steun van rijksweg als bijdrage in de kosten voor de exploitatie van de desbetreffende huurwoningen. Deze exploitatiesubsidies zijn, in de fase waarin in een beperkt aantal gemeenten met het NKS wordt geëxperimenteerd, gebaseerd op de 'Regeling geldelijke steun huurwoningen in proefgemeenten normkostensysteem'⁹. Deze experimentele regeling treedt voor nieuwbouw door ge-

⁸ Decentralisatie van de Volkshuisvesting; Nota over het Normkostensysteem; Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 16 736, nr. 25.

⁹ Regeling geldelijke steun huurwoningen in proefgemeenten normkostensysteem (RGSBN 1986), *Stcrt.* 1986 nr. 91 (15 mei 1986); laatstelijk gewijzigd bij besluit van de staatssecretaris van VROM van 22 december 1986, *Stcrt.* 1986, nr. 251 (30 december 1986).

meenten, toegelaten instellingen en andere zogenaamde niet-winstbeogende instellingen in de proefgemeenten in de plaats van de BGSB 1975. Feitelijk worden hiermee weer gescheiden regimes gecreëerd voor de particuliere en de sociale huursector, die sinds 1968 immers gelijk behandeld werden. De meeste veranderingen ten opzichte van de BGSB 1975 zijn technische wijzigingen ten gevolge van het NKS, die overigens verderreikende gevolgen kunnen hebben. Zo wordt in de experimentele regeling gerekend met de genormeerde acceptabele stichtingskosten in plaats van met de feitelijke stichtingskosten. Hiermee wil de wetgever voorkomen dat beleidsbeslissingen van gemeenten en exploitanten of opdrachtgevers die resulteren in hogere stichtingskosten, langs de weg van de exploitatiesubsidies op het Rijk worden afgewenteld. Ook de introductie van een stelsel van toeslagen op de subsidies (stadsvernieuwings-, regio- en exploitatiekostentoeslagen) kan worden beschouwd als een technische verwerking van het NKS in de subsidie-systematiek.

In onze analyse wordt vooral gekeken naar de subsidiesystematiek. Onder het NKS verschilt deze systematiek in wezen niet van die in de BGSB 1975. Beiden gaan uit van de dynamische kostprijsberekening en de daaruit voortvloeiende dkp-huur. De berekening van het subsidiebedrag voor het eerste jaar gebeurt precies omgekeerd: onder de BGSB 1975 is de subsidie de dkp-huur minus de vraaghuur volgens de tabel, onder de nieuwe regeling is de normhuur de dkp-huur minus de subsidie volgens de tabel. Voor de volgende jaren is de subsidieberekening, inclusief de nacalculatie op basis van het verschil tussen verondersteld en feitelijk verloop van de huur en van de variabele exploitatielasten, weer gelijk. Ook de berekening van de conditionele subsidie is onder de nieuwe regeling ongewijzigd.

Ten slotte dient volledigheidshalve te worden vermeld dat naast de objectsubsidies in 1970 tevens subjectsubsidies werden ingevoerd, waarvan de Individuele Huursubsidie (IHS) de meest omvangrijke is¹⁰. De reikwijdte van de IHS was in 1970 nog beperkt. De regeling werd ingevoerd in verband met de beoogde algehele liberalisering van het huur- en subsidiebeleid, als compensatie van de hieruit voortvloeiende woonlastenverhoging voor de laagste inkomensgroepen. De algehele liberalisering zette echter niet door. Niettemin hield de Nota Huur- en subsidiebeleid uit 1974 vast aan het IHS en werd het toepassingsgebied zelfs verruimd tot de gehele huursector (nieuwbouw en woningvoorraad) ten einde de positie van de lagere inkomensgroepen op de woningmarkt te verbeteren. Het beroep op deze subsidie nam in de aanvang van de jaren tachtig vanwege de stagnatie van de inkomensontwikkeling zozeer toe, dat sinds 1983 een groot aantal bezuinigingsmaatregelen op de IHS werd doorgevoerd.

De evolutie en de werkingssfeer van de subjectsubsidies worden in deze studie niet nader geanalyseerd. Wel zullen, voorzover de analyse dat nodig maakt, de dwarsverbanden worden aangegeven met de regelingen die hier geanalyseerd worden. Zo is voor het huurbeleid van belang dat een verhoging van de aanvangshuren kan leiden tot aanvullende subjectsubsidies. Feitelijk is de in de BGSB beoogde volkshuisvestingsprijs nooit gehaald, zodat een aanvullend beroep op de subjectsubsidies nodig was om een acceptabele huurquote te realiseren. Voorts werkt het beleid inzake de huurverhogingen en de huuraanpassingen (de harmonisatie) rechtstreeks door in de uitgaven voor de subjectsubsidies. Dit 'weglekef-

¹⁰ In 1970 werd door middel van de Beschikking aanvullende huursubsidie (*Stcrt.* 1970, 105) de individuele huursubsidie geïntroduceerd. Sedertdien is de regeling geregeld gewijzigd. In 1975 vond een uitbreiding van het bereik plaats tot in beginsel alle huurders met een inkomen tot iets boven modaal. Een grondige herziening vond plaats in 1983 teneinde de sterk gestegen uitgaven onder deze regeling in te dammen. De individuele huursubsidie is uiteindelijk in 1986 in een wettelijk regime ondergebracht (Wet van 12 mei 1986, *Stb.* 1986, 265).

fect' is voor de trendmatige huurverhogingen onlangs te niet gedaan: sinds 1983 wordt de huurtrend automatisch in de individuele huursubsidie doorgerekend. Ook ten aanzien van de huuraanpassingen is de individuele huursubsidie nu meer afgesloten. De overheersende tendens in deze, onlangs bij aparte wet bekrachtigde subsidieregeling is in de jaren tachtig steeds geweest dat de regeling meer werd afgeschermd van het overige volkshuisvestingsbeleid teneinde de uitgaven te kunnen be- teugelen.

3.4 Het financieringsbeleid

De nieuwe methodiek van de dynamische kostprijsberekening bracht ten slotte consequenties mee voor de wijze van financiering. De dynamische calculatie verdeelt de lasten en baten immers over een periode van vijftig jaar en heeft tevens tot gevolg dat de annuïteiten van de lening oplopen in plaats van gelijk blijven. Voor de rente en aflossing van het geleende kapitaal kan de eigenaar beschikken over de opbrengsten uit de toelaatbare vraaghuur en over de subsidiebijdragen, verminderd met de uitgaven voor de exploitatie. Deze opbrengsten, ook wel de 'netto dkp-huur' geheten, zijn in het begin van de exploitatieperiode niet voldoende om de betaling van rente en aflossing van de schuld te kunnen voldoen; door rentebijbeschrijving neemt de schuld zelfs toe. Eerst wanneer de genoemde opbrengsten uitstijgen boven de rente over de basislening plus de gecumuleerde rentebijbeschrijvingen daarop, kan de aflossing van de schuld aanvangen. Gedurende het eerste deel van de exploitatieperiode nemen de financieringsproblemen van de eigenaar derhalve toe, gedurende het laatste deel loopt hij de schuld in. Het tempo en de hoogte van de 'klim' in de lening, alsmede het moment van de omslag van schuldvergroting naar schuldverkleining worden in hoge mate bepaald door de parametergebonden vaststelling van de dynamische kostprijsuur. Bij een lage huurparameter is de dynamische kostprijsuur en de hiervan afgeleide subsidie naar verhouding hoog en de klim van de lening gering. Bij een hoge huurparameter zijn de dynamische kostprijsuur en de subsidie relatief laag en is de klim in de lening hoog. Aangezien de parameters voor elk tijdvak van tien jaren vastliggen, is de jaarlijkse toe- of afname van het schuldrestant telkens voor tien jaren een vast gegeven.

De vraag of het bij deze subsidiecondities mogelijk is om voldoende kapitaal aan te trekken voor de nieuwbouw of renovatie van huurwoningen, verschilt per financieringscategorie. Voor huurwoningen bestaan grosso modo drie financieringscategorieën:

- a. de woningwetsector,
- b. de garantiesector, en
- c. de commerciële sector.

Ad a. Voor de leningen op voet van de Woningwet (art. 60 jo. art. 67 WW) vervult het Rijk via tussenschakeling van de gemeenten de bankiersfunctie zelf¹¹. Het bedrag van deze leningen ten behoeve van de toegelaten instellingen en de gemeentelijke woningbedrijven omvat de stichtingskosten voor honderd procent. Om de leningen te kunnen verstrekken, moet de rijksoverheid zelf een beroep op de kapitaalmarkt

¹¹ Woningwet; Wet van 12 juli 1962, *Stb.* 1962, 287; laatstelijk gewijzigd bij wet van 20 december 1984, *Stb.* 1984, 667. De relevante onderdelen van artikel 60 luiden:

1. Bij besluit van de gemeenteraad kan aan toegelaten instellingen, als bedoeld in artikel 59, geldelijke steun worden verleend ter tegemoetkoming in de door deze instellingen in het belang van de volkshuisvesting te maken kosten.
2. ...
3. De steun wordt verleend op één van de volgende wijzen:
 - a. het verstrekken van leningen;
 - b. ...'

Artikel 67 Woningwet luidt 'Uit 's Rijks kas kan aan de gemeenten voor de in de artikelen 60-64 omschreven doeleinden geldelijke steun worden verleend'.

doen. Omdat de inkomsten van de exploitanten niet voldoende zijn om de rente en aflossing te voldoen, ontstaan onder het dkp-regime in de aanvang van de exploitatie liquiditeitstekorten. Het Rijk voorziet hierin door middel van liquiditeitsleningen. In de Nota Huur- en subsidiebeleid ging men er vanuit dat de aanvankelijke liquiditeitstekorten geen gevolgen zouden hebben voor de begroting, aangezien deze bedragen bij de vroegere subsidieregelingen van 1968 in de objectsubsidie besloten lagen en nu overgeheveld werden naar de nieuwe begrotingspost van de liquiditeitsleningen. Tegenover de verzwaring van de financiële last (die in een later stadium van exploitatie weer afgeboekt kan worden) staat de verlichting van de subsidielast. Inderdaad waren de liquiditeitstekorten bij de invoering van dit regime aanzienlijk (bij een huurparameter van 8%), maar de verminderde objectsubsidie zou om andere redenen eveneens weer spoedig toenemen, met name vanwege de eerder besproken correcties van het feitelijk verloop van de trendmatige huurverhoging ten opzichte van de in de parameter veronderstelde huurverhogingen.

Ad b. In de tweede financieringscategorie trekken de toegelaten instellingen zelf het benodigde kapitaal op de kapitaalmarkt aan onder garantstelling van de gemeente en contra garantie van het rijk. Deze garantiesector werd ook wel aangeduid als de sector van de premiecorporatiewoningen en sinds kort ook wel als de 'non-profit premiehuursector' (sic!). In deze sector zijn de institutionele beleggers slechts aanwezig in de hoedanigheid van financier, niet in de hoedanigheid van woningeigenaar. De overheid stelt zich voor de leningen van de toegelaten instellingen op de kapitaalmarkt voor honderd procent garant. Als de liquiditeitstekorten onder garantstelling niet rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierd kunnen worden, verschaft de overheid de aanvullende leningen zelf ¹².

Ad c. In de derde financieringscategorie – de categorie van de commerciële huurwoningen – treden de institutionele beleggers op als financier en als woningexploitant. Voor deze sector worden door de wetgever geen voorzieningen gecreëerd om de liquiditeitstekorten te dekken, die bij de financiering volgens de dkp-condities gedurende het eerste deel van de exploitatieperiode optreden, of om de betaling van rente en aflossing te garanderen. Vergeleken met het subsidieregime van 1968 betekende de nieuwe systematiek van de BGS 1975 voor de beleggers feitelijk een vermindering van de subsidiebijdragen. Om aan de financieringsproblemen enigszins tegemoet te komen werd voor deze partijen bij de huurprijsberekening enige speelruimte geboden (een verhoging van de dkp-huur met 0,5% van de stichtingskosten, waarmee het rendement met 1% zou kunnen stijgen; art. 41 BGS). Deze tegemoetkoming werd door de institutionele beleggers als inadequaats beoordeeld. Na de invoering van het BGS-regime in 1975 verlieten zij deze sector van de woningmarkt abrupt. De institutionele beleggers verlegden hun investeringen naar de koopsector en in het begin van de jaren tachtig ook naar de garantiesector. Toen werden ook weer nieuwe beleggerswoningen gerealiseerd vanwege de inmiddels verbeterde condities.

De wijze van financiering van de nieuwbouw van huurwoningen heeft belangrijke consequenties voor de begrotingspolitiek en omgekeerd drukt de begrotingspolitiek een belangrijke stempel op de wijze van financiering. Het is hierom van belang om de wetgever in de hoedanigheid van subsidieverschaffer duidelijk te onderscheiden van de wetgever in de

¹² Beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente voor de bouw van woningen en woongebouwen door toegelaten instellingen en andere rechtspersonen, die geen winst beogen, *Stcrt.* 1976, 216. Deze regeling is in 1982 vervangen door de Beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente voor de bouw van woningen en woongebouwen door toegelaten instellingen, *Stcrt.* 1982, 124.

hoedanigheid van bankier of financier. In het eerste geval is sprake van overdrachtsuitgaven, in het tweede geval van investeringsuitgaven die worden terugverdiend. Als subsidieverschaffer verleent de wetgever object- en subjectsubsidies. Als bankier of financier verschaft hij woningwetleningen en liquiditeitsleningen waarvan de rente is gebaseerd op het rendement van de staatsleningen (hetgeen doorgaans iets onder de rente op de kapitaalmarkt ligt), en staat hij onder bepaalde condities garant voor particuliere leningen van de toegelaten instellingen. Ook wordt onder bepaalde condities in de garantiesector het verschil tussen het rendement en de marktrente door het Rijk vergoed.

Volgens de normen van het algemene begrotingsbeleid wordt het onderscheid tussen de twee hoedanigheden niet steeds onderkend. Er is een voortdurende discussie over de vraag of de diverse investeringsuitgaven en -inkomsten wel of niet 'relevant' verklaard moeten worden voor de volkshuisvestingsbegroting. Een van de achtergronden hiervan is dat de belangen van de algemene begrotingswetgever en die van de specifieke volkshuisvestingsbegroter in dit opzicht tegenover elkaar staan. Een voorbeeld van de gevolgen hiervan kan worden gevonden in het afwisselend budgetteren en debudgetteren van het kapitaalmarktbeslag van de leningen met contragarantie¹³. Hierbij kan nog een aparte kwalificatie worden aangebracht voor het al dan niet relevant zijn voor de vermindering van het financieringstekort. Het meest opmerkelijke en recente voorbeeld is de 'niet-relevantverklaring' voor het financieringstekort van de vervroegde aflossingen van woningwetleningen door de toegelaten instellingen, die bij de huidige gunstige rentestand op grote schaal deze leningen oversluiten op de kapitaalmarkt, tot een totaalbedrag van 2,3 miljard gulden in 1985 en 15,5 miljard gulden in 1986¹⁴.

Het relevant verklaren van investeringsuitgaven en -inkomsten voor de volkshuisvestingsbegroting leidt tot een vermenging van verschillende soorten van interventie. Wanneer overdrachtsuitgaven en investeringsuitgaven op de volkshuisvestingsbegroting onder een noemer worden gevat, wordt de afweging tussen beide soorten van uitgaven door oneigenlijke criteria beïnvloed. Hetzelfde probleem doet zich voor bij de programmering en de differentiatie van de nieuwbouw. De doeleinden van het volkshuisvestingsbeleid kunnen zo niet zuiver worden afgewogen. De keerzijde voor het algemene begrotingsbeleid is dat in tijden waarin een extra besparing van de volkshuisvestingsbegroting wordt verlangd, de overheveling van de woningwetsector naar de garantiesector nogal voor de hand ligt. In de probleemanalyse van hoofdstuk 5 wordt aan dit vraagstuk meer aandacht besteed.

3.5 Afsluitende opmerkingen

De uiteenzettingen over de huurprijzenwetgeving en over het subsidie- en het financieringsbeleid inzake de huursector werden in dit hoofdstuk voornamelijk toegesneden op de structuurcomponenten van dit reguleringsbestel. Binnen dit structurele kader worden tal van bijzondere beleidsonderdelen jaarlijks en soms zelfs meer dan eens per jaar bijgesteld. Het laat zich aanzien dat de beweging van deze beleidsonderdelen op elk tijdstip maatgevend is voor de uiteindelijke maatschappelijke betekenis van het beleid. In het huurbeleid betreft het vooral het niveau van de trendmatige huurverhoging, het harmonisatiepercentage en de aanpassingen in het stelsel van woningwaardering en van de huuraanpassingen. In het subsidiebeleid betreft het onder meer de ontwikkeling van de stich-

¹³ Zie J.B.S. Conijn, 'Ontwikkelingen op de begroting van volkshuisvesting 1987'; in: *Volkshuisvestingsbegroting '87: achtergronden, ontwikkelingen, alternatieven; Verslag van de NIROV/SVH-studiemiddag op 23 oktober 1986*; 's-Gravenhage, NIROV, 1987, blz. 5-7.

¹⁴ - Voorlopige rekening 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 429, nr. 1.
- *Stcrt. 1986*, nr. 42, 2 maart 1987, blz. 2.

tingskosten, de parameters voor de kostprijscalculatie en de ontwikkelingen van de toelaatbare vraaghuur. Ook het beleid inzake de subjectsubsidies is zeer beweeglijk. Alleen al de regeling met betrekking tot de individuele huursubsidie is, nog voordat deze tot aparte wet werd verheven, sedert 1983 op meer dan twintig onderdelen aangepast. In het financieringsbeleid betreft het onder meer de condities waaronder de leningen en de garanties worden verstrekt en de variaties in de technische normen voor het opstellen van de begroting.

Aldus vinden - zoals gebruikelijk in complexe beleidsstelsels - verspreid over de regelgeving vele aanpassingen van beleidsonderdelen plaats. Dit gebeurt in een periode van inkrimping niet minder dan in een periode van groei, zoals de recente ontwikkelingen rondom de individuele huursubsidie duidelijk illustreren; daar zijn de pogingen om de uitgaven te beteugelen immers gepaard gegaan met een aanzienlijk verdergaande verbijzondering van deze regeling. Maar het feit dat een regelbestand, gekenmerkt door het specifieke karakter van de samenstellende regelingen, kennelijk op veel plaatsen kan worden bijgesteld, betekent niet vanzelfsprekend dat de bewegingsruimte en het aanpassingsvermogen van dit reguleringsbestel groot zijn. Wanneer de structuur van een reguleringsbestel niet drukkbestendig is en de aanpassingen van beleidsonderdelen noodgedwongen plaats vinden doordat de druk die op het bestel rust, ergens een uitweg moet vinden, zijn de beleidsmarges bepaald smal. Dan betekent flexibiliteit eerder dat kleine crisis op crisis wordt gestapeld.

De structuur van het volkshuisvestingsbeleid is zeer gevoelig voor externe druk. Dit hangt samen met het feit dat op dit beleidsgebied veel overdrachtsuitgaven plaats vinden. Maar het hangt vooral ook samen met de wijze waarop op dit terrein de verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen zijn geordend en de wijze waarop de beleidstaken zijn ingericht. De beleidsmarges van een omvangrijke budgetruimte kunnen smal zijn en die van een geringe budgetruimte soms relatief groot. Kenmerkend voor de volkshuisvestingsbegroting is dat deze voor een groot deel bestaat uit langlopende verplichtingen. Ter indicatie werd de 'vrije beleidsruimte' van het volkshuisvestingsbeleid enige jaren geleden geraamd op ongeveer een-zesde deel van de desbetreffende begrotingsuitgaven. Dit bestel komt derhalve al gauw onder druk te staan.

De externe druk op het volkshuisvestingsbeleid heeft vooral betrekking op de ruimte die binnen het totale overheidsbudget bestaat en op de invloeden van de economische conjunctuur. Deze twee bewegingen kunnen wel samengaan maar zij verlopen niet synchroon, omdat hierin verschillende krachten werkzaam zijn. Wat betreft de budgettaire ontwikkeling is het streven naar de tempering van de groei van de overheidsuitgaven algemeen bekend. Minder bekend is dat, in verhouding tot andere beleidsgebieden, van het volkshuisvestingsbeleid momenteel de zwaarste besparingen worden gevergd. Aan de andere kant heeft de economische conjunctuurbeweging sedert 1980 voor wat betreft de ontwikkeling van de kosten geleidelijk een bijzonder gunstige stand bereikt. De inflatie is fors afgenomen, de rente meer geleidelijk, de stichtings-, exploitatie- en kapitaalskosten zijn gedaald. De stagnerende inkomensontwikkeling vormde gedurende deze periode de keerzijde van de gunstige conjunctuur voor het volkshuisvestingsbeleid. Niettemin werd een naar verhouding forse huurverhoging doorgevoerd via maatregelen met betrekking tot de aanvangshuren, de huurtrend, de huurharmonisatie en de korting op de individuele huursubsidie. De traditionele afstand tussen kostprijshuren en vraaghuren werd aldus aan twee kanten verkleind. Per saldo drukken de beperkingen van het overheidsbudget thans zwaarder op het volkshuisvestingsbeleid dan de economische conjunctuur. De vraag is hoe dit systeem nog kan reageren wanneer ook de economische conjunctuur gaat drukken op het volkshuisvestingsbeleid.

Het gegeven dat het huur-, subsidie- en financieringsbeleid zowel van buitenaf als van binnenuit onder spanning staat, onderstreept de urgentie van het ordeningskader van deze regelgeving. Wanneer de wetgever zich al schipperend van probleem tot probleem moet spoeden, zal de gebrekkige bestendigheid het vertrouwen in dit beleid niet vergroten. Doordat voortdurend noodoplossingen moeten worden gevonden, is het gevaar reëel dat de georganiseerde verhoudingen worden uitgehold door een stapeling van gelegenheidsconstructies. Dit uit zich bijvoorbeeld hierin dat de wetgever zijn bevoegdheden die voortvloeien uit de ene hoedanigheid, gaat aanwenden voor zijn belangen in de andere hoedanigheid. De verhouding tussen ordening en doelgericht beleid komt in deze context op scherp te staan.

In het volgende hoofdstuk zal deze verhouding worden geanalyseerd. Daarbij zal, voorzover noodzakelijk op het niveau van de beweeglijke specifieke beleidsonderdelen, worden nagegaan wat de betekenis van de ordeningsprincipes is. Deze verscherping van de focus is onvermijdelijk wanneer men bedenkt dat de twee fundamentele herbezinningsronden over de structuur van het huur- en subsidiebeleid die tot dusverre hebben plaatsgevonden, krachtens de uiteindelijke politieke besluitvorming resulteerden in een bevestiging van het structurele kader dat in 1975 werd gevormd, terwijl een oplossing voor de gerezen problemen werd nastreefd door een reeks van aanpassingen van de specifieke beleidsonderdelen. Dit lot was zowel beschoren aan de evaluatie van de huurprijzenwetgeving in 1983¹⁵ als aan de fundamentele bezinning over de gevolgen van de dynamische kostprijscalculatie voor het subsidie- en het financieringsbeleid in 1985¹⁶.

¹⁵ *Huurprijzenwet woonruimte; Evaluatie van de huurharmonisatie*; opgesteld door de Adviesgroep Partners b.v.; Maastricht, Adviesgroep Partners, 1983. Deze studie is in het kader van de begroting van VROM voor 1983 aan de Tweede Kamer aangeboden; Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 600 hoofdstuk XI, nr. 115.

¹⁶ Zie: Rapport van de werkgroep Meerjarenbouwprogrammering; Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 100 hoofdstuk XI, nr. 2, blz. 190-231. De discussie werd gevoerd naar aanleiding van de volgende rapporten:

1. Evaluatie van de dynamische kostprijsuur (Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, 1982);
2. Grondslagen Woningfinanciering (rapport van de werkgroep Grondslagen Woningfinanciering, 1983);
3. Een nadere analyse van huursystemen (drs. Nierstrasz, 1983); en
4. Het kostprijsvraagstuk in de volkshuisvesting (drs. Van Fulpen, 1983).

4. PROBLEMEN VAN DE HUURPRIJZENWETGEVING

4.1 Ordepolitieke vragen

De huurprijzenwetgeving omvat verschillende soorten van interventie die naar de aard van de materie tamelijk complex en ingrijpend zijn. Zij grijpen immers in op een gevarieerd en veranderlijk samenstel van verhoudingen. Niet alleen zijn de desbetreffende goederen heterogeen en verkeren zij in een verschillende toestand. De woningen zijn ook onder verschillende condities geproduceerd en worden onder diverse eigendomsverhoudingen geëxploiteerd. De duurzaamheid van het goed voegt hieraan een aparte dimensie toe. Zelfs wanneer de aanvangscondities van verschillende woningen min of meer gelijk zijn, kristalliseert de verhouding tussen vraag en aanbod, zoals die rondom de huurprijsontwikkeling tot uitdrukking komt, in de loop van de tijd voor nagenoeg elke woning anders uit. Aan de aanbodzijde betreft het vooral het voor elke afzonderlijke woning unieke verloop van de kosten, aan de vraagzijde het verloop van de subjectieve preferenties van de consumenten. De onderlinge afstemming wordt bovendien naar plaats en tijd verschillend, beïnvloed door specifieke marktbelemmeringen (de plaatsgebondenheid van de woning, de gebrekkige mobiliteit van huishoudens, bijzondere schaarsten aan vraag- en aanbodzijde enz.). Alles bijeen stelt de gevarieerde en veranderlijke materie gecompliceerde eisen aan interventies die in deze context tot gelding moeten komen.

Voor de wetgever, die een evenwichtig en aansluitend huurpatroon tracht te verwezenlijken, tekent zich in deze context het volgende keuze-probleem af. Aan de ene kant kan hij de huurprijsbepaling niet geheel vrij laten. De aanwezigheid van een aantal belemmerende factoren verhindert immers dat uit het vrije spel van krachten vanzelf een vruchtbaar marktevenwicht tot stand kan komen. Aan de andere kant leidt prijsbepaling per decreet zelf tot nieuwe distorsies. Bij een algemeen huurprijsdecreet treedt namelijk een verstarring op van de bestaande oneffenheden, terwijl bij een gedifferentieerd prijzenbesluit de variëteit van de materie tot steeds verdergaande verbijzondering zou voeren. Zo brengen beide mogelijkheden beperkingen mee, maar de wetgever zal ergens het zwaartepunt van zijn ordening moeten bepalen. Hierin ligt de eerste principiële ordepolitieke vraag voor de analyse van de huurprijzenwetgeving besloten: op welke wijze worden de verantwoordelijkheden voor de ontwikkeling van de huurprijzen in beginsel tussen de betrokken partijen verdeeld? Legt de wetgever het principe van het contractdoorbrekende huurprijsdecreet ten grondslag aan de ordening van de verhoudingen inzake de huurprijsontwikkeling, of neemt hij in beginsel de contractvrijheid van de huurders en verhuurders als het structurerende principe?

Deze twee principes vertrekken vanuit aan elkaar tegengestelde uitgangspunten en hebben ieder vergaande praktische consequenties voor de uitwerking van het reguleringssysteem. Weliswaar kunnen in uitgewerkte regelingen op beide organisatieprincipes nuanceringen worden aangebracht, maar hieraan zijn duidelijke grenzen verbonden. De behoefte aan nuancering is na de oorlog vrijwel steeds aanwezig geweest vanwege het overheersende beleidsstreven om een evenwichtig en aansluitend huurpatroon te realiseren. Dit beleidsstreven is bij de gegeven dispariteiten ten aanzien van het huurprijzenpatroon, waarvan hierboven een indruk werd gegeven, slechts bij benadering te realiseren. De orde-ningsstructuur op basis waarvan het beleidsstreven gestalte moet krijgen, brengt haar eigen begrenzings mee. Wanneer de wetgever kiest voor het

principe van opgelegde prijsmaatregelen, kan hij deze prijsdecreten in het licht van zijn doelstellingen wel differentiëren, maar niet zodanig dat voor elke woning een bijzondere afweging kan gelden. Wanneer, omgekeerd, het ordeningsprincipe in beginsel op de vrije overeenkomsten tussen huurders en verhuurders wordt gebaseerd, kan deze contractvrijheid in het licht van de beleidsdoelstellingen wel via condities ingekaderd worden; deze nuancering kan echter niet zover gaan dat voor iedere afzonderlijke woning een 'redelijke' huurprijs wordt voorgeschreven.

In de naoorlogse ontwikkeling van de huurprijzenwetgeving komen de structurerende betekenis van de twee principes en de begrensde mogelijkheid tot nuancering daarvan duidelijk naar voren. De aanpassing van de Huurwet in 1968 markeerde het breukvlak tussen de twee regulerings-systemen. Tot dat tijdstip had als dominant principe het opgelegde huurprijzendecreet gegolden, eerst in de periode 1940-1951 als verplichte huurprijzbevrozing, vervolgens in de periode 1951-1968 als verplichte huurprijzverhoging. Reeds in 1960 was de toepassing van algemene prijsmaatregelen in een gevarieerde huurprijzencontext problematisch geworden. De wetgever besloot in de periode van 1960 tot 1968 dan ook tot vergaande differentiatie van de algemene prijsmaatregelen, de zogeheten gedifferentieerde huurronden. Tegelijkertijd werd het prijzendecreet als dominant organisatieprincipe voor de huurprijzenwetgeving uitgehouden voor bepaalde woningen ontheffing van het Huurwetregime mogelijk te maken. Deze ontheffing zou later gestalte krijgen in de liberalisatiebesluiten. Beide maatregelen brachten de grenzen in beeld van de mogelijkheid om nuanceringen aan te brengen op het principe van de huurprijzregulering per decreet. De differentiatie van de algemene prijsmaatregelen bracht extra bestuurslasten mee, niet alleen omdat de uitvoering en de handhaving van deze prijsmaatregelen werd gespecificeerd, maar ook omdat zodoende ander beleid op ingewikkelder huurprijzmaatregelen moest worden afgestemd. Bovendien konden deze specifieke prijsmaatregelen de differentiatie van het gerezen huurpatroon niet evenaren. Ook het liberalisatiebeleid bracht geen structurele oplossing. De beoogde liberalisatie werd immers niet aan de basis van de algemene huurprijzenwetgeving gelegd. Integendeel, de geliberaliseerde sector werd als een aparte categorie van de huurwetgeving afgezonderd; zij werd opengesteld voor bepaalde huurwoningen in bepaalde, geografisch te bepalen gebieden. Het gevolg was een fragmentatie van de huurwetgeving.

In 1968 werd door middel van wijziging van artikel 3 van de Huurwet wel een structurele verandering doorgevoerd doordat het beginsel van de geconditioneerde contractvrijheid van de marktpartijen aan de huurwetgeving ten grondslag werd gelegd. Hiermee werd de primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de huurprijzen, voor zover niet expliciet anders in de wet bepaald, bij de huurders en verhuurders gelegd. Van toen af kon de wetgever zijn aanvullend sturingsbeleid inzake de huurprijzen in beginsel nog slechts langs indirecte weg verwezenlijken. De structurerende betekenis van de omkering van het basisprincipe van de huurwetgeving was nog niet onmiddellijk zichtbaar. De fragmentatie van de huurwetgeving werd immers niet aanstonds opgeheven en deze zou aanvankelijk zelfs nog verder toenemen: de geliberaliseerde categorie nam in omvang toe. Bovendien werd de reikwijdte van het nieuwe facultatieve stelsel van 1968 beperkt door het harmonisatiebeleid van 1971. Toch kwamen reeds in dit harmonisatiebeleid de praktische consequenties aan het licht van het nieuwe ordeningsbeginsel van de geconditioneerde contractvrijheid voor de huurwetgeving. Terwijl de wetgever door de algemene huurronden te differentiëren in de periode voor 1968 nog de exclusieve verantwoordelijkheid had gedragen voor het harmonisatiebeleid, kwam vanaf 1971 het initiatief primair bij de marktpartijen te liggen, in het bijzonder bij de woningexploitant aangezien de huurharmonisatie op dat moment nog voornamelijk huurverhoging betekende.

monisatie op dat moment nog voornamelijk huurverhoging betekende. Dat de wetgever uit andere hoofde van sommige exploitanten kon verlangen dat zij metterdaad een harmonisatieplan zouden ontwikkelen, doet niets af van het principe van de verschuiving van de primaire verantwoordelijkheden van de overheid naar de marktpartijen. De betreffende exploitanten, de toegelaten instellingen, gaven aan dit verlangen trouwens niet zonder meer gehoor. Het harmonisatiebeleid was omstreden¹.

Aan de onduidelijkheid van het gefragmenteerde huurprijzenregime kwam ten slotte een einde, toen in de nieuwe huurprijzenwetgeving van 1979 (HPW) een uniform stelsel werd ingevoerd voor alle soorten van huurwoningen op de grondslag van het beginsel van de geconditioneerde contractvrijheid voor de marktpartijen. Zowel de liberalisatie als de harmonisatie volgens het model van 1971 werden ingetrokken. Eerst toen werden de structurele consequenties van het nieuwe basisprincipe voor de gehele huursector zichtbaar.

De HPW biedt een consequent raamwerk voor de ordening van de verhoudingen inzake de ontwikkeling van huurprijzen. Zij bepaalt de condities waaronder het verkeer tussen de partijen op ordentelijke wijze kan verlopen. Deze condities houden een evenredige verdeling van rechten en plichten tussen huurder en verhuurder in. Minder duidelijk is evenwel of de begrenzingen die het in beginsel op contractvrijheid gebaseerde reguleringssysteem aankleven, wel voldoende zijn onderkend. Van een dergelijke ordening van verhoudingen kan men niet verwachten dat het aan de wetgever nog de gelegenheid biedt om op het niveau van de afzonderlijke woning een doelgericht huurprijzenbeleid te voeren. Niettemin zouden zulke aspiraties van de wetgever vanaf 1979 nog aanzienlijk toenemen.

De Achilleshiel van de huidige huurprijzenwetgeving is dan ook dat de ordeningsfunctie en de aanvullende sturingsfunctie in hun concrete uitwerking niet logisch op elkaar zijn toegesneden. Hiermee komt de tweede principiële ordepolitieke vraag van de analyse van de huurprijzenwetgeving in beeld. Zij betreft de consequenties die aan verschillende soorten van interventie verbonden zijn. Zijn de ordenings- en de aanvullende sturingsfunctie in de huurprijzenwetgeving met elkaar te verenigen? Zo ja, welke voorwaarden en begrenzingen moeten dan in acht genomen worden? In de analyse wordt een onderscheid aangebracht tussen de directe sturingswetgeving die met name voortvloeit uit het subsidiebeleid en de indirecte sturingsinstrumenten die in de HPW werden voorzien. De belangrijkste directe sturingsinstrumenten hebben betrekking op de vaststelling van de aanvangshuren en op de verplichte huurverhogingen gedurende de eerste vijf jaren van exploitatie. De belangrijkste indirecte sturingsinstrumenten hebben betrekking op het beleid ten aanzien van de trendmatige huurverhoging, op het huuraanpassingsbeleid (de harmonisatie nieuwe stijl) en op de harmonisatielimiet. Deze instrumenten worden nu achtereenvolgend geanalyseerd.

4.2 Problemen van het directe sturingsbeleid

Het directe sturingsbeleid betreft in de eerste plaats de gestelde voorwaarden voor de vaststelling van de toelaatbare aanvangshuren². De wetgever heeft in dit opzicht bewust geen ruimte gecreëerd voor het principe van contractvrijheid, maar het ordeningssysteem wordt door deze

¹ Zie H. Priemus, *Huurprijnsbeheersing; Omstreden instrument van volkshuisvestingsbeleid*; Delft, Universitaire Pers, 1983.

² Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975, *Stcrt. 1975*, 134, zoals gewijzigd bij besluit van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 22 december 1986, *Stcrt. 1986*, 251. De huurprijnsvaststelling wordt geregeld in artikel 41.

eenmalige ingreep voor gesubsidieerde woningen nog niet ontregeld. Vanuit het oogpunt van subsidiebeleid is deze huurpolitieke conditie begrijpelijk, aangezien de financiële toegankelijkheid van nieuwe huurwoningen een van de centrale motieven vormt om de subsidie te verlenen. Bovendien kan de wetgever door zijn greep op de aanvangshuren een glijdende aansluiting verwezenlijken van de huurprijzen van nieuwe woningen op de huurprijzen van de recente jaargangen. Hierbij pleegt de vuistregel te worden gehanteerd dat de aanvangshuur van nieuwe woningen ongeveer anderhalf procent hoger moet zijn dan de huurprijzen van de woningen die in het voorgaande jaar zijn opgeleverd.

In recente proefnemingen met het Normkostensysteem (NKS), dat per 1 januari 1988 algemeen zou moeten worden ingevoerd, wordt de vaststelling van de aanvangshuren echter in beginsel vrijgelaten. Dit is een opmerkelijke ontwikkeling, omdat het niveau van de aanvangshuren toch als een van de *raisons d'être* van de subsidiëring kan worden beschouwd. De gevolgen hiervan zullen vooralsnog echter beperkt blijven. De onder het NKS geldende subsidietabel is immers zodanig opgezet, dat gemiddeld genomen de aanvangshuren onder dit systeem niet of weinig verschillen met die onder het regime van de BGSH. Belangrijker is dat de lokale overheden en de desbetreffende exploitanten niet de speelruimte hebben om de aanvangshuren te variëren. In de praktijk pleegt de aanvangshuur het eerste gegeven te zijn dat vaststaat. Wel zal enige flexibiliteit ontstaan om binnen woningcomplexen te schuiven met de aanvangshuren van de afzonderlijke woningen.

Meer problemen in relatie tot de ordeningswetgeving doen zich voor met het tweede directe sturingsinstrument: de verplichte huurverhoging gedurende vijf jaren voor nieuwe of gerenoveerde woningen waarop een bijdrage rust. Dit termijngebonden prijzendecreet is een overblijfsel uit het oude reguleringsstelsel. Het vloeit rechtstreeks voort uit de vroegere Wet Jaarlijkse Huurverhogingen, die de huurverhoging nog voorschreef voor de gehele subsidieperiode. Bij de toenmalige subsidiemethodiek hadden zowel de subsidieverschaffende overheid als de exploitant rechtstreeks belang bij een gegarandeerde huurverhoging. Bij de overgang naar de nieuwe ordeningswetgeving werd in de Nota Huur- en subsidiebeleid de strijdigheid onderkend van de verplichte huurverhoging met het beginsel van contractvrijheid en met het principe van de evenredigheid van de onderlinge rechten en plichten van de marktpartijen. Bij wijze van compromis werd de duur van de verplichte huurverhogingen op een periode van vijf jaren gesteld³. Deze praktische motieven, die ten tijde van de invoering van de HPW werden aangevoerd voor de handhaving van dit sturingsinstrument, lijken thans goeddeels verjaard te zijn omdat reeds gedurende tien jaren een nieuwe subsidiemethodiek wordt toegepast. Desondanks levert de verplichte huurverhoging weinig materiële problemen op, omdat in de praktijk niet veel aanleiding bestaat om reeds gedurende de eerste vijf jaren van de trendmatige huurverhoging af te wijken. In de bijzondere gevallen waarin deze aanleiding wel bestaat, bijvoorbeeld bij leegstand van nieuwe huurwoningen, is het vijfjarige prijzendecreet onnodig verstarrend. Problemen kunnen ook ontstaan wanneer de trendmatige huurverhoging zelf op wisselvallige gronden wordt vastgesteld. Zeker wanneer deze opgelegde huurtrend gaat afwijken van de kostenontwikkeling (hierop wordt later ingegaan), wordt ook reeds gedurende de eerste vijf jaren van exploitatie de verstoring van de contractvrijheid als een probleem ervaren.

Vanuit reguleringsoogpunt is van betekenis dat het vijfjarige prijzendecreet tot een overgang tussen twee verschillende stelsels van regulering leidt. Na de vijf verplichte huurverhogingen wordt de huuraanpassing immers geregeerd door het principe van contractvrijheid. De sturende

³ Nota Huur- en subsidiebeleid, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 13 025, nr. 2, paragraaf 2.1.7.

wetgever laat dan nog niet verstek gaan – integendeel, de sturing wordt eerst dan specifiek – maar de invloed wordt nog slechts indirect uitgeoefend via normvoorschriften aan de huurcommissie en in laatste instantie de kantonrechter. Kenmerkend voor de overgangsproblematiek van de twee stelsels is dat de normen die in verband met de subsidiëring bij de berekening van de aanvangshuren in acht worden genomen, een andere grondslag hebben dan de normen die de huurcommissie wordt geacht te hanteren bij de huuraanpassing na de eerste vijf jaren. Zowel voor de huurder als voor de exploitant houdt de huuraanpassing via de huurcommissie een element van verrassing in, waarop men in de aanvang van de exploitatie nauwelijks kan anticiperen; de betreffende normen zijn namelijk nog nooit vijf jaren achtereen ongewijzigd gebleven. Aldus is aan het vijfjarige prijzendecreet een bijzonder overgangsprobleem verbonden, dat voortvloeit uit de overstap naar een ander reguleringssysteem waarin voor de aanpassing van de huren een afwijkend stelsel van normen wordt toegepast.

4.3 Problemen van de indirecte sturing

4.3.1 *De trendmatige huurverhoging*

Het indirecte sturingsbeleid betreft allereerst de trendmatige huurverhogingen. De verhoging van de huurprijzen behoort tot de kernthema's van de huurprijzenwetgeving. De gevolgen van deze ingreep – de hoofdstukken 2 en 3 gaven hiervan reeds een indruk – werken niet alleen rechtstreeks door in het gedrag van de marktpartijen, maar drukken tevens op vrijwel het gehele volkshuisvestingsbeleid. De trendmatige huurverhoging vormt een schakel tussen het huurbeleid, het subsidiebeleid en het financieringsbeleid. Daarnaast ondergaat deze interventie invloeden van het sociaal-economisch en het financieel beleid.

Sinds in 1940 de bevoegdheid werd gecreëerd om algemene huurmaatregelen te treffen, heeft de wetgever deze bevoegdheid nooit meer volledig afgestaan. Wel is de grondslag van zijn optreden radicaal veranderd. Tot 1968 domineerde het principe van de verplichte huurverhogingen, sedertdien werd geleidelijk de grondslag gelegd voor de huidige, op voorwaardelijke contractvrijheid gebaseerde ordeningswetgeving. Behoudens de verplichte huurverhoging voor gesubsidieerde huurwoningen gedurende de eerste vijf exploitatiejaren verloopt de doorwerking van de huurtrend thans dan ook indirect. In de eerste plaats is de subsidiemethodiek sinds 1975 afgestemd op de huurtrend. In de tweede plaats wordt de effectuering van de huurtrend verzekerd doordat in de procedures voor de huuraanpassingen voor de trendmatige huurverhoging het 'vermoeden van redelijkheid' is bepaald⁴. Hoewel het directe beheersingskarakter van het vroegere prijzendecreet vrijwel geheel is verdwenen, behoudt de wetgever aldus een stevige greep op de verhoging van de huurprijzen.

De eerste vraag op grond van het analysekader betreft de wijze waarop de verantwoordelijkheden tussen de overheid en de marktpartijen zijn verdeeld. Concreet gaat het dan om de vraag hoe in dit geval de aanhoudende overheidsbemoeienis wordt verenigd met het principe van contractvrijheid in de ordeningswetgeving. Hoewel deze twee ogenschijnlijk tegenstrijdige sporen van de huurprijzenwetgeving gemakkelijk kunnen botsen, zijn zij niet per definitie in strijd met elkaar. De doorwerking van de huurtrend is nauw met de ordeningswetgeving verbonden en kan zelfs de werking van de contractvrijheid versterken, indien zij althans in de praktijk van het beleid op dit ordeningsprincipe wordt toegesneden. Indien de doelstelling van het huurtrendbeleid uitsluitend is gericht op

⁴ Huurprijzenwet woonruimte, *Stb.* 1979, 15, laatstelijk gewijzigd bij wet van 23 april 1986, *Stb.* 1986, 209. Het 'vermoeden van redelijkheid' kan met name worden getraceerd in hoofdstuk III (artt. 15-26) 'Wijziging van de huurprijzen'.

een regulier verloop van de huurprijsontwikkeling en indien het niveau van de huurtrend uitsluitend op grond van deze ratio wordt vastgesteld, kan het ordeningsprincipe zelfs meer inhoud krijgen. Dit is het geval wanneer het huurtrendbeleid ertoe strekt om de normale ontwikkeling van de kosten (te weten de ontwikkeling van de stichtingskosten en van de exploitatiekosten) in de huurprijzen te laten doorwerken. Wanneer deze strikte voorwaarden het 'vermoeden van redelijkheid' bepalen op grond waarvan de huurtrend wordt geëffectueerd, is dit vermoeden bepaald functioneel voor de marktpartijen. De huurtrend is dan deugdelijk gemotiveerd (zij behelst in feite de doorberekening van de inflatie, die vanwege het arbeidsintensieve karakter van deze bedrijfstak volgens de specifieke kostenontwikkeling wordt berekend) en kan door de exploitant bij de jaarlijkse huuraanpassing zonder omhaal worden doorberekend. In bijzondere situaties bestaat dan nog de mogelijkheid voor boven- of benedentrendmatige huuraanpassingen, waarbij in het eerste geval de bewijslast aan de exploitant en in het tweede geval aan de huurder toevalt.

De wetgever heeft op ingenieuze wijze de methodiek van de trendmatige huurverhoging ingebouwd in de verhoudingen van de ordeningswetgeving. De vrije onderhandeling tussen de marktpartijen wordt in banen geleid en aanzienlijk vereenvoudigd door de begeleidende rol van de wetgever. Voor de periodieke doorberekening van de kostenontwikkeling hoeven de partijen geen ingewikkelde procedures aan te gaan. Zolang de wetgever geen aanvullende specifieke doeleinden stelt ten aanzien van het huurtrendbeleid, waardoor zijn begeleidende rol in een sturende zou veranderen, is het stelsel logisch te verantwoorden. Hoewel de kostenontwikkeling jaarlijks fluctueert, biedt de vaste ratio voor de vaststelling van het niveau van de huurverhoging een grote betrouwbaarheid voor de marktpartijen.

In de praktijk heeft de trendmatige huurverhoging deze begeleidende rol ten aanzien van het ordeningsprincipe nooit vervuld. In het 'huurtrendartikel' (art. 18 HPW) is geen vaste ratio bepaald voor de berekening van het niveau van de huurtrend. Het ontbreken van de materiële grondslag voor de huurverhoging in de wet is dan ook de Achilleshiel van de verhouding tussen het huurverhogingsbeleid en het ordeningsprincipe van de huurprijzenwetgeving. Vanwege het feit dat de wetgever zich hier een vrije speelruimte heeft voorbehouden, kon het huurtrendbeleid zich ontwikkelen tot een specifiek sturingsbeleid, haaks op de ordeningswetgeving, waarvan bovendien het specifieke beleidsoogmerk van jaar tot jaar lijkt te verspringen. Voor de marktpartijen is het gevolg dat het huurpatroon door de wisselende beleidsaccenten van de trendmatige huurverhoging steeds op een andere wijze wordt verstoord. Bovendien moeten de huurder, de exploitant en de belegger voor een van hun belangrijkste afwegingen rekening houden met een grillig beargumenteerd huurverhogingsbeleid van de wetgever.

In grote lijnen lag de huurverhoging vanaf de Nota Huur- en subsidiebeleid uit 1974 gedurende de tweede helft van de jaren zeventig onder de kostenontwikkeling, terwijl deze gedurende de eerste helft van de jaren tachtig daar vrijwel steeds bovenuit steeg. In de eerstgenoemde periode gold naast andere beleidsoverwegingen de relatie met de loonontwikkeling doorgaans als het belangrijkste aanvullende beleids criterium voor de vaststelling van het huurverhogingsniveau. Hierdoor was de huurtrend te laag in verhouding tot de kostenontwikkeling. Voor de marktpartijen raakte zodoende de reguliere ontwikkeling van de huurprijzen achterop, terwijl in het volkshuisvestingsbeleid de huurharmonisatie werd ontregeld en de relatief lage huurtrend doorwerkte in de subsidiebijdragen en in de liquiditeitsleningen van het financieringsbeleid. In de aanvang van de jaren tachtig werd de trendmatige huurverhoging onder druk van het begrotings- en het subsidiebeleid tot boven het niveau van de stagnerende kostenontwikkeling gestuwd. Dezelfde effecten deden zich nu in om-

gekeerde zin voor. Een relatief te lage huurtrend in het ene jaar kan echter geen compensatie bieden voor een relatief te hoge huurtrend in het andere jaar; een dergelijk handelingspatroon leidt er slechts toe dat de reguliere ontwikkeling van de huurprijzen vrijwel steeds wordt verstoord. De ratio voor de vaststelling van het niveau van de trendmatige huurverhoging is sedert 1974 frequenter aangepast dan in deze hoofdlijnen werd aangegeven. In bijlage 2 is een gedetailleerd overzicht van de vrijwel jaarlijks verschuivende argumentatie opgenomen.

Het probleem in kwestie hangt nauw samen met de vermenging van verschillende soorten van interventie (de tweede ordepolitieke vraag). De kern van het probleem is dat de wetgever een zware bevoegdheid, die is gecreëerd in het kader van de regulering van de huurprijzen, gaat aanwenden voor specifieke doeleinden en belangen die hij uit andere hoedanigheden dient (als subsidieverschaffer, als begroter, als financier of als sociaal-economische planner). Het grillige verloop van de beleidsmotieven die jaarlijks voor de bepaling van het niveau van de huurtrend worden aangevoerd, wordt reeds geruime tijd als een probleem onderkend, niet in de laatste plaats door de politieke organen die voor de besluitvorming zorg dragen. Zo is vanuit de Tweede Kamer gedurende het afgelopen decennium door alle grote en middelgrote fracties aangedrongen op een duurzame onderbouwing van dit huurpolitieke instrument, zij het dat zij dit pleidooi niet tegelijkertijd en niet steeds met dezelfde beleidsintenties hielden. Ook van de zijde van de regering heeft dit vraagstuk van meet af aan aandacht gehad, onder meer via een adviesaanvraag aan de Raad van Advies voor de Volkshuisvesting. Reeds in de Nota Huuren subsidiebeleid, waarin de contouren werden gelegd voor de huidige huurprijzenwetgeving, werd een duurzame onderbouwing van de huurverhoging voorgesteld, maar deze onderbouwing was voor een deel politiek bepaald en zou bij volgende politieke constellaties weer anders worden ingevuld. Bovendien zouden zich sederdien steeds nieuwe concrete omstandigheden voordoen die bij de vaststelling van de huurverhogingen meegewogen zouden worden.

De uitkomst van dit debat is tot dusverre steeds geweest dat een duurzame onderbouwing van de trendmatige huurverhoging weliswaar wenselijk is, maar dat een vaste ratio tot verstarring van het volkshuisvestingsbeleid zou voeren. Op elk moment van de besluitvorming deden zich zwaarwegende beleidsomstandigheden voor, die - soms zelfs via cijfermatige afspraken bekrachtigd in het regeerakkoord - zouden doorwerken in de bepaling van het huurverhogingsniveau. De huurtrend kan momenteel dan ook het beste getypeerd worden als een flexibel politiek instrument of, zo men wil, als een flexibel beleidsinstrument. Maar voor welk beleid kan dit instrument dan worden ingezet? De effecten van de huurverhoging raken grote delen van het overige volkshuisvestingsbeleid. Buiten dit beleidsgebied vormt de huurverhoging de belangrijkste beïnvloedbare indicatie voor de ontwikkeling van het algemene prijsindexcijfer. Het huurniveau is tevens van invloed op de stijging van de overheidssuitgaven. Wanneer de huurtrend functioneert als flexibel beleidsinstrument, hebben het financiële en het sociale regeringsbeleid ook rechtstreekse belangen bij het bepalen van het niveau van de huurverhoging.

Vanuit ordepolitieke invalshoek komen geheel andere problemen in beeld omdat de vraagstelling wordt omgekeerd. De eerste vraag is op welke wijze de verhoudingen op de huurmarkt worden geordend. Wanneer deze ordening meebrengt dat de wetgever direct of indirect op de huurmarkt tussenbeide komt door het niveau van de huurverhogingen te bepalen, rijst terstond als tweede vraag volgens welke rationaliteit deze interventie kan sporen met het ordeningskader. Eerst dan kan de vraag aan de orde komen of en zo ja op welke wijze langs deze weg geheel andere beleidsdoeleinden kunnen worden nagestreefd. Als het zover komt, mag men ten minste verwachten dat dit aanvullende beleid op de orde-

politieke consequenties is onderzocht. In de praktijk is het anders gegaan. Kort getypeerd heeft de wetgever ten aanzien van de eerste vraag zijn keuze principieel bepaald. Bij de tweede vraag is hij halfweg blijven steken in een discussie die vooralsnog onopgelost is gebleven. Wat betreft de derde vraag wordt een flexibel huurverhogingsbeleid gevoerd waarbij de ordeningsgrondslagen uit het vizier zijn verdwenen.

Als gevolg hiervan worden de geordende verhoudingen op de woningmarkt door het huurverhogingsbeleid steeds een beetje in deze of gene richting verstoord. Dat gebeurt momenteel niet zo radicaal als in de eerste naoorlogse decennia toen de wetgever noodgedwongen de huurprijzen, overigens doelbewust en per decreet, ver onder de ontwikkeling van de kosten hield. Als gevolg hiervan werden de verhoudingen op de huurmarkt vanuit de aanbodzijde geheel en al ontregeld (inzakken van het onderhoud, van de vernieuwingen en van de investeringen; stagnerende doorstroming; enz.). Als ordepolitiek complement op de rigide prijsmaatregelen was een reeks van compenserende overheidsmaatregelen onontbeerlijk, die geleidelijk tot stand zou komen (distributie, rantsoenering, subsidiëring enz.). Wanneer de van overheidswege bepaalde huurprijsverhogingen omgekeerd systematisch boven de ontwikkeling van de kosten uit zouden stijgen, worden de verhoudingen vanuit de vraagzijde uitgehold. Er treedt een reductie op van de effectieve vraag, waardoor ook de exploitanten al snel in moeilijkheden zullen geraken (huurachterstand, leegstand van woningen, verkoop van huurwoningen enz.).

Het huurverhogingsbeleid heeft aldus betrekking op een van de gevoeligste mechanismen in de verhoudingen op de huurmarkt. De gevolgen hiervan reiken veel verder dan de doelgerichte intenties waarvoor de huurtrend wordt benut. Niet een beleidsmatige, maar een ordepolitieke onderbouwing van de huurtrend is dringend noodzakelijk. Wanneer zich zwaarwegende beleidsomstandigheden voordoen, waarvoor men de huurtrend als specifiek beleidsinstrument zou willen inzetten, bieden deze beleidsoverwegingen op zich zelf onvoldoende grond om rechtstreeks in de bepaling van het huurtrendniveau te kunnen doorwerken. Dan strekt de politieke verantwoordelijkheid zich primair uit over de ratio van de geordende verhoudingen.

De *conclusie* uit het voorgaande is dat, zodra de ratio van de trendmatige huurverhoging niet meer is beredeneerd vanuit de geordende verhoudingen tussen huurders en verhuurders, de ruimte ontstaat om het instrument als specifiek sturingsinstrument te gebruiken. Als specifiek sturingsinstrument wordt de huurtrend een speelbal van de uiteenlopende belangen waarop de huurverhoging inwerkt en raakt het eigenlijke motief van de reguliere ontwikkeling van de huurprijzen uit het vizier. De vrijheid om de ratio voor de vaststelling van het niveau van de trendmatige huurverhoging vrijwel jaarlijks te wijzigen, bevordert allerm minst een samenhangend volkshuisvestingsbeleid. Daarvoor lopen de belangen waarop de huurverhoging doorwerkt, te zeer uiteen. Als flexibel instrument, gekoppeld aan verschillende belangen, bestaat er niet meer een on dubbelzinnige rationaliteit om het niveau van de huurverhoging te bepalen. De praktijk van het afgelopen decennium laat zien dat onder zulke condities de gelegenheidscalculatie uiteindelijk de enige rationaliteit vormt, terwijl ondertussen de geordende marktverhoudingen steeds een beetje en soms veel worden verstoord. Deze gevolgtrekkingen voeren tot de slotconclusie dat het niveau van de trendmatige huurverhoging, waarvan de effectuering in de ordeningswetgeving wordt verzekerd door het 'vermoeden van redelijkheid', zelf niet meer volgens on dubbelzinnige redelijkheid kan worden vastgesteld. Er bestaat gerede aanleiding om de verhouding van het huurverhogingsbeleid tot de ordeningswetgeving grondig te bezien.

4.3.2 De huuraanpassingen

Het systeem van de huuraanpassingen vormt een bijzondere aanvulling op het trendmatige huurverhogingsbeleid. In bijzondere situaties tracht de overheid boven- dan wel benedentrendmatige aanpassingen van de huurprijzen te bevorderen. Het uitgangspunt van dit systeem is dat de uitspraken van de huurcommissie over de redelijkheid van de huurprijzen zoveel mogelijk worden afgestemd op bepaalde kwaliteitsnormen. Het stelsel werd ingevoerd vanwege de achterstand van de voorraadhuurten ten opzichte van de nieuwbouwhuren en vanwege de onevenwichtigheid van het huurpatroon in de woningvoorraad. Als gevolg van de uiteenlopende reeks van huur- en subsidiemaatregelen in de voorgaande periodes kon de precieze aard en de oorsprong van deze disharmonie niet meer exact gelokaliseerd worden. Duidelijk was wel dat de disharmonie aanzienlijk was, aangezien de huurprijs van sommige woningen relatief hoog was in verhouding tot het woongenot en die van andere woningen zeer laag. Tegen deze achtergrond rees de behoefte om een grotere samenhang tot stand te brengen tussen de kwaliteit en de huurprijzen van de woningen. Bij gebreke aan een toetsingskader besloot de wetgever om een nieuw algemeen beoordelingssysteem van kwaliteitsmaatstaven in te voeren op grond waarvan de huurcommissie voor elke afzonderlijke woning zou kunnen beoordelen wat de redelijke huurprijs is.

Het beoordelingskader bestaat uit de woningwaarderingssystemen voor zelfstandige en onzelfstandige huurwoningen, ook wel de puntenstelsels geheten omdat de kwaliteitskenmerken in punten worden uitgedrukt, alsmede uit de hiermee corresponderende redelijke huurprijzen. De kwaliteitskenmerken betreffen objectief meetbare eigenschappen en ingeschaalde subjectieve waarderingsaspecten. Voor beide kenmerken kan de woning een gelimiteerd aantal punten behalen. De staat van onderhoud van de woning is vanwege het uiterst subjectieve beoordelingskarakter niet in het puntenstelsel opgenomen, maar bij ernstige tekortkomingen worden zogenaamde nulpunten toegekend, waarbij de huurcommissie geacht wordt zich tegen huurverhoging uit te spreken. De redelijke huurprijzen zijn ingeschaald in het verlengde van de kwaliteitspunten. Voor de hoogte van de redelijke huurprijzen ligt het ijkpunt in het gemiddelde huurprijsniveau van de gemiddelde woningwetwoning van de vijf recente nieuwe jaargangen. Het verschil tussen de aldus naar kwaliteitspunten bepaalde minimaal redelijke huurprijzen en de feitelijke huurprijzen is de harmonisatiekloof.

Vanuit ordepolitiek oogpunt bezien rijzen bij de constructie van dit systeem van huuraanpassingen vier wezenlijke vragen, waarvoor in de reeks van gedetailleerde wijzigingen sedert 1979 geen adequate antwoorden werden gevonden. In de eerste plaats doet zich de vraag voor hoe de continuering en zelfs verdergaande verbijzondering van het doelgerichte huuraanpassingsbeleid zich verhoudt tot de grondslag van de contractvrijheid in de ordeningswetgeving. Het is opvallend dat aan de ene kant de voorwaardelijk vrije overeenkomsten tussen huurders en verhuurders voorop worden gesteld, terwijl aan de andere kant op grond van gerichte beleidsdoelstellingen deze marktoverwegingen worden vervangen door de invoering van nieuwe maatstaven ten einde de redelijke huurprijzen voor afzonderlijke woningen aan te kunnen geven. De contractvrijheid kan natuurlijk op grond van heersende beleidsdoeleinden ingekaderd worden, maar bij de voorgestelde constructie lijkt het erop dat twee tegengestelde intenties met elkaar verenigd moeten worden. De nieuwe sturingsprenties hebben - hoe voorzichtig zij ook aanvankelijk zijn geïntroduceerd - een strekking die ambitieuzer is dan de differentiaties van het prijzendeccret in de jaren zestig.

In de tweede plaats neemt de wetgever de uitvoering van zijn nieuwe doelgerichte huuraanpassingsbeleid niet zelf ter hand. Dit is een logische consequentie van de ordeningsstructuur. Maar om de sturing toch

te verwezenlijken wordt nu de huurcommissie met een specifieke beleid-sopdracht belast. De vroegere positie van deze commissie van bemiddel-ing tussen de partijen is hierdoor veranderd in een positie van beleid-suitvoering omdat de huurcommissie, zoals ook uiteindelijk de kanton-rechter, zich bij de uitspraken over de redelijke huurprijs dienen te rich-ten naar het door de overheid geïntroduceerde beoordelingsstelsel.

In de derde plaats heeft de wetgever de verantwoordelijkheid genomen voor de formulering van het algemene beoordelingskader op grond waarvan de huurcommissie en de kantonrechter de redelijkheid van de huurprijzen zullen bepalen. De bestuurlijke en technische consequenties van deze verantwoordelijkheid laten zich niet onderschatten. Zij implicie-ren dat bij regelgeving uniforme maatstaven voor heterogene goederen van verschillende ouderdom worden bepaald. Voorts zullen alle relevante veranderingen die zich omtrent het samengestelde pakket van kwaliteits-kenmerken voordoen, eveneens aan de regelgever geadresseerd worden. Deze kunnen betrekking hebben op voorzieningen in de praktijk, zoals bijvoorbeeld nieuwe vervangings- of constructietechnieken, maar ook op nieuwe normen die uit andere regelgeving voortvloeien, zoals bijvoor-beeld voorschriften inzake geluidhinder of die inzake de isolatie. Er be-staat derhalve een voortdurende druk op de regelgever om zijn maatsta-ven te actualiseren.

In de vierde plaats ten slotte rijst de vraag hoe dit specifieke huuraan-passingsbeleid zich verhoudt tot andere onderdelen van het volkshuis-vestingsbeleid. Wij zullen hier vooral aandacht besteden aan de relatie met het trendmatige huurverhogingsbeleid en aan de relatie met de subsi-diëring. Men zou nog een aparte studie kunnen wijden aan de relatie met het overige kwaliteitsbeleid op het gebied van de volkshuisvesting. Het beleidsgebied kent zeer uiteenlopende vormen van kwaliteitsnorme-ring die om verschillende redenen zijn ingevoerd en ook verschillende consequenties hebben. Hier blijft de aandacht beperkt tot de kwali-teitsmerken die bij de bepaling van de aanvangshuren worden aange-houden.

Het beoordelingskader

Gedurende het afgelopen decennium is de meeste aandacht uitgegaan naar het derde vraagstuk en kwam de betekenis van het vierde vraagstuk proefondervindelijk aan het licht. Wat betreft de ontwikkeling van het beoordelingskader was in het algemeen de teneur dat de betrokken marktpartijen en de huurcommissies aandrongen op een grotere mate van objectivering van de kwaliteitsmaatstaven, een verlangen waaraan de overheid stapje voor stapje tegemoet is gekomen. Een van de achterlig-gende problemen in dit proces van vervolmaking van het beoordelings-kader heeft in de politieke besluitvorming echter allengs minder aan-dacht gekregen en is in de reeks van stelselaanpassingen allerm minst ver-licht. In de kern komt dit probleem erop neer dat het beoordelingskader van algemene aard is, terwijl het moet dienen voor de beoordeling van bijzondere situaties die voor vrijwel elke woning uniek zijn. Het beoor-delingskader is abstract. Let wel, de toepassing ervan is uiterst concreet. Met puntentabel en meetlat kan de score voor elke woning worden opge-maakt. Maar de aard van de normering is abstract en het beoordelings-kader kan ook niet anders dan abstraheren van de concrete verschillen tussen typen woningen, tussen de verschillende jaargangen van de wo-ningen, tussen de huur- en subsidiepolitieke patronen die voor de ver-schillende jaargangen woningen wezenlijk anders zijn. Het veronderstelt recht wat scheef kan zijn en dat meestal ook is. De veronderstellingen waarop de kwaliteitsmaatstaven en de redelijke huurprijzen zijn geba-seerd, zijn veronderstellingen van gemiddelden, die voor alle bijzondere situaties waarvoor zij als beoordelingsmaatstaf moeten dienen, noodza-kelijk zelf nieuwe vertekeningen aanbrengen.

Sommige vertekeningen van het stelsel zelf zouden kunnen worden

voorkomen door het beoordelingskader te differentiëren (verschillende maatstaven voor bepaalde jaargangen, voor verschillende woningtypen, voor verschillende gebieden, enz.). Aan die oplossing zijn echter duidelijke grenzen verbonden, zoals de geschiedenis van de gedifferentieerde huurronde in de jaren vijftig en vooral de eerste helft van de jaren zestig heeft uitgewezen. De verwijzing naar het harmonisatiebeleid in die periode is niet toevallig; vanuit beheersingsoogpunt bezien is het huidige reguleringsvraagstuk in hoge mate identiek, zij het dat de beleidsintenties thans nog omvattender zijn. Maar toen droeg de wetgever zelf de consequenties voor de realisering van het beoogde specifieke beleid. Thans wordt de uitvoering van het beleid via de richtlijnen in de veranderlijke bijlagen van het Besluit op de HPW doorgeschoven naar de huurcommissie en uiteindelijk naar de kantonrechter ⁵. Toen werden de gronden voor de differentiatie van de huurverhogingen gevonden in concrete situaties (met name in de verschillende bouwjaren), thans zijn de beoordelingsmaatstaven gebaseerd op abstracte kwaliteitsnormen. Het zal tegen de achtergrond van deze probleemstructurering geen verbazing wekken dat de geschiedenis van het beoordelingskader gedurende het afgelopen decennium nogal turbulent is geweest en dat dit hoofdstuk na de recente grootscheepse herziening van het Besluit Huurprijzen Woonruimte, dat medio 1986 van kracht is geworden ⁶, nog allerminst is afgesloten.

De context van het huuraanpassingenbeleid

De doelstellingen, de gedetailleerde uitwerking en de reikwijdte van dit beoordelingskader zijn vanaf 1968 aanzienlijk gewijzigd. In grote lijnen verliep de ontwikkeling van de kwaliteitswaardering van globaal naar precies en van subjectief naar objectief. De beleidsintenties inzake de harmonisatie werden in 1975 verzwakt en na 1980 weer scherp gesteld. Deze ontwikkeling zal kort worden toegelicht. In 1968 werd voor het eerst geëxperimenteerd met een globaal puntenstelsel ⁷. De beoordeling naar kwaliteitsmaatstaven vormde toen nog niet het centrale toetsingscriterium voor de kantonrechter, deze zocht nog voornamelijk houvast in de toetsing aan de plaatselijke huurprijzen van vergelijkbare huurwoningen. De richtlijnen aan de toenmalige huuradviescommissies lieten eveneens nog aanzienlijke ruimte voor afweging naar lokale bijzonderheden ⁸.

⁵ Besluit huurprijzen woonruimte, *Stb.* 1979, 216, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 28 april 1986, *Stb.* 1986, 217. De bijlagen bij dit besluit zijn:

- I Waarderingsstelsel voor woonruimte welke een zelfstandige woning vormt;
- II Waarderingsstelsel voor woonruimte welke niet een zelfstandige woning vormt;
- III Schema van redelijke huuraanpassingen voor woonruimte welke een zelfstandige woning vormt;
- IV Lijst van zeer ernstige tekortkomingen van woonruimte welke een zelfstandige woning vormt;
- V Lijst van gebreken van woonruimte welke een zelfstandige woning vormt;
- VI schema van redelijke huuraanpassingen voor woonruimte welke niet een zelfstandige woning vormt;
- VII Ernstige gebreken of tekortkomingen van woonruimte welke niet een zelfstandige woning vormt;
- VIII Schema van huuraanpassingen in het kader van de toepassing van artikel 9, eerste lid, van de Huurprijzenwet woonruimte.

In bijlage I is nog een uitgebreide toelichting gegeven op de dertien onderdelen waaruit deze bestaat, zoals oppervlakte van de vertrekken, warmte-isolatie, sanitair, veroudering, woonvorm en kwaliteit.

⁶ Bij de herziening van de HPW en het besluit hierop zijn van de wet de artikelen 17 tot 22 gewijzigd, van het besluit de artikelen 3, 4, 6, 7, 11 en 12, en van de bijlagen op het besluit de bijlagen III tot VI en VIII.

⁷ Dit puntenstelsel was gebaseerd op artikel 3 van het Besluit richtlijnen huuradviescommissies, *Stb.* 1968, 206.

⁸ 'De ondergetekende heeft ... reeds doen uitkomen, dat hij de huuradviescommissies, wat bedoelde beoordeling betreft, niet in een te nauw keurslijf zou willen persen. Hun moet, naar het hem voorkomt, ter zake zoveel als redelijkerwijs mogelijk is vrijheid worden gelaten, opdat zij elk hun voorgelegd geval op zijn eigen merites kunnen beoordelen. De in het onderhavige ontwerp-besluit vervatte richtlijnen zijn derhalve beperkt in aantal en in algemene bewoordingen gesteld.' (Nota van toelichting op het Besluit richtlijnen huuradviescommissies).

Bij het verscherpte harmonisatiebeleid van 1971 ontstonden veel problemen met het fluïde toetsingskader. In 1976 werd voor het eerst geëxperimenteerd met een uitgebreid stelsel van kwaliteitswaardering dat na enige aanpassingen in de Huurprijzenwet Woonruimte van 1979 een wettelijke grondslag zou krijgen en in het besluit op deze wet nader werd uitgewerkt.

Zowel de kwaliteitspunten als de redelijke huurprijzen werden ingedeeld in globale klassen met een tamelijk ruime bandbreedte. De wetgever had met dit globale stelsel niet een snelle huurharmonisatie voor ogen. Het doel was slechts om de harmonisatiekloof nominaal constant te houden. Door de veroudering van de woningen en door de geïnflanteerde huurverhogingen zou het reële verschil tussen redelijke en feitelijke huurprijzen op den duur vanzelf kleiner worden. Het belangrijkste oogmerk van het waarderingsstelsel was gedurende de tweede helft van de jaren zeventig het aanreiken van een beoordelingskader waarop de marktpartijen hun onderhandelingen zouden kunnen richten⁹. Vanuit dat oogpunt bezien was de grote rekbaarheid van het stelsel (grote bandbreedtes en veel punten voor subjectieve waarderingskenmerken) wel functioneel, maar de realisering van de harmonisatiedoelinden werd niet veel dichterbij gebracht.

In de aanvang van de jaren tachtig nam de behoefte aan een doelgericht huuraanpassingsbeleid weer toe vanwege de druk op de volkshuisvestingsbegroting. In de tabel van de huuraanpassingen, waarin de jaarlijkse trendmatige huurverhoging wordt doorberekend, werden hiertoe in 1981 en 1982 diverse manipulaties verricht¹⁰. De wetgever had als subsidieverschaffer belang bij een versnelde huurharmonisatie, althans in die zin dat de nog doorlopende subsidiebijdragen van de regelingen van 1968 op deze wijze sneller zouden worden afgebroken. Het subsidiestelsel dat vanaf 1975 geldt (BGSH 1975), wordt niet beïnvloed door de uiteindelijke huuraanpassing, omdat deze subsidiebijdragen zijn afgestemd op de trendmatige verhoging van de toelaatbare aanvangshuren. Voor de woningen waarop dit subsidieregime van toepassing is, vloeien de extra huuropbrengsten op grond van de versnelde harmonisatie uitsluitend naar de exploitant. Eventuele benedentrendmatige huurverhogingen en zelfs huurverlagingen, die thans steeds meer in beeld komen, komen onder dit subsidieregime uitsluitend ten goede aan de bewoner. Een aanvankelijke misrekening van de calculerende wetgever was dat de harmonisatieverhogingen van 1981 en 1982 voor een deel weer gecompenseerd moesten worden door de toenmalige subjectsubsidies (de IHS zou later worden bijgesteld). Per saldo leverde de versnelde huurharmonisatie volgens het evaluatierapport van 1983 dan ook geen verlichting op van de subsidie-uitgaven¹¹.

De verscherping van het huurharmonisatiebeleid stelde de deugdelijkheid van de beoordelingsmaatstaven danig op de proef. In het bovengenoemde evaluatierapport van de Adviesgroep Partners werden vele inconsistenties blootgelegd die mede de aanleiding vormden voor een complete herziening van het waarderingsstelsel. De belangrijkste doelstellingen van deze operatie hadden in de eerste plaats betrekking op het verbeteren van de aansluiting tussen de grondslagen voor de vaststelling van de aanvangshuren bij nieuwe gesubsidieerde woningen en die voor de huuraanpassingen voor woningen die ouder zijn dan vijf jaar. Doordat bij de vaststelling van de aanvangshuren andere kwaliteitscriteria (vooral de oppervlaktematen) werden gehanteerd dan bij het woningwaarderingsstelsel van de huuraanpassingen na vijf jaar, werd voor veel woningen de noodzaak tot harmonisatie namelijk ingegeven door de verschil-

⁹ Nota Huur- en subsidiebeleid (op. cit.), hoofdstuk 2.

¹⁰ Wijzigingen van het Besluit huurprijzen woonruimte en van de bijlagen daarop van 23 april 1981, *Stb. 1981*, 198, en van 15 april 1982, *Stb. 1982*, 224.

¹¹ *Huurprijzenwet woonruimte; Evaluatie van de huurharmonisatie*; opgesteld door de Adviesgroep Partners b.v.; Maastricht, Adviesgroep Partners, 1983.

len tussen de twee stelsels zelf. De herziening van het woningwaarderingsstelsel leidde niet tot een integratie met de methodiek van de vaststelling van de aanvangshuren; wel werden door de aanpassing van de kwaliteitsmaatstaven de verschillen tussen de twee stelsels verkleind. In de tweede plaats werd een grotere objectiviteit van het woningwaarderingsstelsel nagestreefd ten einde de kans op interpretatieverschillen tussen huurders en verhuurders te verkleinen. Om deze reden werd de punttoekenning voor de subjectieve waarderingsaspecten (de marktimitatie) meer ingeperkt.

In het nieuwe waarderingsstelsel, dat per 1 juli 1986 is ingegaan, is geen enkele punttoekenning voor een kwaliteitskenmerk gelijk gebleven aan die in het vorige stelsel. Voor de corresponderende redelijke huurprijzen werd daarentegen de politieke voorwaarde aan de herzieningsoperatie opgelegd dat de harmonisatiekloof in grote lijnen niet mocht veranderen door de verschuivingen in de waarderingsmaatstaven. Of hiermee niet onbedoeld nieuwe ijkpunten zijn ontstaan voor de redelijke huurprijzen, zal bij de volgende naharmonisatie moeten blijken. Voorts is niet duidelijk welke waarderingsverschillen voor afzonderlijke woningen uit de herzieningsoperatie voortvloeien. Een curieuze ontwikkeling van het nieuwe stelsel van 1986 is ten slotte dat de kwaliteitspunten niet meer in klassen zijn verdeeld, maar dat nu per kwaliteitspunt een redelijke huurprijs wordt aangegeven, die echter wel een grote breedte behoudt. Zo worden de precisie van de punten en de rekkelijkheid van de huurprijzen samengesmeed tot een nieuwe beoordelingsmaatstaf voor de huurcommissies.

Wat betreft de waarderingsstelsels was de herzieningsoperatie gericht op een betere afstemming van de kwaliteitsmaatstaven op de normen voor de berekening van de aanvangshuren van gesubsidieerde nieuwbouwwoningen ten einde de verhouding tussen kwaliteitspunten en kosten te verbeteren. In menig opzicht houdt het nieuwe waarderingsstelsel een verbetering in; van belang is vooral de verbeterde relatie tussen de kwaliteitsmaatstaven en de kosten. Toch zijn nog lang niet alle inconsistenties verwijderd die in het evaluatierapport van 1983 werden gesignaleerd (bijv. ten aanzien van de verschillen tussen etagewoningen en eengezinswoningen). Voorts zijn de grondslagen voor de vaststelling van de aanvangshuren en die voor de huuraanpassingen na vijf jaar nog steeds verschillend. Een integratie van de twee stelsels is tot dusverre niet mogelijk gebleken. De accentverschuiving van het woningwaarderingsstelsel in de richting van de nieuwbouwmaatstaf riep de behoefte op aan compensatie voor de grote groep van oudere woningen. Hiertoe werd de normering van de verouderingsfactor wat ruimer gesteld. Zo heeft elke correctie in de ene richting de behoefte aan compensatie in de andere richting opgeroepen. De stukken van het schaakbord worden heen en weer geschoven, maar het waarderingsstelsel kan niet aan alle uiteenlopende kwaliteitskenmerken tegelijk tegemoet komen. Niettemin moet het juist voor de bijzondere situaties van afzonderlijke woningen een beoordelingsmaatstaf bieden.

In weerwil van de interne systeemverfijningen ondergaat het harmonisatiebeleid een grillige externe invloed van het overige huurbeleid dat voornamelijk uit hoofde van andere doeleinden wordt gevoerd. Zo is de omvang van de harmonisatiekloof en het tempo waarin deze kloof wordt overbrugd - los van de beleidsintenties van het specifieke harmonisatiebeleid - uiterst gevoelig voor veranderingen in het niveau van de aanvangshuren en van het niveau van de jaarlijkse trendmatige huurverhoging. Beide invloeden werken rechtstreeks door in de berekeningssystematiek van de redelijke huurprijzen. Het niveau van de aanvangshuren werd in de laatste regeerperiode met 20 procent verhoogd; terzelfder tijd daalden deze vanwege de daling van de stichtingskosten. Wat betreft de trendmatige huurverhoging is vooral de aansluiting op de ontwikkeling van de stichtingskosten van belang. Wanneer het niveau van de trendma-

tige huurverhoging hiervan afwijkt, hetgeen doorgaans het geval is, wordt het doel van de harmonisatie om het huurpeil van de woningvoorraad in redelijke verhouding te laten lopen met het huurpeil van de nieuwe woningen, doorkruist. Om deze reden wordt eens in de vijf jaren een nacalculatie doorgevoerd op de doorberekening van de trendmatige huurverhoging in de redelijke huurprijzen, de zogeheten naharmonisatie. Door de naharmonisatie van 1982 werd de huurharmonisatiekloof met 65 procent vergroot. In hetzelfde jaar werd volgens de berekening van de Adviesgroep Partners deze kloof weer met 25 procent verkleind door de verscherping van het huurharmonisatiebeleid (die overigens eveneens door uiteenlopende motieven werd ingegeven). Indien nog een nieuwe naharmonisatie zal plaatsvinden zal deze vermoedelijk in de andere richting uitwijzen omdat het niveau van de trendmatige huurverhoging inmiddels gedurende enige jaren boven het niveau van de ontwikkeling van de stichtingskosten uitstijgt.

Balans

Wanneer we de balans opmaken, kan worden vastgesteld dat het reëlas van de huuraanpassingen noch voor het verloop van de beleidsdoelstellingen, noch voor de uitwerking van de betrokken regelingen, noch voor de uiteindelijke maatschappelijke effecten een toonbeeld van bestendigheid vormt. Ook al verloopt de sturing indirect, de wetgever mengt zich niet minder nadrukkelijk en niet minder specifiek in het prijsvormingsproces van de marktpartijen, hierbij afwisselend de ene partij begunstigend ten koste van de andere, zonder dat steeds elementaire criteria van rationaliteit en berekenbaarheid aan zijn eigen optreden ten grondslag liggen. Naarmate de beleidsintenties inzake de huurharmonisatie toenemen, komt het beoordelingskader onder hogere druk te staan. De reeks van wijzigingen zowel van de kwaliteitsmaatstaven met hun puntentoekening als van de berekening van de corresponderende redelijke huurprijzen komt de berekenbaarheid van deze ingrijpende interventie niet ten goede. De aanpassingen van het beoordelingskader - onder aandrang van de betrokken partijen - wijzen in de richting van verdergaande objectivering en regelverfijning, maar zij gaan voorbij aan het structurele probleem dat de behoefte aan maatwerk zich moeilijk laat rijmen met het samengestelde en generaliserende karakter van het beoordelingskader. Voor de verwachting dat het recentelijk vernieuwde beoordelingskader wel een grotere duurzaamheid zal krijgen, zijn dan ook niet veel gronden aan te voeren. Als laatste probleem kan ten slotte worden gememoreerd dat de wetgever zelf het beleid inzake de huuraanpassingen laat overvleugelen door beleidsintenties van andere aard, waarmee de fijnmazigheid van het vernieuwde beoordelingskader opnieuw op gespannen voet staat.

Het overzicht van problemen geeft aanleiding tot herbezinning op het beleid inzake de huuraanpassingen. Gedurende het afgelopen decennium werden de antwoorden voornamelijk gezocht in nadere verfijningen van het waarderingstelsel. Maar de gerezen problematiek hangt ten nauwste samen met vragen van fundamenteeler aard. Hoe verhoudt het beleid inzake de huuraanpassingen zich tot de ordeningswetgeving? Op grond van de beleidsdoelstellingen bestaat stellig reden tot clausulering van het zuivere beginsel van contractvrijheid van huurders en verhuurders. Maar zijn de grenzen, waarbinnen dit ordeningsprincipe zijn structurerende betekenis voor de huurprijzenwetgeving kan behouden, niet overschreden door de invoering van een gedetailleerd beoordelings- en sturingsstelsel? Wat in 1968 begon als een flexibel te hanteren handreiking aan de toenmalige huuradviescommissie, vervolgens in 1979 behoedzaam werd ingebed in een beleidskader waarvoor toen nog geen scherpe harmonisatie-einden golden (de globale kwaliteitsindelingen dienden vooral als oriëntatiepunt waarop huurders en verhuurders zich in hun onderling overleg konden richten), is thans uitgegroeid tot een gedetail-

leerd sturingssysteem. Na de vaststelling van het huidige ordeningsprincipe is de begeleidende rol van de overheid derhalve geleidelijk geëvolueerd in een specifiek sturende. Weliswaar heeft de overheid deze sturingsverantwoordelijkheid niet eenzijdig naar zich toegenomen, aangezien diverse belangenorganisaties van huurders en verhuurders op een verfijning van de beoordelingsmethodiek hebben aangedrongen. Maar dit verlicht de problemen van de overheid om deze verantwoordelijkheid met betrouwbaarheid waar te maken niet. Tot dusverre heeft zij nog geen vaste lijn in het huuraanpassingenbeleid tot stand kunnen brengen.

Tegelijkertijd zijn de beleidspretenties niet gering. Aangezien de samengestelde kwaliteitsmaatstaven en de hierbij behorende redelijke huurprijzen niet volledig kunnen corresponderen met de diverse kostenfactoren aan de aanbodzijde en met de diverse marktpreferenties aan de vraagzijde, voegen deze maatstaven een nieuw referentiepunt toe aan de onderlinge afwegingen van de marktpartijen. Dit referentiepunt is niet vrijblijvend maar wordt als richtlijn opgelegd aan de instanties van bemiddeling en arbitrage. De effecten van deze abstracte compositie zijn derhalve reëel. De interne consistentie van het beoordelingskader en de wijze waarop dit past in een context van verschuivende marktverhoudingen, zullen vanwege de verscherping van de beleidsfocus in de recente herzieningsoperatie nog meer op de proef worden gesteld dan in de voorgaande periode reeds het geval was.

Opvallend is ten slotte de gewijzigde positie van de huurcommissie. Door de objectivering en de verbijzondering van de richtlijnen is haar aanvankelijke rol van bemiddeling geleidelijk veranderd in de rol van beleidsuitvoering. Ook hier is door de huurcommissies zelf aangedrongen op de objectivering van de richtlijnen. De huurcommissies worden overstelpt door aanvragen om de redelijke huurprijs te bepalen, niet in de laatste plaats als nevengevolg van het overige woonlastenbeleid (de huurtrend, de verhoging van de aanvangshuren, de korting op de huursubsidies). Het belang van geobjectiveerde richtlijnen ligt voor deze instanties vooral in de ontlasting van de werkdruk. Maar dit praktisch belang wijkt wel af van het belang van het aanvankelijke bemiddelingsorgaan dat binnen het kader van algemene richtlijnen juist op basis van ervaringsgegevens, lokale marktomstandigheden en de bijzondere kenmerken van verschillende woningen zelf mede gestalte gaf aan de ontwikkeling van een beoordelingsstelsel.

Wanneer men naar mogelijkheden zoekt voor een herstructurering van het huuraanpassingenbeleid lijkt het raadzaam het uitgangspunt te nemen in de organisatieprincipes van de ordeningswetgeving en hieruit de praktische consequenties te trekken. De huidige sturingspraktijk van het huuraanpassingsbeleid strookt meer met het ordeningsprincipe van de opgelegde prijsmaatregelen uit de periode tot 1968 dan met het ordeningskader dat in de huidige wetgeving besloten ligt. Destijds gaf de wetgever exact aan welke onredelijke huurprijverschillen gecompenseerd moesten worden, thans schrijft hij op indirecte wijze en met veranderlijke criteria voor wat de redelijke huurprijzen voor verschillende woningen moeten zijn. Wanneer de wetgever de contractvrijheid tot ordenend principe neemt, dan dient het eventuele aanvullende of corrigerende beleid de werking van deze ordening niet uit te hollen. De huidige problematiek van het huuraanpassingenbeleid voert in belangrijke mate terug tot de veronachtzaming van deze ordepolitieke consequenties.

4.3.3 *De harmonisatiegrenzen*

De begrenzing van de huuraanpassingen via het harmonisatiepercentage is een voorbeeld van een instrument dat de ongelimiteerde werking van het organisatieprincipe van de contractvrijheid beperkt, zonder de structuur van deze ordening aan te tasten. Deze sturing wordt immers eerst manifest wanneer de huurontwikkeling een scherpe wending dreigt te nemen. Thans is de huurharmonisatielimit gekoppeld aan het

vigerende stelsel van de huuraanpassingen. De huurcommissie wordt geacht de uitspraak over de redelijke huurprijzen niet boven de trendmatige huurverhoging, verhoogd met het harmonisatiepercentage te laten uitstijgen. Het harmonisatiepercentage stelt derhalve een grens aan de mogelijke extra huurverhogingen. Maar ook bij een andere organisatie van de huuraanpassingen is zeer wel denkbaar dat de wetgever uit hoofde van algemene volkshuisvestingsdoeleinden grenzen stelt aan de mogelijke aanpassing van de huurprijzen om schokbewegingen in het huurpatroon te voorkomen. Het betreft niet alleen de mogelijkheid van bovengrenzen aan huurverhogingen maar tevens benedengrenzen aan huurverlagingen. Deze wijze van sturing betekent vanuit reguleringsoogpunt gezien geen doorkruising, maar een nadere conditionering van de ordeningswetgeving.

5. PROBLEMEN VAN HET SUBSIDIE- EN HET FINANCIERINGSBELEID

5.1 Ordepolitieke vragen

In tegenstelling tot de huurprijzenwetgeving is de ordening van de verhoudingen in de regelgeving met betrekking tot het subsidierings- en het financieringsbeleid een onderbelicht hoofdstuk gebleven. Kennelijk bestaat voor beleid dat als begunstigend handelen wordt beschouwd – zoals bij de subsidiebijdragen en de financieringsfaciliteiten het geval is – minder aandacht voor de ordeningsgrondslagen dan voor de concrete invulling van dit beleid. De Woningwet bevat een summiere aanzet tot ordening. In de eerste plaats zijn omtrent positie en functioneren van de toegelaten instellingen en de gemeentelijke woningbedrijven nadere regelen gesteld (ex art. 59 WW), maar de subsidierings- en financieringsregelingen worden in hoofdzaak gekenmerkt door een zelfstandige werkingssfeer. In de tweede plaats worden in de Woningwet de verhoudingen tussen de bestuurslagen nader bepaald. Het opvallende van deze bestuursinterne ordening is dat hierin een betrekkelijk grote beleidsautonomie aan de lokale overheden wordt toegekend. Als gevolg hiervan worden de meeste subsidiebijdragen en financieringsfaciliteiten van de rijksoverheid door tussenschakeling van de lokale overheid aan de marktpartijen verstrekt. In de desbetreffende regelingen wordt voor de lokale overheid het medebewind echter zo sterk gebonden dat op dit bestuursniveau nauwelijks ruimte bestaat voor eigen beleidsafwegingen. Het gedecentraliseerde kenmerk van de bestuursinterne ordening is zodoende geruime tijd een dode letter gebleven. Eerst onlangs is, vooralsnog experimenteel, een proces van decentralisatie op gang gekomen voor de sociale huursector door de nieuwe financieringsmethodiek van het Normkostensysteem. Dit systeem zal per 1 januari 1988 algemeen worden ingevoerd. Ook op het vlak van de financiering hebben de gemeenten bij de omvangrijke oversluiting van woningwetleningen op de kapitaalmarkt in samenwerking met de toegelaten instellingen het initiatief op het rijk herwonnen. Naar het zich laat aanzien zal de tendens naar verdergaande decentralisatie doorzetten en ook buiten de huursector aan betekenis winnen¹. Voor zover het de bestuursinterne verhoudingen betreft, neemt de betekenis van de ordeningsgrondslagen van de Woningwet derhalve weer toe.

Voor de verhoudingen tussen de sociale en commerciële partijen op de huurmarkt en de overheid bestaat echter geen deugdelijk ordeningskader met betrekking tot het subsidierings- en het financieringsbeleid. De Woningwet biedt in dit opzicht geen houvast; zij bevat terzake voornamelijk open delegatiebepalingen. De op deze voet uitgewerkte regelingen zijn technische uitvoeringsregelingen die niet strekken tot een ordening van verhoudingen, maar bovenal een doelmatige aanwending van de betreffende overheidsuitgaven beogen. Als feitelijk gevolg van deze doelmatige interventies worden de verhoudingen tussen de betrokken partijen en de overheid echter wel ingrijpend beïnvloed. Deze invloeden doen zich voor als onbedoelde effecten, althans als gevolgen die bij gebrek aan een expliciet ordeningskader impliciet zijn gebleven. Zo werd de tegenwoordige subsidiemethodiek (de BGS¹H 1975) ingevoerd met als belangrijkste oogmerk de doelmatigheid van de subsidiëring te vergroten; het gevolg dat de overheid zich in het kielzog van deze doelmatigheidsoperatie steeds intensiever en langduriger in het marktverkeer zou begeven waardoor de

¹ Zie het slothoofdstuk van H. van Fulpen, *Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986 (SCP; Sociale en culturele studies 8).

verhouding tussen de betrokken marktpartijen en de overheid fors zou veranderen, heeft echter minder aandacht gekregen. Het is opmerkelijk dat de marktpartijen – nauw bij de voorbereiding van de BGSB betrokken – niet zelf de ordepolitieke consequenties als een vraagstuk van de eerste orde naar voren hebben gebracht. Slechts enkele partijen (in het bijzonder de institutionele beleggers), die door de invoering van de nieuwe subsidiemethodiek werden benadeeld, hebben voortdurend van een grote terughoudendheid blijk gegeven.

De keerzijde van begunstigend handelen is afhankelijkheid. De marktpartijen worden door de overheidsfaciliteiten tot gedragingen gestimuleerd die anders niet of niet in die mate zouden plaatsvinden. Deze verhouding schept afhankelijkheid bij de marktpartijen en verplichtingen bij de overheid. Twee bijzondere condities compliceren deze verhouding voor het beleidsgebied van de volkshuisvesting. Het betreft in de eerste plaats de duurzaamheid van de goederen op de woningmarkt en het lange-termijnkarakter van de investeringen. In de tweede plaats is het niveau van de uitgaven uitermate gevoelig voor de schommelingen van de economische conjunctuur. Bovendien is het beschikbare overheidsbudget gebonden aan grenzen die voor de toekomst moeilijk te voorspellen zijn. Aldus hebben de calculaties betrekking op de lange termijn, terwijl de bepalende condities voor de begunstigende rol van de overheid reeds fluctueren op de korte termijn. Over een langere periode bezien zijn de condities voor de inbreng van de overheid derhalve structureel onzeker. De subsidieregeling kan deze onzekerheid niet ongedaan maken; zij zou veeleer zoveel mogelijk op deze bijzonderheden moeten zijn ingericht. Zowel voor de overheid als voor de begunstigde partijen houdt een ver doorgevoerde afhankelijkheidsrelatie aanzienlijke risico's in, die vroeg of laat welhaast moeten uitmonden in onbetrouwbaarheid.

Hiermee zijn de contouren geschetst voor de eerste ordepolitieke vraag die de verdeling van de verantwoordelijkheden over de partijen betreft. Duidelijk is dat de primaire verantwoordelijkheid voor overdrachtsuitgaven bij de overheid ligt, bij investeringsuitgaven (financieringsbeleid) moet de noodzaak van zo'n vooruitgeschoven positie eerst worden aangetoond. Wanneer de eerste verantwoordelijkheid aan de overheid toevalt, zoals bij het subsidiebeleid het geval is, rijst de kernvraag onder welke verhoudingen de bijdragen worden verleend. De vraag klemt te meer daar ver doorgevoerde afhankelijkheidsrelaties mede vanwege de bovenomschreven bijzondere condities voor alle partijen riskant zijn. Behouden de marktpartijen voldoende zelfstandigheid onder het subsidieregime? Zijn de risico's tussen overheid en marktpartijen adequaat gespreid? Kan de overheid de opgeroepen verwachtingen nakomen?

De tweede ordepolitieke vraag hangt opnieuw rechtstreeks samen met het ordeningsvraagstuk. Behoudt de wetgever in zijn rol als subsidiever-schaffer en als financier voldoende afstand tot de belangen en doeleinden die hij in andere hoedanigheden dient? Het betreft het vraagstuk van de vermenging van verschillende interventies. Hierbij moge worden aangetekend dat samenhang van verschillende interventies bepaald zinvol en vaak nodig zal zijn, zelfs indien de interventies op verschillende verantwoordelijkheden berusten, maar dat de eigenlijke problemen ontstaan wanneer de rationaliteit van de ene interventie wordt doorkruist wanneer dat in het belang van de andere interventie van pas komt. Het is deze praktijk die de samenhang van het volkshuisvestingsbeleid zo ondoordringelijk en niet zelden dubbelzinnig heeft gemaakt. De analyse van deze vraag wordt voor het subsidiebeleid toegespitst op de relatie met het huurbeleid en voor het financieringsbeleid op de specifieke verhouding met het algemene begrotingsbeleid.

In deze inleiding is steeds in algemene zin gesproken over 'de' marktpartijen. Dit kan kort worden toegelicht. Bouw- en exploitatiesubsidies worden verschaft aan de exploitanten in de sociale huursector – dit zijn vooral de woningcorporaties en de gemeentelijke woningbedrijven – en aan de exploitanten in de commerciële huursector, met name de instituti-

onele beleggers. In 1968 werden de exploitatiesubsidies voor de verschillende marktpartijen reeds grotendeels gelijkgeschakeld en sinds 1975 geldt het voor beide categorieën exploitanten uniforme regime van de BGSB. In de analyse van het subsidiebeleid zal hierom meestal in algemene zin over de marktpartijen worden gesproken. Bij de analyse van het financieringsbeleid moet daarentegen wel steeds rekening worden gehouden met de uiteenlopende posities van de betrokken marktpartijen. Waar de analyse dit vereist, zal steeds het bijzondere karakter van de betrokken marktpartijen worden aangegeven. Overigens ziet het er naar uit dat de verhoudingen tussen de sociale huursector en de commerciële huursector in de komende periode aanzienlijk zullen veranderen. Wanneer in 1988 het Normkostensysteem voor de sociale huursector wordt ingevoerd, wordt gebroken met de 'gelijke monniken, gelijke kappen' beleidsfilosofie van de afgelopen twintig jaar. De discussie over de verhouding tussen de twee huursectoren is juist weer op gang gekomen en zal mede in het licht van de parlementaire enquête naar de bouwsubsidies mogelijk een stroomversnelling ondergaan. In het kader van deze studie zal echter niet op de verschillende opties worden geanticipeerd.

5.2 Problemen van het subsidiebeleid

In de huidige publiciteit worden de problemen van de volkshuisvestingssubsidies veelal in verband gebracht met de ondoelmatigheid van de desbetreffende regelingen omdat deze te veel ruimte zouden bieden voor het plegen van frauduleuze handelingen. In feite vormde de verontusting over dergelijke praktijken de directe aanleiding voor het instellen van de parlementaire enquête naar bouwsubsidies. Zonder twijfel is het van belang om de fraudegevoeligheid van elk begunstigend overheids-handelen onder controle te houden. Onze analyse concentreert zich evenwel niet op het kennelijke misbruik van subsidieregelingen, maar op de ordepolitieke problemen die aan de eigenlijke werking van het subsidiestelsel verbonden zijn. De invoering van het subsidiestelsel in 1975 werd vooral gemotiveerd door het streven de doelmatigheid van de subsidiëring te vergroten. Met de invoering van dit stelsel werd niet alleen beoogd om de aanvangssubsidies te verlagen. De subsidies zouden tevens in nauwe samenhang met de ontwikkeling van de economische conjunctuur voor langere duur op maat gesneden worden. Hierdoor zouden de ondoelmatige effecten die als stelselmatigheid uit de twee voorgaande subsidieregelingen van 1968 voortvloeiden, tot een minimum gereduceerd kunnen worden. Deze doelmatigheid werd nagestreefd door een aantal ondernemingsrisico's die vroeger aan de marktpartijen toevielen, in het subsidiestelsel te verdisconteren. De verbetering van de doelmatigheid ging aldus gepaard met een aanzienlijke toeneming van de wederzijdse afhankelijkheid tussen de overheid en de marktpartijen. Op de volgende wijze werden de verhoudingen gewijzigd.

De intensivering van de overheidsbemoediging door de invoering van de BGSB 1975 betrof allereerst de verlenging van de subsidieberekening over de gecalculeerde exploitatieperiode van vijftig jaar, onderscheiden naar vijf tijdvakken van tien jaar. Gerekend over de hele exploitatieperiode wordt, onder bepaalde condities en met aanpassingen aan het begin van elk van de verschillende tijdvakken, een rendement op de investering gegarandeerd, dat gekoppeld is aan het niveau van het rendement op de staatsleningen. Aldus werken exogene marktontwikkelingen voor de hele periode rechtstreeks door in de rendementsmaatstaven van het subsidiestelsel. Het betreft hier zulke veranderlijke invloeden als het verloop van de rente en de inflatie en de bewegingen op de kapitaalmarkt.

In de tweede plaats wordt voor de berekening van de kostprijshuur - opnieuw verdeeld naar vijf tijdvakken - uitgegaan van bepaalde veronderstellingen. Deze premissen betreffen in hoofdzaak de verwachte ontwikkeling van de trendmatige huurverhoging (de huurparameter) alsmede die van de variabele exploitatiekosten (de exploitatieparameter). Voor

zover de feitelijke ontwikkelingen ter zake binnen elk van de vijf tijdvakken afwijken van de parameters, worden de afwijkingen gecorrigeerd in de jaarlijkse bijdragen, of achteraf na tien jaren via de bijdragen ineens. Aldus rekent de overheid gedurende de hele exploitatieperiode met de marktpartijen mee, de betreffende tegenvallers toedekkend en de meevallers afromend. Voor zover aldus gecalculeerd zijn de exploitatiewinsten of -verliezen derhalve gedurende de hele periode voor rekening van de overheid. Wat betreft de ontwikkeling van de exploitatiekosten is de subsidiegever afhankelijk van exogene marktontwikkelingen; wat betreft de trendmatige huurverhogingen houdt de wetgever het heft in eigen hand, zowel bij de veronderstellingen (de huurparameter) als bij de jaarlijks vast te stellen trendmatige huurverhoging.

In de derde plaats wordt de subsidiëring in de praktijk gekenmerkt door het oplopende karakter van de bijdragen. Dit kenmerk vergroot de afhankelijkheid van de marktpartijen aanzienlijk. De omvang van de subsidiebijdrage is gelijk aan de kostprijshuur, die volgens de bovengenoemde veronderstellingen wordt uitgedrukt in een percentage van de stichtingskosten, minus de vraaghuur. Aangezien in de kostprijsberekening toekomstige huurverhogingen zijn ingecalculeerd, kunnen de subsidiebijdragen in de aanvang relatief gering zijn en nemen zij toe met de veronderstelde huurverhoging. Het niveau van de stichtingskosten wordt door exogene marktontwikkelingen beïnvloed (vooral de arbeidskosten) alsmede door het politiek beoogde kwaliteitsniveau. Het niveau van de aanvangshuren is een uitgesproken politieke afweging. Het niveau van de veronderstelde en van de feitelijke trendmatige huurverhoging wordt eveneens door de overheid bepaald. Deze factoren zijn van belang voor het verloop van de subsidiëring in de tijd.

In de vierde plaats ontstaan in de aanvang van de exploitatieperiode liquiditeitstekorten waardoor de schuld in eerste instantie oploopt en de aflossing van de kapitaalkosten eerst in een later stadium kan aanvangen. De commerciële verhuurders moeten zelf een oplossing vinden voor deze tijdelijke geldtekorten, voor de sociale huursector worden door de overheid aanvullende financiële faciliteiten geboden via garantstelling dan wel liquiditeitsleningen. Ook dit gegeven bindt de marktpartijen voor langere duur aan de overheid. De omvang van de liquiditeitstekorten en hiermee van de stijging in de klim van het schuldrestant houdt rechtstreeks verband met de keuze van het niveau van de parameters in de dynamische kostprijscalculatie, waardoor de overheid de mate van de afhankelijkheid van de marktpartijen in dit opzicht zelf kan variëren.

Wanneer we de structurele kenmerken van het subsidiestelsel overzien, te weten

- de calculatie over een periode van vijftig jaar,
- het gegarandeerde rendement over die periode,
- de veronderstellingen en correcties inzake de trendmatige huurverhoging en de ontwikkeling van de variabele exploitatiekosten,
- het oplopende karakter van de subsidiëring, en
- de liquiditeitstekorten en de klim van het schuldrestant,

kan geconcludeerd worden dat de doeltreffendheid van de subsidiëring welhaast is geperfectioneerd. Eventueel misbruik van de regeling buiten beschouwing gelaten wordt in beginsel niets te veel en niets te weinig aan subsidiebijdragen uitgekeerd. De fluctuatie van de relevante conjuncturele ontwikkelingen, die zozeer van invloed is op de mogelijkheid van exploitatiewinsten of -verliezen, is geheel en al in de subsidiesystematiek zelf opgenomen. Het subsidiestelsel buffert de conjunctuur en snijdt de subsidiebijdragen naar gelang de omstandigheden op maat. In dit opzicht is de doelmatigheid en de flexibiliteit van het subsidiestelsel ongeëvenaard.

De keerzijde is evenwel de vergrote onderlinge afhankelijkheid tussen de overheid en de marktpartijen. Voor de wezenlijke aspecten van hun economisch functioneren moeten de partijen voor lange duur op de

overheid vertrouwen. Vooral vanwege de systematische verschuiving van de lasten naar de toekomst is de onderlinge verstrengeling van overheid en marktpartijen dermate intensief dat geen van beide zich tussentijds zonder grote kleerscheuren aan het stelsel kan onttrekken. Het initiatief in de markt is afhankelijk van het voorwaardenscheppend beleid. De verschuiving van de bijdragen naar de toekomst vergroot derhalve niet alleen de afhankelijkheid van de marktpartijen voor lange termijn, maar verplicht tevens de overheid voor de lange duur. In dit ordepolitieke opzicht is geen sprake van flexibiliteit maar van een opvallende rigiditeit.

De vraag ten koste van welke prijs de subsidiegever zijn verplichtingen voor de lange termijn kan nakomen, is niet alleen afhankelijk van de politieke onzekerheden waarmee het toekomstige begrotingskader is omgeven. Deze vraag betreft tevens de beleidsmarges binnen het subsidiestelsel. Om de interne beleidsruimte van het subsidiestelsel te verkenen is het nuttig de onbeheersbare en de door de subsidiegever te beïnvloeden variabelen van dit stelsel achtereenvolgens naar hun reikwijdte te bezien.

Onbeheersbaar is de rechtstreekse doorwerking van de exogene - dat wil zeggen niet door de subsidiërende wetgever te beïnvloeden - invloeden op het rendementsniveau en op de stichtings- en de exploitatiekosten. Deze invloeden zijn van conjuncturele aard. Zij betreffen de ontwikkeling van de rente, de inflatie, de bewegingen op de kapitaalmarkt, de ontwikkeling van de arbeidskosten, de materiaal- en de grondkosten en diverse variabele exploitatiekosten. De subsidieverschaffer kan deze direct in het subsidiestelsel doorwerkende variabelen nauwelijks beïnvloeden, maar bovendien is het niet goed mogelijk om het verloop ervan en de effecten voor het subsidievolume nog maar voor de middel-lange termijn met betrouwbaarheid te voorspellen.

De belangrijkste *door de subsidiegever te beïnvloeden* variabelen van het subsidiestelsel hebben betrekking op het niveau van de stichtingskosten (althans ten dele te beïnvloeden), het niveau van de aanvangshuren, de parameters van de dynamische kostprijscalculatie, het niveau van de trendmatige huurverhoging en ten slotte het volumebeleid, dat wil zeggen het aantal en de soort van de woningen waarop de betreffende subsidieregeling wordt toegepast. Het laat zich aanzien dat met de stijgende verontrusting over de groei van de subsidie-uitgaven vanaf het begin van de jaren tachtig de manoeuvreerruimte van deze variabelen grondig is verkend.

- a. De stichtingskosten stagneerden reeds vanaf 1980 door toedoen van exogene invloeden (voor het eerst sinds de oorlog). Maar behoudens deze exogene meevaller werden de kosten ook gedrukt op grond van politieke besluiten ten koste van de kwaliteitsmaatstaven. Veel rek biedt deze variabele niet meer aangezien de zorgen over het kwaliteitsniveau van de nieuwbouw toenemen. Nadat in het begin van de jaren tachtig een aantal kwaliteitsverfraaiingen werd afgeschaft (men sprak van de 'toeters en bellen') komen momenteel de grenzen van structurele kwaliteitskenmerken (zoals het woonoppervlak) in zicht. Bovendien vertonen de exogene invloeden op de stichtingskosten, die in dit geval zwaarder wegen, weer een neiging tot stijgen.
- b. Het niveau van de aanvangshuren is gedurende de afgelopen regeerperiode met 20 procent verhoogd. Dit huurniveau is niet alleen bepalend voor de toegankelijkheid van de gesubsidieerde nieuwe huurwoningen, maar werkt via de ijkpunten van het huuraanpassingsbeleid tevens door in de ontwikkeling van het huurpeil van de woningvoorraad. Aan de beïnvloedbare ruimte van het niveau van de aanvangshuren zijn derhalve vooral huurpolitieke grenzen verbonden. Voorts lekken de subsidieconsequenties van de verhoging van de aanvangshuren voor een deel weg via de subjectsubsidies. Ten slotte houdt het niveau van de aanvangshuren nauw verband met de ontwikkeling van de stichtingskosten. Aangezien de stichtingskosten gedurende de afgelopen regeerperiode daalden, kon de verhoging van de aanvangs-

- huren voor een deel op deze grond gemotiveerd worden. Anders zouden de nieuwe woningen goedkoper worden dan de woningen die in het voorafgaande jaar werden opgeleverd. In verband met een goede aansluiting tussen de verschillende jaargangen van de woningen, wordt de vuistregel gehanteerd dat de aanvangshuren van nieuwe woningen ongeveer anderhalf procent hoger moeten zijn dan de huren van de woningen die in het voorgaande jaar werden opgeleverd. Inmiddels is aan de daling van de stichtingskosten een einde gekomen. Per saldo zijn aan de verhoging van de aanvangshuren steeds zwaardere huurpolitieke consequenties verbonden, de rek is er uit.
- c. De parameters van de dynamische kostprijscalculatie worden steeds voor ieder tijdvak afzonderlijk door de overheid vastgesteld. Voor het eerste tijdvak van tien jaar is het niveau van de exploitatie- en de huurparameter bepaald in artikel 15, eerste lid, van de BGSB. Dit niveau wordt regelmatig aan de nieuwe verwachtingen aangepast. Voor de parameterbepaling van het tweede en elk daaropvolgend tijdvak werd oorspronkelijk in de BGSB bepaald dat het niveau van deze parameters voor de variabele exploitatiekosten gelijk zou zijn aan het niveau ter zake in het jaar van de bijstelling, voor de huurontwikkeling gelijk aan de dan geldende huurtrend (art. 15, tweede lid, BGSB). Bij de herziening van de BGSB per 1 januari 1986 is deze koppeling voor de huurparameter losgelaten². In het nieuwe tweede lid van artikel 15 is de mogelijkheid gecreëerd om in het jaar van herziening een lagere huurparameter te kiezen dan het niveau van de dan geldende trendmatige huurverhoging. Door deze wijziging is de manipulatierruimte ten aanzien van de huurparameter aanzienlijk vergroot. Een lagere huurparameter leidt tot aanvankelijk hoger gecalculeerde subsidie-uitgaven (deze worden naar voren gehaald in de tijd) en tot lagere liquiditeitstekorten annex klim van het schuldrestant. De dynamiek van de kostprijscalculatie kan zodoende aanzienlijk worden gereduceerd, maar in eerste instantie nemen de gecalculeerde subsidie-uitgaven toe.
- d. De potentiële betekenis van een verlaagde huurparameter voor de beheersing van de subsidie-uitgaven ontstaat in combinatie met de bepaling van het feitelijke niveau van de trendmatige huurverhoging, die eveneens door de wetgever wordt bepaald. Immers, de stijgende gecalculeerde subsidiebijdragen worden gecorrigeerd voor de feitelijke trendmatige huurverhoging. Indien de huurtrend boven de huurparameter uitstijgt, wordt deze verhoging op de gecalculeerde subsidie-uitgaven in mindering gebracht. De stijging van de subsidie-uitgaven die voortvloeit uit het verlagen van het niveau van de huurparameter, kan aldus worden opgevangen door de huurtrend boven deze parameter te laten uitstijgen. Bij de recente lage nominale ontwikkelingen is deze potentiële manoeuvreerruimte nog nauwelijks benut - thans staan zowel de huurparameter als de huurtrend op 2 procent - maar de wetgever zal de huurparameter niet snel weer laten stijgen, terwijl de huurtrend onder opwaartse druk van het subsidiestelsel staat.
- e. Ten slotte kan het aantal en het type van de geprogrammeerde woningen die onder het subsidiestelsel worden gebouwd, op politieke gronden worden gevarieerd. Weliswaar gelden voor de programmering bepaalde procedures en worden tevens regelmatig behoefte-ramingen opgesteld, maar uiteindelijk berust het volumebeleid op politieke besluitvorming. Een van de kernproblemen van het huidige subsidiestelsel is echter dat de variatie in de programmering voor de korte termijn naar verhouding slechts lichte gevolgen heeft voor de groei van de totale subsidie-uitgaven. De gevolgen worden eerst op de lange termijn en in hun cumulatie goed zichtbaar. Dit is de bedrieglijke

² Wijziging van de Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975, *Stcrt.* 1985, 252.

consequentie van een langdurig en oplopend subsidiesysteem. De aanvangssubsidies zijn relatief laag - bij de huidige stand van de conjuncturele variabelen zelfs buitengewoon laag - maar zij lopen op en zij lopen door. De subsidies van voor 1975 waren in menig opzicht minder doelmatig, maar het is niet onbetekenend dat zij thans geleidelijk worden afgebroken en van de volkshuisvestingsbegroting kunnen worden afgevoerd. De subsidiebijdragen van na 1975 zijn daarentegen nog in opbouw en de subsidies voor de eerste BGSH-woningen zullen pas in het tweede of derde decennium van de volgende eeuw van de begroting verdwijnen, voor zover dan tenminste niet reeds de renovatiesubsidiëring in werking is getreden. De cumulatie van het aantal gesubsidieerde woningen en de ingebouwde stijging van de subsidiebijdragen doen deze begrotingspost reeds in het begin van de jaren negentig ver boven de andere volkshuisvestingsuitgaven uitrijzen. De beperking van het aantal gesubsidieerde nieuwe woningen, waarvoor in de huidige regeerperiode tot 1990 een scherpe reductie is voorzien van 25 procent, is voor deze termijn op de totale stijging van de subsidie-uitgaven van relatief geringe invloed ³.

Wanneer we het geheel van beheersbare en onbeheersbare variabelen van het subsidiestelsel overzien, kan geconcludeerd worden dat de flexibiliteit betrekkelijk gering is. De stand van de onbeheersbare exogene factoren is thans bijzonder gunstig en zal bijgevolg gedurende de lange calculatieperiode waarschijnlijk vaak minder gunstig zijn. Niettemin is, mede onder invloed van de beperkte budgetruimte, de rek van de door de subsidiegever te beïnvloeden variabelen reeds tot de grenzen beproefd. En ten slotte neemt de interne druk van het subsidiestelsel toe door de cumulatie van de BGSH-woningen en door de ingebouwde groei van de subsidiebijdragen. De enige resterende manoeuvreerruimte binnen het subsidiestelsel heeft, naar het zich laat aanzien, betrekking op een mogelijke vergroting van de afstand tussen de veronderstelde en de feitelijke trendmatige huurverhoging. Bij hoge trendmatige huurverhogingen en een lage huurparameter - de wetgever heeft beide troeven in de hand - worden de financiële lasten verlicht (minder liquiditeitsleningen) en blijft de stijging van de subsidie-uitgaven beperkt. Zodra de kostenontwikkeling aantrekt en op grond van deze ratio het niveau van de trendmatige huurverhoging kan worden verhoogd, kan bij een aanhoudend lage huurparameter de stijging van de overheidsuitgaven enigermate worden beheerst.

Per saldo is het stelsel weinig drukbestendig. De betrouwbaarheid van de subsidiërende overheid wordt door het verloop van de politieke en de economische conjunctuur tamelijk direct op de proef gesteld. De overheid kan haar langlopende verplichtingen niet te niet doen. Maar de kans dat een toenemende druk op het subsidiestelsel rechtstreeks doorstroomt naar het overige volkshuisvestingsbeleid, is - vanwege de beperkte beleidsmarges binnen het subsidiestelsel - bepaald groot. Vooral het huurverhogingsbeleid dat in de afgelopen jaren reeds de opwaartse druk van het subsidiestelsel moest verwerken, zou dan al snel een oneigenlijke opvangfunctie kunnen krijgen. In het recente Heroverwegingsrapport over het huur- en subsidiebeleid wordt dit voorstel zowel in de objectsubsidievariant als in de twee liberalisatievarianten feitelijk reeds gedaan ⁴. Aldus zou het ontbreken van een vaste ratio voor het huurbeleid de subsidiërende wetgever in nood nog wel eens van dienst kunnen zijn. In het vorige hoofdstuk werd aangegeven hoezeer een dergelijke verwarring van rationaliteiten de verhoudingen op de huurmarkt verstoort. Op voorhand is niet exact te voorspellen welke vertakkingen een buiten zijn oevers tredende subsidiestroom teweeg zal brengen, maar de

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 555, nr. 3, blz. 17.

⁴ *Heroverweging 1985; Huur- en subsidiebeleid in de 90-er jaren*; Eindrapport van de Werkgroep Huur- en subsidiebeleid in de negentiger jaren; 's-Gravenhage, Ministerie van Financiën, 1985 (Heroverweging 1985, deelrapport nr. 78).

kans op problemen van een subsidiestelsel dat *externe druk opzuigt, interne druk genereert en geen grote interne beleidsmarges meer kent*, is allerminst denkbeeldig.

Naar aanleiding van een viertal externe beleidsevaluaties heeft in de jaren tachtig een politieke herbezinning plaatsgevonden op de subsidiëring op basis van de dynamische kostprijscalculatie. De politieke besluitvorming ter zake werd gebaseerd op het rapport van de ambtelijke Werkgroep Meerjarenbouwprogrammering uit 1983⁵. Hierin werden enige doelmatigheidscriteria als uitgangspunt genomen voor de standpuntbepaling over de subsidiemethodiek, te weten de spreiding van de opbrengsten in de tijd en het tegengaan van ondoelmatige subsidiëring. Tevens werd geoordeeld over de inpassing van het subsidiestelsel binnen het financiële kader van het rijk. In dit verband werd geconstateerd dat de kosten in de volkshuisvesting niet kunnen worden ontlopen door de keuze voor een bepaald financieringssysteem. De werkgroep formuleerde het aldus: 'Om de gegeven kosten in de tijd en over de verschillende marktpartijen te verdelen, wie betaalt wat en wanneer, moet een op de verschillende belangen afgestemde financieringsmodaliteit worden gevonden. Aangezien niet alle opbrengsten en kosten aan het begin van de exploitatie vast staan kan een doelmatige subsidiëring alleen maar worden bereikt door de subsidies niet te snel uit te keren.' Aldus werd de vraag naar de financiële inpasbaarheid van het dynamische subsidiestelsel verwoord in termen van doelmatigheid van de subsidiëring. In sommige van de externe studies die aan het rapport van de werkgroep Meerjarenbouwprogrammering waren vooraf gegaan, werd overigens de doelmatigheid van deze subsidiëring in twijfel getrokken, met name vanwege de oplopende overheidsuitgaven voor de liquiditeitstekorten en de hiermee verband houdende rentekosten. De werkgroep adviseerde tegen deze achtergrond om door verlaging van de huurparameter de klim van de leningen te temperen, hetgeen inmiddels is gebeurd.

Op grond van de argumentatie van de bovengenoemde werkgroep werd in de politieke besluitvorming over de financieringsgrondslagen van het volkshuisvestingsbeleid in 1985 uiteindelijk gekozen voor een handhaving van het bestaande subsidiestelsel op basis van de dynamische kostprijscalculatie⁶. Maar de problemen van een geperfectioneerde doelmatigheidsconstructie komen niet in beeld wanneer men deze constructie toetst aan technische criteria van doelmatigheid. Het kernprobleem van het subsidiestelsel ligt in de gebrekkige ordepolitieke onderbouwing. De doelmatige flexibiliteit van het subsidiestelsel staat haaks op de ordepolitieke rigiditeit. Deze ordepolitieke rigiditeit zal vroeg of laat niet alleen de doelmatigheid van de subsidiëring maar ook de betrouwbaarheid van de wetgever op de proef stellen, met rechtstreekse gevolgen voor de verhoudingen op de huurmarkt.

5.3 Problemen van het financieringsbeleid

Het financieringsbeleid vertoont nauwe samenhang met het subsidiebeleid en derhalve ook met de problemen die daaraan verbonden zijn. Zo vloeien de duur van de berekeningsperiode en de klim van de leningen en de garanties rechtstreeks voort uit de subsidiëringssystematiek. Niettemin is het van belang om het verschillende karakter van de subsidiëring- en de financieringsfaciliteiten duidelijk te onderscheiden. Subsidiëring betreft overdrachtsuitgaven van collectieve zorg, financieringsfaciliteiten betreffen in de eerste plaats de investeringsuitgaven die na verloop van tijd inclusief de bepaalde rente naar de staatskas terugvloeien. Het is zinvol om de twee soorten van financiering die hier wor-

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 100 hoofdstuk XI, nr. 2, blz. 190-231.

⁶ Verslag van mondeling overleg over de financieringsgrondslagen van het volkshuisvestingsbeleid; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 600 hoofdstuk XI, nr. 89.

den bestudeerd, namelijk de leningen (woningwetleningen en liquiditeitsleningen) en de garanties (die voor het rijk deelneming in de gemeentegaranties zijn) eveneens te onderscheiden. De leningen zijn echte investeringsuitgaven die door de overheid worden terugverdiend. De garanties daarentegen moeten het de marktpartijen mogelijk maken investeringen op de kapitaalmarkt aan te trekken of hiertoe gunstiger condities te scheppen. De garanties zijn geen potentiële investeringen, zij lokken investeringen op de kapitaalmarkt uit. Indien op de garanties aanspraak wordt gemaakt, worden deze uitgaven door de overheid niet meer terugverdiend. Wanneer we de logica van het bovengenoemde onderscheid tussen investeringsuitgaven en overdrachtsuitgaven aanhouden, zouden de overheids garanties dus eigenlijk als conditionele subsidies moeten worden aangemerkt.

Het onderscheid tussen overdrachtsuitgaven en investeringsuitgaven is van belang voor de twee centrale vragen in de analyse van het financieerbeleid. Deze vragen betreffen de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de overheid en de marktpartijen en de verhouding tussen verschillende soorten van interventie. In de vorige paragraaf werd gesignaleerd dat bij overdrachtsuitgaven (de subsidies) de primaire verantwoordelijkheid min of meer vanzelfsprekend aan de overheid toevalt. Bij investeringsuitgaven (de leningen) bestaat deze evidentie allerm minst. In beginsel kunnen investeringen voor alle soorten van woningen rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden aangetrokken. Wanneer de overheid de bankiersfunctie naar zich toetrekt, is in feite sprake van een omweg: de overheid moet het kapitaal dat benodigd is om de leningen te verstrekken, eerst zelf verwerven. Bovendien kan betwijfeld worden of de overheid als bankier dezelfde variëteit in financieringssystemen en leningvoorwaarden kan ontwikkelen als de particuliere financiers. In beginsel zou men derhalve een terughoudendheid van de overheid kunnen verwachten inzake het bankieren.

De praktijk van de financiering

In de praktijk worden de investeringen in de commerciële huursector rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierd. De sociale huursector daarentegen is geruime tijd het exclusieve domein van de overheidsleningen geweest. Reeds vanaf de invoering van de Woningwet in 1901 bestaat de mogelijkheid van leningen die worden verstrekt door het rijk. Na de oorlog werden de leningen enige tijd rechtstreeks door de gemeenten verstrekt, vanaf 1958 lopen zij weer via de rijksbegroting en worden de gemeenten tussengeschied. De woningwetleningen werden tot 1968 verstrekt tegen een vast rentepercentage van 4 procent, dat onder het niveau van de marktrente lag. In feite lag in deze leningen derhalve reeds een subsidie deel besloten. In 1968 werd het subsidieregime voor de commerciële en de sociale huursector grotendeels gelijkgeschakeld met een meer marktvolgend rendement op de investeringen, zodat in beginsel meer uitwisseling kon plaatsvinden tussen beide sectoren. In het subsidiestelsel dat in 1975 werd geïntroduceerd, bleef dat uitgangspunt van 'gelijke monniken, gelijke kappen' gehandhaafd, maar het nieuwe pakket van huur- en subsidiepolitieke condities was voor de particuliere financiers dermate ongunstig, dat zij zich aanvankelijk zelfs uit hun 'natuurlijke' werkgebied van de commerciële huurwoningen terugtrokken, waardoor de overheid ter compensatie tijdelijk weer extra woningwetleningen zou verstrekken ⁷.

Doorslaggevend voor het terugdringen van de overheidsinvesteringen was uiteindelijk de algemene begrotingspolitiek. Reeds in 1966 werden

⁷ Vgl. E.J. Prins, 'Overheid en volkshuisvesting; Structurele en conjuncturele aspecten in het beleid'; in: *Woonbeleid opnieuw onderbouwd*; onder red. van J.A.H. Bron en P.R. Heij; Deventer, Kluwer, 1983 (Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven; Onderzoekreeks nr. 10), blz. 69-96.

de woningwetleningen relevant verklaard in het kader van het structurele begrotingsbeleid. Hierdoor werden investeringsuitgaven en overdracht-suitgaven op de volkshuisvestingsbegroting als vergelijkbare en onderling uitwisselbare uitgaven behandeld. Naarmate de druk op de volkshuisvestingsbegroting toenam, groeide de neiging om de investeringsuitgaven te debudgetteren. Mede op grond hiervan werden destijds de premiecorporatiewoningen geïntroduceerd. Sinds de begroting van 1983 zou men voor hetzelfde verschijnsel gaan spreken van de zogeheten 'non-profit-premiehuursector'. Kenmerkend voor dit proces van debudgettering is dat leningen voor de sociale woningbouw door de toegelaten instellingen onder garantstelling van de overheid rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden aangetrokken.

De overheveling van woningwetleningen naar de kapitaalmarkt verloopt thans bijzonder snel. Nadat in 1983 nog de politieke norm was gesteld dat het beslag op de kapitaalmarkt voor de sociale woningbouw meegewogen zou worden voor het financieringstekort, hetgeen weer tot een lichte rebudgettering aanleiding gaf, lijkt deze norm thans weer geheel op de achtergrond te zijn geraakt⁸. In de huidige regeerperiode worden voor het eerst meer investeringen voor de sociale woningbouw rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierd dan door de overheid. Jaarlijks worden ruim 17.000 woningen, die aanvankelijk geprogrammeerd waren voor woningwetleningen, overgeheveld naar de kapitaalmarkt. Het aandeel van de woningwetleningen, dat in 1965 nog 90 procent van de volkshuisvestingsbegroting besloeg, zal aan het einde van deze regeerperiode naar verwachting nog slechts 10 procent beslaan⁹. Aan de forse bezuinigingstaak voor de volkshuisvestingsbegroting kon aldus voor een aanzienlijk deel op schijnbaar eenvoudige wijze worden voldaan. Ten slotte kan nog worden gememoreerd dat het debudgetteringsproces bij de huidige gunstige conjunctuur ook door de marktpartijen wordt bespoedigd. In enkele jaren tijd werd een groot aantal woningwetleningen vervroegd afgelost en tegen andere voorwaarden overgesloten op de kapitaalmarkt. Bij de financiering van de verbetering van vooroorlogse woningen doet zich dezelfde ontwikkeling voor.

De prijs van de overheveling van de bankiersfuncties naar de markt

Wanneer we deze ontwikkeling in vogelvlucht overzien, lijkt de conclusie voor de hand te liggen dat beginsel en praktijk elkaar gevonden hebben in de tendens naar een vrijwel gehele overheveling van de bankiersfunctie wat betreft de investeringen in de sociale woningbouw van de overheid naar de particuliere financiers. Maar aan deze overheveling is een prijs verbonden, die in de politieke besluitvorming ter zake nog niet veel aandacht heeft gekregen. Weliswaar bestaat geen dwingende noodzaak voor collectieve investeringen in de sociale woningbouw, maar de overheid heeft op grond van het programmeringsbeleid van de woningbouw en op grond van het huur- en subsidiebeleid wel een prominent belang bij de wijze van financiering. De overheveling die momenteel plaatsvindt, vloeit als min of meer vanzelfsprekende consequentie voort uit het bureaupolitieke steekspel tussen de departementen van Volkshuisvesting en Financiën inzake de te hanteren begrotingssystematiek. Voor de analyse van het volkshuisvestingsbeleid is echter vooral de wisselwerking tussen het huur- en subsidiebeleid en het financieringsbeleid van belang.

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven hoezeer het huur- en subsidiebeleid de financiering conditioneert. Een specifieke lening, de

⁸ J.B.S. Conijn, 'Begrotingsbeleid en begrotingsnormering bij VROM'; *Economisch Statistische Berichten*, jaargang 71 nr. 3585, 10 december 1986, blz. 1208-1213.

⁹ J.B.S. Conijn, 'Ontwikkelingen op de begroting van volkshuisvesting 1987'; in: *Volkshuisvestingsbegroting '87: achtergronden, ontwikkelingen, alternatieven; Verslag van de NIROV/SVH-studiemiddag op 23 oktober 1986*; 's-Gravenhage, NIROV, 1987, blz. 3-8

liquiditeitslening, vloeit zelfs rechtstreeks voort uit een bijzonderheid van de gangbare subsidiemethodiek. Meer in het algemeen zijn de huur- en subsidievoorwaarden in hoge mate van invloed op het rendement dat met de investeringen kan worden behaald, op de opbouw en de verdeling van dit rendement in de tijd en op de termijn waarop het uiteindelijk wordt verkregen. Deze nauwe relatie tussen huur- en subsidiebeleid en de wijze van financiering werkt ook andersom. De particuliere financiers zullen de bovengenoemde condities steeds beoordelen aan de hand van de toestand op de kapitaalmarkt. Het marktkapitaal stroomt niet vanzelfsprekend naar de woningbouw en zeker niet naar de sociale woningbouw. Wanneer de door de huur- en subsidiewetgever bepaalde condities voor de financiering van de sociale woningbouw ongunstig afsteken bij de heersende verhoudingen op de kapitaalmarkt, zal de overheid ofwel de eigen betrokkenheid bij de financiering moeten vergroten, ofwel de huur- en subsidiepolitieke condities aantrekkelijker moeten maken om de geprogrammeerde nieuwbouw te kunnen realiseren. De beleggers demonstreerden de gevoeligheid van deze verhouding door in 1975 zelfs hun traditionele domein op de woningmarkt massaal de rug toe te keren. Sedertdien heeft menige onderhandeling tussen de overheid en de financiers plaatsgevonden om in afwijking van de heersende subsidiemethodiek de investeringsvoorwaarden te verbeteren.

Het kenmerkende van deze onderhandelingsituaties was de overwegend afhankelijke positie van de overheid. Reeds in de BGSH 1975 werd aan de institutionele beleggers een marge van 0,5 procent vergund inzake de dynamische kostprijsuur, waarmee het subsidieel toenam en uiteindelijk een extra rendement van 1 procent kon worden behaald. Dit was niet onredelijk, omdat zo in feite het niveau van de marktrente op de investeringen kon worden bereikt (het rendement in het subsidiestelsel is gekoppeld aan het rendement op de staatsleningen, dat in de regel iets onder de marktrente ligt). Maar deze concessie bleek niet voldoende. In de sfeer van de leningvoorwaarden zijn nadere concessies gedaan. Zo werden in de aanvang van de jaren tachtig onder de voorwaarde dat geen tussentijdse vervreemding zou plaatsvinden, veel leningen voor premiecorporatiewoningen afgesloten met een vaste rente voor twintig jaar. Dat was bij de hoge rente van 1980, 1981 en 1982 niet onaantrekkelijk voor de particuliere financiers. Volgens berekeningen van Conijn zouden de gevolgen hiervan in de jaren negentig kunnen oplopen tot extra objectsubsidies ter hoogte van 600 miljoen per jaar¹⁰. De eis aan de beleggers dat binnen de eerste twintig jaar geen vervreemding van de woningen mocht plaats vinden, werd in de nota Eigen Woningbezit bij de begroting voor 1984 weer ingetrokken¹¹. Een andere concessie aan de beleggers in dezelfde periode betrof de verlaging van de huurparameter in de dynamische kostprijscalculatie waardoor de aanvangssubsidies werden verhoogd en de cash-flow-positie van de particuliere financiers werd verbeterd. Dit overzicht van onderhandelingsresultaten is niet uitputtend; het geeft slechts een indicatie van de repercussies voor het huur- en subsidiebeleid die de overheveling van de bankiersfunctie naar de particuliere sector met zich meebrengt.

Ten slotte behoren ook de overheidsgaranties tot de prijs die is verbonden aan de particuliere investeringen in de sociale woningbouw. Het risico, dat de toegelaten instellingen de kapitaallasten (rente en aflossing) niet kunnen voldoen, wordt door de overheid onder zekere condities afgedekt. Het betreft 100 procent garanties die met rugdekking van het rijk (contragarantie) door de gemeenten worden gegeven. De omvang van het reële risico dat aan de garanties is verbonden, wordt nergens afgebakend. De kredietgaranties zijn uiteraard relevant voor de volkshuisvestingsbegroting en zij worden, wanneer en voor zover hierop eenmaal

¹⁰ J.B.S. Conijn, 'Begrotingsbeleid en begrotingsnormering bij VROM' (op. cit.), blz. 1212.

¹¹ Nota eigen woningbezit; Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 053, nr. 2.

aanspraak mocht worden gedaan, als gewone begrotingsuitgaven geboekt. Maar zolang hieromtrent nog geen duidelijkheid bestaat, staan de garanties te boek als stelposten pro memorie. Als zodanig worden zij gerekend voor de volle omvang van de leningen waarop de garanties worden verstrekt. Aldus berekend reiken de kredietgaranties tot astronomische hoogte; het totaal van de kredietgaranties beslaat inmiddels een viervoud van de gehele volkshuisvestingsbegroting. De Miljoenennota 1987 berekent de totale som van de kredietgaranties voor de volkshuisvesting (incl. garanties voor de renovatie en de koopsector) op 64,8 miljard gulden, waarvan de stijging met 7 miljard gulden gedurende het laatste jaar een indruk van het stijgingstempo geeft.

Het is niet eenvoudig om de werkelijke betekenis van deze berekening te doorgronden. De kans dat voor de volle 100 procent aanspraak op de kredietgaranties zal worden gemaakt, kan worden verwaarloosd. In feite dekt het huur- en subsidiebeleid de risico's grotendeels af. Bovendien resteert nog altijd de waardetoerekening van de desbetreffende woningen. Maar aan de andere kant is de kans dat in het geheel geen aanspraak op de garanties zal worden gedaan, eveneens uiterst gering. Wanneer bijvoorbeeld de leegstand van woningen zou uitstijgen boven het in de exploitatieberekening van het subsidiestelsel berekende percentage, worden de problemen al snel zichtbaar. Bij de gegeven omvang behoeft slechts een gering percentage van het totale garantievolume te worden aangesproken om de volkshuisvestingsbegroting in verlegenheid te brengen. Zolang geen reële risicoberekening van de overheidsgaranties wordt opgesteld, blijven de consequenties van de overhevelingsoperatie van de bankiersfunctie naar de particuliere sector duister. Voorts kan geconcludeerd worden dat geen buffering van de risico's plaatsvindt en dat geen ordeningskader voor risicospreiding bestaat, zodat de tegenvallers – zij het groot, zij het klein – mettertijd rechtstreeks op de volkshuisvestingsbegroting zullen neerslaan.

Ook de bestuursinterne verhoudingen tussen het rijk en de gemeenten inzake de garantieverlening zijn nog allerminst uitgebalanceerd. Deze verhoudingen zijn bepaald in enige beschikkingen op voet van de Woningwet, die van tijd tot tijd worden bijgesteld¹². Thans bestaat de tendens tot beperking van de risico's van de contragaranties voor het rijk. In de koopsector wezen reeds eerder signalen in deze richting, nu begint de tendens zich eveneens in de huursector af te tekenen. Zo was het grote aantal vervroegde aflossingen en oversluitingen van woningwetleningen op de kapitaalmarkt voor het rijk aanleiding om geen contragaranties meer te verlenen voor de nieuwe particuliere leningen. Ook wanneer in probleemsituaties aanspraak wordt gemaakt op de kredietgaranties, zoals nog onlangs speelde bij de Stichting Verantwoord Wonen, lijkt de aansprakelijkheid tussen de betrokken overheden heen en weer te worden geschoven. De verhouding tussen de garanties van gemeentewege en de contragaranties van rijkswege blijkt derhalve steeds minder sluitend te zijn, waardoor de primaire verantwoordelijkheid steeds meer bij de lokale overheden komt te liggen.

Voor de lokale overheden wijkt deze ontwikkeling wel in hoge mate af van het centraal gedirigeerde medebewind van de laatste decennia, volgens welke het rijk de facto de verhoudingen inzake de financiering van de sociale woningbouw bepaalde. Nu in de praktijk de primaire aansprakelijkheid aan de lokale overheden lijkt toe te vallen, is het niet onaanvaardbaar dat de gemeenten ook in andere opzichten meer initiatieven zullen nemen met betrekking tot de inrichting van het financieringsbeleid. Het is zeer wel denkbaar dat de gemeenten afzonderlijk dan wel in on-

¹² Beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente voor de bouw van woningen en woongebouwen door toegelaten instellingen en andere rechtspersonen, die geen winst beogen, *Stcrt.* 1976, 216. Deze regeling is in 1982 vervangen door de Beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente voor de bouw van woningen en woongebouwen door toegelaten instellingen, *Stcrt.* 1982, 124.

derlinge samenspraak nieuwe arrangementen zullen treffen met de marktpartijen, in het bijzonder met de toegelaten instellingen en de institutionele beleggers, over de spreiding en de onderlinge waarborging van de financiële risico's en over de financieringsvoorwaarden. Het gebrekkige ordeningskader van het financieringsbeleid en de tendens tot inperking van de risico's van het rijk nodigen de lokale overheid als het ware uit om de mogelijkheid van andere partnerships onder ogen te zien. De ervaring met het directe financieringsbeleid van de gemeenten op het gebied van de sociale woningbouw gedurende het eerste naoorlogse decennium heeft geleerd dat aan deze potentiële ontwikkeling naast evidente voordelen ook grote risico's zijn verbonden – toen het financieringsbeleid in 1958 weer via de rijksbegroting werd gevoerd, moest het rijk een aantal financieringsschulden overnemen¹³ – en onderstreept eens te meer de urgentie van een deugdelijk ordeningskader inzake het financieringsbeleid.

Balans

Wanneer we de balans van de analyse opmaken, kan geconstateerd worden dat aan zowel de collectieve als de particuliere financiering van de sociale woningbouw voor de overheid kosten zijn verbonden. In het eerste geval zijn de kosten verbonden aan de omweg die de overheid maakt, wanneer zij zich als bankier in het directe verkeer tussen de marktpartijen begeeft. In het tweede geval hebben de kosten – meer verspreid en op de korte termijn vaak minder zichtbaar – betrekking op de repercussies voor het huur- en subsidiebeleid, op de risico's van de kredietgaranties en op het rente-écart (het verschil tussen de rente op de kapitaalmarkt en het rendement op de staatsleningen).

Een principiële noodzaak voor het verstrekken van overheidsleningen ten behoeve van nieuwbouw- of renovatieprojecten in de sociale huursector bestaat niet. Integendeel, als centraal ordeningsprincipe zou kunnen gelden dat de exploitanten de benodigde gelden in beginsel rechtstreeks op de kapitaalmarkt aantrekken. Dit principe sluit goed aan op de huidige ontwikkelingen in de praktijk. Tegelijkertijd laat het de overheid de ruimte om zonnodig bij te springen. Voor de overheid is het praktisch belang bij de wijze van financiering bijzonder groot vanwege de directe samenhang met de woningbouwprogrammering en met het huur- en subsidiebeleid. Uit deze hoofde kan een aanvullende rol van de overheid op het vlak van de directe investeringen wel worden gerechtvaardigd, al was het maar om haar afhankelijkheid van de claims van de particuliere financiers minder groot te maken. In dit verband is de onderlinge uitwisselbaarheid van collectieve en particuliere investeringen in de sociale woningbouw een positief te waarderen ontwikkeling. De aanvullende rol van de overheidsinvesteringen zou dan kunnen inspelen op de conjuncturele bewegingen van de kapitaalmarkt. Bij een ruime kapitaalmarkt kunnen de overheidsinvesteringen getemperd worden, bij een krappe markt zou de overheid dan niet zonder meer de claims van de particuliere financiers hoeven te billijken (men vergelijkte de opvallende concessies voor de financiering van veel premiecorporatiewoningen tussen 1980 en 1982) maar mogelijk het eigen aandeel in de investeringen vergroten.

De bovengenoemde optie van aanvullende overheidsinvesteringen, anti-cyclisch reagerend op de conjuncturele bewegingen van de kapitaalmarkt, in een kader van principiële uitwisselbaarheid van collectieve en particuliere investeringen, zou eerst gestalte kunnen krijgen wanneer het financieringsbeleid op armslengte afstand wordt gevoerd van het begrotingsbeleid. In de praktijk gebeurt echter precies het omgekeerde. De vraag of de overheid de investeringen in de sociale woningbouw zelf financiert dan wel overhevelt naar de particuliere sector, wordt niet beant-

¹³ L. Gerrichhauzen, *Woningcorporaties; Een beleidsanalyse*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983 (WRR, Voorstudies en achtergronden V37), blz. 82-88.

woord op grond van enigerlei ordepolitiek concept, maar op grond van technische normen voor de begrotingssystematiek. Zolang investering-suitgaven en overdrachtsuitgaven op de volkshuisvestingsbegroting onder een vergelijkbare en onderling uitwisselbare noemer worden gevat, is het voor de volkshuisvestingsbegroting relatief voordelig om de investering-suitgaven te debudgetteren, ook al zijn met deze debudgettering extra kosten gemoeid in de sfeer van de overdrachtsuitgaven en (in het geval van de contragaranties) van de potentiële toekomstige overdrachtsuitgaven. Zo kan zich bij de huidige begrotingssystematiek de paradoxale probleemsituatie voordoen, dat het voor de volkshuisvestingsbegroting mogelijk is, zelfs in situaties waarin het voor de overheid veel meer kost om particuliere investeringen op de kapitaalmarkt uit te lokken dan om hierin zelf te voorzien, via debudgettering aanzienlijke bezuinigingen te realiseren.

Deze situatie deed zich feitelijk voor bij de financiële krapte in het begin van de jaren '80. Als reactie hierop voerde de algemene begroting-wetgever in de Voorjaarsnota van 1983 de aanvullende norm in dat ook het beslag op de kapitaalmarkt via de kredietgaranties meegewogen zou worden voor de bepaling van het financieringstekort¹⁴. Deze aanvullende norm leidde in de praktijk inderdaad tot enige rebudgettering, maar heeft in de huidige regeerperiode weer aan betekenis verloren. Het beslag op de kapitaalmarkt is uiteindelijk ook een gekunstelde norm voor het begrotingsbeleid in de publieke sector en men mag aannemen dat indien deze norm weer strak gehanteerd zou worden, voor de volkshuisvestings-begroting diverse mogelijkheden bestaan om deze druk te ontduiken. De kern van het probleem steekt dan ook niet in de aanvullende begrotings-normen, maar in de relevantverklaring van investeringsuitgaven voor het structurele kader van het begrotingsbeleid. Bij een dergelijk begrotings-kader is de structurele tendens tot debudgettering van woningwetlenin-gen inherent aan het systeem en wrekt zich het feit dat onvoldoende af-stand wordt gehouden tussen het financieringsbeleid en het begrotings-beleid.

Tegelijkertijd ontbreekt een realistisch inzicht in de kosten die voor de overheid zijn gemoeid met de groei van de particuliere investeringen in de sociale woningbouw. Met name het ontbreken van berekeningen over de reële risico's die zijn verbonden aan de thans explosief groeiende gar-antiesector, bemoeilijkt het inzicht in de hieruit mettertijd voortvloeiende reële overdrachtsuitgaven. Aldus kleven aan beide sporen van het fi-nancieringsbeleid (de leningen en de kredietgaranties) oneigenlijke begro-tingstechnische aspecten die een ordepolitieke afweging inzake de wijze van financiering bemoeilijken. De gebrekkige ordening van het financie-ringsbeleid kan zelf weer tot nieuwe problemen aanleiding geven. Zo kan als laatste probleem worden genoemd dat de neiging tot inperking van de risico's van de contragaranties van het rijk bij de lokale overheden de reactie zou kunnen uitlokken om in direct contact met de marktpartijen geheel nieuwe verhoudingen inzake de financiering te creëren. Het rijk behoudt niet vanzelfsprekend het initiatief in het financieringsbeleid. Een goed ordeningskader zou in aansluiting op de oorspronkelijke bestuursinterne verhoudingen van de Woningwet op deze mogelijke ont-wikkelingen kunnen inspelen, maar de aanwezigheid van zo'n kader is ook urgent om een herhaling van de wildgroei van de gemeentelijke fi-nancieringspraktijk in de periode voor 1958 te voorkomen.

¹⁴ Voorjaarsnota 1983; Tweede Kamer, zittingsjaar 1982-1983, 17 860, nr. 4.

6. SAMENVATTING EN PERSPECTIEF: MOGELIJKHEDEN VOOR HERORDENING

6.1 Inleiding

Na de tweede wereldoorlog heeft het volkshuisvestingsbeleid een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Een opeenvolgende reeks van problemen op de woningmarkt noopte de aanvankelijk nog terughoudende wetgever tot een steeds verdergaande betrokkenheid. De intensivering van het overheidsoptreden kwam niet tot stand volgens een vooropgezet plan, maar is op incrementele wijze gegroeid, stap voor stap reagerend op veranderende omstandigheden en op problemen die zich voordeden. In de eerste naoorlogse decennia werd vrijwel steeds de tijdelijkheid van de interventies naar voren gebracht. Maar wat als tijdelijke maatregel was bedoeld, voorzag doorgaans blijvend in een behoefte, werd aan nieuwe omstandigheden aangepast en riep niet zelden de noodzaak van nieuwe aanvullende maatregelen op. De ontwikkeling van de huurwetgeving is illustratief voor dit groeiproces. Onder aanhoudende maatschappelijke en politieke druk en met wisselende aandacht voor steeds weer nieuwe accenten van het volkshuisvestingsbeleid nam de regelgeving toe en ontpopte de wetgever zich in een reeks van uiteenlopende interveniërende gedaanten.

Thans wordt het beleidsterrein van de volkshuisvesting gerekend tot de complexe regelgebieden. Deze complexiteit wordt veelvuldig als een probleem gezien: de samenhang en interne consistentie van de regelgeving is gebrekkig, de maatschappelijke werking van het geheel van op elkaar ingrijpende regelingen is niet altijd doorgrondelijk. Het ontbreekt het volkshuisvestingsbeleid zodoende aan een duidelijke identiteit en een herkenbare koers. Gedurende de laatste jaren wordt van vele kanten bepleit om de samenhang, de richting en de identiteit van het volkshuisvestingsbeleid te versterken door de invoering van een planstructuur. In deze studie wordt echter betwijfeld of de gebruikelijke planfiguren zonder meer uitkomst kunnen bieden voor de bovenstaande problemen. In deze studie worden deze problemen in verband gebracht met de gebrekkige orderingsgrondslagen van het beleid. De fragmentarische ontwikkeling van de regelgeving en vooral ook de overwegend instrumentele beleidsattitude, die voortvloeit uit de permanente druk om nieuwe problemen als zelfstandig vraagstuk tot een oplossing te brengen, hebben er immers toe geleid dat de ordepolitieke vraagstukken op dit beleidsgebied onderbelicht zijn gebleven.

Het ordepolitieke vraagstuk werd in de analyse in hoofdzaak gericht op twee centrale thema's. In de eerste plaats is de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de maatschappelijke partijen en de afstemming hierop van de positie van de overheid niet steeds zorgvuldig bepaald, waardoor in de praktijk van het beleid een oneigenlijke vermenigving van verantwoordelijkheden kan ontstaan. Soms wordt aan deze wesenlijke orderingsvraag weinig aandacht besteed. Op het vlak van de subsidiëring en de financiering kon bijvoorbeeld worden geconstateerd dat uit de technische constructie van specifieke regelingen zelf een onbedoelde 'ordering sui generis' moest worden afgeleid. Dat aan zulke orderingsproblemen kleven wordt vaak eerst manifest wanneer het overheidsbudget wordt ingekrompen.

In de tweede plaats heeft de wetgever in zijn eigen optreden niet steeds voldoende onderscheid aangebracht tussen de verschillende hoedanigheden waarin hij intervenieert. Het vraagstuk van de complexiteit werd vanuit deze invalshoek belicht. Een veelheid van regelingen, voortvloeiende uit een veelheid van beleidsdoelstellingen, maakt een regelgebied

niet noodzakelijkerwijs complex. Complex en in zijn werking nagenoeg ondoorgrondelijk wordt het regelbestand wel, wanneer ten aanzien van de ratio van de onderlinge samenhang van de verschillende interventies een grote beleidsvrijheid wordt gecreëerd. Dan ontstaat al snel de situatie dat de verschillende belangen en doeleinden die de wetgever met zijn interventies dient, telkens op een andere manier door elkaar gaan lopen en dat de eigenlijke werkingssfeer van elk van deze interventies uiteindelijk uit het vizier verdwijnt. Zo kon in de probleemanalyse menigmaal de paradoxale conclusie worden getrokken dat juist daar waar de verschillende sporen van het volkshuisvestingsbeleid in onderlinge samenhang worden gebracht, de complexiteit van de regelgeving pleegt toe te nemen.

Aan dit onderzoek ligt de vooronderstelling ten grondslag dat, naarmate de wetgever zich meer in het directe verkeer tussen de marktpartijen begeeft, de behoefte dwingender wordt aan een ordeningskader waarin op basis van marktinzicht de verhoudingen tussen de partijen – inclusief de betrokken overheidsorganen – zijn omlijnd. De doelgerichte interventies van de overheid, zij het in sturende zij het in presterende zin, zullen aan de hand van dit ordeningskader verantwoord moeten worden. Voor de opzet van het doelgerichte beleid zijn hierin mogelijkheden en beperkingen gelegen. Het zijn institutionele marges van beleid. Tevens wordt verondersteld – opnieuw met meer urgentie naarmate de intensiteit en de variëteit van de ingrepen toenemen – dat de materiële grondslag en de werkingssfeer van de verschillende interventies en soorten interventies, juist ook in hun onderlinge samenhang, zorgvuldig moeten worden bewaakt. Deze ordepolitieke invalshoek werd beredeneerd op grond van staatsrechtelijke en democratische gronden; zij betreft in wezen beginselmatige eisen van behoorlijk bestuur. Het gaat hier om zulke elementaire ordeprincipes inzake de maatschappelijke werking van het overheidsbeleid dat hier tevens wordt verondersteld dat zij de praktische betekenis van het beleid ten goede zullen komen.

De praktijk van het volkshuisvestingsbeleid – en, naar men mag aannemen, ook de praktijk van andere beleidsgebieden – lijkt echter een tegenovergestelde ontwikkeling te hebben doorgemaakt. Naarmate de wetgever zich intensiever en in meer interveniërende gedaanten in het verkeer tussen de partijen begaf, raakten de ordeprincipes eerder op de achtergrond. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de huurprijzenwetgeving aan de ene kant en het subsidiërings- en financieringsbeleid aan de andere kant. Op het eerste gebied heeft de wetgever de behoefte aan ordening van verhoudingen terdege onderkend. De huurprijzenwetgeving biedt een adequaat ordeningskader, waarop het aanvullende en doelgerichte huurprijzenbeleid kan aansluiten. Het probleem is hier dat in de uitwerking van het doelgerichte huurprijzenbeleid de consequenties van de ordeningswetgeving onvoldoende worden onderkend. In deze zin zullen dan ook mogelijke perspectieven worden aangegeven. De problemen van het subsidiërings- en het financieringsbeleid zijn van een andere aard. Hier is het doelgerichte beleid op vele manieren uitgewerkt, terwijl de ordening van de verhoudingen nog in een embryonaal stadium verkeert. Op deze beleidsgebieden zal eerst nog moeten worden onderkend dat veel problemen van beleid als problemen van ordening kunnen worden aangemerkt.

6.2 De huurprijzenwetgeving

6.2.1 De ordening van het huurprijzenbeleid

Het belangrijkste ordepolitieke dilemma van de regelgeving inzake het huurprijzenbeleid heeft betrekking op de vraag of het contractdoorbrekende huurprijzendecreet dan wel het beginsel van de contractvrijheid van de marktpartijen als het richtinggevende ordeningsprincipe van de regelgeving wordt genomen. In het eerste geval legt de wetgever de ont-

wikkeling van de huurprijzen dwingend op aan de marktpartijen via generieke dan wel gedifferentieerde prijsmaatregelen. In het tweede geval komen de marktpartijen de huurprijzen en de periodieke aanpassingen daarvan in beginsel vrij overeen en kan de wetgever nog slechts via indirecte sturingsmaatregelen invloed uitoefenen op de prijsontwikkeling. Op beide structurerende ordeningsprincipes kunnen in de gedetailleerde uitwerking van de regelgeving bepaalde nuancerings worden aangebracht, maar in essentie worden de verhoudingen tussen de partijen bepaald door de keuze tussen deze twee uitgangspunten.

Voorts is de reikwijdte van de ordeningsprincipes van wezenlijk belang. In de analyse van het naoorlogse huurbeleid werd immers geconstateerd dat de aanpassing van de Huurwet in 1968 weliswaar de principiële overgang markeerde van de periode van het huurprijzendecreet naar de huidige periode van de geconditioneerde contractvrijheid, maar dat de praktische consequenties van deze principiële ommekeer nog geruime tijd onduidelijk bleven vanwege de fragmentatie van het huurbeleid. In de periode van 1940 tot 1960 gold het huurprijzendecreet als het centrale ordeningsprincipe. In 1960 nam de fragmentatie van de regelgeving een aanvang en deze zou voortduren tot de invoering van de nieuwe Huurprijzenwet Woonruimte (HPW) in 1979. In de HPW werd een uniform huurprijzenregime gevestigd voor alle soorten van huurwoningen in het hele land, gebaseerd op het ordeningsprincipe van de geconditioneerde contractvrijheid.

Aldus heeft de wetgever in 1979 weer een solide ordeningskader gevestigd voor het huurprijzenbeleid, gebaseerd op een duidelijke keuze tussen de twee ordeningsprincipes en met een universele geldingskracht voor alle huurwoningen, ongeacht de eigendomsverhoudingen, ongeacht de bouwkundige verschillen en ongeacht de geografische differentiaties. Tegen de achtergrond van de heilloze fragmentatie van de regelgeving gedurende de periode van 1960 tot 1978, waarin verschillende ordeningsprincipes elk met een eigen werkingssfeer door elkaar heen liepen, moet de betekenis van het huidige ordeningskader niet worden onderschat. Het biedt daarom ook met het oog op de toekomst een gedegen infrastructuur voor de vormgeving van het huurprijzenbeleid.

Het ordeningskader van de HPW is een vorm van marktordening. Ook al staat – voor zover de wet niet anders bepaalt – het beginsel van de contractvrijheid voorop, deze ordening is niet gelijk te stellen aan de liberalisatie van het huurbeleid. Integendeel, de HPW maakte juist een einde aan de gefragmenteerde praktijk van de huurliberalisatie. Het essentiële kenmerk van deze marktordening is dat de wetgever de condities bepaalt waaronder het vrije verkeer tussen de partijen op ordentelijke wijze kan verlopen. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat de huurprijzen slechts eenmaal per jaar worden aangepast, zo gelden speciale gedragsregels voor huurverhogingen ineens wanneer nieuwe huurders een woning betrekken, en zo zijn bepaalde voorzieningen en procedures gecreëerd voor de beslechting van huurprijsgeschillen tussen de partijen. En zo ook werden bij de invoering van de HPW als elementaire notie van huurbescherming enige bepalingen in het Burgerlijk Wetboek aangepast om te voorkomen dat huuropzegging rechtstreeks zou kunnen voortvloeien uit een eenzijdige verhoging van de huren. Op deze wijze werden de onderlinge rechten en plichten van huurders en verhuurders via een aantal elementaire gedragsregels genormeerd. Naar het zich laat aanzien zijn de verhoudingen tussen de partijen in deze marktordening goed uitgebalanceerd; de gedragsregels behoeften nog slechts sporadisch te worden aangepast.

In de analyse van de huurprijzenwetgeving werd een onderscheid aangebracht tussen de ordenings- en de sturingsfunctie van de HPW. Hiermee werd aangegeven dat de wet naast de ordening der verhoudingen tevens de aangrijpingspunten biedt voor een gericht sturingsbeleid inzake de huurprijzen. Allereerst werd onderzocht hoe dit sturingsbeleid zich verhoudt tot het ordeningskader en vervolgens werd nagegaan welke

rationaliteit en werkingssfeer de wetgever in dit verband voor zijn sturingsinterventies heeft bepaald. In beide opzichten blijkt het sturingsbeleid problematisch te zijn. Het sturingsbeleid werd onderscheiden naar directe vormen van sturing die rechtstreeks verband houden met het subsidiebeleid en naar indirecte vormen van sturing. De directe sturingsinstrumenten betreffen de conditionering van de aanvangshuren en de verplichte huurverhoging gedurende de eerste vijf jaren van exploitatie. De indirecte sturingsinstrumenten betreffen in hoofdzaak het beleid inzake de trendmatige huurverhogingen en het huuraanpassingsbeleid. De werking van het directe en van het indirecte sturingsbeleid worden achtereenvolgend bezien.

6.2.2 *Het directe sturingsbeleid inzake de ontwikkeling van de huurprijzen*

De conditionering van de toelaatbare aanvangshuren van gesubsidieerde nieuwbouw- of renovatiewoningen betekent een inbreuk op het beginsel van contractvrijheid tussen de marktpartijen. De wetgever heeft de contractvrijheid in dit opzicht bewust afgehouden omdat de financiële toegankelijkheid van nieuwe en vernieuwde gesubsidieerde woningen een van de belangrijke redenen vormt om de desbetreffende subsidies te verlenen. Bovendien kan op deze wijze de aansluiting van nieuwe woningen op recente jaargangen worden verzekerd. Tegen deze achtergrond is het goed te rechtvaardigen dat de wetgever zijn greep op de aanvangshuren van gesubsidieerde woningen behoudt, ook al gaat dit ten koste van de contractvrijheid. In het thans nog experimentele normkostensysteem worden de aanvangshuren overigens niet meer rechtstreeks geconditioneerd (de huurtabel van de huidige subsidieregeling komt dan te vervallen), maar indirect blijft die relatie wel aanwezig. Bovendien is het niveau van de aanvangshuren in de praktijk een vast gegeven. In de huidige experimenten met het NKS blijkt dat de gemeenten en de woningcorporaties eerder de mogelijkheden van het NKS met betrekking tot de financiering en de programmering zullen benutten (zoals het doorschuiven van de kosten naar de volgende jaren, of het realiseren van kleinere woningen e.d.) dan dat zij de aanvangshuren zullen verhogen. Wanneer zij dit laatste zouden doen, neemt de kans op verhuurbaarheid van de nieuwe woningen af. De aanvangshuren zullen de facto niet snel gaan afwijken van die van de onder de BGSH gebouwde woningen; niettemin laat de onder het NKS geldende subsidieregeling deze de jure los. Indien dit na 1988, wanneer de huidige BGSH voor de sociale huursector wordt vervangen door het NKS, alsnog tot onverhoopte verschuivingen van de aanvangshuren aanleiding zou geven, mist de subsidiëring voor een deel haar doel.

Minder argumenten pleiten voor het behoud van het tweede directe sturingsinstrument, de verplichte huurverhoging (volgens het niveau van de huurtrend ex art. 18 HPW) gedurende de eerste vijf exploitatiejaren. Ook dit instrument pleegt rechtstreeks inbreuk op de contractvrijheid van huurders en verhuurders, maar het is bepaald minder principieel beredeneerd. Overigens mag men aannemen dat de huurder of de exploitant onder normale omstandigheden weinig redenen kunnen aanvoeren om reeds gedurende de eerste vijf exploitatiejaren van de trendmatige huurverhoging af te wijken, tenminste indien deze huurtrend zelf deugdelijk is gemotiveerd. Normaliter zullen de partijen een zuiver gemotiveerde trendmatige huurverhoging derhalve reeds zelf doorvoeren, niet alleen gedurende de eerste vijf jaren maar ook geruime tijd daarna. Wanneer zich echter bijzondere omstandigheden voordoen (leegstand, klachten over de toestand van de woning, hevige fluctuaties op de lokale woningmarkt enz.) vormt de verplichte huurverhoging reeds gedurende de eerste vijf jaren een onnodige barrière. Vervolgens is het probleem gesignaleerd dat de aansluiting tussen de verplichte huurverhogingen gedurende de

eerste vijf jaren en het stelsel van huuraanpassingen voor de jaren daarna niet vloeiend is. Elders in dit hoofdstuk wordt een wijziging van het gangbare huuraanpassingenbeleid voorgesteld, waardoor de huuraanpassingen rechtstreeks op de aanvangshuren kunnen aansluiten. Het beeld dat nu ontstaat, is dat de verplichte huurverhogingen niet stroken met het beginsel van de geconditioneerde contractvrijheid, niet op principiële gronden gemotiveerd zijn en op praktische gronden niet strikt noodzakelijk en in bepaalde gevallen zelfs problematisch zijn. In ons perspectief komt dit instrument daarom te vervallen.

6.2.3 *Het indirecte sturingsbeleid inzake de ontwikkeling van de huurprijzen*

De grootste problemen van het doelgerichte huurprijzenbeleid hebben betrekking op de indirecte sturingsinstrumenten, te weten de trendmatige huurverhoging en de huuraanpassingen. Formeel strookt dit ingrijpende huurprijzenbeleid nog enigszins met de ordeningsgrondslagen van de huurprijzenwetgeving, althans in die zin dat noch de trendmatige huurverhogingen (behoudens de eerste vijf jaren) noch de huuraanpassingen rechtstreeks aan de marktpartijen worden opgelegd. In beide gevallen wordt de doelgerichte sturing geëffectueerd door de invlechting van de beleidsinstrumenten in de procedures voor de beslechting van huurprijsgeschillen. Aldus doet zich de paradoxale situatie voor dat het principe van de contractvrijheid aan de voordeur wordt gerespecteerd, terwijl via de achterdeur een specifiek huurprijzenbeleid wordt binnengehaald, dat zich kenmerkt door een hoge mate van intensiteit en detaillering. De facto staat de indirecte sturing dan ook terdege op gespannen voet met de ordeningsprincipes van de wetgeving. Voorts is problematisch dat de wetgever in het gebruik van de indirecte sturingsinstrumenten niet een vaste hand heeft getoond, of zelfs maar de ratio voor zijn ingrijpen heeft gemotiveerd op grond van de verhoudingen tussen exploitant en huurder inzake de huurprijsontwikkeling. Integendeel, sinds de inwerkingtreding van de HPW heeft aan zijn ingrijpen een reeks van wisselende beleidsmotieven ten grondslag gelegen die met de vraag- en aanbodverhoudingen tussen de marktpartijen inzake de huurprijsontwikkeling nog nauwelijks iets van doen heeft.

De effectuering van het indirecte huurprijzenbeleid wordt verzekerd door vaste richtlijnen inzake de beslechting van huurprijsgeschillen. Zo is in deze procedures voor de trendmatige huurverhoging het vermoeden van redelijkheid verwerkt. De partijen hoeven omtrent de doorvoering van de trendmatige huurverhoging geen procedure aan te gaan omdat de uitkomst van een eventueel geschil in dit opzicht vast ligt. De huurtrend wordt aldus ook zonder geschil automatisch doorgevoerd. Omtrent de huuraanpassingen heeft de wetgever een reeks van richtlijnen uitgewerkt op grond waarvan de huurcommissie en zonodig in laatste instantie de kantonrechter de redelijkheid van de huurprijzen bepalen. Aldus houdt de wetgever voor beide vormen van het indirecte sturingsbeleid een stevige greep op de ontwikkeling van de huurprijzen.

Vanwege de indirecte sturing via de huurcommissie is de positie van de huurcommissie geëvolueerd van de oorspronkelijke rol van bemiddeling in een rol van beleidsuitvoering. In haar uitspraken over de redelijke huurprijzen is de huurcommissie meer aangewezen op de beleidsrichtlijnen van de minister dan op de weging van de eigenlijke en welhaast per definitie subjectieve motieven die de partijen doen besluiten om de procedure aan te gaan. Zo ligt het belangrijkste motief van de exploitant om zich tot de huurcommissie te wenden doorgaans in een bijzondere ontwikkeling van de kosten, terwijl de belangrijkste drijfveer van de huurders veelal is gelegen in de waardering van de onderhoudstoestand van de woning. De richtlijnen waarop de huurcommissie zich in haar uitspraken oriënteert, komen echter slechts voor een deel aan zulke overwegingen van de marktpartijen tegemoet. De waarderingsmaatstaven zijn

zoveel mogelijk in punten geobjectiveerd. En de resterende subjectieve kwaliteitsmaatstaven, zoals de waardering van de woonomgeving, de toestand van de woning en de verouderingsfactor, is binnen een aantal punten afgebakend. Aldus wordt de werkwijze van de huurcommissie meer gekenmerkt door beleidsuitvoering dan bemiddeling of arbitrage. Geconcludeerd kan worden dat, als consequentie van het streven om het indirecte sturingsbeleid meer in samenhang met het ordeningskader van de huurprijzenwetgeving te verantwoorden, onvermijdelijk tevens de positie van de huurcommissie weer meer in de oorspronkelijke termen van bemiddeling gesitueerd zal worden dan in haar tegenwoordige rol van beleidsuitvoering.

Hier worden slechts enige van de problemen die in hoofdstuk 5 uitgebreider zijn geanalyseerd, gememoreerd om de richting aan te geven waarin nieuwe perspectieven kunnen worden gezocht. Als kernprobleem van het beleid inzake de *trendmatige huurverhogingen* werd aangemerkt dat het gebruik van de huurtrend als flexibel beleidsinstrument rechtstreeks indruist tegen de ordeningsgrondslagen van de huurprijzenwetgeving. Deze constatering vergt enige toelichting omdat ordening geen doel op zich zelf is. Bovendien worden voor het beleidsmatig gebruik van de huurtrend telkens relevante beleidsoverwegingen aangevoerd, ook al zijn het niet steeds dezelfde. Het niveau van de huurprijsverhoging werkt immers door in een groot aantal andere onderdelen van het overheidsbeleid - binnen en buiten de sfeer van de volkshuisvesting - en juist omdat het instrument zoveel dwarsverbindingen heeft, is de jaarlijkse stoelendans omtrent het gebruik ervan niet onbegrijpelijk. Op verschillende momenten gedurende het afgelopen decennium zijn zeer uiteenlopende beleidsoverwegingen van invloed geweest op de vaststelling van het huurverhogingsniveau, zoals de ontwikkeling van de lonen, de beheersing van de inflatie, de beheersing van het overheidsbudget en de stijging van de subsidie-uitgaven. Het gaat hier om zwaarwegende beleidsoverwegingen, maar de vraag is of de huurverhoging zonder meer voor uiteenlopende doeleinden kan worden ingezet. Deze vraag brengt de betekenis van de ordening in het huurprijzenbeleid naar voren.

De ordepolitieke betekenis van het huurverhogingsbeleid moet allereerst worden gezocht in de doorwerking op het prijsmechanisme van de huurmarkt. Dit beleid is zo gevoelig omdat het het centrale organisatieprincipe raakt van de vraag- en aanbodverhoudingen op deze markt. Wanneer het prijsmechanisme zijn normale werking wordt ontnomen, trekt het de vraag- en aanbodverhoudingen scheef. Weliswaar zijn de gegroeide marktverhoudingen op de huurmarkt nooit in perfect evenwicht geweest, maar het sturingsbeleid heeft er wel voortdurend nieuwe onevenwichtigheden aan toegevoegd. Dit bleek reeds in het noodrecht van 1940. Prijsmaatregelen waren toen onvermijdelijk vanwege de ontworpen marktverhoudingen, maar zij ontregelden op hun beurt de onderlinge afstemming van vraag en aanbod radicaal. De ordepolitieke consequenties van het huurprijzendecreet in de eerste naoorlogse decennia werden geleidelijk zichtbaar in een reeks van aanvullende sturingsmaatregelen (van distributie tot subsidiëring van het aanbod) zonder welke de markt niet meer goed zou functioneren. Toen dertig jaar na het eerste huurprijzendecreet de marktwerking van het prijsmechanisme in beginsel werd hersteld en weer tien jaar later in de HPW nog eens werd verruimd, was derhalve sprake van een ordepolitieke doorbraak.

Het beginsel van contractvrijheid werd slechts voorwaardelijk ingevoerd, de overheid trok haar handen niet af van het huurprijzenbeleid en had daarvoor ook goede redenen. Maar met de invoering van dit nieuwe ordeningsprincipe werd wel een nieuwe rationaliteit bepaald, waarop het aanvullende sturende huurprijzenbeleid dient aan te sluiten. Het aanvullende sturingsbeleid kan het geordende samenspel van verhoudingen niet in de weg gaan zitten. In ons staatsrechtelijk en democratisch bestel wordt de onderlinge afbakening en samenhang van

ordnung und Prozesslenkung' niet zo strikt voorgeschreven als in de constitutie van de Bondsrepubliek, maar de normatieve uitdaging is er niet minder om.

Strikt genomen is het voortbestaan van het trendmatige huurverhogingsbeleid in het licht van de ordening van de marktverhoudingen in de HPW allerminst vanzelfsprekend. De overheid kan aan het aanvullende huurprijzenbeleid op veel manieren gestalte geven en bovendien blijkt de afstemming van de trendmatige huurverhoging op de ordeningsgrondslagen van de HPW in de praktijk niet eenvoudig te zijn. Maar het feit ligt er dat de huurtrend wettelijk is geregeld en dat zij als zodanig in samenhang met andere regelingen een eigen leven is gaan leiden. Het instrument is niet zo eenvoudig te vervangen. Zo zullen degenen die aan een andere wijze van 'Prozesslenkung' de voorkeur geven althans voor de woningen die onder het subsidieregime van de BGSH vallen, nog vijftig jaar geduld moeten hebben. Deze achtergrond onderstreept eens te meer de urgentie om het gebruik van dit instrument met de ordening van de marktverhoudingen te laten sporen.

In zijn poging om de trendmatige huurverhoging op zijn ordeningskader af te stemmen, is de wetgever halfweg blijven steken. De wet bepaalt het percentage van de trendmatige huurverhoging; zij bevat geen ratio voor de bepaling daarvan in samenhang met de ordening. Door het percentage in de wet te bepalen heeft de wetgever voorkomen dat het uitvoerend bestuur de huurtrend zelf gaat bepalen. In de praktijk wordt over het huurprijzenbeleid jaarlijks gedebatteerd en wanneer hieruit de behoefte aan bijstelling van het huurverhogingspercentage voortvloeit, hetgeen in het afgelopen decennium geregeld het geval was, wordt deze aanpassing bij nieuwe wet voorzien. Doordat de ratio van de trendmatige huurverhoging in samenhang met de ordening achterwege bleef, kon een vrije beleidsruimte ontstaan omtrent het gebruik van dit instrument. In het jaarlijkse huurdebat wordt de behoefte aan een duurzame onderbouwing regelmatig in herinnering gebracht, maar feitelijk is de huurtrend uitgegroeid tot een flexibel beleidsinstrument. Gezien de aanwezigheid van vele andere overheidsbelangen is de verhouding met de ordening naar de achtergrond verdwenen. Men kan het ook zo zeggen: met het behoud van vrije beleidsruimte werd op dit punt de kat aan het spek gebonden. De ordening en de sturing zijn verschillende wegen gegaan.

Het huurverhogingsbeleid kan wel sporen met het ordeningskader, indien diens ratio op de verhoudingen tussen de marktpartijen wordt afgestemd. Het kan als zodanig zelfs de werking van het ordeningsprincipe versterken. Maar dit kan alleen wanneer het gebruik van de huurtrend van andere beleidsmotieven wordt afgeschermd. Dit ordepolitieke perspectief kan hier kort worden aangegeven. De ratio van de trendmatige huurverhoging is dan de bevordering van de reguliere ontwikkeling van de huurprijzen. Het is immers voor alle betrokken partijen een vaststaand gegeven dat de huurprijzen in de lijn van de algemene prijsontwikkeling (geldontwaarding) periodiek bijgesteld moeten worden. De bouwsector wijkt op dit punt iets af van de algemene ontwikkeling vanwege haar arbeidsintensieve karakter. Het verdient hierom aanbeveling om de genoemde ratio te specificeren naar de ontwikkeling van de stichtings- en de exploitatiekosten. Volgens deze ratio kan de trendmatige huurverhoging goed gemotiveerd worden en is het 'vermoeden van redelijkheid' op basis waarvan de huurverhoging uiteindelijk wordt geëffectueerd, van zijn nevenbedoelingen bevrijd.

De bovengenoemde ratio sluit rechtstreeks aan op het ordeningskader omdat zij het belang dient van de betrokken marktpartijen. Wanneer immers de huurprijzen achterblijven bij de ontwikkeling van de kosten, raakt de exploitant in de knel, wanneer omgekeerd de huurprijzen boven de kosten gaan uitstijgen, betaalt de huurder de tol. In beide gevallen treden verstoringen op die in het gehele marktverkeer kunnen doorwerken. Sommige daarvan slaan terug op het overheidsbeleid (bijv. op

diverse subsidiebijdragen), andere komen rechtstreeks tot uitdrukking in het marktverkeer.

Vanuit ordepolitiek oogpunt zal daarom een grote terughoudendheid in acht genomen moeten worden om uitgerekend het centrale allocatiemechanisme van de marktverhoudingen te willen benutten voor het realiseren van bijzondere overheidsdoeleinden. De gevolgen voor de marktverhoudingen reiken verder en zijn ook veel onbestemder dan met de desbetreffende beleidsdoeleinden wordt beoogd. De ratio van de trendmatige huurverhoging kan op het ordeningsprincipe van de HPW worden ingesteld door deze te baseren op de ontwikkeling van de stichtings- en exploitatiekosten. Het verdient aanbeveling om deze ratio in de wet op te nemen (art. 18 HPW). Dan is de huurtrend in principe bestemd. Wanneer dan alsnog de politieke behoefte bestaat om uit andere hoofde bepaalde beleidsdoeleinden in de huurverhoging te laten doorwerken, zal deze afwijking van de wettelijk bepaalde ratio niet meer louter gemotiveerd kunnen worden door deze bijzondere overwegingen zelf, maar zullen in de eerste plaats de ordepolitieke consequenties gewogen moeten worden. Dan wordt de bewijslast omgekeerd, omdat afwijking van de wettelijk bepaalde ratio vereist, dat in samenhang met de marktordening een andere ratio moet worden bepaald. De wetgever dwingt er zich aldus toe om zijn beleidsafwegingen op het ordepolitieke niveau te betrekken.

Ook het beleid inzake *de huuraanpassingen* staat in moeizame verhouding tot het ordeningskader van de huurprijzenwetgeving. Het betreft hier een tot in details verbijzonderd beleidsspoor dat in aanvulling op het bovenomschreven trendmatige huurverhogingsbeleid specifieke huuraanpassingen (boven- of benedentrendmatig) beoogt. De sturing verloopt wederom in eerste instantie via de huurcommissie die voor de beoordeling in welke richting en in welk tempo de huurprijzen redelijkerwijze moeten worden aangepast, een houvast krijgt aan de hand van een algemeen beoordelingskader van kwaliteitspunten en hiermee corresponderende redelijke huurprijzen. Dit beoordelingskader is zoveel mogelijk gebaseerd op geobjectiverde waarderingsmaatstaven, terwijl het tevens een ingeschaalde ruimte bevat voor subjectieve waarderingskenmerken. Door de objectivering van de kwaliteitsmaatstaven werd bereikt dat het stelsel betrekkelijk snel en in verschillende situaties eenduidig kan worden toegepast. Het stelsel is in zijn toepassing derhalve zeer concreet. Maar de maatstaven zijn zodoende wel meer geabstraheerd van de werkelijke kosten die zeer divers zijn, en van de uiteenlopende subjectieve waarderingspunten. Het stelsel is in zijn op gemiddelden gebaseerde puntenwaardering rijkelijk abstract. Niettemin dient het als toetsingskader voor de beoordeling van de redelijke huuraanpassingen van de afzonderlijke woningen die stuk voor stuk bijzondere kenmerken met een eigen voor geschiedenis hebben.

Het huuraanpassingsbeleid van de HPW werd ingevoerd tegen de achtergrond van de gerezen disharmonie in het huurpatroon. Deze disharmonie was niet in de laatste plaats ontstaan door toedoen van de wisselvallige naoorlogse huur- en subsidiepolitiek en heeft reeds vanaf de jaren vijftig aanleiding gegeven tot verschillende vormen van harmonisatiebeleid. De keuze voor het ordeningsprincipe is bepalend voor de wijze waarop een harmonisatiebeleid gevoerd kan worden en stelt hieraan tevens duidelijke grenzen. In de periode van het huurprijzendecreet was harmonisatie mogelijk door de algemene prijsmaatregelen te differentiëren. De wetgever kon toen nog de aard van de disharmonie enigermate traceren naar het bouwjaar van de woningen. Zo was voor bepaalde jaargangen het huurpeil aanwijsbaar te laag vanwege de huurbevrozing in de jaren veertig en de matige huurverhogingen in de jaren vijftig. Dergelijke onregelmatigheden in het huurpatroon konden door gedifferentieerde prijsmaatregelen ten dele gecorrigeerd worden. Maar deze harmonisatie ging niet verder dan de differentiatie van het huurprijzendecreet toeliet. Sommige onregelmatigheden bleven bestaan, andere on-

regelmatigheden werden gecreëerd door het globale karakter van de prijsmaatregelen. Ook deze directe sturing kende haar grenzen: zij kon de variëteit van het gegroeide huurpatroon met allerlei soorten van disharmonie natuurlijk niet evenaren, aangezien elke woning een uniek verloop van de huurprijsontwikkeling kent. Vanwege de heterogeniteit van de woningen kon derhalve ook via directe sturing geen perfecte harmonisatie van de huurprijzen gerealiseerd worden.

Bij het tegenovergestelde ordeningsprincipe van de HPW – de geconditioneerde contractvrijheid – zou men in beginsel geen actief harmonisatiebeleid van de overheid meer verwachten. Contractvrijheid voor de partijen veronderstelt immers dat de wetgever er in beginsel op vertrouwt dat de marktpartijen in gemeen overleg zelf tot huuraanpassing zullen besluiten wanneer het huurpeil van de woning als te hoog of te laag wordt ervaren. Bij de invoering van de HPW was wel duidelijk dat het algemene huurpatroon werd gekenmerkt door vele onevenwichtigheden. Maar het was mede door de cumulatie van het na-oorlogse huurprijzenbeleid vrijwel onmogelijk geworden om de herkomst van de verschillende disharmonieën nog te traceren. Ook bij dit gegeven paste het streven om de aanpassing van de huren steeds meer in handen van de marktpartijen te leggen, opdat de afwegingen op het niveau van de afzonderlijke woning gemaakt zouden kunnen worden. Evenmin als de ordening via opgelegde prijsmaatregelen zal deze ordening van verhoudingen ooit tot een perfecte harmonisatie kunnen leiden. Voor gelijksoortige woningen zullen steeds verschillende huurprijzen blijven bestaan, en voor verschillende woningen gelijke prijzen. Maar door het initiatief bij de marktpartijen te leggen werd de kans op een redelijke balancerings van de huurprijzen binnen de lokale woningmarkten zeker niet verkleind.

Indachtig de lijnen van het ordeningskader van de huurprijzenwet zou men verwachten dat de wetgever zich met het oog op de huuraanpassingen zou beperken tot een nadere conditionering van de verhoudingen tussen huurders en verhuurders teneinde eenzijdige vertekeningen te voorkomen in marktsituaties die worden gekenmerkt door specifieke schaarsten of andere barrières aan vraag- of aanbodzijde. Maar het huidige gedetailleerde sturingsbeleid komt wat onwaarschijnlijk voor bij de gegeven ordeningsprincipes. Als dat de bedoeling was zou de wetgever beter naar het huurprijzendecreet kunnen terugrijpen en zou hij, via de differentiatie van de prijsmaatregelen, ook de verantwoordelijkheid moeten nemen om precies aan te geven welke oneffenheden in het huurpatroon kennelijk moeten worden gladgestreken. Reeds eerder werd gesignaleerd dat dit perspectief thans niet meer realistisch is. Maar nu is precies het omgekeerde gebeurd. Aan de staart van de marktordering is, weliswaar indirect, een uitvoerige sturing vastgeknoopt die zich met de ordeningsprincipes moeilijk laat rijmen. Deze sturing heeft krachtens open delegatiebepalingen in de wet vooral in de uitvoerende sfeer van het bestuur gestalte gekregen in de beoordelingsmaatstaven voor de huurcommissies.

Aanvankelijk waren de ambities van het harmonisatiebeleid nieuwe stijl nog bescheiden. Het tempo van de harmonisatie was laag en de waarderingsmaatstaven voor de beoordeling van de redelijkheid van de huurprijzen lieten zowel aan de marktpartijen als aan de huurcommissies een grote bewegingsruimte. In de Nota Huur- en subsidiebeleid van 1974 werd nog de intentie uitgesproken dat de partijen eerst aan de vrije onderhandelingen gewend moesten raken en dat de kwaliteitsmaatstaven niet zozeer als toetsingskader zouden dienen maar als richtpunten waarop de partijen zich in hun onderhandelingen zouden kunnen oriënteren. Maar de intensiteit van het huuraanpassingsbeleid nam geleidelijk toe, mede uit een oogpunt van het subsidiebeleid, en het waarderingsstelsel ontwikkelde zich niet als richtpunt voor de onderhandelingen maar als toetsingskader voor de bepaling van de redelijk te achten huurprijs. Daarbij werden geleidelijk aan de kwaliteitsmaatstaven zo gepreciseerd dat thans op een schaal van 250 punten nog voor het aantal strekkende

meters van het keukenaanrecht verschillende scores worden behaald. Aldus heeft de overheid geleidelijk aan een minutieuze en kunstmatige constructie ontworpen, grotendeels los van de eigenlijke afwegingen van de marktpartijen waarom het allemaal begonnen was - grotendeels, omdat in dit bouwwerk nog een zekere mate van marktimitatie is voorzien - een constructie, waarop de huurcommissie haar uitspraken over de redelijkheid van huurprijzen baseert. De problemen van dit bouwspel zijn talrijk en worden hier niet meer in detail gememoreerd.

Er bestaan geen objectieve kwaliteitsmaatstaven die voor heterogene goederen (in dit geval alle soorten van huurwoningen van verschillende bouwjaren, met een verschillende kostengeschiedenis, met verschillende huur- en subsidie-politieke achtergronden, met een verschillende onderhoudstoestand en waarvoor verschillende consumentenvoorkeuren bestaan) een redelijke huurprijs kunnen aangeven. Hier wordt dan ook niet aanbevolen om dit stelsel nog meer te perfectioneren, maar om het in te trekken. Dat zal ongetwijfeld langs geleidelijke weg moeten gebeuren, omdat veel feitelijke gedragingen op het huidige stelsel worden afgestemd en omdat de bemiddelende en arbitrerende organen slechts geleidelijk een andere praktijk van beoordeling zullen kunnen ontwikkelen. Dit neemt de wenselijkheid om consequent naar een ander toekomstperspectief toe te werken niet weg. Het overgangsproces wordt bespoedigd door het gegeven dat de regelgeving tot dusverre geen toonbeeld van bestendigheid is geweest, terwijl de recente wijziging van het stelsel die verwachting ook niet oproept. Een gelukkige omstandigheid is eveneens dat het huidige huuraanpassingsbeleid nog geen uitgebreid eigen leven is gaan leiden in de overige regelgeving. Zo is het subsidiestelsel van 1975 niet meer afgestemd op de feitelijke vraaghuur - zoals in de regelingen van 1968 het geval was - maar op de berekende aanvangshuur en de huurtrend. Wel bestaat een relatie met de subjectsubsidies.

In de plaats van het huidige waarderingsstelsel kan de wetgever voor het beoogde proces van de huuraanpassingen beter voortbouwen op de orderingsgrondslagen van zijn wetgeving. Hierin wordt uitgegaan van het beginsel dat de marktpartijen zelf de huurprijzen bij overeenkomst zullen aanpassen, wanneer zij deze als onevenwichtig ervaren. De wetgever kan deze contractvrijheid op verschillende manieren conditioneren. Zo kunnen huuraanpassingslimieten worden bepaald (grenzen aan de boven- en benedentrendmatige huuraanpassingen) om al te abrupte bewegingen in het huurpatroon te voorkomen. Zo kan ook bij een gelimiteerd aantal ernstige tekortkomingen in de toestand van de woning (de zogenaamde nulpunten die zo heten omdat deze aspecten niet in het puntenstelsel worden opgenomen) de verhoging van de huren worden tegengehouden.

Van cruciaal belang is voorts de positie van de huurcommissie, omdat de wijze waarop de huurprijsgeschillen worden beslecht, thans het voertuig voor het indirecte sturingsbeleid vormt. Hier wordt voorgesteld om de zuivere positie van bemiddeling tussen de marktpartijen in ere te herstellen. Het is voor deze positie van belang dat de huurcommissie de bewegingsruimte behoudt om naar bevind van zaken en naar weg van de specifieke lokale marktomstandigheden te oordelen. De wetgever kan algemene richtlijnen verstrekken inzake de aspecten die door de huurcommissie in haar uitspraken moeten worden gewogen. De onderlinge weging van deze aspecten zal plaatselijk zeer verschillen. Het is niet ondenkbaar dat de huurcommissies bepaalde waarderingsaspecten zullen willen objectiveren, zoals op dit ogenblik reeds het geval is met betrekking tot de waardering van verschillende soorten van woonomgeving. Maar in beginsel brengt de positie van bemiddeling in huurprijsgeschillen onvermijdelijk een zekere vrije ruimte mee. En ten slotte kan de ultieme ratio van de uitspraken van de huurcommissie en in haar kielzog van de kantonrechter in dit perspectief niet meer gelegen zijn in het huidige puntenstelsel en de hiermee correlerende redelijke huurprijzen, maar zou moeten worden teruggegrepen naar de uiteindelijke maatstaf, zoals die

voorheen heeft gegolden: de vergelijking met de huurprijzen van soortgelijke woningen ter plaatse.

Wanneer we de perspectieven voor het huurprijzenbeleid overzien, kan geconcludeerd worden dat het aanvullende huurprijzenbeleid van de overheid meer betrouwbaarheid biedt voor de betrokken marktpartijen wanneer deze sturing nauw aansluit op het kader van de marktordening. Door de vaststelling van de trendmatige huurverhoging aan een vaste ratio te verbinden, een ratio die is beredeneerd vanuit de verhoudingen tussen de huurders en de exploitanten, kan de huurtrend een betrouwbare maatstaf bieden voor deze marktpartijen en voor het overige overheidsbeleid dat hierop wordt afgestemd. Weliswaar zal ook dan het niveau van de huurverhoging nog vrijwel jaarlijks verschuiven, maar de duurzame onderbouwing ervan maakt het voor alle betrokken partijen mogelijk om hierop hun eigen berekeningen in te stellen en hun risico's te wegen. De oneigenlijke toeloop op de huurcommissies, die voor een aanzienlijk deel werd veroorzaakt door het wisselvallige huurverhogingsbeleid, zal hierdoor aanzienlijk verminderen.

Het huuraanpassingsbeleid maakt voor bijzondere situaties afwijkingen mogelijk van het algemene huurverhogingsbeleid. Ook hier werd het uitgangspunt voor de sturing gelegd in de vrije overeenkomsten tussen de marktpartijen. De veronderstelling is dat huurders en exploitanten elk vanuit hun eigen belang onevenwichtigheden in het huurpatroon zelf aan de orde stellen en in eerste instantie zelf bij overeenkomst corrigeren. De zorg voor de overheid is dat de onderlinge verhoudingen tussen deze partijen goed worden gebalanceerd. Hierboven werden enige mogelijkheden voor conditionering genoemd. Wanneer de marktpartijen er in bijzondere situaties via gemeen overleg niet zelf uitkomen, is bemiddeling en eventueel arbitrage nodig. De overheid kan hiertoe algemene richtlijnen verschaffen, zoals reeds in 1968 het geval was, die ertoe strekken dat de bemiddelende organen de verschillende aspecten die van belang zijn om de redelijkheid van huurprijzen te beoordelen, op evenwichtige wijze afwegen. Binnen deze algemene richtlijnen is, gezien de aard van de huurprijsgeschillen, veel specificatie nodig. Er vormt zich in de praktijk een verfijnde beoordelingssystematiek, gebaseerd op ervaringsgegevens, op de jurisprudentie vanwege de kantonrechter, op de gedeeltelijke objectivering van waarderingskenmerken, enzovoort. Maar het is niet aan de overheid om deze bijzondere afwegingen in algemene zin via een gedetailleerd beoordelingskader voor te structureren. De beoordelingssystematiek, die dient voor de weging van bijzondere gevallen, zal juist in de context van lokale verschillen en specifieke overwegingen van de marktpartijen gestalte moeten krijgen. Ook vanuit deze positie kunnen de huurcommissies snelheid van werken ontwikkelen en kan eveneens duidelijkheid voor de marktpartijen ontstaan.

Aldus brengt het ordepolitieke perspectief voor het huuraanpassingsbeleid de aanvangscondities van 1968 weer in herinnering. Toen verliep de praktijk van het huuraanpassingsbeleid niet optimaal. Maar het is opmerkelijk dat de praktische problemen die zich – binnen een in principe gezondere structuur voor de huuraanpassingen – inderdaad reeds toen met de huurharmonisatie voordeden, sedertdien systematisch aan de overheid werden geadresseerd. Hierdoor werd de structuur voor de huuraanpassingen geleidelijk zelf uitgehold. In deze analyse werden de diagnose en de mogelijke oplossingen voor de huidige problemen vanuit het omgekeerde perspectief belicht.

6.3 Het subsidiebeleid

In tegenstelling tot het huurprijzenbeleid bestaat voor de subsidiëring geen adequaat ordeningskader waarop de vormgeving van de specifieke subsidieregelingen geënt kan worden. De Woningwet bevat slechts een summiere aanzet voor de bestuursinterne ordening van de verhoudingen

tussen de overheden inzake de subsidiëring en de financiering van huurwoningen; voor de meer essentiële verhoudingen tussen de desbetreffende overheidsorganen en de marktpartijen is geen adequaat kader voorhanden. Feitelijk vloeit hier precies omgekeerd de ordening van de verhoudingen als onbedoelde consequentie voort uit de specifieke, dat wil zeggen voor bijzondere doeleinden ingestelde subsidieregelingen zelf. De vraag hoe de overheid en de marktpartijen zich tot elkaar verhouden is bij het ontwerp van de specifieke subsidieregelingen niet expliciet aan de orde. Dan voeren immers de instrumentele argumenten de boventoon: de bestemming van de doelgroepen, de condities waaronder de desbetreffende bijdrage verkregen kan worden, de doelmatige spreiding van de bijdrage over de tijd, de doorwerking van conjuncturele variabelen, enzovoort. De wijze waarop de specifieke regeling in de verhoudingen tussen de partijen doorwerkt, is als zodanig geen onderwerp van aandacht, maar eerder een toevallige uitkomst van een reeks van instrumentele overwegingen. Zo brengt impliciet elke specifieke regeling haar eigen ordening mee. Met name in de sfeer van het beheer, het onderhoud en de vernieuwing van woningen bestaat een reeks van gedetailleerde regelingen waarin de onderscheiden verantwoordelijkheden van de partijen telkens op een andere wijze worden verdeeld.

Ook bij de belangrijkste subsidiestroom – waarop dit onderzoek betrekking had – werd het probleem gesignaleerd van de ordening van de verhoudingen als onbedoelde resultante van doelmatigheidsoverwegingen. Toen in 1975 de Beschikking geldelijke steun huurwoningen werd ingevoerd ter vervanging van de twee voorgaande subsidieregelingen uit 1968, bestond veel aandacht voor de instrumentele beleidsaspecten van het nieuwe subsidiestelsel, maar is de consequentie onderbelicht gebleven dat de verhoudingen tussen de overheid en de marktpartijen door toedoen van dit stelsel drastisch zouden veranderen in een langdurige wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Weliswaar werd van verschillende kanten aandacht gevraagd voor dit vraagstuk, maar de politieke besluitvorming bewoog zich in haar kern op het instrumentele vlak¹. De politieke besluitvorming sedert 1983 (naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie over het functioneren van dit subsidiestelsel) vertoonde uiteindelijk hetzelfde patroon, hoewel toen toch onder de druk van het beperkte overheidsbudget de risico's van de ordepolitieke consequenties manifest waren geworden. Kennelijk maakt men zich minder zorgen over de intensiteit van het overheidshandelen wanneer dat handelen als begunstigend wordt beschouwd. Noch van de zijde van de marktpartijen, noch door regering en parlement werd de langdurige afhankelijkheidsrelatie, die uiteindelijk in een uiterst onzeker kader tot gelding moet komen, als een principieel vraagstuk aangemerkt. Ook in de intensieve discussies die onlangs zijn afgerond over de invoering van het nieuwe subsidiëring- en financieringssysteem voor de sociale huursector, heeft dit structurele vraagstuk geen opvallende aandacht gekregen. In het Normkostensysteem dat volgend jaar zal worden ingevoerd, blijft de bovengenoemde afhankelijkheidsrelatie op grotendeels identieke wijze voortbestaan.

De constatering dat het ordepolitieke vraagstuk in het subsidiebeleid onderbelicht is gebleven, mag eraan herinneren dat het begrip 'ordepolitiek' in de inleiding van deze studie op een specifieke wijze werd opgevat. De ordepolitieke invalshoek werd hier beperkt tot de kwalitatieve eisen die op grond van staatsrechtelijke en democratische beginselen gesteld kunnen worden aan de wijze waarop de overheid tussenbeide komt in het maatschappelijk verkeer. Vanuit de economische invalshoek zijn namelijk wel steeds indringende vragen gesteld over de subsidiëring van de woningbouw. In die traditie zijn vragen onderzocht die hier onderbelicht zijn gebleven. Het betreft bijvoorbeeld de vraag naar de economische onderbouwing van overheidsbijdragen voor bijzondere goede-

¹ Vgl. bijvoorbeeld J. van den Doel, 'Het volkshuisvestingsbeleid'; in: *Beleid belicht*; onder red. van A. Hoogerwerf; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1972, blz. 13-39.

ren (de woning als merit-goed of juist als primair goed), de vraag naar de uitwisselingsmogelijkheden tussen huur- en koopsector, de keuzevraagstukken tussen object- en subjectsubsidies, enzovoort.

Vanuit de economische optiek is het bestaan van het hier geanalyseerde subsidiebestel niet evident ². Vanaf de invoering van de objectsubsidies, zo concluderen Adriaansens en Priemus, zijn de mogelijkheden verkend voor de afschaffing ervan, maar in de praktijk nam de subsidiëring gestadig toe ³. Een belangrijke verklaring hiervoor is gelegen in het feit dat de beleidsmotieven voor het verschaffen van deze overheidsbijdragen steeds verschoven in reactie op nieuwe omstandigheden: Tot in de jaren zestig vloeiden de objectsubsidies rechtstreeks voort uit de matiging van de huurprijzen. Medio jaren zestig werden aanvullende beleidsmotieven verwoord met het oog op de opvoering van de bouwproductie en de verhoging van de kwaliteitsmaatstaven. In de jaren zeventig moest de disproportionele stijging van de kosten worden gedekt (bouw-, exploitatie- en kapitaalkosten) en werden tevens politieke normen gesteld voor de toegankelijkheid van nieuwe en gerenoveerde huurwoningen. Aldus ligt aan het voortbestaan van de objectsubsidies een reeks van aanvullende beleidsmotieven ten grondslag, waarvan de afweging doorgaans een uitgesproken politiek karakter draagt.

Sinds de invoering van het nieuwe subsidieregime (de BGSB 1975) was er echter nog een verklaring voor het als maar stijgende subsidievolume, waarvan de betekenis zich eerst in de eerste helft van de jaren tachtig duidelijk begon te manifesteren: de methodiek van het subsidiestelsel zelf. In de aanvang van de jaren tachtig trad namelijk een kentering op – deels politiek, deels conjunctureel, deels structureel – van alle bovengenoemde motieven die voorheen de belangrijkste verklaringsgronden boden voor de expansie van de objectsubsidies. De ontwikkeling van de kosten stagneerde, in eerste instantie de stichtings- en de exploitatiekosten, enige jaren later gevolgd door de kapitaalkosten. De omvang van de nieuwbouwproductie werd verminderd, eerst geleidelijk, thans met rasse schreden. De kwaliteitsmaatstaven werden eveneens getemperd. De huurprijzen daarentegen werden in deze periode aanzienlijk verhoogd. Hoewel al deze factoren wijzen in de richting van een vermindering van het subsidievolume, nam dit volume stelselmatig toe, in het begin van de jaren tachtig zelfs in hoog tempo, momenteel wat meer gematigd. De continue stijging van de subsidiebijdragen staat thans vooral in verband met de wijze waarop het subsidiestelsel is ingericht en raakt hiermee de kern van onze analyse.

De problemen van het subsidiestelsel uit hoofdstuk 5 kunnen hier kort worden samengevat. Bij afwezigheid van een uitgewerkt wettelijk ordeningskader werd het subsidiestelsel als een zelfstandige constructie ingevoerd. Het gevolg van deze constructie was evenwel dat de overheid en de marktpartijen voor de lange duur aan elkaar werden vastgebonden. De wederzijdse afhankelijkheid werd vergroot

- door het gegarandeerde rendement te berekenen over een periode van vijftig jaar;
- door de vroegere marktrisico's inzake de trendmatige huurverhoging en de ontwikkeling van de variabele exploitatiekosten in het subsidie-systeem voor deze lange periode af te dekken;
- door het oplopende karakter van de subsidiëring, met lagere aanvangssubsidies;

² Zie bijvoorbeeld het tweede rapport van de werkgroep-Hartog, Tweede Kamer, zitting 1972-1973, 11 784, nr. 2; meer recent is het rapport van de groep 30/6 *Wonen moet en kan*; 1986. De groep 30/6 bestond uit de heren Van der Dussen, Prins, Rijnders, Van der Schoot, Schut, Viersen en Wiechers.

³ C.A. Adriaansens en H. Priemus, *Marges van Volkshuisvestingsbeleid; Naar een flexibeler juridische vormgeving van een marktgevoelige sector*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986 (WRR, Voorstudies en achtergronden V50).

- door de liquiditeitstekorten en de groei van het schuldrestant gedurende het eerste deel van de exploitatieperiode.

Het kenmerkende van de onderlinge afhankelijkheid is dat, vanwege de relatieve verschuiving van de subsidiebijdragen naar de toekomst, de marktpartijen zich moeilijk tussentijds aan het stelsel kunnen onttrekken, terwijl de overheid zich om dezelfde reden voor de lange duur verplicht. Voorts werd gewezen op de spanning tussen de flexibele doelmatigheid van het subsidiestelsel enerzijds en de hieruit voortvloeiende ordepolitieke rigiditeit anderzijds. Doordat immers de invloed van een aantal conjuncturele variabelen rechtstreeks in het subsidiestelsel doorwerkt, wordt een hoge doelmatigheid van de subsidiëring bereikt: de subsidiebijdragen worden naargelang de conjuncturele ontwikkeling op maat gesneden. De keerzijde is dat in dit opzicht aan de marktpartijen voor lange duur het initiatief wordt ontnomen, terwijl de omvang van de subsidiebijdragen gedurende deze periode rechtstreeks wordt beïnvloed door conjuncturele variabelen waarop de subsidiërende wetgever geen invloed kan doen gelden. En ten slotte werd als een van de kernproblemen van de gebrekkige ordening van het subsidiebeleid gesignaleerd dat de betrouwbaarheid van de subsidiërende wetgever tamelijk direct op de proef kan worden gesteld door de gebrekkige drukbestendigheid van het subsidiestelsel:

- het stelsel trekt een zware wissel op het politiek bepaalde volkshuisvestingsbudget tot in de verre toekomst;
- het staat open voor de rechtstreekse doorwerking van een aantal economische conjuncturele invloeden;
- het stelsel ondergaat een grote opwaartse druk van binnenuit door het cumulatieve en oplopende karakter van de subsidiebijdragen;
- de bewegingsruimte van de door de subsidiegever te beïnvloeden variabelen van het subsidiestelsel (de interne beleids marges) is zeer gering.

Hierbij kan ten slotte worden aangetekend dat het beoogde Normkostenstelsel voor geen van deze problemen verlichting biedt.

Het overzicht van problemen biedt voldoende aanleiding om de mogelijkheden voor een andere wijze van subsidiëring te bezien. Hierbij kan - in navolging van de bevindingen in de evaluatiestudies - reeds op voorhand worden aangetekend dat de overheid de kosten van haar huidige beleidsdoeleinden niet kan ontlopen door de subsidiëring op een andere wijze te organiseren. Aangezien in het gangbare subsidiestelsel juist problematisch werd gevonden dat de subsidielasten voor een groot deel naar de toekomst worden verschoven, is het zelfs eerder aannemelijk dat bij alternatieve stelsels de subsidielasten naar voren worden gehaald in de tijd. De aanvangssubsidies zullen derhalve toenemen en, het zij gezegd, de condities van de economische conjunctuur zijn hiervoor bij het huidige getij gunstiger dan ooit na de oorlog. Het probleem van het huidige subsidiestelsel steekt dan ook niet in het hoge niveau van de aanvangssubsidies, maar in het feit dat de overheid en de marktpartijen zich voor lange duur tot een bijzondere subsidierelatie verbinden.

Conform de invalshoek van dit onderzoek wordt het uitgangspunt van mogelijke perspectieven voor de inrichting van het subsidiebeleid gezocht in bepaalde ordeningsbeginselen. De doelmatigheid van de subsidiëring zou niet geïsoleerd moeten worden van de ordeningsbeginselen, maar juist binnen een ordeningskader meer reliëf kunnen krijgen. In tegenstelling tot de huurprijzenwetgeving biedt de Woningwet in dit opzicht geen enkel houvast. Het perspectief voor het subsidiebeleid - en later voor het financieringsbeleid - kan om deze reden niet meer dan globale contouren bevatten. We zullen moeten terugvallen op enige vuistregels die ook bij de probleemanalyse dienst hebben gedaan.

De eerste ordepolitieke vraag betreft de verdeling van de verantwoordelijkheden, in het bijzonder tussen de overheid en de marktpartijen.

Aangezien het bij subsidiëring gaat om overdrachtsuitgaven van collectieve zorg, valt de primaire verantwoordelijkheid toe aan de overheid. Op grond van deze verantwoordelijkheid kan de wetgever aan de overheidsbijdragen bepaalde condities verbinden. Deze kunnen betrekking hebben op de toegankelijkheid van het gesubsidieerde goed (vgl. de huidige conditionering van de aanvangshuren in de huurprijzenwetgeving) en op de beoogde kwaliteit van de gesubsidieerde goederen (hier schiet de normering tekort). Maar moet de wetgever door vijftig jaar mee te rekenen ook de eigen beleidsafwegingen en de eigen risico's van de marktpartijen in zijn subsidiesystematiek overnemen, al was het maar om de doelmatigheid van zijn uitgaven te beheersen? Het kan, de huidige praktijk geeft het ten overvloede aan, met alle consequenties van dien.

Als ordeningsprincipe zou echter ook het zelfstandig economisch functioneren van de exploitanten als vertrekpunt kunnen worden genomen, waarop de geconditioneerde subsidie een aanvulling biedt. Hieraan zijn zeker voordelen verbonden; het dwingt de marktpartijen - in dit geval vooral de woningexploitanten in de sociale huursector - tot meer ondernemerschap ook al zal dit in de sociale huursector altijd gebonden zijn: een evenwichtige samenstelling van het woningbestand, marktverkenning, de grotere eigen verantwoordelijkheid voor exploitatiewinsten en -verliezen, de onderlinge waarborging van risico's, enzovoort. Voor de exploitanten in de sociale huursector zijn deze kenmerken betrekkelijk onderontwikkeld. Wat betreft de subsidiëring zou voorts moeten worden gekeken naar de mogelijkheden voor tussentijdse veranderingen. Voor de naoorlogse flatwijken, waarvan de woonomgeving bij de huidige inzichten en bij de huidige marktpreferenties vaak negatief wordt gewaardeerd, wordt de mogelijkheid voor veranderingen in hoge mate beïnvloed door de vraag of zij onder de korte subsidietermijnen van 1968, dan wel onder de langdurige van 1975 vallen. Ordeningswetgeving inzake het subsidiebeleid zou het beginsel bij het ondernemen van de marktpartijen moeten leggen waardoor de conditionering van de subsidiebijdragen meer een aanvullend en bijzonder karakter draagt. Hierbij moet worden aangetekend dat de marktinitiatieven van de toegelaten instellingen niet alleen worden belemmerd door het huur- en subsidiebeleid dat in deze studie werd geanalyseerd. Omtrent het functioneren van de toegelaten instellingen bestaat een aparte regelgeving die dit particuliere initiatief op velerlei wijze bindt⁴. Niettemin zou de actieradius van deze bijzondere instellingen reeds aanzienlijk kunnen toenemen, wanneer het huur- en subsidiebeleid meer op de marktordening wordt ingesteld.

De tweede vraag betreft de betrouwbaarheid van het overheidsoptreden. Het verstrekken van overheidsbijdragen is een vorm van begunstigend handelen, maar het vormt geen uitdrukking van een eenzijdige verhouding. Het creëert aanspraken, of tenminste redelijke verwachtingen. In het huidige subsidiestelsel betreft het vooral toekomstige aanspraken, aangezien de overheidsbijdragen oplopen. Indien het stelsel aan zijn exogene of endogene druk zou bezwijken, nemen de exploitatieverliezen van de betrokken marktpartijen navenant toe. De overheid zal haar verplichtingen moeten nakomen, maar waar vindt de druk een uitweg? Hierin ligt de ordepolitieke rigiditeit van het subsidiestelsel besloten. De subsidiërende wetgever trekt te zeer een wissel op variabelen waarop hij zelf geen greep meer heeft. Zelfs met een scherp volumebeleid kan hij de stijging van de uitgaven niet beheersen. Zijn verplichtingen zijn omgekeerd evenredig aan zijn hoge mate van afhankelijkheid van factoren waarop hij geen invloed kan uitoefenen. Een subsidiestelsel dient derhalve zo te zijn ingericht dat het de opgewekte verwachtingen met redelijke betrouwbaarheid kan nakomen. Dat betekent dat het bepaald minder

⁴ L. Gerrichhauzen, *Woningcorporaties; een beleidsanalyse*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983 (WRR Voorstudies en Achtergronden V37).

kwetsbaar moet zijn voor exogene invloeden dan thans het geval is en ook dat de interne beleidsmarges meer bewegingsruimte moeten bevatten, bijvoorbeeld door een zwaarder accent op het volumebeleid. In dat geval kan onder de druk der omstandigheden tijdelijk het aantal of de soort van de gesubsidieerde nieuwe woningen verminderd worden.

Ten slotte is van belang dat de materiële grondslag en de werkingssfeer van de hier besproken objectsubsidies zorgvuldig worden bewaakt. Het enige reële ontsnappingsventiel van het subsidiebestel volgens de BGSH 1975 is gelegen in het huurbeleid. Wanneer de druk op het subsidiebeleid zou toenemen, dreigt al gauw een vermenging van verschillende beleidsverantwoordelijkheden, die noch aan de werkingssfeer van het huurbeleid, noch aan die van het subsidiebeleid ten goede zou komen. Het is van belang de rationaliteit van het subsidiebeleid zelf te bepalen.

Wanneer we deze algemene uitgangspunten betrekken op de inrichting van het subsidiebeleid, worden wel enige contouren voor mogelijke beleidsperspectieven zichtbaar. Budgettering van de subsidiebijdragen geniet de voorkeur boven open eindregelingen. De subsidiëring zou in tien, hooguit twintig jaren moeten worden afgerond. De bijdragen moeten niet oplopen, maar gelijk blijven en bij voorkeur zelfs aflopen. De aanvangssubsidies zouden hiermee toenemen, maar wanneer de onvermijdelijke sprong naar een ander bestel niet bij het huidige gunstige economische getij wordt gemaakt, wordt zij steeds moeilijker. Bovendien wordt de beheersing van de subsidies verbeterd door de mogelijkheid om een effectief volumebeleid te voeren. Wanneer een vermindering van het volumebeleid directe effecten heeft voor de omvang van de subsidiebijdragen, kan hierin een tijdelijke bewegingsruimte worden gevonden om bij een korting van het overheidsbudget te besparen, zonder tegelijkertijd het gehele bestel onder druk te zetten.

Voor wat betreft de afbraak van het gangbare subsidiestelsel (dat immers nog vele decennia doorloopt, terwijl het beoogde normkostensysteem de systematiek van de lange termijn verplichtingen overneemt) biedt de verlaging van de huurparameter een geschikte mogelijkheid om de subsidies naar voren te halen in de tijd. Dit is uiteindelijk een rekennorm van de wetgever zelf. De dynamiek van het gangbare stelsel wordt hiermee bewust verminderd. De trendmatige huurverhoging kan daarentegen niet voor dit doel gebruikt worden, de ratio van deze huurtrend dient in ons perspectief op de eerder aangeduide wijze gekoppeld te worden aan de ontwikkeling van de kosten. Ongetwijfeld zou de mogelijkheid van exploitatiewinsten of -verliezen toenemen wanneer het tijdspad van de subsidiëring wordt verkort en de aanvangssubsidies stijgen, maar dat wordt niet negatief gewaardeerd. Het is de consequentie van het vooropgestelde ondernemerschap. De overheid verstrekt de geconditioneerde bijdragen en de marktpartijen behouden hun eigen verantwoordelijkheden en risico's. De doelmatigheid van de overheidsbijdragen wordt niet zodanig gefixeerd dat van hieruit de verhoudingen tussen de partijen geheel en al kunnen worden afgeleid. Zij zal juist omgekeerd binnen het kader van de ordening gestalte moeten krijgen.

6.4 Het financieringsbeleid

De problemen en mogelijke perspectieven van het financieringsbeleid liggen in het verlengde van de subsidiebeleid. Ook hier heeft de wetgever zich niet intensief in de ordeningsprincipes van het beleid verdiept. Het financieringsbeleid trekt zijn eigen spoor, hierbij in hoge mate voorgestuwd door de heersende normen van de begrotingspolitiek. Het financieringsbeleid kan worden onderscheiden naar de leningen die van overheidswege voor woningen in de sociale huursector worden verstrekt en naar de kredietgaranties die door de overheid voor dezelfde soort van woningen worden gegeven, wanneer de toegelaten instellingen het kapitaal rechtstreeks op de kapitaalmarkt betrekken. De overheidsleningen verschillen van de subsidie-uitgaven, aangezien het investeringsuitgaven

betreft die na verloop van tijd inclusief de betaalde rente naar de staatskas terugvloeien. De kredietgaranties daarentegen liggen meer in de lijn van de subsidiebijdragen, omdat zij - voor zover hierop aanspraak wordt gemaakt - de mogelijkheid van overdrachtsuitgaven inhouden.

De sociale huursector werd vanouds gefinancierd door middel van overheidsleningen. Geruime tijd lag in deze leningen vanwege de gunstige voorwaarden tevens een subsidie deel besloten. Gedurende het laatste decennium is in deze situatie een aanzienlijke verandering opgetreden. Thans worden meer woningen in de sociale huursector rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierd dan via de overheidsleningen. Het klassieke fenomeen van de woningwetlening is tot bescheiden proporties teruggebracht. Voor de financiële betrokkenheid van de overheid betekende dit overgangsproces een verschuiving van de woningwetsector naar de garantiesector. De garantiesector maakt momenteel een explosieve ontwikkeling door. Het totaal van de kredietgaranties bestrijkt inmiddels een veelvoud van de volkshuisvestingsbegroting. Hierbij werd als probleem aangevoerd dat de reële risico's van de kredietgaranties voor de overheid op generlei wijze zijn afgebakend. De garanties worden namelijk voor het volle gewicht van de kapitaallasten gerekend, terwijl in feite slechts op een deel van de garanties aanspraak kan worden gemaakt. Niettemin is bij de gegeven proporties (het totaal van de kredietgaranties bedraagt inmiddels meer dan 64 miljard gulden) wel duidelijk dat de debudgettering van de overheidsleningen de volkshuisvestingsbegroting op termijn nog op kosten zal jagen. Het risico van financiering die door overheidsgaranties wordt gedekt, valt immers toe aan de overheid, ook al blijven deze conditionele uitgaven op de huidige volkshuisvestingsbegroting onzichtbaar.

Ook aan de overheidsleningen zijn voor de overheid materiële en immateriële kosten verbonden. Het zijn de kosten die zijn verbonden aan de omweg die wordt gemaakt wanneer de overheid als bankier een extra schakel vormt in het rechtstreekse verkeer tussen de marktpartijen. Het betreft niet alleen de apparaatskosten en eventuele extra rentekosten (afhankelijk van de wijze waarop de leningen binnen de rijksbegroting worden 'geormerkt') maar ook de immateriële kosten aangezien de overheidsleningen minder variëteit kennen dan de leningen van de particuliere financiers. Strikt genomen bestaat geen noodzaak voor overheidsleningen; het benodigde kapitaal voor de investeringen in de sociale woningbouw kan in beginsel rechtstreeks door de kapitaalmarkt worden geleverd. Aldus zijn aan beide financieringsfaciliteiten, de overheidsleningen en de kredietgaranties, bepaalde kosten verbonden, die begrijpelijkerwijze een praktisch stempel drukken op de principiële afweging of de overheid de leningen zelf moet verstrekken dan wel de particuliere investeringen via gerichte injecties dient uit te lokken.

In de praktijk wordt een eigenlijke afweging tussen leningen en garanties bemoeilijkt door het gebrekkige inzicht in de kostenconsequenties. Het kernprobleem van het financieringsbeleid is evenwel de directe koppeling aan het begrotingsbeleid. Sinds de relevantverklaring van woningwetleningen voor het structurele begrotingsbeleid in 1966 zijn de investeringsuitgaven en de overdrachtsuitgaven van het volkshuisvestingsbeleid onder een noemer gevat. Door deze oneigenlijke structuur voor de beleidsafwegingen werd het voor de volkshuisvestingsbegroting wel zeer verleidelijk om door debudgettering van de investeringsuitgaven meer ruimte te creëren voor de overdrachtsuitgaven. Zelfs in situaties waarin debudgettering zeer onvoordelig is, kan de volkshuisvestingsbegroting langs deze weg op zijn budget besparen. Ondanks het vanwege aanvullende begrotingsnormen grillige verloop van deze trend heeft deze zich stelselmatig voltrokken. Hierin is de belangrijkste verklaring gelegen voor het uitsterven van de woningwetlening.

Een mogelijk perspectief op een geordend financieringsbeleid is hierom in de eerste plaats afhankelijk van de loskoppeling van de investeringsuitgaven van het reguliere begrotingsbeleid. Indien die afstand niet

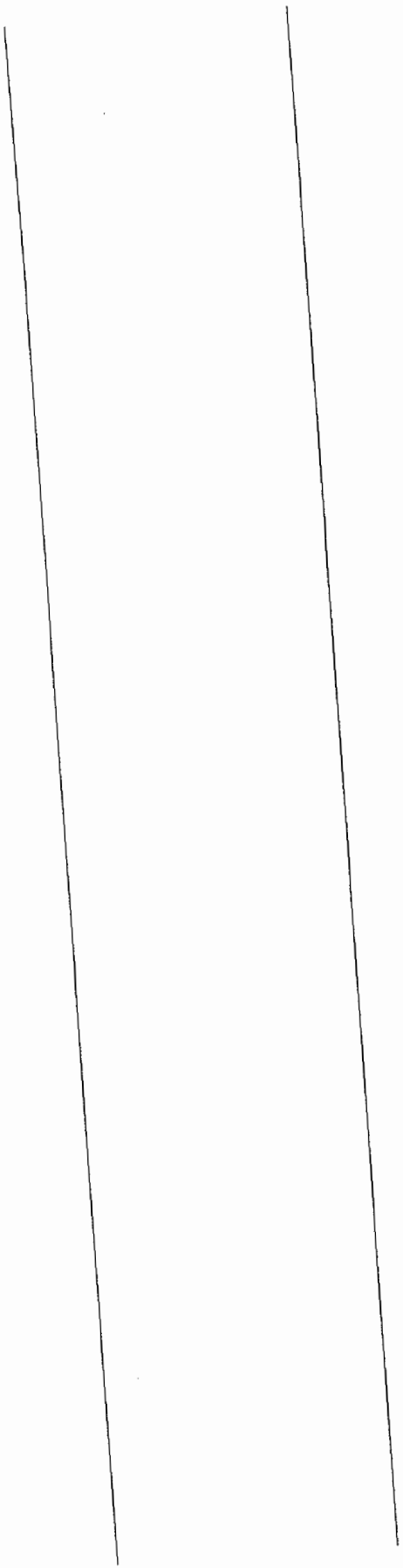
wordt gecreëerd, is het niet irreal om te verwachten dat het financieringsbeleid inzake de sociale woningbouw zich binnenkort nog slechts in de sfeer van de overdrachtsuitgaven zal afspelen. De overheid wordt dan voor het realiseren van het beoogde nieuwbouwbeleid in de sociale huursector als vragende partij afhankelijk van de eisen van de particuliere financiers. Dat zou in situaties van een krappe kapitaalmarkt een kostbaar toekomstperspectief kunnen worden.

Wanneer de investeringsuitgaven worden losgekoppeld van het structurele begrotingsbeleid kan een zuivere afweging plaatsvinden tussen de twee modaliteiten van het financieringsbeleid. Deze ont koppeling kan plaatsvinden door de investeringsuitgaven op aparte wijze te begroten, zoals in de periode voor 1966 het geval was. Het zou ook kunnen door de invoering van het van oudsher in discussie zijnde financieringsfonds voor de woningbouw. Via dit fonds zouden dan niet alleen de investeringsuitgaven gekanaliseerd worden, maar het zou ook gevoed kunnen worden door voor de kredietgaranties een reëel risicodeel af te bakenen en dit deel op het moment van de garantstelling rechtstreeks in het fonds te storten. Hierdoor worden voor de begrotingswetgever onmiddellijk de overdrachtsuitgaven zichtbaar die zijn gemoeid met het verlenen van kredietgaranties (zodat via debudgettering geen schijnbezuiniging plaatsvindt, die in een later stadium weer als tegenvaller geboekt moet worden). Voor de aanspraken in een later stadium op de kredietgaranties wordt aldus een buffer gevormd in het fonds, dat in de tussentijd de gelden actief beheert in het belang van de woningbouw. Ook de marktpartijen zouden actief kunnen deelnemen in het financieringsfonds. Dit is niet de plaats om de optie van het financieringsfonds in detail uit te werken. Fondsvorming biedt slechts een van de mogelijke uitwerkingen. Zij vormt geen onlosmakelijke voorwaarde om de investeringsuitgaven los te koppelen van het begrotingsbeleid en om een zuivere besluitvorming over het financieringsbeleid mogelijk te maken.

Na de ont koppeling is de keuze tussen de ordeningsprincipes weer aan de orde. In ons perspectief plaatsen wij de directe particuliere investeringen in de sociale woningbouw voorop. De overheid vervult slechts vanuit een aanvullende rol de bankiersfunctie. Deze aanvullende rol is niet van belang ontbloeit en wordt gemotiveerd uit de directe betrokkenheid van de overheid bij de ontwikkeling van de kapitaallasten vanuit het oogpunt van het huur- en subsidiebeleid en het programmeringsbeleid. Wanneer we in beginsel uitgaan van de particuliere financiering van de sociale woningbouw, is de overheid voor het realiseren van de bouwprogramma's afhankelijk van de bereidheid van de beleggers om in deze sector te investeren. Die geneigdheid zal variëren naar gelang de huur- en subsidiepolitieke condities op de woningmarkt, naar gelang de schommelingen op de kapitaalmarkt en naar gelang het vertrouwen van de geldschietters in de garanties van de overheid. In deze context kunnen zich situaties voordoen dat de prijs voor het aantrekken van de particuliere investeringen in de sociale woningbouw veel hoger is dan de kosten die aan overheidsleningen zijn verbonden (men vergelijk de geschiedenis van de premiecorporatiewoningen in het begin van de jaren tachtig). Dan is een anti-cyclisch investeringsbeleid van de overheid zeer wel te verdedigen.

De laatste suggestie betreft de garantieverlening. De explosieve ontwikkeling van de kredietgaranties is zorgwekkend. De kredietgarantie is een effectief middel om kapitaal aan te trekken. Wanneer de toegelaten instelling aan de kapitaallasten kan voldoen, zijn aan dit instrument geen verdere kosten verbonden. Maar de risico's mogen – bijvoorbeeld in het licht van de toegenomen leegstand van woningen – niet onderschat worden. Het gemak waarmee de overheidsgaranties tot 100 procent garanties zijn gemaakt, is opvallend. In de verhouding tussen rijk en gemeenten (contragaranties van het rijk op de gemeentegaranties) blijkt de volledige dekking overigens niet steeds waterdicht te zijn, wanneer op het krediet aanspraak wordt gemaakt. De vraag rijst of de overheid wel steeds het volle deel van het risico moet nemen. De risico's kunnen veel

scherper worden afgebakend tussen de betrokken overheidsorganen en de diverse marktpartijen. Binnen het kader van een orderingsstructuur zou de ruimte voor verschillende vormen van risicodeling gecreëerd kunnen worden.



BIJLAGE 1

Veronderstellingen waarop de berekening van de dynamische kostprijs-huur (DKP-huur) voor gesubsidieerde huurwoningen is gebaseerd, 1975-1986

Jaar	Huurparameter ^{a)}	Huurtrend ^{b)}	Exploitatieparameter ^{c)}	Rendement ^{d)}	DKP-huur ^{e)}
1975	8	8	12,0	8,58 ^{d)}	5,8 ^{d)}
1976	8	8	12,0	9,05	6,1
1977	7	7	10,5	8,13	5,7
1978	5 ^{g)}	7	7,5 ^{g)}	7,80	5,9
1979	5	5	7,5	8,79	6,8
1980	5	6	7,5	10,26	7,9
1981	5	6	7,5	11,64	9,0
1982	5	4/6	7,5	10,59	8,1
1983	5	5	7,0	8,58	6,5
1984	3	3	4,5	8,72	8,0
1985	3	3	4,5	7,57	7,1
1986	2	2	3,0	6,54 ^{h)}	6,9 ^{h)}

Bron: WRR, op basis van *Woningwet*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1984 (Nederlandse staatswetten, editie Schuurman & Jordens, deel 19-IIA; inclusief 2e gecumuleerde aanvulling, bijgewerkt tot 1 december 1985).

- a) Jaarlijkse stijging van de DKP-huur en veronderstelde jaarlijkse stijging van de vraaghuur; in procenten van de DKP- respectievelijk vraaghuur.
- b) Verplichte jaarlijkse huurverhoging op grond van de Wet jaarlijkse huurverhogingen (tot 1979) en art. 18 Huurprijzenwet woonruimte (vanaf 1979).
- c) Jaarlijkse stijging van de variabele exploitatielasten; in procenten van de variabele exploitatielasten.
- d) Gemiddeld per kalenderjaar; in procenten van het geïnvesteerd vermogen.
- e) Gemiddeld per kalenderjaar; in procenten van de stichtingskosten.
- f) Berekend over de maanden juli tot en met december 1975.
- g) Met ingang van 1 juli 1978.
- h) Berekend op basis van gegevens uit de *Staatscourant* 1986, nr. 251 (30 december 1986), blz. 29.

BIJLAGE 2

Beleidsoverwegingen met betrekking tot de trendmatige huurverhoging

De huurtrend voor 1975 en 1976 (TK '74-'75, 13293)

Deze jaren vormden de overgangperiode tussen de Nota Huur- en Subsidiebeleid van 1974 en de invoering van de Huurprijzenwet Woonruimte in 1978. De huurtrend werd gedurende twee jaar op 8 procent gesteld volgens de argumentatie in de Nota Huur- en Subsidiebeleid. De huurverhoging werd niet alleen afgestemd op de stijging van de stichtingskosten en de andere kostprijsbepalende factoren, maar tevens begrensd door de loonontwikkeling, alsmede door het streven naar handhaving van het bereikte woonpeil, waardoor een abrupte huurverhoging werd tegengegaan. Per saldo bleef de stijging van de huren achter bij de kosten.

De huurtrend voor 1977 (TK '76-'77, 14230)

De huurtrend werd verlaagd naar 7%. Als relevante overwegingen voor deze beleidsaanpassing werden genoemd: de ontwikkeling van de lonen en van de prijzen, het verloop van de bouw- en de exploitatiekosten en de samenhang met de subsidie-uitgaven. Het macro-economische anti-inflatiebeleid belemmerde een huurverhoging die boven 7 procent zou uitstijgen. Per saldo bleef de verhoging van de huurprijzen achter bij het verloop van de kosten.

De huurtrend voor 1978 (TK '77-'78, 14911)

De huurtrend werd drie maanden uitgesteld in het kader van de werkloosheidsbestrijding, de koopkrachthandhaving en de lastenverlichting en vervolgens voor 1 juli 1978 vastgesteld op 7 procent. Als relevante overwegingen werden aangegeven: de inkomensontwikkeling, de bouw- en de exploitatiekosten. Tevens leverde het huurbeleid een bijdrage in het bovengenoemde economische beleid. Volgens de algemene prijspolitiek moest het consumptieprijsspeil met 0,4 procent verlaagd worden. Per saldo bleef de huurverhoging opnieuw achter bij het verloop van de kosten. Overigens begonnen de kosten toen reeds minder snel te stijgen.

De huurtrend voor 1979 (TK '78-'79, 15418)

Bij de algemene politieke en financiële beschouwingen over de Miljoenennota 1979 en het regeerakkoord Bestek 81 was de huurverhoging reeds strak gekoppeld aan het algemene prijsbeleid in verband met de inflatiebestrijding. De huurtrend werd gesteld op 5 procent. In de Memorie van Toelichting van het desbetreffende wetsvoorstel werd de 'zuivere' huurtrend op grond van traditionele overwegingen inzake de bouw- en exploitatiekosten en de inkomensontwikkeling, berekend op 7 procent. Het huurbeleid kwam derhalve tegemoet aan het macro-economische beleid. Overigens werd de berekeningswijze van de bouw- en exploitatiekosten en van de loonontwikkeling veranderd ten opzichte van die van de voorgaande jaren doordat deze variabelen over een reeks van jaren (incl. ramingen voor de toekomst) werden gezien. Hierdoor kon deze theoretische berekening tot zeer verschillende uitkomsten leiden.

De huurtrend voor 1980 (TK, Huurbrief '79-'80, 15986)

De huurtrend werd verhoogd naar 6%. Het verloop van de bouw- en exploitatiekosten in dat jaar rechtvaardigden een hogere stijging van de huurprijzen, maar deze werd tegengehouden vanwege de inkomensontwikkeling en vanwege het effect op de prijsstijging.

De huurtrend voor 1981 (TK Huurbrief '80-'81, 16550)

De trendmatige huurverhoging werd wederom op 6 procent gesteld. De argumenten hiertoe werden gevonden in de bouw- en exploitatiekosten en in de grondkosten die sneller stegen dan de stagnerende bouwkosten. Voorts werd het achterblijven van de huurverhoging ten opzichte van de bouwkosten gedurende de jaren zeventig, nu aangegrepen om de huurtrend naar verhouding hoger te stellen. Per saldo steeg de huurverhoging uit boven de ontwikkeling van de kosten.

De huurtrend voor 1982 (TK, Huurbrief, '81-'82, 17256)

In de meerjarenraming van de volkshuisvestingsbegroting was rekening gehouden met een trendmatige huurverhoging van 6 procent. Voorts was in het regeerakkoord bepaald dat de huurtrend zou stijgen met de bouw- en exploitatiekosten. Voor 1982 werd uiteindelijk een gedifferentieerde huurtrend bepaald: voor gesubsidieerde woningen van de laatste tien jaar gold een huurtrend van 4 procent, voor de oudere woningen 6 procent. De differentiatie werd beargumenteerd met het gegeven dat de stichtingskosten van grote betekenis zijn voor de recente woningen, terwijl voor de oudere woningen de exploitatiekosten zwaarder wegen. De differentiatie leverde discrepanties op met het huurharmonisatiebeleid en met de subjectsubsidies. Daarom zou in de volgende jaren weer een algemene huurtrend worden vastgesteld.

Overigens werden de stichtings- en de exploitatiekosten weer op een andere wijze berekend dan in de voorgaande jaren. De stichtingskosten werden onderverdeeld naar bouwkosten (die daalden) en naar grondkosten en rentekosten gedurende de bouwperiode (die stegen). De exploitatiekosten daalden volgens de traditonele berekeningsmethode uit de BGSN en zij stegen volgens een nieuwe methode.

Ten slotte werden specifieke argumenten aangevoerd voor de huurtrend van 4 procent voor de woningen van de laatste tien jaar. De huurprijzen van deze woningen waren relatief hoog, terwijl de stichtingskosten van nieuwe woningen beperkt werden. Een hoge huurtrend zou deze woningen uit de markt kunnen prijzen. Bovendien werd gewezen op de wegleffecten van hogere huren via de huursubsidies. Voor de huurtrend van 6 procent voor de oudere woningen werd als aanvullend motief het effect op de onderhoudssubsidies aangevoerd. Aldus was de argumentatie voor de huurverhoging nog beweeglijker geworden. Per saldo steeg de huurtrend uit boven de stagnerende kosten.

De huurtrend voor 1983 (TK Huurbrief XI, '82-'83, 17600)

In het nieuwe regeerakkoord was bepaald dat de trendmatige huurverhoging benevens de kostenontwikkeling tevens de in de meerjarenraming veronderstelde 6 procent zou volgen. Afwijking hiervan zou tot aanzienlijke budgettaire consequenties voeren. De huurtrend voor 1983 werd op 5 procent gesteld. Voorts werd de ontwikkeling van de bouw- en exploitatiekosten niet op jaarbasis bezien, maar op grond van de hogere ontwikkelingen gedurende laatste vijf jaar. De bouwkosten waren inmiddels gestagneerd. Per saldo steeg de huurtrend wederom uit boven de kosten.

De huurtrend voor 1984 TK, Huurbrief, '83-'84, 18213)

De huurtrend werd gesteld op 3 procent. Het uitgangspunt van het regeerakkoord met betrekking tot de te volgen huurtrend van 6 procent volgens de meerjarenraming was inmiddels geactualiseerd nadat deze raming in de Voorjaarsnota naar 4 procent was verlaagd. In verband met de woonlasten werd de huurtrend voor 1984 een procent lager gesteld. Niettemin bleef deze huurverhoging boven het niveau van de gestagneerde kosten.

De huurtrend voor 1985 (TK, Huurbrief '84-'85, 18818 na uitvoerige behandeling bij de begroting XI, '84-'85, 18600).

De huurtrend werd op 3 procent gesteld. Op basis van de kostenontwikkeling was een zeer lage huurverhoging mogelijk (van nul of 1 procent), maar de budgettaire consequenties die afgestemd waren op de meerjarenraming van 4%, hielden een verdergaande verlaging tegen. Voorts werd als nieuw argument aangevoerd de stijging van de objectsubsidies vanwege de toeneming van de reële rente. Per saldo steeg de trendmatige huurverhoging uit boven de kosten.

De huurtrend voor 1986 (TK, Huurbrief '85-'86, 19350)

De huurtrend werd verlaagd naar 2 procent, omdat nu ook de reële rente daalde. Voor het overige kwam de argumentatie grotendeels overeen met die van het voorgaande jaar. De huurverhoging lag onder de meerjarenraming en boven het verloop van de kosten.

De huurtrend voor 1987 (TK, Huurbrief '86-'87, 19823)

De huurtrend blijft op 2 procent. Naast de formele argumentatie met betrekking tot de stichtings- en de exploitatiekosten en de meerjarenraming wordt gewezen op de opwaartse druk van de objectsubsidies. Overigens beginnen de kosten weer te stijgen. Gedurende dit jaar stijgt de huurverhoging nog steeds uit boven het verloop van de kosten.

In de reeks 'Vorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

In de tweede raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon:
Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)
- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23. Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers - altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33. Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982
- V34. P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35. H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen

* Uitverkocht

- V36. M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: *Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37. L.G. Gerrichhauzen: *Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38. J. Kassies: *Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39. Leo Jansen: *Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

In de derde raadsperiode:

- V40. G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: *Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41. *Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42. E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: *Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)*
- V43. *Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)*
- V44. W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: *Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)**
- V45. J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: *Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)**
- V46. G. Meester, D. Strijker, *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)*
- V47. J. Pelkmans: *De interne EG-markt voor industriële producten (1985)*
- V48. J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: *Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)*
- V49. T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: *Massamedia en basisvorming (1986)*
- V50. C.A. Adriaansens, H. Priemus: *Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)*
- V51. E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: *Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)*
- V52. J. Moonen: *Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)*
- V53. A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: *Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54. *Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)*
- V55. *Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)*
- V56. C. de Klein, J. Collaris *Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)*
- V57. R.M.A. Jansweijer: *Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)*
- V58. *De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)*
- V59. W.G.M. Salet: *Ordering en sturing in het Volkshuisvestingsbeleid (1987)*

* Uitverkocht

De serie 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3. L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland - Een literatuurstudie (1982)
- M 4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7. P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9. K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10. W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16. J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

* Uitverkocht

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4. Milieubeleid (1974)*
5. Bevolkingsgroei (1974)*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
15. De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

In de tweede raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats een toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)*
20. Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
22. Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23. Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24. Samenhangend mediabeleid (1982)

In de derde raadsperiode:

25. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
26. Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27. Basisvorming in het onderwijs (1986)
28. De onvoltooide Europese integratie (1986)
29. Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
30. Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering; Deel 2: Preadviezen
31. Cultuur zonder grenzen (1987)

* Uitverkocht

Rapporten aan de Regering en publikaties in de reeks "*Voorstudies en achtergronden*" zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 2, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-789911 of in de boekhandel.

