

Woongerief, draagkracht en woonlasten*

door R. P. Zuidema, P. de Wolf en D. Sperling

1 Overheid en volkshuisvesting in Nederland

Een *behoorlijk onderdak voor iedereen in ons land* is een belangrijk facet van algemeen welzijn. Zowel hogere als lagere overheid spannen zich al enige decennia daarvoor in, vanaf het eind van de tweede wereldoorlog in versterkte mate. In dit artikel willen we proberen de aangedragen argumenten voor overheidsbemoeienis, de doelstellingen op volkshuisvestingsgebied en de gepresenteerde keuze van instrumenten door de overheid, in onderlinge relatie te beschouwen en op *consistentie* te waarderen. In het bijzonder zullen we ons afvragen, of het door het huidige kabinet op volkshuisvestingsgebied ontstane beleid de kans op bewerkstelling van algemeen woongerief naderbij, of zelfs mogelijk in zicht brengt. Hierbij zal de kwestie van de preciese omvang van het overheidsbudget voor de volkshuisvesting buiten beschouwing worden gelaten; ons gaat het om het al dan niet goed aansluiten van de *instrumentenkeuze* bij de door de minister en de beide staatssecretarissen genoemde motieven, of argumenten, en nadere doelstellingen voor hun beleid.

Het betreft inderdaad niet geringe bedragen die door de overheid worden aangewend bij haar woonpolitieke strategie. Alleen al met individuele huursubsidie is in 1976 een bedrag van tegen de 400 miljoen gulden gemoeid. De object- en subjectsubsidies bijeen genomen belopen in dit jaar een slordige drie miljard, wat in vergelijking met twee jaar tevoren een nominale verdubbeling betekent. Dan is overigens nog afgezien van een jaarlijkse netto-toename van woningweteningen, tot een bedrag van eveneens drie miljard, met weliswaar daartegenover opbrengsten aan rente ter waarde van twee miljard; zoals netto uiteindelijk nog altijd op één miljard gulden beslag legt. Per inwoner van Nederland komt een en ander neer op een bedrag van driehonderd gulden per jaar — 225 gulden subsidielast plus 75 gulden leningenlast —, en voor een gezin van vier personen wil dat zeggen honderd gulden per maand. Maar als gezegd wordt door ons, in het vervolg, niet ingegaan op de omvang van de overheidsuitgaven op volkshuisvestingsgebied.

De standpuntbepaling van de tegenwoordige regering met betrekking tot de volkshuisvesting werd, in

1974, geëxpliciteerd in de Nota 'Huur- en subsidie-beleid'.¹

Klaarblijkelijk kiest dit kabinet — in tegenstelling tot de tendens in het beleid van vorige kabinetten — voor een langdurige en veelomvattende bemoeienis met de woonproblematiek. Er wordt nog niet over gepeinsd, het vrije spel van de marktkrachten op het totale woningbestand los te laten; getuige de afwijzende houding ten opzichte van eerder in gang gezette liberalisatie van de markt voor woondiensten.

Sinds de verschijning van de genoemde Nota is inmiddels wat meer klaarheid ontstaan over, bijvoorbeeld, de wijze van klasse-indeling van huurwoningen, volgens een systeem van bepaling van *woonpunten* per woning. Tevens heeft de onder meer bepleite *doorstromingsheffing* — na afkeurende reacties van diverse zijde — intussen een rustplaats gevonden in de departementale archieven. Verder kwamen recentelijk twee wetsontwerpen uit, die bij aanvaarding gemeentebesturen de bevoegdheid verlenen eigenaren van verouderde woningen tot zekere verbeteringen van hun panden aan te manen en zonodig te verplichten, overigens onder ver-

Dr. R. P. Zuidema is sinds 1971 gewoon lector Staathuishoudkunde, in het bijzonder de prijsstheorie en de theorie van de groepswelvaart, aan de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Promoveerde in 1970 op *Productie, kapitaal en produktiviteit* (Erven Bohm, Haarlem). Publiceerde daarnaast in enkele tijdschriften, onder andere: Over het sociaal-economische Gemeenebest (*Economist*, 1972).

Adres: Elzenlaan 50, Hilversum, tel. 02150—44792

Drs. P. de Wolf is sinds kort als econoom verbonden aan de Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft. Daarvoor was hij sinds 1971 wetenschappelijk medewerker aan de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Adres: Buiten Bantammerstraat 1, Amsterdam, tel. 020—253238

D. Sperling is als student-assistent verbonden aan de vakgroep Makro-economie van de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit. Per november 1976 treedt hij in dienst van het Ministerie van Financiën. Adres: Keesomstraat 29b, Amersfoort, tel. 033—12368

* Commentaar op de eerste versie van dit artikel door prof. dr. A. J. Vermaat en de heer N. J. Schiltmans te Hilversum werd door ons zeer gewaardeerd.

hoging van de door een gebruiker dan te betalen huur. Het wachten is thans met name op de aangekondigde *Huurprijzenwet*, welke ter vervanging van de bestaande *Huurwet* zou moeten dienen, en waarmee wordt beoogd een actieve beïnvloeding van de 'huurprijzen' van alle huurwoningen in het gehele land mogelijk te maken.

De laatste jaren hebben zich allerlei ontwikkelingen voorgedaan, die de verdere vormgeving van het volkshuisvestingsbeleid niet ongemoeid kunnen laten. Werkloosheid, inflatie, de 'afremming' van de collectieve uitgavengroei, een tot staan gekomen stijging van het besteedbare inkomen voor velen; die alle vormen de 'omgeving', waarbinnen de relatie tussen woongerief, draagkracht en woonlasten op dit moment in beschouwing moet worden genomen.

2 De nota 'Huur- en subsidiebeleid' uit 1974

In deze Nota hebben de drie verantwoordelijke bewindslieden voor het beleid van de overheid op het gebied van de volkshuisvesting (en de ruimtelijke ordening) hun visie op de gehele problematiek van het wonen in ons land grotendeels uiteengezet. Daarom vormt deze voor de beoordeling van de tegenwoordige wijze van overheidsoptreden terzake een eerste uitgangspunt. De minister en de beide staatssecretarissen achten het hierin met name zinvol, de motieven voor overheidsingrijpen in de algemene woonsituatie te verduidelijken. Dit zou het beter mogelijk maken, alternatieve middelen voor het bereiken van het geheel van doeleinden tegen elkaar af te wegen. 'Ideaal zou zelfs zijn', zo zijn zij van mening, 'als het beleid in zijn geheel en in zijn onderdelen op een beleidsanalyse kon worden gebaseerd'. Vooralsnog heet dit echter op theoretische en praktische moeilijkheden te zijn afgestuit. (Zie pag. 17 van de Nota).

Voor die motievenanalyse richten zij de aandacht op drie argumenten, welke naar hun opvatting beter uit elkaar zouden moeten worden gehouden. Er is allereerst de belichting van het wonen als een '*merit-good*'; een motief dat wordt uitgelegd als berustend op de zienswijze, dat gebruikers van woningen over onvoldoende informatie beschikken of te weinig rekening houden met eigen belangen in de toekomst. Daarbij zou gedacht moeten worden aan het wooncomfort, maar ook aan milieufactoren, die van steeds groter belang zouden worden. Ten twee-

de wijzen ze op een zogeheten *externe effecten*-argument, dat reeds herkend kan worden in de *Woningwet* van 1901. Namelijk, in zoverre daarin al overwegingen genoemd worden ten aanzien van repercussies van de woonomstandigheden voor derden, zoals de effecten op de volksgezondheid, de criminaliteit en het brandgevaar. Bovendien vermelden ze, ten derde, een zogenaamd *ontwikkelings*-argument dat betrekking heeft op de kwaliteit van het wonen op langere termijn. De stijgende kwaliteitseisen die aan woningen in de loop der tijd worden gesteld, tracht de overheid mede te honoreren, naast en behalve via haar normen voor toekenning van subsidie in de nieuwbouw, via de stimulering van verbetering van bestaande woningen. Vooral dit laatste zou thans hoge prioriteit hebben, teneinde de achterstand op woninggebied van bepaalde bevolkingsgroepen in te kunnen lopen.

De Nota opent overigens met het aangeven van het viertal problemen dat, volgens de opstellers ervan, in de gegeven situatie de meeste aandacht behoeft. Achtereenvolgens worden als zodanig door hen dan omschreven:

1 het nog bestaan van hardnekkige haarden van woningtekort, voornamelijk in bepaalde stedelijke gebieden van ons land;

2 een onbillijk geachte verdeling van woonlasten, in de betekenis dat de prijs voor woongenot niet is afgestemd op de kwaliteit van de huisvesting, en in die zin dat voor sommige groepen een behoorlijk onderdak te duur is;

3 een als achterhaald beschouwde wijze van berekening van kostprijsaanvangshuren, en daarmee van hierop gebaseerde objectsubsidies;

4 een in het algemeen onbevredigend niveau van de wooncultuur.

Globaal en kwantitatief zou het woningtekort in Nederland thans praktisch opgeheven zijn. Het voorgestane huur- en subsidiebeleid zou nu, samen met een bijsturing van de woningbouwprogramma's op basis van nadere informatie over de woningbehoeften, tot een situatie moeten kunnen leiden 'waarin zonder uitzondering iedere Nederlander een behoorlijk onderdak kan vinden' (pag. 9). Het voorgestane beleid wordt verder gekenschetst als ondogmatisch en flexibel — zoals gewenst voor de nodige aanpassing bij nader te verkrijgen gegevens —, en het heet dat men bijzondere aandacht heeft willen geven aan de bestrijding van de woningnood onder

de zwakkere bevolkingsgroepen en in de gebieden, waar die nood zich concentreert. Tevens stellen de opstellers van de Nota zich op het standpunt, dat de overheid ieders vrije keuze voor hetzij een huurwoning danwel een koopwoning heeft te respecteren.

In de slotbeschouwing van de Nota, wordt de algemene dynamiek in het maatschappelijk leven beklemtoond. 'Fundamenteel is daarbij het inzicht dat de gehele woningvoorraad betrokken moet zijn in een dynamisch huisvestingsproces. Dat is alleen mogelijk als prijzen en kwaliteiten voldoende verband met elkaar houden. Is dat niet het geval, dan ontstaan onbillijkheden in de verdeling van woonlasten, moeilijkheden bij het gaande houden van nieuwen vernieuwbouw en dreigen vervolgens tekorten in de woningvoorziening, verwaarlozing van onderhoud en inzinking van het volkshuisvestingsniveau'. (pag. 144/5). Zo moet er, behalve naar de huisvesting in de zin van distributie van het aanwezige woningenbestand, uiteraard tevens worden omgezien naar de juiste hoogte van de prijzen waarbij voldoende aanbod van woondiensten in de nabije en verre toekomst verwacht zou mogen worden.

3 Woonprijzen in relatie tot de kwaliteit en de kosten

De vorige paragraaf signaleerde reeds een aantal richtinggevendende ideeën, welke in de globale beleidsuitenzetting van twee jaar terug kunnen worden aangetroffen.²

De ontvouwing nu van nadere beleidsdoelstellingen, zoals die vanuit de zienswijze der bewindsliden zouden kunnen worden aangewezen of soms ook met zoveel woorden door hen zijn omschreven, laat zich als het ware in een aantal te onderscheiden étappes bezien. Voor de beleidsanalyse zou men hier namelijk de weg van afnemende abstractie kunnen volgen door, om te beginnen, een geheel van onderstellingen aan te houden, welke dan in volgende paragrafen successievelijk zouden moeten worden losgelaten. Die weg willen we opgaan in dit artikel door thans, bij wijze dus van hypothese, uit te gaan van de volgende drie onderstellingen:

a het in het algemeen aanwezig zijn van voldoende informatie bij de individuele burgers, gepaard gaande aan een zich rekenschap geven van hetgeen toekomstige woonvoldoening aan offers in het heden van hen vergt, om ieder te bewegen uit vrije wil de

juiste beslissingen te nemen inzake het wonen; *b* het in het algemeen toereikend zijn van het beschikbare budget, van elke afzonderlijke woninggegadigde, om zich inderdaad te verzekeren van enig behoorlijk onderdak — al naargelang gewenst door hetzij huur of koop van een woning —, althans bij zeker aanbod in diverse soorten woongelegenheden; *c* het afwezig zijn van verschillen in grond- of bouwkosten, anders dan in samenhang met de kwaliteit van huisvesting, alsmede van fluctuaties (in de loop der tijd) van de hoogte der stichtingskosten van woningen, zoals van inflatie het gevolg kan zijn of óók om andere redenen zou kunnen optreden.

Laten we allereerst vaststellen dat, wanneer het beleid zich heeft uit te strekken over het gehele woningenbestand — zonder een stelselmatige beïnvloeding van de keuze der woningzoekenden voor de éne of de andere huisvestingsvorm — er prijseenheid dient te bestaan tussen de huur- en de koopsector van de markt voor woondiensten. Hooguit zal er rekening moeten worden gehouden met dit verschil, tussen huur en eigen woning-lasten in geval van vergelijkbare huisvesting, dat in de hoogte van de huur ook een vergoeding begrepen moet zijn voor het door de verhuurder-eigenaar in deze gelopen (ondernemers-)risico. Inzoverre kan dan ook zonder meer van een zekere woonprijs worden gesproken — waarbij er aan voorbijgegaan wordt of de gebruiker van het duurzame goed in kwestie tevens de eigenaar daarvan is — in de betekenis van de prijs voor de gelegenheid tot gebruik van een bepaalde woning gedurende zekere periode.

De vraag doet zich nu voor of men, gezien de geformuleerde driedelige hypothese, als overheid geheel kan afzien van ingrijpen. Een drietal argumenten leidt ertoe deze vraag ontkennend te beantwoorden. In de eerste plaats betekent het overlaten van de volkshuisvesting aan de krachten van de vrije markt, dat met de tevoren genoemde, aan het wonen verbonden externe effecten niet voldoende rekening gehouden wordt. Door het uitvaardigen van voorschriften betreffende de bouw van woningen zal zij er zorg voor moeten dragen, dat van ieders woonsituatie als het ware voldoende positieve effecten uitgaan op de gemeenschap als geheel. — In de tweede plaats moet naar de structuur van de woningmarkt worden gekeken.³ Deze is zodanig dat eerst door overheidsbemoeienis kan worden voorkomen, of althans enigermate bestreden, dat zich in-

stabile situaties voordoen op de onderscheiden deelmarkten voor de diverse soorten van woongelegenheden. Zo kan dit (mede) aanleiding zijn voor het opstellen en hanteren van bestemmingsplannen bij nieuwbouw of ook vernieuwbouw. Eveneens zal het in gegeven omstandigheden van belang kunnen zijn, dat de overheid hiertoe zelf als aanbieder van woondiensten optreedt. — Ten derde dient er, wat de sector van de huurwoningen betreft, voor de hoogte der woonprijzen naar de kant van de kosten te worden gezien. Daarvoor wordt er als stelregel aangenomen, dat het voor de eigenaren steeds om een nog net lonende investering moet gaan: niet meer en niet minder dan een zeker noodzakelijk rendement zou uit de exploitatie van huurwoningen moeten overschieten. De overheid zou hier aan de zwakste marktpartij, in casu de huurder, bescherming hebben te geven, op grond van bevoegdheden — in de nieuwe Huur-(prijzen) wet die in het vooruitzicht is gesteld — welke het haar mogelijk zullen maken overal in het land (ook voor wat betreft ongesubsidieerde huurwoningen) actief op te treden terzake van de hoogte van de te betalen huur.

Tussen woonprijzen en woongenot dient er voldoende relatie te bestaan. De omstandigheid dat de huren door allerlei toevalligheden historisch zijn 'gegroeid' — mede door het tevoren gevoerde overheidsbeleid — zou thans aanleiding geven hier te spreken van een *verbrokkeld huurpatroon*. Factoren als ligging, indeling, eigenschappen en uitrusting van een woning heten veelal minder bepalend te zijn voor wat er aan huur moet worden betaald, dan het bouwjaar, de omstandigheden waaronder werd gebouwd, en of het een ongesubsidieerde woning betrof dan wel mogelijkerwijze een woningwet- of premiewoning. De één betaalt meer voor eenzelfde wooncomfort dan een ander; en bovendien remt het de doorstroming af, wat als hoofdoorzaak wordt aangewezen van een te gering aanbod van betrekkelijk eenvoudige woningen (voor de minstdraagkrachtigen).

4 Het beleidsinstrument van één algemene woonsubsidie

Ten eerste zal nu niet langer voetstoots worden aangenomen, wat bij de ingevoerde hypothese als onderstelling (a) werd geformuleerd. Inzoverre niet opgaat, dat een ieder voldoende is geïnformeerd en er bij zijn beslissingen op woongebied aan denkt wat het toekomstig eigenbelang nú van hem vergt, dient zich volgens de bewindslieden de zienswijze aan van het wonen als een 'merit good'. Bezorgd-

heid voor het algemene woonpeil, mede gelet op steeds belangrijker wordende milieufactoren, zou overheidsbemoeienis gewenst maken.

De voorheen geruime tijd ook kwantitatief ontoereikende woonvoorziening in ons land zou velen er toe hebben gebracht, zich niet al te zeer te bekommeren om hun wooncomfort, en dit in te ruilen voor minder essentiële behoeftebevrediging (in het vlak van allerlei duurzame consumptiegoederen waarmee het gebrekkige woonverblijf werd volgestouwd). Teneinde naderhand als het te laat is, haar onderdanen geen spijt te laten krijgen van het tevoren onvoldoende inspelen op toekomstige wooneisen, zou de overheid hier een taak hebben. Een grotere mate van woonvoldoening, waarvan de betekenis te zijner tijd stellig door iedereen zal worden ingezien naar zou mogen worden verwacht, doet nu alle nadruk leggen op een ook kwalitatief betere voorziening in woonbehoeften.

Het zou daarom niet zozeer meer aankomen op het aantal woningen, via nieuwbouw, alswel óók op de verbetering van bestaande woningen, middels zogeheten vernieuwbouw. In het bijzonder waar het betreft stadsvernieuwingsgebieden, en mede tot behoud van het 'monumentaals' dat vroegere generaties ons achterlieten, is aldus een achtergrond geschetst voor (ver-)nieuwbouw-subsidiëring.

Naar het ons voorkomt, kan dit voor de totale wijze van wonen in ons land op zodanige wijze in de beleidsuitstippeling tot uitdrukking worden gebracht dat hierbij gegrepen wordt naar het beleidsinstrument van één algemene woonsubsidie, voor wie het dus nader ook maar mag betreffen; om die reden dan ook zou deze subsidie kunnen worden geleid via het 'object' van de woning, welke hetzij nieuw wordt gebouwd, of verbeterd, danwel in een redelijke staat van onderhoud wordt teruggebracht. Grondslag voor uitkering kan hierbij zijn de hoogte van de totstandkomingskosten (van nieuwe of verbeterde danwel gerestaureerde woningen), waarvoor dan een bepaald percentage aan subsidie is vast te stellen.

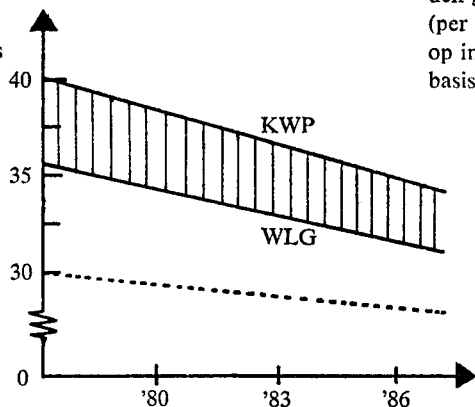
Hier zou men kunnen tegenwerpen dat zich dan de onrechtvaardigheid voor kan doen, dat exploitanten van huurwoningen, welke in het verleden zijn gebouwd, *dientengevolge* genoeg zouden moeten nemen met een door overheidsbemoeienis optredende achteruitgang in huuropbrengsten, en mitsdien ook met lede ogen waardedaling van hun panden zullen moeten aanzien. Immers, krachtens het in de

vorige paragraaf naar voren gebrachte over de algemene regie van de overheid terzake van de hoogte der huren, zal de consequentie van een en ander zijn, dat de overheid met het omlaag brengen van de *per saldo* in de nieuwbouw kostendeckende woonprijs (in de orde van grootte van 10 procent om een voorbeeld te noemen) dat tevens doortrekt naar de huren van bestaande woningen, om niet een discrepantie te doen ontstaan voor wat betreft de huren van vergelijkbare huisvesting in oudbouw en nieuwbouw. Het laatste toch zou anders een *verbrokkeling* van het huurpatroon in de hand werken, of anders gezegd algehele aansluiting tussen prijs en kwaliteit van woongerief niet doen bewerkstelligen. Terzijde zal tevens voor de bezitters van eigen huisvesting gelden, dat hierdoor mogelijk-kerwijze een verlaging ontstaat van de marktwaarde van hun eigendom, zoals wellicht van belang in geval zij daar om enige reden afstand van wensen te doen (maar niet als zij weer kopen of ook huren in welk geval zij even goed af blijven).

Nu moet hierbij worden bedacht, dat het verbrokkelde huurpatroon van dit moment, waarvan aan

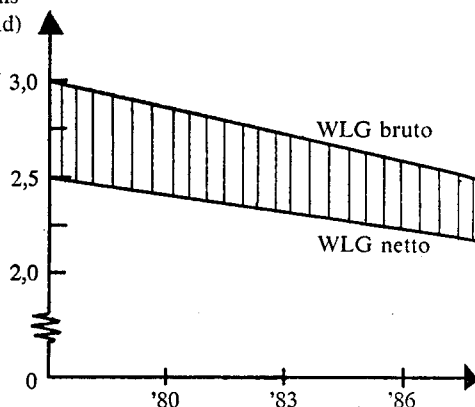
het einde van de vorige paragraaf sprake was, onder ander daardoor heet te zijn gekenmerkt dat er een kloof zou bestaan tussen de huren van het bestaande woningenbestand van oudere datum, en die van de meer recente bouwjaren. Hierbij voegt zich nog de overweging, dat het reële stichtingskostenpeil van woningen, in de loop der jaren die *achter* ons liggen (vergelijk overigens onderstelling (c) van de vorige paragraaf), geleidelijk aan is gestegen onder overigens toenemende omvang van objectsubsidieeringen (van evenwel een ander en meer versnipperd karakter dan de hierbesproken vorm). Een en ander overwegend, lijkt het geen goede zaak – en in wezen een speculatief element behelzende waar in paragraaf 6 nader op wordt ingegaan – eerdergenoemde lagere stichtingskosten van woningen thans met optrekking van huuropbrengsten te belonen, voor het dichten van de kloof in huurniveau tussen 'oudbouw' en 'nieuwbouw' in Nederland. Het bewandelen van de omgekeerde weg daarbij, kan daarentegen juist zijn gediend met het bovenbesproken neveneffect, van introductie van hantering van één algemene woonsubsidie als instrument.

in honderden guldens (per jaar) op index-basis 1977



Figuur 1

in honderden guldens (per maand) op index-basis 1977 3,0



Figuur 2

De werking daarvan vindt men – bij een ondersteld subsidiepercentage van tien – geïllustreerd in *figuur 1*, voor een in 1977 te bouwen woning, met een Kostdelende WoonPrijs-lijn in de tijd – waarbij een anderhalf procent is aangehouden als verouderingspercentage –, die inzakt tot een lagere lijn welke de WoonLasten voor de Gebruiker daarvan weergeeft.

5 Het beleidsinstrument van 'één individuele woonsubsidie

Als volgende stap in de analyse zal nu de in de derde paragraaf vermelde onderstelling (b) losgelaten worden. Hierdoor worden we geconfronteerd met het probleem, dat voor sommige bewoners (huurders, c.q. eigenaar-bewoners) de lasten van adequate

woongelegenheid in relatie tot hun inkomen (I) te hoog kunnen uitvallen. Om tot een 'billijke verdeling van woonlasten' te geraken zullen derhalve de woonlasten voor die gebruikers van woongelegenheid verlaagd dienen te worden. Het meest geëigende instrument daartoe is een systeem van *individuele* woonsubsidiëring. Om de gedachten te bepalen zou de hoogte van deze subsidie (S) als volgt berekend kunnen worden:

$$S = s_1 (W_1 - cI) + s_2 (W_2 - cI)$$

waarbij:

- s_1 en s_2 zgn. subsidiequoten zijn;
- c te zien is als een woonquote die men minimaal zelf kan opbrengen;
- voor W_1 de werkelijke woonlasten (d.w.z. de woonlasten na algemene subsidiëring) ingevuld dienen te worden, voorzover die W_1 of minder bedragen; liggen de woonlasten boven W_1 dan dient W_1 ingevuld te worden;

- voor W_2 de werkelijke woonlasten ingevuld dienen te worden, voorzover die W_2 of minder bedragen; liggen de woonlasten boven W_2 dan dient W_2 ingevuld te worden;
- men slechts voor individuele subsidiëring in aanmerking komt indien $cI < W_2$.

Om de consequenties van een dergelijk subsidiegeheel wat aanschouwelijker te maken, zal bekeken worden hoe voor de woning uit figuur 1 de kosten-dekkende woonprijs (KWP), de woonlasten voor de gebruikers (na algemene maar) vóór individuele subsidiëring (WLG bruto) en de woonlasten voor de gebruikers na (algemene én) individuele subsidiëring (WLG netto) zich ontwikkelen bij uiteenlopende hoogten van het inkomen der bewoners. We zullen daartoe aannemen dat de coëfficiënten s_1 en s_2 beide 0,33 bedragen, $W_1 = f\ 5400$, $W_2 = f\ 3600$, $c = 0,15$. Verder wordt in tabel 1, evenals in figuur 1, een algemene woonsubsidie van 10 % ondersteld.

Tabel 1

KWP p. mnd.	WLG br. p. mnd	WLG-netto per maand en woonquoten bij een inkomen van				
		12.000	15.000	18.000	21.000	≥ 24.000
333	300,0	200,0—20,0 %	225,0—18,0 %	250,0—16,7 %	275,0—15,7 %	300,0—≤15,0 %
328	295,5	198,5—19,9 %	223,5—17,9 %	248,5—16,6 %	273,5—15,6 %	295,5—≤14,8 %
323	291,0	197,0—19,7 %	222,0—17,8 %	247,0—16,5 %	272,0—15,5 %	291,0—≤14,6 %
318	286,5	195,5—19,6 %	220,5—17,6 %	245,5—16,4 %	270,5—15,5 %	286,5—≤14,3 %
313	282,0	194,0—19,4 %	219,0—17,5 %	244,0—16,3 %	269,0—15,4 %	282,0—≤14,1 %
308	277,5	192,5—19,3 %	217,5—17,4 %	242,5—16,2 %	267,5—15,3 %	277,5—≤13,9 %
303	273,0	191,0—19,1 %	216,0—17,3 %	241,0—16,1 %	266,0—15,2 %	273,0—≤13,7 %
298	268,5	189,5—19,0 %	214,5—17,2 %	239,5—16,0 %	264,5—15,1 %	268,5—≤13,4 %
293	264,0	188,0—18,8 %	213,0—17,0 %	238,0—15,9 %	263,0—15,0 %	264,0—≤13,2 %
288	259,5	186,5—18,7 %	211,5—16,9 %	236,5—15,8 %	259,5—14,8 %	259,5—≤13,0 %
283	255,0	185,0—18,5 %	210,0—16,8 %	235,0—15,8 %	255,0—14,6 %	255,0—≤12,8 %

In aanvulling op genoemde figuur 1 kan nu grafisch geïllustreerd worden hoe de woonlasten voor de gebruikers zich vóór en ná individuele subsidiëring ontwikkelen. In figuur 2 is dit uitgevoerd voor een inkomensniveau van f 18.000 (vgl. kolom 5 van tabel 1).

Tenslotte zal worden nagegaan hoe het verloop is van subsidiebedragen en woonquoten bij variatie van het inkomen, resp. van de woonlasten. In tabel 2 is in de rijen van links naar rechts af te lezen wat de invloed van een inkomensstijging is, bij een bepaald niveau van woonlasten, op het subsidiebedrag

en de woonquote; in de kolommen is van boven naar onderen te zien hoe subsidie en woonquote zich bij een constant inkomensniveau wijzigen, wanneer de woonlasten toenemen. Opgemerkt zij nog dat, in tegenstelling tot tabel 1, de woonlasten nu op jaar-basis zijn weergegeven.

De in de voorbeelden gebruikte percentages en drempelbedragen zijn als een min of meer willekeurige selectie te beschouwen. Min of meer willekeurig, omdat het inkomen van f 24.000, dat resulteert als bovengrens tot waar men in aanmerking komt voor indivi-

Tabel 2:

WLG br. p. jaar	subsidiebedragen en woonquoten bij een inkomen van				
	12.000	15.000	18.000	21.000	≥ 24.000
≤ 1800	0— ≤ 15,0 %	0— ≤ 12,0 %	0— ≤ 10,0 %	0— ≤ 8,6 %	0— ≤ 7,5 %
2250	300— 16,3 %	0— 15,0 %	0— 12,5 %	0— 10,7 %	0— 9,4 %
2700	600— 17,5 %	300— 16,0 %	0— 15,0 %	0— 12,9 %	0— 11,3 %
3150	900— 18,8 %	600— 17,0 %	300— 15,8 %	0— 15,0 %	0— 13,1 %
3600	1200— 20,0 %	900— 18,0 %	600— 16,7 %	300— 15,7 %	0— 15,0 %
4500	1500— 25,0 %	1200— 22,0 %	900— 20,0 %	600— 18,6 %	0— 18,8 %
≥ 5400	1800— ≥ 30,0 %	1500— ≥ 26,0 %	1200— ≥ 23,3 %	900— ≥ 21,4 %	0— ≥ 22,5 %

dule woonsubsidie, even onder het inkomen van de zogenaamde modale werknemer ligt, zodat het aantal subsidieaanvragen niet overmatig groot zal worden. Over het concrete totale subsidiebedrag kunnen en willen wij hier geen uitspraken doen. Vaststelling daarvan is een zaak van politieke keuze. Er zij slechts op gewezen dat, gegeven de omvang van de totale subsidiepot, gegeven de totale waarde van de stichtingskosten van (ver)nieuwbouw, en gegeven de verdeling van de diverse inkomensstrekkers over het woningbestand, de betreffende percentages en drempelbedragen (de beleidsvariabelen) uiteraard op verschillende manieren ingevuld kunnen worden.

6 Verschillen in en fluctuaties van de kosten

Ingevolge het laatste onderdeel van de tevoren in de derde paragraaf geformuleerde hypothese, werd tot hier voorbijgegaan aan de implicaties van, kort gezegd, oneigenlijke kostenverschillen respectievelijk fluctuaties van de hoogte der stichtingskosten. Eerstgenoemde (gelijktijdige) verschillen in grond- en bouwkosten zijn daardoor gekenmerkt, dat ze niet corresponderen met, of tot uitdrukking komen in kwaliteitsverschillen van huisvesting. Laatgenoemde (volgtijdelijke) variaties houden verband met de optredende geldontwaarding, in de volkshuishouding, of ook worden ze door andere redenen veroorzaakt welke het reële kostenpeil in de loop der tijd doen veranderen. Ten einde die aanvankelijk aangehouden hypothese nu volledig los te kunnen laten, zullen we in deze paragraaf alle drie genoemde variaties in de kosten achtereenvolgens gaan bezien. Daarna eerst zal de consistentie van het huidige volkshuisvestingsbeleid in haar geheel door ons in beschouwing worden genomen.

We zullen nu tegen de achtergrond ook van hetgeen in de derde paragraaf naar voren werd gebracht (over de woonprijzen in relatie tot de kwaliteit en

de kosten) een en ander kunnen belichten. Waar het dan betreft die zogeheten oneigenlijke kostenverschillen, is in de opstelling van de bewindslieden de overweging aan te treffen dat al die elementen van de stichtingskosten van woningen, welke aanleiding geven tot prijsverschillen buiten de kwaliteit van huisvesting om, zoveel mogelijk dienen te worden ondervangen. Dit vormt voor hen de achtergrond om, bij onevenredig hoge grondkosten met name, tot dusgenaamde locatiesubsidiëring over te gaan van bepaalde woningbouwprojecten in het bijzonder. Men stuit hier evenwel op de kwestie of niet, voor welke vorm van woningbouw het ook maar opgaat, in verhouding tot de kwaliteit van huisvesting onevenredig te noemen kostenelementen een algemene aanpak behoeven. Daar komt nog bij dat dit relatieve kostenverschillen betreft; wat inhoudt dat tegenover onevenredig hoge 'kosten-plaatsen' onevenredig lage 'kosten-plaatsen' voorkomen. Het laat zich daarom denken, dat een zekere verevening géén extra-lasten behoeft in te houden, door naast subsidies ook heffingen in te voeren op andere locaties (waarbij overigens facetten van ruimtelijke ordening die voor een gewenste differentiatie in stichtingskosten zouden pleiten zijn te betrekken). Bovendien is het mogelijk dit direct in te bouwen bij de toekenning van de eerder reeds behandelde algemene woonsubsidie.

Ten tweede kan hier de aandacht worden gericht op de implicaties van in de volkshuishouding van periode tot periode zich voordoende geldontwaarding. Het voert als vanzelf tot het thema van de zogenoemde dynamische kostprijsberekening.⁴

Hiermee wordt beoogd te ondervangen, dat er zowel bij de bepaling van aanvangshuren — via een calculatie-intrestvoet welke mede op inflatie-verwachting is ge-

grond — rekening mee wordt gehouden, alsook (en dan in feite dubbelop) die geldontwaarding verhaald wordt op de gebruikers van huurwoningen door jaarlijkse op-trekking van de betrokken woonprijzen. Men wenst nu als overheid het eerste tegen te gaan, door een dusdanige vaststelling van aanvangshuren, als neerkomt op de hantering van een van inflatie-verwachting gezuiverde intrestvoet. Dit kan bij wijze van voorwaarde voor subsidieverlening worden opgelegd, en daardoor de omvang van toe te kennen objectsubsidies — die het verschil zouden moeten overbruggen tussen kostendekkende woonprijs en een aanvaardbaar geacht huur-niveau — binnen de perken houden.

Een en ander brengt met zich het *vereiste* van een automatische bijstelling, van de huren, voorzover en naar de mate dat in volgende gebruikperiodes na het aanvangsjaar van deze woningen inflatie optreedt.⁵

Fluctuaties in de hoogte der (reële) stichtingskosten van woningen, (dus) nog geheel buiten het effect van geldontwaarding voor de woonprijzen om, moeten hier duidelijk los van worden gezien. Het verschijnsel vormt een facet in het totale volkshuisvestingsproces, dat wellicht het minst uit de verf is gekomen bij de beleidsopstelling door de bewindslieden. Het houdt immers een speculatief element in, bij de ontwikkeling van de prijzen voor woondiensten in de loop van de tijd, tenzij daar expliciet een beleid voor wordt ontwikkeld dat dit tegengaat. Juist op wat langere termijn gezien — in samenhang immers met de overwegingen rond het wonen bij wijze van een 'merit good' — zou er aanleiding kunnen zijn, middels een jaarlijkse afstemming van de algemene woonsubsidie, welke hier tevoren is uiteengezet, tenminste een afdemping van schommelingen rond de trendmatige beweging te bewerkstelligen.

7 De consistentie van het huidige volkshuisvestingsbeleid

Woongerief, draagkracht en woonlasten verkregen, in de vorige drie paragrafen, telkens vanuit een bepaalde gezichtshoek een verdere belichting. Dit correspondeerde achtereenvolgens met het loslaten van de drie onderstellingen welke gezamenlijk de hypothese vormden welke in de derde paragraaf werd ingevoerd. Tezamen met wat in die paragraaf werd aangestipt aangaande de woonprijzen in relatie tot de kwaliteit en de kosten, ontstaat aldus een zeker totaalbeeld van wat is te beschouwen als een soort

van toetssteen voor de consistentie van het huidige volkshuisvestingsbeleid. Zo immers kan zicht ontstaan — vanuit een wijze van benadering die niet ver afwijkt van de hele 'motivering' die uit de beleidsuiteenzettingen op dit moment doorklinkt — op de te onderkennen hoofdlijnen bij de beleidsopstelling.

Het zal overigens duidelijk zijn, dat er tot hier nog een zekere afstand heeft bestaan in het betoog ten opzichte van de historisch gegroeide situatie op woongebied in ons land. Slechts ten dele kan er bij de analyse acht worden gegeven op moeilijkheden bij de concrete institutionele vormgeving van het overheidsbeleid in deze. Voor het achterhalen van de belangrijkste samenhangen lijkt het niettemin zinvol, een ogenblik die distantie te betrachten, om de mogelijkheden te overzien voor een verdere vormgeving en amendering van het terzake vooralsnog ontvouwde beleid. Met die aantekening erbij, is er tegen de achtergrond van voorgaande manier van beschouwen, bij ons de indruk ontstaan van een eerder verbrokkeld dan integraal opgebouwd volkshuisvestingsbeleid op dit moment.

Dit zal door ons hier nu nog nader worden uitgewerkt en toegelicht, in aansluiting op de voorgaande uiteenzetting, waarbij we willen letten op drie ingangen van als zodanig immanent te noemen kritiek.

a uniformiteit ontbreekt in de benadering van huur- en koopsector;

b versnipperde objectsubsidieëring bevordert geen aansluiting tussen de prijs- en kwaliteitsverhoudingen in met name de (ver-)nieuwbouw;

c aarzeling om de kloof te dichten tussen oudbouw- en nieuwbouwhuren.

Ad a: gelijktrekking van behandeling van huur- en koopsector — Heldere argumenten zijn niet naar voren gebracht, waarom er niet toe zou worden overgegaan, huur- en koopsector althans voor wat betreft subjectsubsidieëring op gelijke wijze te behandelen. Het heet immers, dat woninggegadigden geheel vrij zouden moeten worden gelaten, voor hetzij een huur- of een koopwoning te opteren.⁶

Daarentegen loopt die gedachte van keuzevrijheid naar de praktijk toe stuk op de vooralsnog bestaande *tweespalt* terzake van subjectsubsidieëring. Samentrekking van enerzijds individuele huursubsidie, en anderzijds dusgenaamde subjectieve subsidie voor eigen woning-bezit, lijkt daarom aangewezen voor een doorzichtig beleid. Hierover werd in het voorgaande gesproken als *individuele woonsubsidie*.

Grondslag voor uitkering zou gevormd kunnen worden door de 'huurwaarde' van de betrokken wooneigenheid. Dit moet zó worden verstaan dat het zonder meer de *huurwaarde* kan zijn in het geval van een huurwoning, en dient bij eigen woningbezit uitgelegd te worden als de huurwaarde van een *vergelijkbare* huurwoning (c.q. de huuropbrengst van de eigen woning in geval die zou worden verhuurd).

Ad b: objectsubsidie los van inkomenspositie der gebruikers — Het inschakelen van objectsubsidie met het oog op de inkomenspositie van bepaalde gebruikers van betrokken woningen — daar gelaten dat het ook nog weer de keuzevrijheid tussen huur en koop vermag te doorkruisen — is een betrekkelijk onzeker instrument hiervoor. De subsidieverstrekker zal immers niet de garantie hebben, dat de bewoners ervan — over de gehele gebruiksduur — inderdaad tot de financieel zwakstaanden moeten worden gerekend, mocht de overheid op die categorie van woningzoekenden willen mikken. Objectsubsidie is trouwens ook al uitgevonden als alternatief, dat zich voor dat doel beter leent als beleidsinstrument.

Tegen de huidige *diversiteit aan objectsubsidies* moet echter als voornaamste bezwaar worden vermeld, dat een en ander de voorgestane aansluiting in de weg staat tussen prijs- en kwaliteitsverhoudingen. Die verbrokkeling van inzonderheid het huurpatroon dreigt te worden gecontinueerd, als men niet in overweging zou nemen, de thans versnipperde objectsubsidie in al haar consequenties te bezien, en de volgende potpourri tot een eenheid van overzichtelijke bewerktuiging voor beleidsuitvoering om te smeden:

- bepaalde objectsubsidie voor bouw van huurwoningen,
- afzonderlijke subsidieregeling voor eigen woningen,
- een objectsubsidie voor beschut eigen woningbezit,
- extra-subsidie bij 'goede en goedkope' huurwoningen,
- locatiesubsidie voor een gedeelte van de nieuwbouw,
- onderscheidene bijzondere vormen van objectsubsidie.

Hiertegenover staat dat in de beleidsontwikkeling voortdurend geschermd is met het zogeheten '*merit-*

karakter' van het wonen. Wat met zich brengt 'dat subsidies niet in de eerste plaats toegekend worden omdat het inkomen tekort schiet, maar vooral als algemene stimulans om het woonpeil te verhogen, of op zijn minst om te voorkomen dat het woonpeil — en de bouwactiviteit — zou inzinken' (pag. 129 van de Nota). Welnu, dat is exact hetgeen met introductie van *één algemeen woonsubsidie*, zoals in het voorgaande werd uiteengezet, doelgericht en effectief zou kunnen worden bereikt.

Ad c: algehele aanpassing van huren overeenkomstig het woongerief — Wanneer het aankomt op een consequente aanpassing van de huren op het te genieten woongerief in zowel oud- als nieuwbouw, wordt in de beleidsrealisering een zekere aarzeling bespeurd. Deze geeft in, met betrekking tot de kloof tussen vele huren van bestaande woningen en huren van vergelijkbare typen woningen in de nieuwbouw, uit te spreken, dat men het *midden* wenst te houden tussen bestending van een te laag huurpeil en een al te fors geachte optrekking naar nieuwbouw-niveau. Vanwaar deze aarzeling, die toch moeilijk te rijmen valt met wat men dienaangaande aan bezwaren vindt opgesomd, en wordt aangezien voor een *onbillijke verdeling van woonlasten*, in de Nota van de bewindslieden? Het zou duperen: nieuw gevormde huishoudens, degenen die uit afbraakwoningen moeten vertrekken, alsmede hen die om andere redenen moeten verhuizen; en in het bijzonder degenen die op eenvoudige woningen aangewezen zijn, namelijk de *laagstbetalenden*, welke aldus vaak op te hoge woonlasten zouden zitten. Deze aarzeling zou naar onze opvatting niet nodig zijn, als dat schijnbare dilemma wordt doorgeprikt, en men zich realiseert dat bedoelde kloof ook of deels in de andere richting kan worden gedicht. Een *gecombineerde* invoering van één algemene met één individuele woonsubsidie zou hier, bij wijze van uitgangspunt in de beleidsopstelling, deze impasse vermogen te doorbreken.

Noten

¹ Daar kwam toen van verschillende kanten al spoedig reactie op. Zo heeft Priemus, directeur van het researchinstituut voor de woningbouw aan de Technische Hogeschool te Delft, in een artikel (in het blad 'Openbare Uitgaven' van december 1974) commentaar geleverd onder de kop: 'De nota "huur- en subsidiebeleid 1974": ondergesneeuwde mijlpaal in het volkshuisvestingsbeleid'. Voor het eerst toch zou nu worden uitge-

gaan van — we citeren — 'een permanente, intensieve overheidsbemoeiing met het gehele volkshuisvestingsgebeuren op grond van het merit-goed karakter van het wonen'. Er zou evenwel tegenover staan, dat 'een aantal gedachten nog niet consequent zijn uitgewerkt en soms de consistentie van de verschillende beleidslijnen die in de nota bijeenkomen, zoek is'.

² Binnenkort zal — naar op 25 mei van dit jaar door de minister in de Eerste Kamer werd meegedeeld —, bij de begrotingsaanbieding voor 1977 van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, van zijn kant opnieuw worden ingegaan op die grondslagen voor het beleid op lange termijn (plus de uitwerkingen daarvan op grond van de één-procents-operatie van het ogenblik).

³ Zie hierover nader: J. van den Doel en T. van den Doel-Grondsma: Mengen en roeren in het huursubsidiesysteem, in *Openbare Uitgaven*, sept. 1972, pag. 103 en 104.

⁴ Een thema dat zoals bekend werd geïntroduceerd door J. W. G. Floor; zie diens werk: *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*, Leiden 1971.

⁵ Reeds het bestaan echter van een dusgenoemde conditionele subsidie — als een soort garantie ervoor — maakt de geloofwaardigheid van die benadering voor de exploitanten van huurwoningen er niet groter op. Overigens zou het geheel er aannemelijker op worden, indien van rijkswege voor de woningbouw verstrekte of gegarandeerde leningen zo niet gebaseerd op *indexatie*, althans gegoten zouden worden in een schema voor rente en aflossing dat daarmee overeenkomt. De logica van de 'dynamische kostprijsberekening' strekt zich tot daar toe uit.

⁶ Dat heeft ook niets uit te staan met het scheppen van een zogeheten beschutte sfeer, bij de overgang van een huur- of een koopwoning; waar dat betrekking heeft op het wegnemen van sociaalpsychische hindernissen of het verzekeren van financieringsmogelijkheden, op redelijke voorwaarden, óók voor minderdraagkrachtigen. Die 'beschermde' gelegenheid tot oversteken, van de éne naar de andere huisvestingsvorm, is er niet mee gebaat afzonderlijke subsidievoorwaarden te creëren voor beide.

Imre Lakatos Wetenschapsfilosofie en wetenschapsgeschiedenis

de controversen tussen Popper en Kuhn
146 blz f 17,50

Recent onderzoek naar het verloop van de wetenschapsgeschiedenis heeft geleid tot een sterke relativisering van de begrippen wetenschap en rationeel. Dat geldt vooral voor de onderzoeken van Thomas Kuhn. In dit boek ontwerpt de filosoof Imre Lakatos een methodologie die het werkelijk verloop van de wetenschapsgeschiedenis kan verklaren en die tegelijkertijd vermijdt om alleen maar een rechtvaardiging van het verleden te geven. Van eerdere wetenschapstheoretische opvattingen onderscheidt die van Lakatos zich vooral doordat hij het criterium voor wetenschappelijkheid niet zoekt in de afzonderlijke wetenschappelijke theorie, maar in de manier waarop theorieën elkaar opvolgen. Imre Lakatos († 1974), van origine Hongaar, doceerde logica aan de Universiteit van Londen

Inhoud

- 1 Wetenschap: rede of religie
- 2 Feilbaarheid tegenover falsificatie (het dogmatische (of naturalistische) falsificationisme; de empirische basis — het methodologische falsificationisme; de 'empirische basis' — het genuanceerde en het naïeve falsificationisme; probleemverschuivingen die tot vooruitgang en die tot achteruitgang leiden)
- 3 Een methodologie van wetenschappelijke researchprogramma's (negatief-heuristisch — positief-heuristisch — twee voorbeelden: Prout en Bohr — een nieuwe kijk op doorslaggevende experimenten: het einde van de instant-rationaliteit)
- 4 Het research-programma van Popper en dat van Kuhn
- 5 Appendix: Popper, de falsificatie-theorie en de 'stelling van Duhem en Quine'

Boom in de boekhandel

Rectificatie

In Beleid en Maatschappij, oktobernummer zijn in het artikel 'loongerief, draagkracht en loonlasten', op pag. 243 een aantal sterretjes weggefallen.

De voor een goed begrip van de tekst onmisbare correcties luiden als volgt:

- in de laatste drie regels van de linkerkolom boven tabel 1 dient telkens W_1 vervangen te worden door W_1^*
- in de rechterkolom boven tabel 1 dient in de regels 2, 3, 4 en 6 van boven W_2 vervangen te worden door W_2^* , en dienen in de op twee na laatste regel W_1 en W_2 resp. gelezen te worden als W_1^* en W_2^* .