



**SUBSIDIERING VAN DE
VOLKSHUISVESTING**

working paper 12
April 1984

C.A. Adriaansens

2096 1078



Delftse Universitaire Pers
Mijnbouwplein 11
2628 RT Delft
tel (015) 783254

Copyright 1984 C.A. Adriaansens
No part of this book may be reproduced in any form, by print,
photoprint, microfilm or any other means without written per-
mission from the Delft University Press, Delft, The Netherlands.

ISBN 90 6275 214 4

BIBLIOTHEEK TU Delft
P 2096 1078



C 867031

Deze publikatie verschijnt in een reeks "working papers" geproduceerd in het kader van een omvangrijk onderzoeksproject "Woonlasten en Woonlastenbeleid". Dit project wordt uitgevoerd door een onderzoeksgroep van de Afdeling der Bouwkunde, Technische Hogeschool, Delft, bestaande uit C.A. Adriaansens, H. van Fulpen, P. Groetelaers, F. Neuerburg, H. Priemus, J. van der Schaar en H. Westra.

Bij het onderzoek is een begeleidingscommissie van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer betrokken. Met het oog op een aantal internationale dimensies van het onderzoek wordt nauw samengewerkt met de International Federation for Housing and Planning.

Voor de inhoud van de papers is uitsluitend de onderzoeksgroep verantwoordelijk. Het totale onderzoeksproject, gestart in 1983, zal enkele jaren in beslag nemen, en wordt afgerond met één of meer definitieve rapporten. Mede gezien het voorlopige karakter van dit "working paper" is commentaar van harte welkom. Daartoe kan van het achter ingevoegde antwoordformulier gebruik worden gemaakt.

Extra exemplaren van dit paper kunnen worden besteld bij de Delftse Universitaire Pers, Mijnbouwplein 11, 2628 RT Delft.

1. INLEIDING	1
2. GELDELIJKE STEUN VOLKSHUISVESTING	3
2.1. Korte historische schets	3
2.2. Het vigerende stelsel van Woningwet en Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting	7
2.3. De derde geldstroom: begrotingsartikelen	14
2.4. Kwantitatieve vergelijking van de geldstromen	15
3. JURIDISCHE ASPECTEN VAN HET VIGERENDE STELSEL	20
3.1. De relatie Rijk-gemeente; algemeen	20
3.2. De eigen verantwoordelijkheid van de gemeente	20
3.3. Nadere eisen van gemeentewege	23
3.4. Additionele gemeentelijke bijdragen	24
3.5. Nieuwe ontwikkelingen; Tholen, Overijssel	25
3.6. Nieuwe ontwikkelingen van bovenaf; decentralisatie	26
4. BESTUURLIJKE KLASSIFIKATIE	28
4.1. Klassifikatie volgens COBA	28
4.2. Klassifikatie volgens Verstegen	30
4.3. Proeve van een alternatieve klassifikatie	34
5. INHOUDELIJKE ANALYSE	35
5.1. Oorsprong subsidieregelingen	35
5.2. Nieuwbouw en verwerving huurwoningen	38
5.3. Nieuwbouw en verwerving koopwoningen	39
5.4. Woningverbetering	40
5.5. Stadsontwikkeling en stadsreconstructie	46
5.6. Individuele subsidies	49
5.7. Overige regelingen	52
6. VOORLOPIGE OPMERKINGEN EN KANTTEKENINGEN	53

1. INLEIDING

Op verschillende momenten in de recente volkshuisvestingsgeschiedenis zijn beleidsuitspraken of pogingen tot beleidsformulering gedaan die nauwe verwantschap vertonen met het vraagstuk van de woonlasten, en meer met name met de verhouding tussen woonlasten en inkomen. In working paper 3 heeft Priemus gepoogd doelstellingen als hierbedoeld te destilleren uit de Nota Huur- en Subsidiebeleid, de Oriënteringsnota (deel c), de Verstedelijgingsnota (deel d), het Structuurschema Volkshuisvesting (deel d) en COBA (1981). Het meest van betekenis, in dit rijtje, is wel de Nota Huur- en Subsidiebeleid, waar deze als enige vooraf een visie ontwikkelde op de relatie tussen huur en inkomen en daaraan vervolgens maatregelen in de sfeer van objekt- en subjektsubsidie verbond.

Hoezeer de nu een jaar geleden in werking getreden nieuwe grondwet, getuige de Memorie van Antwoord, zich in artikel 1.21 mede richt op het 'binnen bereik brengen van woningen ook voor de laagste inkomensgroepen', en derhalve ook op dit vlak, als sociaal grondrecht, uitwerking verdient in wetgevings- en bestuursdaden, tot konkrete normstelling inzake de verhouding woonlasten-inkomen heeft dit (nog) niet geleid. De Huurprijzenwet Woonruimte ziet op de relatie tussen prijs en kwaliteit en de Huursubsidiewet is nog ver weg. Bestuursdaden zijn er echter wel!

In de loop van de afgelopen decennia zijn tal van subsidiemaatregelen uitgevaardigd, die, direkt of indirekt, de betaalbaarheid van het wonen beïnvloeden. In deze deelstudie, inzake de subsidiëring van de volkshuisvesting zijn al deze voor de woonlasten direkt en indirekt relevante maatregelen voorwerp van nadere studie. Voorwerp van studie vormt het geheel van (subsidie)maatregelen die de woonlasten van de burger, direkt of indirekt beïnvloeden, het subsidiesysteem van de volkshuisvesting. De aanduiding impliceert niet zonder meer dat er in dat geheel ook systeem zit.

Gesteld voor de taak een juridische en beleidstechnische analyse te geven van dit 'subsidiesysteem' doet zich meteen de vraag voor hoe dit enorme terrein moet worden betreden. Men kan natuurlijk alle geldende maatregelen (erachter komen welke maatregelen geldend zijn als zelfstandige subsidieregeling vereist al een hevige subsidiologie-studie) achter elkaar bespreken op de punten doelstelling, inhoud, systematiek en terminologie, teneinde vervolgens de bijbehorende rechtspraak aan de vergetelheid te ontrukken. Voor deze methode heb ik niet gekozen. In de eerste plaats is dit al op bevredigende wijze gebeurd in diverse publikaties en in de tweede plaats wordt daarmee inzicht verworven noch verschaft in het 'systeem'. Aantrekkelijker is de door Verstegen toegepaste methode, waarbij de subsidiëinstrumenten werden gegroepeerd naar doelgroep en doelstelling waardoor de mogelijkheden voor het schetsen en analyseren van een systeem

aanzienlijk worden vergroot. Al studerende heb ik echter gemeend ook deze methode te moeten laten varen: voor met name de beleidstechnische analyse bood ze onvoldoende aanknopingspunten. De klassifikatie naar doelstellingen ontleend aan het Structuurschema Volkshuisvesting bleek voor dit doel eveneens onbevredigend.

Gekozen is, voor een opzet, waarbij de subsidieregelingen eerst, en dan nog alleen die welke zich direkt op het bouwen en wonen richten, in historisch perspectief worden geplaatst. Vervolgens worden de vigerende subsidiemaatregelen in drie, juridisch relevante, stromen verdeeld, de geldelijke steun van Rijkswegen via de gemeente ex art. 67 Woningwet, de direkte steun van Rijkswegen (art. 68 Woningwet) en de direkte steun van Rijkswegen buiten de Woningwet om. Via een korte kwantitatieve vergelijking van deze geldstromen wordt nader aandacht besteed aan de verhouding tussen de Rijks- en gemeentelijke overheid bij subsidiëring in de volkshuisvesting: dat gebeurt door aanduiding van een kwantitatieve trend, maar vooral door analyse van de gepubliceerde jurisprudentie terzake. In het vierde hoofdstuk wordt kritisch gekeken naar een aantal bestaande "bestuurlijke kwalifikaties" van subsidieregelingen. Daar wordt, uiteindelijk en met aarzeling, besloten aan het geheel een proeve van een eigen nieuwe klassifikatie te formuleren. Deze is nodig om tot een verantwoorde vergelijkende analyse te kunnen komen van onderling verwante regelingen. Met deze nieuwe klassifikatie als hulpmiddel wordt, tenslotte, vanuit een positieve grondhouding van oprechte verbazing, clusterwijs gekeken naar het vigerende subsidie-instrumentarium; de oorsprong en ontwikkeling, de geformuleerde doelstellingen, de methode, de begrippen, de subsidievorm en de doelgroep komen komen aan de orde.

Met dat al moeten voldoende aangrijpingspunten zijn geformuleerd voor het hieraan gekoppelde working paper (zie Programmeringsverslag p. 41) waarin aanzetten moeten worden gegeven voor een betere ordening van het VRO-subsidiestelsel, met name het gedeelte dat, direkt of indirekt, betrekking heeft op woonlasten.

2. GELDELIJKE STEUN IN DE VOLKSHUISVESTING

2.1. Korte historische schets

Voorziening in de woningbehoefte was in de vorige eeuw zeer uitdrukkelijk geen voorwerp van overheidszorg. Bijgevolg was geldelijke steun van rijks- en gemeentelijke overheid ten behoeve van de volkshuisvesting een onbekend verschijnsel.

De enige bemoeiing van de overheid met het wonen is negatief gemotiveerd: op grond van de gemeentelijke zorg voor openbare veiligheid en gezondheid wordt, middels bepalingen in de gemeentelijke politieverordening gepoogd "woontoestanden", zoals men toen slechte woonsituaties placht aan te duiden, tegen te gaan. Verdergaande gemeentelijke verordeningen of initiatieven welke van een meer positieve betrokkenheid bij de huisvesting van mensen getuigenis aflegden, werden door de hogere bestuurscolleges eenvoudigweg niet geaccepteerd. Met name is betrokkenheid van een gemeente bij de voorziening in de woningbehoefte in deze tijd volstrekt uit den boze. Conform de liberale opvattingen van destijds dient iedere partikulier in zijn eigen woningbehoefte te voorzien. Wie dat niet kan bekostigen zou simpelweg hebben te wachten tot de zegeningen van het nieuwe kapitalistische stelsel ook tot zijn maatschappelijke laag waren doorgedrongen. De woorden van Thorbecke - zij het in ander verband gesproken - illustreren deze tijdgeest: zolang 'nog niet beslist is of de sociale kracht in staat zij te voorzien, mag de wetgever niet opkomen voor een taak die eigenlijk de zijne niet is.'

De beperkte overheidsbemoeiing met wonen en woningen, ingegeven door motieven liggend in de sfeer van het publieke lijfsbehoud, was verder een taak die uitsluitend de gemeente aanging; de bestrijding van "woontoestanden" was geenszins een rijkszaak, en diende dat, overeenkomstig de toen heersende opvattingen inzake de gemeentelijke autonomie, ook niet te worden.

Zo hebben het beginsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de liberale gedachten omtrent staatsonthouding en vrijheid van de individu bemoeiing van de wetgever in formele zin met de bestrijding van slechte woontoestanden en bevordering van de voorziening in de woningbehoefte door de overheid lange tijd in de weg gestaan.

In de jaren rond 1890 zijn de woon- en woningtoestanden dermate slecht geworden, dat maatregelen van de centrale overheid tenslotte niet meer konden uitblijven.

In 1899 werd een ontwerp-Woningwet bij de Tweede Kamer ingediend. Blijkens de Memorie van Toelichting achtte de Regering het overbodig 'een lang betoog te geven, hetzij over de belangrijkheid van het woningvraagstuk en de grote betekenis van de woning uit moreel, hygiënisch en economisch

oogpunt, hetzij over de wenselijkheid van Staatstussenkomst tot verbetering van woningtoestanden'. Er was, aldus de regering, allengs een drang naar Staatsbemoeiing ontstaan 'welke bijval vond ook bij hen, die ten aanzien van menige andere aangelegenheid althans voorlopig onthouding voorstaan'. Diegenen die met name bezorgd waren voor de gemeentelijke autonomie poogde de Regering de wind uit de zeilen te nemen door het lanceren van het bekende adagium, inhoudende dat volkshuisvesting Rijkszaak, maar gemeentetaak was. Na een beperkt aantal wijzigingen trad de Woningwet 1901 in 1902 in werking.

Met de invoering van de Woningwet 1901 is de eerste stap gezet in de richting van overheidsbemoeiing met de voorziening in de woningbehoefte. Volkshuisvestingszorg op het niveau van de centrale overheid beperkt zich aanvankelijk echter tot het tegengaan van slechte woontoestanden middels het terbeschikking stellen van een aantal instrumenten aan de gemeentelijke overheid (bouwvergunning, aanschrijving, onbewoonbaarverklaring). Hoewel in de Woningwet 1901 de mogelijkheden daartoe op zichzelf besloten lagen, was deze zorg nog niet gericht op een enigermate actieve bemoeiing met de voorziening in de woningbehoefte. Weliswaar kon aan instellingen, toegelaten op grond van de Woningwet, geld worden geleend voor kosten in het belang van de volkshuisvesting te maken, maar bouw door dergelijke instellingen werd kort na de invoering van de wet zeker niet bevorderd. Het partikulier initiatief diende in de woningbehoefte te voorzien, en bouw door woningcorporaties werd niet daaronder verstaan; voorschotverlening aan toegelaten instellingen mocht pas plaatsvinden als dat partikulier initiatief duidelijk in gebreke was gebleven en mocht niet leiden tot een oneerlijke concurrentie ten koste van dat partikulier initiatief. Illustratief voor deze laatste gedachte is de aanvaarding in 1905 - de eerste 'woningwetwoningen' moeten nog opgeleverd worden - van de zogenaamde huurklausule. Ingevolge deze klausule werden de toegelaten instellingen en de gemeenten verplicht om de woningen, gebouwd met geldelijke steun op voet van de Woningwet voor de normale marktprijs te verhuren en niet voor de kostprijs.

Op grond van dezelfde gedachte - geen oneerlijke concurrentie voor het partikulier initiatief - werd met de door de wet mogelijk gemaakte bijdragen nog terughoudender gewerkt: zij mochten slechts worden verleend ter tegemoetkoming in de ongedekte jaarlijkse tekorten, veroorzaakt door de opruiming van krotten of de verbetering van woningen of ter tegemoetkoming in een onvermijdelijke jaarlijks tekort op de exploitatie van woningen, gebouwd ter vervanging van krotten. De vorm van deze bijdrage was het gedeeltelijk voor eigen rekening nemen door de gemeente van de annuïteiten verbonden aan de uitgegeven lening: de Rijksoverheid kon in dat soort gevallen de helft van deze gemeentelijke bijdrage voor haar rekening nemen.

De geruststellende woorden welke de Regering al tijdens de kamerbehandeling van de Woningwet 1901 had gesproken tegen kamerleden die zich ongerust maakten over de gevolgen voor s'Rijks schatkist van de financiële paragrafen der Woningwet, werden door de praktijk, gedurende de eerste jaren na de invoering van de wet bevestigd. Ik citeer mr. Kruseman:

'Terwijl de voorschotten, die worden gerestitueerd, belangrijke sommen

zullen bedragen, zullen de eigenlijke uitgaven voor het Rijk geen buitengewone hoogte behoeven te bereiken. Indien $1\frac{1}{2}\%$ als annuïteitsdeel voor rekening van het Rijk wordt gebracht, kan b.v. op deze wijze door een jaarlijkse bijdrage van f 15.000 het verlenen van een voorschot van één miljoen gulden mogelijk worden gemaakt. Door toepassing van het boven ontwikkelde stelsel zal als het ware een steeds zichzelf vernieuwend fonds worden geschapen. Dank zij de toepassing van het stelsel van aflossingen binnen een bepaald aantal jaren zullen de uitgaven ten behoeve der volkshuisvesting en de voor dat doel te sluiten leeningen niet altijd doorklimmen, maar zullen van lieverlede posten vrijvallen, die dan weder opnieuw besteed kunnen worden'.

De verlening van voorschotten en bijdragen werd tot 1914, mede met behulp van enkele tussentijdse koerscorrecties beperkt gehouden tot de omvang die de wetgever in gedachten had gehad. Voorschotten alleen voor eenvoudige arbeiderswoningen (met minder dan 4 vertrekken); bijdragen alleen in die gevallen waarvoor deze zogenaamde 'verkapte bedeling' was bedoeld. Ondanks deze terughoudendheid loopt vanaf 1913 de particuliere bouw in omvang snel terug, een proces, dat zijn dieptepunt bereikt in 1918. In dat jaar legt de nog jonge van der Drift de schuld voor deze ontwikkeling uitdrukkelijk bij de "staats-socialistische" financiële paragraaf van de Woningwet 1901 en de oneerlijke concurrentie ten opzichte van de particuliere bouw die van het toekennen van voorschotten, maar vooral van bijdragen door de overheid het resultaat is. Hoewel deze gedachte het denken van particulieren zeker kan hebben bepaald, moet anderzijds worden gesteld, dat ook zonder de aanwezigheid van geldelijk gesteunde woningbouw, de bouw gericht op lagere inkomensgroepen minder interessant was geworden - uit kommercieel oogpunt - naarmate de prijzen van de bouwmaterialen waren gestegen. Het moeten dan ook vooral overwegingen parallel aan deze laatste gedachte geweest zijn, die de Rijksoverheid deden besluiten om, gegeven de groeiende woningnood, de voorziening in de woningbehoefte actief te gaan stimuleren door het op grotere schaal verlenen van voorschotten en bijdragen aan toegelaten instellingen en gemeenten. Wat bijdragen betreft: naast de reeds bestaande bijdrage voor 'sociaal-achterlijken' welke minder terughoudend werd toegepast, wordt als noodmaatregel een rentevoetbijdrage mogelijk gemaakt (1916), gevolgd door een materiaal-prijzenbijdrage.

In 1918 gingen deze nieuwe bijdrageregelingen op in de zogenaamde "krisisbijdrage". Deze bijdrage behelsde een tegemoetkoming in het exploitatie-tekort, door de Rijksoverheid, van woningen gebouwd door gemeenten en toegelaten instellingen, ter grootte van eerst 50%, later 75% van dat tekort. Deze bijdragen hebben de bouw door gemeenten en toegelaten instellingen enorm gestimuleerd (het aantal toegelaten instellingen overstijgt in deze tijd het aantal van 1300). De particuliere bouwproductie steekt hier schril bij af gedurende de jaren 1916 t/m 1922. Opmerkelijk is ook, dat minder stringent wordt gelet op de voor de verlening van voorschotten en bijdragen tot dan toe vereiste soberheid en eenvoud van de woningen; ook de bouw van betere arbeiderswoningen en middenstandswoningen m.n. door toegelaten instellingen wordt door de overheid middels het verlenen van geldelijke steun gesanktionéerd.

Uiteraard is er enige bezorgdheid over de aldus slinkende inhoud van 's Rijks schatkist. In verband daarmee wordt de huurverhoging van de met geldelijke steun van de overheid gebouwde woningen nauwlettend in het oog gehouden en wordt de rentevoet van de woningwetleningen tot het marktniveau van 5% opgetrokken, dat laatste gekombineerd met een wijziging van de 50-jarige annuïteit in een 75 jarige.

Anderzijds wordt echter de procedure voor het toekennen van bijdragen vereenvoudigd: sinds een wetswijziging in 1920 geschiedt deze toekenning niet langer bij KB maar bij eenvoudige ministeriële beschikking. Daarmee is de tweede stap gezet: actief worden de mogelijkheden die de Woningwet in haar financiële paragrafen biedt door de overheid benut voor de voorzieningen in de woningbehoefte.

Van der Drift waarschuwt in 1918: 'Doch met dat al zijn we een wanhopig eind op het staatsocialistische pad geraakt, bedoeld of niet, en kunnen wij ons vrij zeker voor oogen stellen, wanneer geen onbuigzame verandering van taktiek wordt voorgenomen, dat de Staat in de toekomst de geldmiddelen moet verschaffen voor den bouw van alle nog te bouwen woningen voor de kleine inkomens.'

Zover is het -dan - echter nog niet. Eerst wordt nog één keer teruggegaan naar het uitgangspunt, luidende, dat iedere partikulier in zijn eigen woningbehoefte voorziet. Vanaf 1921 herstelde zich de partikuliere bouw, niet in de laatste plaats door het KB van 8 november 1920 dat (aflopende) premies à fonds perdu tot een maximum van f 2000,- voor de partikuliere bouw mogelijk maakte evenals leningen onder garantie van de gemeente. Voor het eerst werd, zij het tijdelijk, de partikuliere bouw, de voorziening in de woningbehoefte door partikulieren, van overheidswege geldelijk gesteund; tevens is hier voor het eerst sprake van geldelijke steun op grote schaal t.b.v. de volkshuisvesting buiten de WW om.

Men zou dit als nieuwe stap kunnen beschouwen in de ontwikkeling van de financiële overheidsbemoeiing met de voorziening in de woningbehoefte.

Parallel aan deze ontwikkeling werden de 'krisisbijdragen' aan toegelaten instellingen en gemeenten snel afgebouwd, terwijl ook weer als voorwaarde voor geldelijke steun op voet van de Woningwet 1901 stringente eisen aan de soberheid en de grootte van de woningen werden gesteld. Als resultaat daarvan daalde de bouwproduktie van gemeenten en toegelaten instellingen tot het niveau van vóór 1918. Het sluitstuk van deze ontwikkeling wordt aangebracht door de verschijning in 1931 van het in korporatiekringen be-rucht geworden art. 29 van het Woningbesluit, waarin de verplichting werd opgelegd om de batige saldi verkregen bij de exploitatie van woningwetwoningen aan te wenden tot terugbetaling van de verleende bijdragen.

Men was weer terug bij de uitgangstelling van de Woningwet 1901: iedere partikulier voorziet in principe in zijn eigen woningbehoefte; voor goedkope en sobere arbeiderswoningen kunnen van gemeente- en Rijkswegen voorschotten worden verleend. En de bijdragen worden weer teruggebracht tot het niveau van de "verkapte bedeling": de achterlijkheidsbijdragen.

Na de Tweede Wereldoorlog is, met het oog op de ongekende woningnood, teruggegrepen naar de middelen die tijdens en na de eerste wereldoorlog een gunstige uitwerking hadden gehad. De geldelijke steun voor de woningwetbouw werd verruimd, vooral door het op ruimere schaal toekennen van

bijdragen, en opnieuw werd de particuliere bouw financieel gesteund. Wat de woningwetbouw betreft: in het gewijzigde Woningbesluit van 1947 werd bepaald, dat de gemeente ook bijdragen van Rijksweg tegemoet kon zien 'ter gedeeltelijke voorziening in de ongedekte jaarlijkse tekorten, voortvloeiende uit de exploitatie van woningen welke zijn gebouwd ter verruiming van de woningmarkt, zolang de buitengewone omstandigheden zulks naar het oordeel van de ministers van Wederopbouw en Volkshuisvesting en van Financiën noodzakelijk maken'. Een nieuwe "krisisbijdrage" zou men kunnen zeggen, maar met dit verschil, dat de Rijksoverheid het tekort dit maal voor de volle 100% voor haar rekening nam en niet 25% voor rekening van de gemeente liet. Ongeveer tezelfdertijd traden de eerste bijdrage-regelingen ten behoeve van de particuliere bouw in werking.

Ik acht mij ontslagen van de plicht alle verschillende besluiten en beschikkingen te noemen die de naoorlogse periode heeft gekend; zij zijn voor mijn betoog niet van groot belang. Ik volsta met op te merken, dat de financiële steun van de overheid op voet van de Woningwet aanzienlijk groeide, met name door de boven aangehaalde extensieve interpretatie van het begrip bijdrage in het Woningbesluit, terwijl de geldelijke steun voor de particuliere bouw zelfs een wettelijke basis kreeg in de Wederopbouwwet van 1950 en de daarop gebaseerde, veelvuldig gebruikte premiereregelingen. Door de omvang en het algemene karakter van de woningnood krijgen beide vormen van geldelijke steun, hoewel ook voor de oorlog bekend, nu een veel structureler karakter. De betrokkenheid van de centrale overheid met (ook) de voorziening in de woningbehoefte wordt veel intensiever. Waar voorheen, voor de bouw van woningwetwoningen sprake was van geldelijke steun van gemeentewege, "in de rug" gedekt door geldelijke steun van Rijksweg, na de Tweede Wereldoorlog is de situatie materieel veeleer zo, dat de rijksoverheid voorschotten en bijdragen, met vele voorwaarden daaraan gekoppeld via de gemeente aan toegelaten instellingen verstrekt. Daarnaast is er dan nog de geldstroom die direkt van het Rijk stroomt naar de particulier die een woning verwerft teneinde deze zelf te gaan bewonen, dan wel naar het particuliere bedrijf of de particuliere instelling die woningen bouwt en exploiteert. Daarmee is een belangrijk gedeelte van de voorziening in de woningbehoefte tot Rijkszaak geworden, zónder eigen gemeentetaak. Vooral de nota huur- en subsidiebeleid 1974 verschaft de onderbouwing voor de hierbedoelde fundamentele wijziging naar een structureel subsidiebeleid.

2.2. Het vigerende stelsel van Woningwet en Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting

v. g. De financiële paragrafen van de Woningwet en het BGSV handhaven op papier het uitgangspunt dat volkshuisvesting, en dus ook de voorziening in de woningbehoefte middels geldelijke steun/rijkszaak, maar gemeentetaak is. De praktijk is, zoals ik straks hoop te illustreren, anders. Steeds meer is de volkshuisvesting het werkterrein van de centrale overheid geworden, in toenemende mate heeft deze centrale overheid de volkshuisvestingszorg ingebracht in en onderdeel gemaakt van de gehele sociaal-economische politiek; daarbij is door de centrale overheid het subsidie annex voorwaarden als beleidsinstrument gehanteerd. Steeds vaker worden subsidies

verstrekt buiten de Woningwet om, of op basis van de Woningwet (art. 68) direct van Rijkswege. Bij de aloude geldelijke steun van gemeentewege wordt de mogelijkheid van de gemeentelijke overheid om met die geldelijke steun een eigen volkshuisvestingsbeleid uit te voeren beperkt door stringente voorwaarden voor geldelijke steun "in de rug" van rijkswege voor dergelijke activiteiten en door de praktische onmogelijkheid om geldelijke steun te verlenen, wanneer niet voorzien is in een regeling die de gemeente voor de betreffende activiteit steun van Rijkswege toezegt (zie Hfdst. 3). Uit de artikelen van de Woningwet betreffende de geldelijke steun ten behoeve van de volkshuisvesting valt het geschetste en nader te schetsen beeld niet af te lezen.

- geldelijke steun van gemeentewege aan toegelaten instellingen (art. 60 WW)

Art. 60 geeft als vanouds de gemeenteraad de mogelijkheid te besluiten geldelijke steun aan een toegelaten instelling te verlenen ter tegemoetkoming in de door deze instelling in het belang van de volkshuisvesting te maken kosten

Onder deze kosten worden onder meer begrepen:

- a. het verwerven, ontruimen en bouwrijp maken van terreinen;
- b. het bouwen van woningen en bijbehorende gebouwen en werken;
- c. het verwerven van bestaande woningen en bijbehorende gebouwen en werken;
- d. het treffen van voorzieningen aan bestaande woningen en bijbehorende gebouwen en werken;
- e. het exploiteren van woningen en bijbehorende gebouwen en werken.

De artt. 16 t/m 24 BGSV beziende, merken we op, dat de mogelijkheden van Rijkssteun aan een gemeente t.b.v. steun aan een korporatie zijn:

- leningen aan de gemeente;
- jaarlijkse bijdragen en bijdragen ineens in de exploitatie;
- jaarlijkse bijdragen en bijdragen ineens voor voorzieningen aan bestaande woningen;
- deelname van het Rijk in verlies ten gevolge van gemeentegarantie.

- rechtstreekse voorzieningen van gemeentewege (art. 61 WW)

De gemeenteraad kan besluiten rechtstreeks van gemeentewege voorzieningen in het belang van de volkshuisvesting te treffen, ingeval dit noodzakelijk is voor de richtige uitvoering van deze wet.

Gemeentelijke woningbouw is evenwel slechts mogelijk, indien aannemelijk is, dat bouw door toegelaten instellingen niet voldoende in de woningbehoefte zal voorzien. Een aantal kamerleden vond, tijdens de behandeling van de Woningwet in de Tweede Kamer, dat de gedachte, inhoudende dat partikulier initiatief in de sociale woningbouw voorrang diende te hebben op overheidsingrijpen, onvoldoende tot uitdrukking kwam in art. 61 WW. Reden waarom zij een amendement indienden, dat resulteerde in opname van art. 61 lid twee WW. Door dit artikel is de bouw van gemeentewege sterk teruggelopen, vooral nadat de minister in 1969 bij cirkulaire de eisen had kenbaar gemaakt waaraan moest zijn voldaan wilde van bouw van gemeentewege sprake kunnen zijn. Een en-

kele keer lukt het een gemeente nog wel om, tegen de wil van plaatselijke korporaties in, woningwetbouw te verzorgen, wanneer de bouw door de gemeente aantoonbaar goedkoper is dan de bouw waartoe de korporaties in staat zijn. In Ede is het een keer voorgekomen, maar daar zijn dan ook meteen pinnige vragen over gesteld in de Tweede Kamer. (x)

- **geldelijke tegemoetkoming van gemeentewege bij verlaten van woning in belang van de volkshuisvesting (art. 62 WW)**

De gemeenteraad kan aan bewoners van woningen die tengevolge van maatregelen, door de overheid in het belang van de volkshuisvesting getroffen, hun woning moeten verlaten, een bedrag beschikbaar stellen ter tegemoetkoming in de kosten van voorziening in de huisvesting; onder deze kosten worden begrepen de kosten van verhuizing en van verplaatsing van het bedrijf. De ontruiming van de woning kan bijv. het gevolg zijn van uitvoering van een bestemmingsplan of van een onbewoonbaarverklaring.

Het betreft hier uitsluitend bijdragen ineens.

- **geldelijke steun van gemeentewege ter verkrijging van eigen woning (art. 63 WW)**

De gemeenteraad kan geldelijke steun verlenen ten behoeve van het verkrijgen van eigendom van een door de begunstigde te bewonen nieuwe woning, al dan niet met bijbehorende grond. Onder het verkrijgen in eigendom wordt mede verstaan het verkrijgen in eigendom van een appartementsrecht en het verkrijgen van het lidmaatschap van een coöperatieve vereniging waaruit het uitsluitend gebruik van een woning voortvloeit. De steun wordt verleend op één of meer van de wijzen als waarop deze wordt verleend aan toegelaten instellingen. Bij a.m.v.b. kan worden bepaald, dat de geldelijke steun moet worden aangevraagd door tussenkomst van een door de minister van VROM toegelaten bemiddelend orgaan (art. 69 WW).

De geldelijke steun die art. 63 in het vooruitzicht stelt, is ontleend aan de Wederopbouwwet. Door het onderbrengen van deze vorm van geldelijke steun in de Woningwet en in het systeem van geldelijke steun van gemeentewege is de gemeente bij dit stuk van de voorziening in de woningbehoefte betrokken geraakt. De beperkte wijze waarop dat is gebeurd bezien we aanstonds.

Eerst wil ik nog opmerken, dat door de opname van artt. 63 en 64 in de Woningwet het begrip woningwetwoning op losse schroeven is komen te staan. Onder woningwetwoning wordt verstaan een huurwoning die met leningen van gemeentewege (indirekt van Rijkswegen) is tot stand gekomen. Woningen tot stand gekomen met geldelijke steun op grond van artt. 63 en 64 zijn dus geen woningwetwoningen, hoezeer ook de geldelijke steun met behulp waarvan ze zijn gerealiseerd gebaseerd is op de Woningwet. Men zou ze, om verwarring te voorkomen neo-woningwetwoningen kunnen noemen.

(x) Aanhangsel Handelingen II, 1971/1972, p.247.

De uitwerking die het BGSV aan de gemeentelijke betrokkenheid bij de geldelijke steun aan de koper van een door hem te bewonen nieuwe woning heeft gegeven is zeer beperkt. Hoewel de wetstekst alle vier de vormen van steunverlening mogelijk maakt, worden slechts garanties van gemeentewege door het Rijk financieel ondersteund in art. 29 van de Beschikking geldelijke steun eigen woningen 1979, dat 50% deelname van het Rijk in de voor de gemeente nadelig verlopende garantie van rente en aflossing van een lening in het vooruitzicht stelt.

Het leeuwendeel van de geldelijke steun voor degenen die zich een nieuwe eigen woning verwerven wordt direkt van Rijkswege verleend op voet van art. 68 WW en de Beschikking geldelijke steun eigen woningen of, eenvoudigweg, op grond van een begrotingsartikel.

- **geldelijke steun van gemeentewege aan anderen dan toegelaten instellingen (art. 64 WW)**

Bij raadsbesluit kan aan anderen dan aan toegelaten instellingen geldelijke steun worden verleend ter bevordering van de woningbouw dan wel ten behoeve van voorzieningen aan bestaande woningen. Ook hier wordt de steun verleend op één of meer van de wijzen als waarop deze wordt verleend aan toegelaten instellingen.

De geldelijke steun aan andere dan toegelaten instellingen ter voorziening in de woningbehoefte of ter verbetering van bestaande woningen, opgenomen in art. 64 WW, biedt de gemeente op het eerste gezicht tal van mogelijkheden. De suggestie van enkele kamerleden tijdens de kamerbehandeling, dat het artikel pas zou kunnen worden toegepast, wanneer middels de artt. 60, 61 en 62 een doelmatige voorziening in de woningbouwbehoefte niet kon worden verkregen, werd door de regering van de hand gewezen. Dat zou voorrang van de gemeente- en korporatiebouw boven de partikuliere bouw betekenen. Wel wees de regering erop, dat de term "in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen" betekende, dat voor de gemeentebesturen de algemene bevoegdheid op dit punt was uitgesloten. Tegen deze beperking van de gemeentelijke autonomie heeft met name Bommer (PvdA) zich verzet (x). De artt. 10 en 12 BGSV bepalen de gevallen tot welke de gemeentelijke steunverlening op grond van art. 64 WW is beperkt. Art. 10 beperkt de steunmogelijkheid tot de non-profits (stichtingen voor bejaardenhuisvesting etc.) en art. 12 beperkt de mogelijkheid van geldelijke steun t.b.v. voorzieningen aan bestaande woningen tot 4 gevallen. Het Rijk steunt de gemeentelijke activiteiten op voet van art. 64 WW voorzover het nieuwbouw betreft, slechts door de beschikking deelneming Rijk in garanties van de gemeente voor de bouw van woningen en woongebouwen door toegelaten instellingen en andere rechtspersonen die geen winst beogen. Ingeval van woningverbetering kunnen bijdragen ineens aan gemeenten worden versterkt (beschikking geldelijke steun verbetering partikuliere woningen) en kan worden deelgenomen in het verlies tengevolge van een nadelig verlopende gemeentegarantie (beschikking deelneming Rijk in garanties van de gemeente bij woningverbetering). Het leeuwendeel van de geldelijke steun

(x) Handelingen II 1960/1961, p. 4010 en 4039.

voor doeleinden omschreven in art. 64 wordt rechtstreeks van Rijkswege verstrekt aan de bouwende instelling. Daarbij heeft de centrale overheid zichzelf geen verdere beperkingen opgelegd dan die welke zijn te vinden in de artt. 39 en 40 BGSV. De artikelen hebben een uitwerking gevonden in de Beschikking geldelijke steun huurwoningen.

In bijgaand schema is gepoogd een volledige schets te geven van de financiële paragrafen van de huidige Woningwet. Van boven naar beneden worden in dit schema de artikelen 60 t/m 64 van de WW weergegeven. Horizontaal is in verschillende kolommen achtereenvolgens aangeduid wie geldelijke steun van gemeentewege kan genieten, voor welk doel en met welke mogelijke middelen. Vervolgens worden de algemene voorwaarden aangeduid die het BGSV aan een steunverlening als bedoeld in het betreffende artikel van de WW stelt. Daarna wordt in een kolom geschetst in hoeverre het BGSV geldelijke steun van Rijkswege (ex. art. 67 WW) mogelijk maakt aan een gemeente die tot steunverlening op grond van één van de artikelen 60 t/m 64 WW overgaat; de voorlaatste kolom geeft weer hoe die mogelijkheden van Rijkssteun aangeduid in het BGSV konkreet in beschikkingen uitwerking hebben gevonden. De laatste kolom geeft weer hoe gebruik gemaakt is van de mogelijkheid rechtstreeks van Rijkswege steun te verlenen voor een van de doeleinden genoemd in de artikelen 60, 61, 64 van de WW (art. 68 WW).

3	62	gedwongen woningverlaters	tegenoetkoming in de kosten van voorziening in de huisvesting; ook voor kosten i.v.m. verhuizing of verplaatsing bedrijf	eenmalige bijdrage			Op landelijk niveau geen. Wel diverse gemeentelijke regelingen.		
4	63	koper van een nieuwe woning	steun voor het verkrijgen van een door begunstigde te bewonen nieuwe woning	<ul style="list-style-type: none"> - hyp. lening - garanties r. en a. - bijdragen ineens - jaarlijkse bijdragen 	<ul style="list-style-type: none"> - art. 2 BGSV Algemene kwaliteitseisen (zie ook onder 1 en 2) - art. 9 BGSV Begunstigde moet voor het verkrijgen van een lening f 100 eigen geld hebben. Evenzo voor het verkrijgen van garantie. 	<ul style="list-style-type: none"> - art. 15 BGSV Algemene kwaliteitseisen (zie BGSV boven onder 1 en 2) - art. 30 BGSV geeft mogelijkheid van lening van Rijk aan gemeente - art. 31 BGSV geeft mogelijkheid van deelname Rijk in schadelijke gevolgen van gemeentegarantie (50%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikking geldelijke steun eigen woningen 1975 art. 18 regeling van 50% deelname van het Rijk in nadelig verloopende gemeentegarantie 	<ul style="list-style-type: none"> - art. 15 BGSV Algemene kwaliteitseisen - art. 39 en 40 BGSV geldelijke steun aan anderen dan toegelaten instellingen ter bevordering van de woningbouw in de vorm van jaarlijkse bijdragen en bijdragen ineens. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975. Bijdragen ineens en jaarlijkse bijdragen aan eigenaar, niet zijnde een toegelaten instelling.
5	64	anderen dan toegelaten instellingen	ter bevordering woningbouw en voor het treffen van voorzieningen aan bestaande woningen	<ul style="list-style-type: none"> - hyp. leningen - garanties r. en a. bijdragen ineens - jaarlijkse bijdragen 	<ul style="list-style-type: none"> - art. 2 BGSV Algemene kwaliteitseisen (zie ook onder 1, 2 en 4) - art. 10 BGSV Beperking van de geboden mogelijkheden tot de non-profits. Uitgevoerd in Besch. houdende aanwijzing als bedoeld in art. 10 BGSV Sect. 1976 153. Alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens. - art. 11 BGSV voor lening of garantie f 100 eigen geld begunstigde vereist. - art. 13 BGSV Steun voor voorziening aan bestaande woningen alleen mogelijk bij <ul style="list-style-type: none"> - aanschrijving ex 25 WW - splitsing of samenvoegen woningen - creëren van woningen door verbouwing - art. 14 BGSV, maakt nadere voorschriften mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - art. 15 Algemene kwaliteitseisen (alleen BGSV voor zover het betreft bouw of vererving van nieuwe woningen of woongebouwen) - art. 32 BGSV, maakt deelname Rijk in schadelijke gevolgen van gemeentegarantie bij nieuwbouw mogelijk - art. 33 BGSV, maakt bijdragen (jaarlijks en ineens) mogelijk voor voorzieningen aan bestaande woningen - art. 33^a BGSV, maakt deelname Rijk mogelijk in kosten van nadelig verloopende gemeentegarantie, bij treffen van voorzieningen aan bestaande woningen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikking deelneming Rijk in garanties van de gemeente voor de bouw van woningen en woongebouwen door (toegelaten instellingen en andere) rechtspersonen die geen winst beogen (zie ook boven, nr. 1) 100% deelname Rijk. Gekoppeld aan BGSV 1975. - Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen 1979. Bijdrage ineens of jaarlijkse bijdrage aan gemeente. Voorwaarden aan kwaliteit en huurverhoging. - Beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente bij woningverbetering. 	<ul style="list-style-type: none"> - art. 15 BGSV Algemene kwaliteitseisen - art. 39 en 40 BGSV geldelijke steun aan anderen dan toegelaten instellingen ter bevordering van de woningbouw in de vorm van jaarlijkse bijdragen en bijdragen ineens. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975. Bijdragen ineens en jaarlijkse bijdragen aan eigenaar, niet zijnde een toegelaten instelling.

GELDELDKE STEUN OP BASIS VAN DE WONINGWET

Art. Ww	steun aan instellingen	steun voor	middelen	alg. voorwaarden	uitwerking Rijksteun hiervoor in PGS ex art. 67 Ww	uitwerking in beschikkingen	B. Geldelijke steun direct van Rijkswegw steun o.g.v. art. 68 Ww	
1	toegelaten instellingen	o.m. - verwerven, ontwerpen en bouwrijp maken van (60-65) - het bouwen van woningen e.d. (60-65) - verwerven van en voor-zieningen (60-65) aan bestaande woningen - exploitatie van woningen (60-65)	- leningen - garanties f. en a. - bijdragen - leens - jaarlijks bijdragen	art. 2 BGVSV geeft alg. kwaliteits-eisen voor geld. steun van gemeente aan corporaties in Beschikkingen nieuwe woningen en woongebouwen (V en W 1976) - art. 3 en 4 BGVSV leningen en garanties van gemeente aan corporaties gebonden aan voor-zieningen met VRO onder uitgewerkt in Beschikking leningen toegelaten instellingen 1977 Eisen aan functioneren toegelaten instellingen in BTW e.a.	<ul style="list-style-type: none"> - art. 13 RGSV Algemene kwaliteits-eisen gebonden aan geldelijke steun van Rijkswegw - uitgewerkt in Beschikking 31-12-1969 nr. 1218923 - art. 23 RGSV, leningen en bijdragen worden door gemeente op dezelfde voorwaarden aan toegelaten instellingen doorgegeven - art. 16 f/m 24 RGSV opent mogelijkheid voor: - leningen aan gemeente voor kosten door l.t. in belang VIV te maken (67 61 Ww) - jaarlijkse bijdragen en bijdragen leens voor voorzieningen aan bestaande woningen (67 60 Ww) - dechname Rijk in verlies t.g.v. gemeente-garantie voor lening bij bouw van 88 voor-zieningen aan woningen (67 63 Ww) 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikking geldelijke steun huur-woningen (RGSV 1973), voorzover be-trekking hebbend op huurwoningen te bouwen door toegelaten instellingen. - Bijdragen leens en jaarlijkse bijdragen via gemeente - Circulaire inzake geldelijke steun uit Rijk kas op voet van de Ww (betreft lening van woningen van corpor. f. en a.) - Beschikking deelneming Rijk in garanties van de gemeente voor de bouw van woningen en woongebouwen door toegelaten instellingen (en andere rechtspersonen, die geen winst beogen) 1976, t.b.v. de bouw van premie huurwoningen door toegelaten instellingen. Deel-namen van Rijk 100%. - Staat RGSV, maar getoppeld aan Rijkswegw - Beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente voor het verkrijgen in eigendom van bestaande woningen en voor het treffen van voorzieningen door toegelaten instellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikking geldelijke steun huur-woningen 1973 overeenkomstig toe-paabaar op Gemeentelijk Ww-bouw - Beschikking geldelijke steun bewo-ners bij krotoprulling en woning-heraanleg 1973 100% van gemeente-lijke bijdrage tot maximaal f. 4.000 (4.500) staat naast huurgewoonste-bijdrage. Getoppeld aan woningver-beteringsbeschikkingen. Relatie met besch. geldelijke steun eigen wo-ningen (zie hierna) bij afbreken eigen woning beide beschikkingen cumulatief. - Beschikking geldelijke steun be-jarden bij vernulzing 1975 100% van gemeente-lijke bijdrage in ver-buurbeteringsbeschikkingen (tot max. f. 3.000 resp. f. 3.000. Cumu-leert met huurgewoonste 	
2	Voorzieningen rechtstreeks van Gemeente-wegw in het belang van de volkshuisves-ting, indien noodzakelijk voor de richtige uitvoering van de wet. M.n. kan de gemeenteraad besluiten zelf tot bouw of verwerving van woningen over te gaan, indien door toepassing van 60 Ww niet vol-doende in de woningbeloofte wordt voorzien.			<ul style="list-style-type: none"> - art. 23 RGSV Overeenkomstige toepassing aan leningen en bijdragen voor steun in art. 16 f/m 24 RGSV (zie boven) - Daarnaast bijdragen leens mogelijk voor de oprulling van krotten. - art. 26 en 27 BGVSV Geldelijke steun mogelijk van Rijkswegw ter bevoordeling van Bijdrage leens t.b.v. voorziening in de huisvesting bewoners - art. 28 en 29 BGVSV Geldelijke steun mogelijk t.b.v. doorstromers. Bijdragen leens. 	<ul style="list-style-type: none"> - art. 15 BGVSV Algemene kwaliteits-eisen (zie boven) 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikking geldelijke steun huur-woningen 1973 overeenkomstig toe-paabaar op Gemeentelijk Ww-bouw - Beschikking geldelijke steun bewo-ners bij krotoprulling en woning-heraanleg 1973 100% van gemeente-lijke bijdrage tot maximaal f. 4.000 (4.500) staat naast huurgewoonste-bijdrage. Getoppeld aan woningver-beteringsbeschikkingen. Relatie met besch. geldelijke steun eigen wo-ningen (zie hierna) bij afbreken eigen woning beide beschikkingen cumulatief. - Beschikking geldelijke steun be-jarden bij vernulzing 1975 100% van gemeente-lijke bijdrage in ver-buurbeteringsbeschikkingen (tot max. f. 3.000 resp. f. 3.000. Cumu-leert met huurgewoonste 		

2.3. De derde geldstroom: begrotingsartikelen

Naast de steun die van Rijkswege op voet van de Woningwet wordt verleend, hetzij rechtstreeks, hetzij ingevolge artikel 67 WW, is de afgelopen decennia steeds sterker het verschijnsel van de direkte subsidiëring, buiten de Woningwet om, naar voren gekomen. Gedoeld wordt hier op die maatregelen - beschikkingen, maar vaak slechts cirkulaires - die geen andere wettelijke grondslag hebben dan een begrotingsartikel.

De begroting voor 1984 bevat de volgende artikelen waarin gelden worden gereserveerd voor volkshuisvestings- en stadsvernieuwingsactiviteiten, buiten het kader van de financiële paragrafen der Woningwet.

- art.27 Subsidie aan instellingen die actief zijn op het gebied van de volkshuisvesting.
- art.28 Onderzoek naar de woningbehoeften en de kwaliteit van de woningvoorraad.
- art.29 Experimenten.
- art.30 Leegstandwet
- art.31 Woonsituatie voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens.
- art.32 Studentenhuisvesting.
- art.35 Subjektsubsidies.
- art.38 Bijdragen in het kader van het werkgelegenheidsplan 1982 ten behoeve van groot onderhoudsprojecten woningen van toegelaten instellingen en gemeenten.
- art.39 Bijdragen in het kader van het werkgelegenheidsplan 1984 ten behoeve van groot onderhoudsprojecten woningen van toegelaten instellingen en gemeenten.
- art.40 Projekt grote woningen minderheden.
- art.41 Exploitatie van noodwoningen.
- art.42 Garanties voor leningen, aangegaan door de Stichting Woningbouw Almere en Zeewolde c.q. de Stichting Woningbouw Lelystad.
- art.43 Warmte-isolatie.
- art.46 Bijdragen voor goedkope vrije sektor woningen.
- art.47 Infrastrukturele voorzieningen voor nieuwe stedelijke gebieden.
- art.48 Opruimingswerkzaamheden.
- art.49 Lokatiesubsidies.
- art.51 Deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente bij koop van bestaande eigen woningen.
- art.52 Plankosten snelgroeiende gemeenten.
- art.53 Multi-funktionele akkomodaties.
- art.54 Bijzonder regionaal welzijnsbeleid.
- art.55 Woonwagenbewoners.
- art.58 Voorbereidingskosten ter stimulering van de stadsvernieuwing.
- art.59 Beschikking geldelijke steun Stadsvernieuwing 1977.
- art.60 Sanering en stadsrekonstruktie.
- art.63 Experimenten met betrekking tot de indeling van stedelijk gebied in verblijfsgebieden en verkeersruimten.

De beleidsvelden waarop de bij deze posten behorende maatregelen zich bewegen lopen sterk uiteen. Voor de woonlastenproblematiek zijn met name

de maatregelen, behorend bij de artikelen 31, 32, 35, 40, 43, 46, 49, 51 en 59 van belang. De overige maatregelen liggen - globaal - op het vlak van de stadsontwikkeling, de werkgelegenheid, de maatschappelijke zorg, onderzoek en stimulering van nieuwe initiatieven.

2.4. Kwantitatieve vergelijking van de geldstromen

De bij de hiervoor genoemde begrotingsartikelen behorende bedragen vormen voor 1984 samen een totaal van f 3.279,85 (miljoenen gulden). Dit bedrag wordt dus, buiten de Woningwet om, op basis van een begrotingsartikel, in de volkshuisvesting/stadsvernieuwing geïnvesteerd. Daarin is opgenomen het bedrag van f 247.9 dat, eveneens buiten de Woningwet om, t.z.t. op voet van een **andere** wet aan de volkshuisvesting/stadsvernieuwing ten goede komt (Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing).

Daartegenover staat een bedrag van f 4.453,5 aan overdrachtsuitgaven dat zijn grond vindt in de Woningwet, en een bedrag van f 6.137,6 aan woningwetleningen. Van de bedragen voor volkshuisvesting/stadsvernieuwing staat derhalve 23,5% los van de financiële bepalingen van de Woningwet en het Besluit geldelijke steun volkshuisvesting. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wijze waarop deze verhouding zich sinds 1979 ontwikkeld heeft; tevens geeft hij weer de verhouding tussen de directe steun van Rijksweg (art. 68 WW) en de door het Rijk gesubsidieerde geldelijke steun van gemeenteweg (art. 67 WW).

Tabel 1: Uitgaven ex. art. 67 WW (ontwerp-begrotingen) en huurtrendmatige stijgingen (1979 = 100)(1)

	1979		1980		1981		1982		1983		1984	
Uitgaven ex. art. 67 WW (ontwerp-begrotingen) en hun trendmatige stijging (1979 = 100)												
1. Objektsubsidies woningwet	1.187,9	100	1.214,8	102	1.331	112	1.430,6	120	1.717,5	145	2.200,5	185
2. Verbetering part. woningen	187,2	100	239	128	178	95	188,8	101	342,4	183	353,4	189
3. Verhuis- en herinrichtingskosten	82,1	100	85	104	81	99	93,2	114	130	158	130	158
4. Huisvesting gehandicapten	29,1	100	25,4	87	28,7	99	39,8	137	54,7	188	80,5	277
5. Garanties	0,75	100	0,75	100	7,9	1.053	5	667	15	2.000	40	5.333
6. Leningen	3.557,9	100	4.058,3	116	4.787,9	135	5.023,9	141	5.882	165	6.137,6	173
Totaal	5.044,95		5.623,25		6.414,5		6.781,3		8.141,6		8.942	
7. % begroting vhv. en sv.	66,1%		65,8%		66,4%		66,5%		66,8%		64,6%	
8. idem, exclusief leningen	19,5%		18,3%		16,8%		17,2%		18,5%		20,2%	

Uitgaven ex. art. 68 WW (ontwerp-begrotingen) en hun trendmatige stijging (1979 = 100)

9. Objektsubsidies particulier	532,6	100	475	89	447,4	84	537,5	101	611,3	115	740,7	139
10. Eigen woningbezit	506	100	482,4	95	528,7	104	510,5	101	607,8	120	908,4	179
11. Afbraak krotten	16,9	100	14,8	88	4,3	25	3,5	21	-	0	-	0
Totaal	1.055,5		972,2		979,7		1.051,5		1.219,1		1.649,1	
12. % begroting vhv. en sv	13,8%		11,4%		10,1%		10,3%		10%		11,9%	

Uitgaven uitsluitend o.g.v. begrotingsartikel (ontwerp-begrotingen) en hun trendmatige stijging

13. Subjektsubsidies	841,8	100	906	108	1.073,7	128	1.253,6	149	1.514,4	180	1.858,5	221
14. Lokatiesubsidies	98,4	100	137,3	140	174,3	177	190,3	193	222,8	226	230,3	234
15. Warmte-isolatie	P.M.(x)	100	361,5	271	403	302	203	152	250,5	188	179,7	135
16. Infra-struktuur	156,45	100	139,75	89	126,45	81	158,8	102	144,55	92	154,65	99
17. Bijzondere groepen/doelen	9,1	100	46,5	511	102	1.120	129,2	1.419	119,8	1.316	110	1.208
18. Stadsvernieuwing	321,7	100	336,3	105	351,4	109	387,6	120	535,6	167	628,1	195
Totaal	1.427,45		1.927,35		2.230,85		2.304,5		2.787,65		3.161,25	
19. % begroting vhv. en sv.	18,7%		22,6%		23%		22,6%		22,9%		22,8%	
20. % voor overige uitgaven vhv en sv	1,4%		0,2%		0,5%		0,6%		0,3%		0,7%	

(x) Uitgegaan wordt hier van het bedrag op de rekening

Als toelichting bij de tabel diene het volgende:

- ad. 1: In het bedrag voor objektsubsidies woningwetwoningen zijn opgenomen de gelden die worden uitgekeerd o.g.v. de beschikking geldelijke steun toegelaten instellingen, de exploitatiebijdragen ingevolge de voor 1968 geldende regelingen, alsmede dat gedeelte van de voor de beschikking geldelijke steun huurwoningen gevoterde gelden dat betrekking heeft op woningwetwoningen. Tevens zijn hierin opgenomen de voor woningwetwoningen bestemde gelden ingevolge de bijdrageregeling verkeerslawaaï;
- ad. 5: In de bedragen voor tegemoetkoming aan gemeenten i.v.m. verleende garanties is tevens opgenomen een bedrag voor deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente voor bestaande eigen woningen. Laatstgenoemde regeling valt echter buiten de Woningwet, nu deze geen ruimte biedt voor financiering of subsidiëring ingeval van een door een begunstigde te bewonen **bestaande** eigen woning;
- ad. 9: In het bedrag voor objektsubsidies partikuliere huurwoningen zijn opgenomen de gelden die worden uitgekeerd ingevolge de oude beschikking geldelijke steun partikuliere huurwoningen 1968 en daarvoor geldende regelingen, alsmede dat gedeelte van de voor de beschikking geldelijke steun huurwoningen gevoterde gelden dat betrekking heeft op de partikuliere huursektor. Tevens zijn hierin opgenomen de voor partikuliere huurwoningen bestemde gelden ingevolge de bijdrageregeling verkeerslawaaï;
- ad. 10: In het bedrag voor eigen woningbezit zijn opgenomen de gelden uitgetrokken voor de beschikking geldelijke steun eigen woningen 1975 en de daarvoor geldende steun eigen woningen 1979.
- ad. 11: De beschikking geldelijke steun afbraak krotten werd in 1980 ingetrokken.
- ad. 16: Onder het bedrag voor infra-struktuur versta ik de gelden die zijn uitgetrokken voor infrastrukturele voorzieningen in nieuwe stedelijke gebieden, voor opruimingswerkzaamheden en voor plankosten snelgroeiende gemeenten.
- ad. 17: Het bedrag voor bijzondere groepen en doelen behelst hier de gelden die zijn uitgetrokken voor studentenhuisvesting (sinds 1980), projekt grote woningen minderheden (sinds 1983), exploitatie van noodwoningen, multi-funktionele akkomodaties, bijzonder regionaal welzijnsbeleid en woonwagenbewoners.
- ad. 18: Het bedrag voor stadsvernieuwing omvat de gelden die zijn gevoterd voor voorbereidingskosten ter stimulering van de stadsvernieuwing, beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing, sanering en stadsrekonstruktie en de beschikking geldelijke steun rehabilitatie (ingetrokken in 1977, maar nog tot en met de begroting van 1980 "na-ijlend").

Uit de tabellen blijkt dat zich in de - betrekkelijk korte - bestudeerde periode geen enorme verschuivingen hebben voorgedaan. De geldelijke steun o.g.v. artikel 67 Woningwet vertoont sinds 1981 een stijgende tendens, die vooral is toe te schrijven aan de objektsubsidies woningwetwoningen en aan de woningwetleningen. Vooral de invloed van de woning-

weteningen is bepalend, hoewel deze het laatste jaar iets is afgenomen ten gunste van - vooral - de objektsubsidies. Van de kleinere bedragen is de snelle ontwikkeling van de huisvesting gehandicapten (incl. geldelijke steun bejaarden bij verhuizing) opmerkelijk en vooral de explosieve ontwikkeling van de garantieregeling. De bijdragen ex. art. 68 lijken sinds 1979 structureel terug te lopen, zij het dat in 1984 van een licht herstel sprake is, met name als gevolg van impulsen in de premiëring van het eigen woningbezit.

De subsidiëring buiten de Woningwet om lijkt vooral vóór de beschouwde periode in omvang te zijn toegenomen door invoering en groei van huursubsidie, lokatiesubsidie, subsidie voor warmte-isolatie en stadsvernieuwing en subsidies voor bijzondere groepen of doeleinden. Een staartje van die ontwikkeling is nog te zien in de overgang van 1979 naar 1980. Daarna vertoont zich een redelijk stabiel totaalbeeld, waarin de subjektsubsidies, de lokatiesubsidies en de stadsvernieuwingssubsidies de belangrijkste factoren lijken te zijn voor een stijgende lijn, ten koste van de infrastructuur en de warmte-isolatie en - sinds 1984 - de categorie bijzondere groepen en doelen. De laatstgenoemde categorie had eerder, mede door nieuwe projecten als studentenhuisvesting en grotere woningen voor minderheden, maar zeker ook door vergrote aandacht voor woonwagenbewoners, een explosieve groei doorgemaakt.

Al met al lijkt het erop, dat de gemeentelijke overheid sinds 1980 iets meer bij de financiering en subsidiëring van de volkshuisvesting wordt betrokken, vooral ook als men de woningweteningen buiten beschouwing laat. Gaat men met dit laatste nog een stapje verder door het bedrag voor woningweteningen op het totaalbedrag voor volkshuisvesting en stadsvernieuwing in mindering te brengen, dan blijkt dat de gedane konstatering enigermate betrekkelijk is: voor 1984 zou dit betekenen een totaal-bedrag van 13.847,7 - 6.137,6 = 7.710,1. De percentages komen er dan als volgt uit te zien:

subsidies ex. art. 67 Woningwet	36,4 %
subsidies ex. art. 68 Woningwet	21,4 %
subsidies o.g.v. begrotingsbesluit	41 %

Het belang van de buitenwettelijke subsidies is daarmee nog wat nadrukkelijker aangegeven.

Omtrent de **gemeentelijke** betrokkenheid bij de volkshuisvesting en stadsvernieuwing is de informatie onvolledig, zonder aanvullende informatie omtrent de verhouding tussen doeluitkeringen en uitkeringen uit het gemeentefonds. Zoals bekend nemen de algemene uitkeringen af ten koste van de specifieke uitkeringen. Men zie het bijgaande overzicht, ontleend aan de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp Financiële Verhoudingswet 1984 (Tweede Kamer 1982/1983, 17 719, nr. 3, p. 31).

Verhouding Gemeentefondsuitkeringen en specifieke uitkeringen

	1960	1965	1970	1975	1980	1982
	In procenten					
Gemeentefondsuitkeringen (1)	50%	57%	57%	41%	39%	34%
Specifieke uitkeringen (2)	50%	43%	43%	59%	61%	66%
	In miljoenen gulden					
Gemeentefondsuitkeringen (1)	1.124	2.105	4.095	7.462	12.022	12.394
(w.o. de uitkering sociale zorg)	(263)	(502)	(988)	(480)	(763)	(110)
Specifieke uitkeringen (2)	1.190	1.588	3.117	10.589	18.682	24.183
Onderverdeeld naar onderwerp van staatszorg:						
politie en civiele verdediging	141	263	480	1.060	1.782	1.829
onderwijs en cultuur	571	830	1.530	3.370	5.363	5.455
(w.o. de Lager-onderwijs-uitkering uit het Gemeentefonds)	(253)	(411)	(565)	(1.230)	(2.028)	(2.150)
Sociale voorzieningen en volksgezondheid	98	250	725	5.244	10.123	15.457
Volkshuisvesting	128	160	232	859	1.206	1.258
Overige	170	85	150	56	108	69

(1) Exklusief de lager-onderwijsuitkeringen.

(2) Exklusief de uitkeringen die de gemeenten gewoonlijk op de kapitaaldienst verantwoordt, de leningen woningbouw en de bijdragen in de tekorten op het openbaar vervoer.

Was de verhouding algemene uitkering en specifieke uitkering in 1960 voor de gemeenten nog 50 : 50, in 1982 bedraagt deze verhouding 34 : 66. Uiteraard mag op grond van deze verslechtering in de verhoudingscijfers niet zonder meer worden gekonkludeerd dat in dezelfde mate de gemeentelijke beleidsvrijheid is gewijzigd.

De kentering waarbij de specifieke uitkeringen de Gemeentefondsuitkeringen te boven gaan, werd met name veroorzaakt door de toeneming van de uitgaven in de sektor van de sociale voorzieningen en de overbrenging van een deel van de bekostiging van de "sociale zorg" van de algemene uitkering naar het departement van Cultuur, Rekreatie en Maatschappelijk Werk (Algemene Bijstandswet) en de sociale fondsen. De verslechtering van de economische situatie vanaf de jaren 1973/1974 heeft grote invloed gehad op het verloop van de uitkeringen in deze overheidssector, waartoe onder meer behoren de uitkeringen krachtens de Algemene Bijstandswet, de Wet Werkeloosheidsvoorziening en de verschillende bijdragen die in het kader van de stimuleringsprogramma's aan de gemeenten zijn verstrekt.

3. JURIDISCHE ASPECTEN VAN HET VIGERENDE STELSEL

3.1. De relatie Rijk-gemeente; algemeen

De specifieke uitkeringen aan gemeenten, tezamen met de direkte Rijks-subsidies binnen of buiten het kader van art. 68 WW hebben een betekenende invloed op het gemeentelijk functioneren op het terrein van de volkshuisvesting en de woonlasten in het bijzonder. In het onderstaande moge ik dit toelichten.

De gemeente is in principe autonoom, ook op het gebied van de volkshuisvesting. Hebben gemeentelijke plannen financiële konsekventies van enige betekenis dan is voorafgaande goedkeuring van G.S. nodig ingevolge art. 228 Gemeentewet. Deze voorafgaande toestemming is, ingevolge artikel 65 WW, niet nodig als een raadsbesluit ter uitvoering van een der artikelen 60 - 64 is genomen onder voorwaarde, dat geldelijke steun uit 's Rijks kas wordt verleend. In deze gevallen kan worden volstaan met het zenden van een afschrift aan G.S. In de Memorie van Toelichting bij art. 65 WW lezen we: 'Dit artikel beoogt met betrekking tot de subsidieregeling de verhouding te regelen tussen het Rijks- en provinciaal gezag. Het moet natuurlijk niet mogelijk zijn, dat het Rijkssubsidie-beleid kan worden belemmerd door het toezicht van Gedeputeerde Staten ingevolge de gemeentewet.'

De provincie is daarmee als beleidsinstantie op het vlak van financiering en subsidiëring van de volkshuisvesting ex. art. 60 - 64 WW uitgeschakeld, indien de bedoelde voorwaarde aan gemeentelijke steunverlening verbonden wordt. Maakt deze regeling de gemeente autonomer? Voor een antwoord op deze vraag zie ik eerst enige praktijkvoorbeelden van gemeentelijke steunverlening binnen het kader van art. 67 WW, geldelijke steun dus die "in de rug" gedekt wordt door het Rijk.

3.2. De eigen verantwoordelijkheid van de gemeente

De meeste gemeenten sluiten op het vlak van financiering en subsidiëring in de volkshuisvesting nauw aan bij de Rijksregelingen waarin o.g.v. art. 67 steun aan de gemeenten in het vooruitzicht wordt gesteld. Veelal gebeurt dat in een gemeentelijke subsidieverordening, waarin naar de diverse desbetreffende beschikkingen van de centrale overheid wordt verwezen. De gemeentelijke overheid probeert aldus de voorwaarden die het Rijk stelt tot de zijne te maken in de relatie met de burger. Omdat de beschikkingen niet voor alle denkbare situaties duidelijkheid verschaffen is tegemoetkoming van Rijkswege niet altijd zeker. Dat leidt er dan toe dat vooraf contact wordt opgenomen met de HID, met de vraag of, en in hoeverre, het Rijk een door de gemeente te verstrekken subsidie in de rug wil dekken.

Er zijn een aantal AROB-uitspraken gedaan in zaken waarin de gemeente, na overleg met de HID, afzag van subsidieverstrekking, of overging tot een lagere subsidieverstrekking dan de gevraagde, naar aanleiding van de adviezen van de HID. Bij herhaling heeft de AROB-rechter erop gewezen dat de gemeente in dit soort zaken, een **eigen verantwoordelijkheid** heeft. Deze brengt mee dat de gemeente dient na te gaan of het oordeel van de HID in overeenstemming is met het bepaalde in de beschikking en of de daaraan ten grondslag liggende feiten juist zijn vastgesteld. In de hier bedoelde (drie) gevallen werd in feite, over het hoofd van de betrokken gemeente, de Rijksoverheid tot een toeschietelijker houding uitgenodigd. Ik citeer uit een AROB-uitspraak n.a.v. een subsidieweigering door de gemeente Zwolle.

'De zienswijze van B. en W. van Zwolle dat het aan hen uitgebrachte advies, dat na overleg tussen de Hoofdingenieur-Direkteur van de Volkshuisvesting en de Gemeenschappelijke Medische Dienst tot stand komt, voor hen bindend zou zijn, is niet juist. Ofschoon zodanige adviezen van belang kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag of een rijksbijdrage zal worden toegekend, hebben B. en W. ter zake van het toekennen van subsidie op de voet van de beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten een eigen bevoegdheid, bij de uitoefening waarvan zij niet gebonden zijn aan dergelijke adviezen.

I.c. klemt dit te meer, daar in de beschikking geen beletsel is gelegen voor het toekennen van een rijksbijdrage in verband met de aanleg van een c.v.-installatie, mits er een duidelijk verband bestaat tussen deze voorziening en de aard van de handicap."

Deze uitspraak (13 februari 1980, AB 1980, 401) heeft evenals de andere hierbedoelde uitspraken (1 maart 1982, AB 1982, 403 en 29 maart 1982, AB 1982, 404) betrekking op de beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten, een beschikking waarin niet zozeer het belang van de volkshuisvesting vooropstaat, maar waarin aansluiting wordt gezocht bij de uitgangspunten van de AAW. Dat maakt de beschikking tot een buitenbeentje (zie p. 56). de hierop gebaseerde uitspraken lijken daarom niet representatief voor de 'echte' volkshuisvestingssubsidieregelingen.

Niettemin werden de uitspraken voorafgegaan door een soortgelijke AROB uitspraak van 22 maart 1979, AB 1979, 498, inzake de beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing.

Van een wat andere toonaard is een uitspraak van de Afdeling van 14 augustus 1980 (AB 1981, 197). Weliswaar werd ook in deze uitspraak op de beleidsvrijheid van de gemeente, in zijn relatie tot de burger gewezen, en werd, terecht, gesteld dat de beschikking (i.c. beschikking geldelijke steun verbetering partikuliere woningen) niet rechtstreeks van toepassing was; ook hier werd gesteld dat de door MVRO-ambtenaren verstrekte inlichtingen niet bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of de gemeente aanspraak kan maken op een Rijksbijdrage; ook hier werd gesteld dat hetgeen in de beschikking is gesteld beslissend is. Maar: een inlegvel in de brochure "verbetering van partikuliere woningen" van de Rijksoverheid met daarin een restriktieve uitleg van het begrip "bouwtechnische gebreken" werd door de Afdeling verenigbaar geacht met doel en strekking van de beschikking, met als konklusie: 'In verband met het vorenstaande konden de onderhavige verzoeken om een bijdrage op de voet van de beschikking worden afgewezen.'

Dus: de gemeente moet wel zelf kijken naar de beschikking (en mag zich niet verschuilen achter het oordeel van VROM-ambtenaren); de gemeente doet er echter verstandig aan bij haar zelfstandige oordeelsvorming van Rijkswege verstrekt voorlichtend brochurermateriaal in haar beschouwing te betrekken. Voor de aanvrager van de subsidie betekent dit, dat als de gemeente geen eigen beleid heeft geformuleerd, de beschikking c.a. verplicht studiemateriaal wordt. Beroep tegen een gemeente die zich strak aan de regels van de beschikking c.a. houdt heeft immers weinig zin. En beroep tegen de beslissing van de minister om geen subsidie aan de gemeente te verstrekken staat voor de derde belanghebbende, ingevolge art. 5 onder j van de Wet AROB, niet open.

Een volgend voorbeeld illustreert hoe vergaand de konsekventies van deze "onzelfstandige" gemeentelijke stellingname kunnen zijn: A vraagt subsidie aan voor de bouw van een berging bij zijn woning. De gemeente hanteert de normen van de beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen 1979/II onverkort. Ingevolge deze beschikking wordt voor het maken van een berging buiten de woning f 1150,- verstrekt. De gemeente beschikt positief op A's aanvraag en stelt f 1150,- in het vooruitzicht. Maar de minister stelde vast dat hier sprake was van vervanging van een oude berging door een nieuwe en achtte dat niet subsidiabel. De gemeente dreigde er dus f 1150,- bij in te schieten en besloot haar subsidiebeschikking in te trekken. Ik citeer uit de uitspraak:

'Naar het oordeel van de Afd. kan niet onder alle omstandigheden aan het betrokken orgaan de bevoegdheid worden ontzegd een besluit tot toekenning van subsidie op de voet van de beschikking in te trekken wanneer, anders dan het orgaan bij de toekenning veronderstelde, achteraf blijkt dat ter zake van de subsidie geen Rijksbijdrage kan worden verkregen.

De intrekbaarheid van een dergelijk toekenningsbesluit wordt evenwel begrensd door het in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur, dat niet te kort mag worden gedaan aan de rechtszekerheid van degene aan wie een zodanige toekenning is gedaan.'

De enige reden waarom de aanvrager in dit geval de subsidie mocht behouden was gelegen in het tijdsverloop tussen de toekennings- en de intrekingsbeschikking. Was van een dergelijk tijdsverloop geen sprake geweest, dan had de aanvrager machteloos gestaan. Omdat de gemeente zich achter de beschikking, bijbehorende brochures, inlegvellen, alsmede niet-gepubliceerd ministerieel beleid mag verschuilen, en omdat de zeker voor betwisting in aanmerking komende ministeriële uitleg van de beschikking niet "Aprobabel" is.

Bovenstaande uitspraken hebben betrekking op gemeenten die geen behoefte hebben aan een eigen beleid, met name omdat ze geen financiële risico's wensen te lopen. Vastgesteld kan worden dat deze gemeenten feitelijk de desbetreffende art. 67-beschikkingen rechtstreeks op de verhouding gemeente-burger toepasselijk doen zijn. En mét de beschikking het Rijksbeleid ter zake van de toepassing van de beschikking. Dat maakt enerzijds de positie van de burger zwak (zie boven), anderzijds loopt de gemeente blijvend het risico het AROB-verwilt te krijgen, dat ze de Rijksvoorschriften en -voorwaarden niet beter kende dat het Rijk zelf.

3.3. Nadere eisen van gemeentewege

Hoe zelfstandig is de gemeente die wél een eigen beleid voert. Ook hier levert de AROB-rechter interessant studiemateriaal. Een eerste vermeldenswaardige uitspraak heeft betrekking op de gemeente Zeist die in een verordening inzake subsidie voor verhuizende bejaarden verdergaande eisen had gesteld dan die welke zijn opgenomen in de beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing. Naast in de laatst bedoelde beschikking genoemde voorwaarden en criteria werd n.l. geëist dat aanvrager een huurwoning achterliet. Ik citeer de AROB-rechter (26 augustus 1980, AB 1981, 219):

'Nu de beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing 1975 in directe zin uitsluitend regelt de verhouding tussen het Rijk en gemeenten en in de Verordening voor verhuis- en herinrichtingskosten Zeist regeling heeft gevonden de verhouding tussen de gem. Zeist en haar inwoners die aanspraak wensen te maken op een tegemoetkoming op grond van die verordening, kan toetsing van de verordening aan de beschikking niet zover gaan dat een bepaling van de verordening wegens strijd met de beschikking buiten toepassing zou kunnen blijven.

Niettemin zijn de beschikking en de verordening nauw aan elkaar verbonden. Dit brengt met zich dat B. en W. zich bij de toepassing van de verordening zullen moeten laten leiden door doel en strekking van de beschikking.'

Op deze grond werd geoordeeld dat B en W bij de afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid hadden kunnen besluiten geen gebruik te maken van de in de verordening opgenomen **anti-hardheidsbepaling**.

Vergelijkbaar is het geval (Afd. rechtspraak RvS, 16 december 1977, AB 1978, 218) waarbij door een gemeente een woningverbeteringssubsidie werd geweigerd op grond van het feit dat de aanvrager niet economisch aan de gemeente was verbonden. De Afdeling liet hier van het eigen gemeentelijke beleid weinig heel:

'Art. 8 onder a, beschikking geldelijke steun verbetering woningen en woonbuurten van 23 dec. 1969, Stct 249, bepaalt evenwel, dat geen bijdrage wordt verstrekt, indien met het treffen van de voorzieningen het belang van de volkshuisvesting niet of niet in voldoende mate wordt gediend.

Van het vereiste van economische gebondenheid aan een gemeente om voor een bijdrage in aanmerking te komen is in deze beschikking geen sprake.

Nu uit het bestreden besluit niet blijkt, dat op enige wijze toetsing heeft plaatsgevonden aan de vraag, of het belang van de volkshuisvesting niet of niet in voldoende mate met de onderhavige woningverbetering wordt gediend, is de Afd. van oordeel, dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het algemene beginsel van behoorlijk bestuur, dat een besluit moet kunnen worden gedragen door de motivering waarop het rust.'

Het heeft er alle schijn van dat hier de verantwoordelijkheden van Rijk en gemeente niet goed uit elkaar worden gehouden. Boeiend is nog de beperkte uitleg die in deze uitspraak impliciet aan het begrip volkshuisvesting wordt gegeven door toetsing aan economische gebondenheid niet als een toetsing aan het belang van de volkshuisvesting te erkennen.

Het begrip volkshuisvesting kwam ook ter sprake in een Rotterdamse zaak,

waarin de gemeente Rotterdam een subsidie, ontleend aan de beschikking geldelijke steun rehabilitatie, voor vier panden weigerde omdat in één van de panden prostitutie werd bedreven. De gemeente achtte deze activiteiten in strijd met het belang van een goede volkshuisvesting. Volgens de Afdeling (9 december 1977, AB 1978, 198) valt niet in te zien, dat de bedoelde omstandigheid verhindert dat de voorzieningen waarvoor de steun werd gevraagd, leiden tot verbetering van de kwaliteit van het pand als woongebouw en het woongerief daarvan. Ook het Rotterdamse beroep op de gemeentelijke diskretionaire bevoegdheid die in art. 12 BGSV besloten ligt, mocht niet baten.

Ook voor gemeenten die een eigen beleid aan de subsidieverstrekking wensen te koppelen werden de Rijksbeschikkingen dus nogal bindend en ver hinderend.

3.4. Additionele gemeentelijke bijdragen

Bovenstaande uitspraken hebben betrekking op gemeenten die - min of meer - een eigen beleid willen voeren in die zin, dat nadere of verdergaande eisen worden gesteld aan de aanvrager. Maar het is natuurlijk ook denkbaar dat het eigen beleid bestaat in het verzachten van de criteria of - vooral - het verhogen van de in het vooruitzicht gestelde bijdragen (in vergelijking met de bijdragen die de gemeente van het Rijk ontvangt). In dat geval krijgen we te maken met de GS-toetsing vooraf ex. art. 228 gemeentewet of de Kroon-vernietiging achteraf ex. art. 185 gemeentewet en in sommige gevallen met de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen. Tevens krijgen we te maken met Kroonjurisprudentie. Crinice le Roy heeft in zijn naslagwerk Ruimtelijke Ordening enkele uitspraken vermeld die de sfeer voldoende duidelijk weergeven. De eerste, hier te vermelden uitspraak betreft een grondverkoop door de gemeente Middelburg (KB 16 oktober 1975, AB 1976, 78).

De bouwrijpe grond werd voor een sterk gereduceerd tarief verkocht, zulks met het oog op betere huisvestingsmogelijkheden voor de minst draagkrachtigen. De Kroon wees dit argument af:

'dat immers in de bouw en het beschikbaar stellen van woningen ten behoeve van de minder draagkrachtigen door de Woningwet en de daarop steunende regelingen wordt voorzien;

dat het onder deze omstandigheden - afgezien van de vraag of de huurprijs van de woningwetwoningen door het beschikbaar stellen van de grond tegen hierbedoelde prijs in belangrijke mate zou worden beïnvloed - niet op de weg van de gemeente ligt om daarnaast alsnog een bijdrage te verlenen door de grond tegen een dusdanig lage prijs beschikbaar te stellen, dat in feite van de waardevermeerdering daarvan in de loop der jaren afstand wordt gedaan'.

Niet duidelijk is waarom, nu het gereduceerde tarief kennelijk - en terecht - als een bijdrage werd gezien, deze bijdrage niet werd beschouwd als een bijdrage in de zin van (art. 60 van) de Woningwet.

Een spontane vernietiging van een gemeentelijke maatregel wegens strijd met het algemeen belang heeft betrekking op een aanvullende gemeentelijke (huur)subsidie. De gemeente Nijmegen had een dergelijke aanvullende

subsidie in een verordening geformaliseerd, omdat de Rijksregeling naar het oordeel van de gemeente veelal niet voldoende tegemoet komt aan de vaak hoge huurlasten van met name de laagstbetaalden. De toenmalige staatssekretaris Van Dam stelde in het vernietigingsbesluit dat het huur- en subsidiebeleid sinds de Tweede Wereldoorlog een zaak van Rijkszorg is en dat het verlenen van een extra bijdrage door de gemeente Nijmegen 'een niet te aanvaarden doorkruising van het in die beschikking (: IHS, CA) vervatte rijksbeleid vormt'.

Deze uitspraak vormt een bevestiging van een eerder KB (16 juni 1972, AB 1973, 2) inzake een Sliedrechtse huursubsidieverordening. De in dit verband belangrijkste passage uit dit KB luidt:

'dat het huur- en subsidiebeleid sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog uitdrukkelijk een zaak van Rijkszorg is geworden, ook en vooral wegens het verband met het algemene loon- en prijsbeleid alsmede - vanwege de daarbij betrokken grote investeringen - met het totale door de Regering gevoerde sociaal-ekonomisch beleid'.

Dat laatste klopt fraai met de teneur van de nota Huur- en Subsidiebeleid 1974 (x) met zijn stelsel van inkomenshuren en vrijwel letterlijk met de tekst van de nota standpuntbepaling decentralisatie volkshuisvesting, waarin als eerste randvoorwaarde voor decentralisatie van de volkshuisvesting wordt opgenoemd 'de huidige landelijk geldende huur- en subsidiemethode, die een nauwe relatie heeft met het sociaal-ekonomische beleid. Dat betekent, dat de gemeenten niet vrij zijn om een eigen huur- en subsidiebeleid te voeren'.

De vraag is, of dit betekent, dat gemeenten op het vlak van de volkshuisvesting geen subsidiebevoegdheid geacht moeten worden te hebben, anders dan de "doorgeefbevoegdheid" voortvloeiende uit Rijksbeschikkingen.

Ook doet zich de vraag voor of en in hoeverre een centraal huur- en subsidiebeleid decentrale uitvoering mogelijk maakt (NKS) en of de gemeente bij die decentrale uitvoering nadere eisen mag stellen, voortvloeiend uit een analyse van de volkshuisvestingssituatie ter plaatse.

Kortom: bestaat er nog enige autonome gemeentelijke bevoegdheid op het vlak van de subsidiëring van de volkshuisvesting, en zo ja, hoever reikt ze?

Aan het slot van deze paragraaf is het wellicht nuttig erop te wijzen, dat hier geen aandacht is besteed aan verborgen gemeentelijke bijdragen middels ambtelijke ondersteuning en begeleiding.

3.5. Nieuwe ontwikkelingen van onderop; Tholen, Overijssel en Gelderland

Voorlopig lijkt het erop, dat gemeenten, althans binnen het kader van de volkshuisvesting, zich van nadere subsidiëring moeten onthouden. De vermelde rechtspraak is daarin duidelijk. Een 'omgekeerd' bewijs voor deze uitspraak kan nog worden ontleend aan een (niet gepubliceerd) KB van 15 juni 1981 houdende (gedeeltelijke) vernietiging van een besluit van Gede-

(x) zie blz. 51 onderaan en 52 bovenaan.

puteerde Staten van Zeeland. In casu had de provincie Zeeland goedkeuring onthouden aan een besluit van de gemeente Tholen (ex 228 Gemeentewet) tot het verstrekken van een extra bijdrage voor de bouw van een aantal woningwetwoningen. Gedeputeerde Staten verwezen in de motivering van hun beslissing naar het hiervoor vermelde KB inzake de gemeente Middelburg. De Kroon vond deze keer echter een opening. De extra bijdrage werd uitgekeerd op grond van de gemeentelijke 'Bijdrageregeling Karakteristieke Gebouwen'; de uitgaaf diende derhalve niet de volkshuisvesting maar het behoud van het historisch aanzien van stads- en dorpskernen. Daarom moest deze bijdrage worden beschouwd als 'uitsluitend de huishouding van de gemeente betreffende', en kon derhalve in stand blijven.

Een boeiende nieuwe ontwikkeling op dit vlak doet zich voor in de provincie Overijssel. Daar werd bij besluit van 31 augustus 1983 een bedrag van 2 miljoen gulden, gereserveerd 'ten behoeve van de spoedige realisering van goedkope en energiezuinige vrije sectorwoningen'.

De bedoeling hiervan was

- bevorderen van de werkgelegenheid;
- overbruggen van de periode tot 1 januari 1984, vanaf welk moment naar verwachting de Rijksoverheid een subsidie beschikbaar zal stellen voor dezelfde categorie woningen als met deze subsidiemaatregel wordt bestreken;
- beperking van de oplopende lasten bij de gemeentelijke grondbedrijven;
- bevordering van de doorstroming.

Hoewel hier geen sprake is van aanvullende subsidie bovenop van Rijkswegen beschikbaar gestelde bedragen is het wel een subsidie met volkshuisvestingselementen, en vooral een subsidie met sterk sociaal-ekonomische doelstellingen. Voorzover mij bekend is dit evenwel voor de Kroon geen aanleiding geweest aan dit besluit goedkeuring te onthouden. Spannender wordt het, als de Provincie Gelderland met een soortgelijke regeling komt, zoals de bedoeling is. Deze regeling is rond de zomer van 1984 te verwachten en zal, zoals de plannen nu liggen, op enkele belangrijke punten van de Overijsselse regeling afwijken. In de eerste plaats omdat de expliciete hoofddoelstelling een volkshuisvestingsdoelstelling is: het inlopen van het woningtekort. De bestrijding van de werkloosheid en de aanpak van de gemeentelijke exploitatieproblematiek, spelen een sekundaire rol. In de tweede plaats zal de Gelderse regeling niet gelden in afwachting, maar ondanks de aanwezigheid van de "premie-c-regeling". Houdt ook deze regeling stand, dan lijkt er enige ruimte te zijn ontstaan voor een eigen subsidiebeleid van lagere overheden, ook op het sociaal-ekonomische vlak, ja zelfs op het terrein van de volkshuisvesting.

3.6. Nieuwe ontwikkelingen van bovenaf; decentralisatie

In hoeverre ligt het antwoord op de aan de eind van paragraaf 3.4. gestelde vraag besloten in de implementatie van het al geruime tijd bestaande decentralisatiestreven? Daarvoor moet men te rade bij de nota's inzake decentralisatie van Rijkstaken (Twee Kamer 16 492) en decentralisatie van de volkshuisvesting (Tweede Kamer 16 736). De nota de decentralisatie van

Rijkstaken bepleit een overheveling, op betekenende schaal van specifieke uitkeringen naar algemene uitkeringen, teneinde aldus de gemeentelijke bestedingsvrijheid te vergroten. De nota (standpuntbepaling) decentralisatie volkshuisvesting bouwt daarop voort, maar plaatst op het vlak van de financiering en subsidiëring enkele kanttekeningen:

'Op basis van de eerder genoemde uitgangspunten en randvoorwaarden is vastgesteld dat de gemeente de eerstverantwoordelijke overheidsinstantie is ten aanzien van concrete volkshuisvestingsactiviteiten. Waar het gaat om de concrete toepassing van een huur- en subsidiebeleid is vooral de randvoorwaarde met betrekking tot de Woningwet en met name de huurwetgeving van belang. Het huur- en subsidiebeleid, zoals dat nu ten grondslag aan de Huurprijzenwet woonruimte en de verschillende subsidieregelingen, gaat ervan uit dat de huurprijs gerelateerd is aan de kwaliteit en dat die relatie voor het gehele land in beginsel dezelfde is. Het subsidiesysteem is als pendant daarvan tevens gehouden om uniform te zijn.

In dit verband kan hier ook nog worden genoemd het systeem van de individuele huursubsidie, dat eveneens gebaseerd is op een landelijk en uniform normenstelsel, dat niet door per gemeente sterk verschillende, niet door kwaliteitsverschillen veroorzaakte, huurprijzen kan worden aangetast.'

Daarnaast wordt ernaar gestreefd een aantal subsidies betrekking hebbend op woningverbetering en verbetering van de woonomgeving te bundelen in een stadsvernieuwingsfonds op voet van de komende Wet op de stadsvernieuwing. Vooruitlopend hierop is een Meerjarenplan stadsvernieuwing (MPS) gepresenteerd, dat het decentralisatiestreven, ook op het vlak van de financiering en subsidiëring, verder vorm wil geven. Aan dit laatste lijkt te worden getwijfeld, getuige de VNG-reactie op het MPS (de Ned. Gemeente, 1983, nr. 38):

'De gemeenten rekenen erop dat zij de ontvangen gelden binnen het kader van de stadsvernieuwing vrijelijk kunnen besteden. Deze vrijheid zal in de bestuurspraktijk niet langs achterdeuren mogen worden ongedaan gemaakt (financieel toezicht provincie, vernietigingsrecht Kroon e.d.).'

Voor wat betreft de overige subsidieregelingen zegt de Nota decentralisatie volkshuisvesting dat 'globalisering en delegatie waar mogelijk gewenst is'. De begrotingspost "plankosten voor snelgroeiende gemeenten" werd per 1 januari 1984 overgeheveld naar het Gemeentefonds (zie Decentralisatieplan 1983, Tweede Kamer 16492, nrs. 7 en 8). Delen van de objektsubsidies, voorzover betrekking hebbend op extra voorzieningen ten behoeve van bejaarden, zijn eveneens per 1 januari 1984 naar het gemeentefonds overgebracht. Meer bewegingen in decentrale richting zijn nog niet waarneembaar.

Het antwoord op de in paragraaf 3.4. gestelde vraag is dus nog niet gegeven.

4. BESTUURLIJKE KLASSIFIKATIE

4.1. Klassifikatie volgens COBA

De commissie voor de ontwikkeling van de Beleidsanalyse publiceerde in november 1975 haar studie nr. 74, getiteld "Het instrument subsidie". Getuige de ondertitel betreft het hier een leidraad voor subsidieonderzoek. De studie begint met een definitie van het begrip subsidie. Die luidt:

'Een uitgave van de overheid die rechtstreeks samenhangt met bepaalde activiteiten van de gesubsidieerde en waarmee wordt beoogd de hoeveelheid en de kwaliteit van deze activiteiten te beïnvloeden'.

Opmerkelijk is, meteen al, de strikte koppeling tussen subsidie enerzijds en activiteiten van de gesubsidieerde anderzijds. Natuurlijk komt b.v. de objectsubsidie voor een koopwoning in handen van de eigenaar-bewoner, maar de vraag is of het er nu om gaat 'de hoeveelheid en de kwaliteit' van zijn woonactiviteiten te beïnvloeden of dat het er (vooral ook) om gaat de continuïteit in de bouw en daarmee de werkgelegenheid te bevorderen c.q. te bewaren.

COBA onderscheidt vervolgens een drietal motieven voor subsidieverlening, te weten:

- het merit-good karakter van een bepaald goed of een bepaalde dienst;
- de externe effecten die aan het gebruik van een bepaald goed of dienst verbonden zijn;
- de ontwikkelingseffecten die aan een bepaalde voorziening verbonden kunnen zijn.

Volgens COBA dienen doelstellingen per subsidiemaatregel steeds expliciet te worden geformuleerd en te worden getypeerd aan de hand van deze hoofdmotieven. Reden genoeg dus om ze wat nader te bezien.

Van **merit-goods** is er sprake als de gebruiker volgens de overheid het belang dat een bepaald goed voor hem heeft onderschat. Voor de overheid kan dat reden zijn om, met opzij zetten van het beginsel van de konsumentensoevereiniteit, financieel te interveniëren.

Onder **externe effecten** worden de voor- en nadelen verstaan, samenhangend met een bepaalde voorziening, die aan anderen worden toegebracht zonder dat de huishouding die de voorziening levert hiervan de financiële konsekventies ondervindt. Getuige de toelichting wordt hier sterk gedacht aan de directe omgeving van de gesubsidieerde: het voorkomen of beperken van schade of hinder. (x)

(x) Een soortgelijke betekenis kent ook de Nota Huur- en subsidiebeleid 1974 (13025) aan 'externe effecten' toe (zie p. 16).

Ontwikkelingseffekten zijn door de overheid doelbewust nagestreefde effecten, die gebonden kunnen zijn aan de ontwikkeling of versnelling van bepaalde voorzieningen en die op zich voor de rechtstreeks betrokken huishoudingen onvoldoende aanleiding vormen om deze voorzieningen tot stand te brengen. 'Bij ontwikkelingseffekten', aldus de toelichting, 'gaat het om processen die nog niet op gang gekomen zijn vanwege de onzekerheid en het risico die er voor de producenten aan gebonden zijn. Zodra het beoogde effect tot stand is gekomen, kan men niet meer spreken van een ontwikkelingsproces. Als gevolg hiervan is het subsidie op grond van het ontwikkelingseffect tijdelijk van aard'. Het betreft hier dus een katalysator die de vraag naar bepaalde (nieuwe) goederen of diensten moet aanjagen, totdat de voorziening zijn plaats op de markt heeft gevonden.

Het lijkt zeer wel mogelijk bij ieder subsidiemotief een voorbeeld uit het brede scala van VRO-subsidies te plaatsen.

De Nota Huur- en subsidiebeleid koppelde al in 1974 de objectsubsidies aan het merit-goed karakter van het wonen; bij (warmte-)isolatie zou men aan externe effecten kunnen denken, en het proefproject rationeel energiegebruik zou als ontwikkelingssubsidie kunnen worden aangemerkt. Het blijkt echter moeilijk 'raszuivere' exemplaren te vinden, d.w.z. subsidieregelingen die zonder meer bij één van de genoemde hoofdmotieven kunnen worden geplaatst. Nog moeilijker is het subsidiemaatregelen te vinden die qua doelstelling binnen de omschrijving van de drie hoofdmotieven blijven. Aan het begin van deze paragraaf verwees ik (in verband met de definitie) al naar de premies voor koopwoningen. Ook in dit verband kan deze subsidieregeling worden aangehaald: met de objectsubsidies, de woningverbeteringsubsidies, de subsidies voor stadsontwikkeling, de doorstroomsubsidies en de individuele subsidies, richten deze zich zeker ook op een voortgaande bouwnijverheid. Daarbij komt in toenemende mate bovendien het loon- en prijsbeleid en het inkomensbeleid om de hoek kijken, c.q. de gevolgen van dat beleid. Men komt met een klassifikatie naar COBA-motieven niet uit.

Naast de onderscheiding in subsidiemotieven, en in aansluiting daarop, heeft COBA een aantal subsidievormen onderscheiden, te weten:

- subsidiëring op grond van de exploitatie;
- subsidiëring in de investeringsuitgaven;
- subsidiëring naar rato van eigen inkomsten;
- subsidiëring naar rato van de prestaties van de gesubsidieerde.

Onder subsidiëring op grond van de exploitatie wordt verstaan de subsidiëring op basis van het exploitatietekort, subsidiëring van alle exploitatieuitgaven en subsidiëring van specifieke exploitatieuitgaven. De laatstgenoemde vorm wordt 'niet aanbevolen', de andere twee worden ronduit ontraden.

Subsidiëring in de investeringsuitgaven valt uiteen in subsidiëring à fonds perdu, subsidiëring in de rente en aflossing en subsidiëring in de afschrijving. De eerstgenoemde geniet volgens COBA de voorkeur boven de laatste twee.

Subsidiëring naar rato van de eigen inkomsten omvat de subsidiëring met een positieve korrelatie en subsidiëring met een negatieve korrelatie tussen inkomen en subsidie. Voor de eerstgenoemde vorm wordt gewaarschuwd, de

laatstgenoemde wordt ontraden.

Met subsidiëring naar rato van de prestaties van de gesubsidiëerde wordt onder meer bedoeld op subjektsubsidies.

Dat betekent - in de ogen van COBA - diskwalifikatie van onder meer de navolgende VRO-subsidieregelingen:

- Beschikking geldelijke steun huurwoningen;
- Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor het aankopen en verbeteren van woningen door toegelaten instellingen en gemeenten;
- Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor het verbeteren van woningen van toegelaten instellingen en gemeenten;
- Regeling voor het creëren van woonruimte in bestaande panden d.m.v. eenvoudige aanpassingen;
- Beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten;
- Alle garantieregelingen
- beschikking individuele huursubsidie.

De bezwaren zitten vooral in de subsidiëring van de exploitatie(tekorten) en, bij de huursubsidie, de negatieve korrelatie tussen inkomen en subsidie. Daarentegen zouden de beschikking geldelijke steun eigen woningen en de beschikking geldelijke steun warmte-isolatie bestaande woningen vermoedelijk het hoogst scoren, als prestatie-subsidies met een subjekt-karakter. Hoewel het door COBA gemaakte onderscheid in subsidievormen en vooral de beoordeling daarvan op veronderstelde (in)effectiviteit wat absoluut van karakter is, is het toch een onderscheid dat in gedachten gehouden moet worden. Ik kom er later (Hfdst. 5) op terug.

Voor een overzichtelijke klassifikatie van VRO-subsidies, aan de hand waarvan deze ordelijk beleidstechnisch kunnen worden geanalyseerd, biedt COBA echter onvoldoende houvast; de zeer strikte koppeling tussen subsidie en gesubsidiëerde en de geëiste eenduidige koppeling aan 'het motief' staan hieraan in de weg.

4.2. Klassifikatie volgens Verstegen

Drs. M.G. Verstegen heeft in zijn onvolprezen MVRM-bundel Volkshuisvestingsinstrumenten 1983 ook geworsteld met het probleem van klassifikatie van financiële volkshuisvestingsinstrumenten. Hij maakt een klassifikatie naar **doelgroep** en **doelstelling**, waarbij de instrumenten specifiek gericht op de stadsvernieuwing afzonderlijke vermelding krijgen.

Bij de specifikatie naar doelgroep worden de volgende kategorieën onderscheiden:

- Algemeen gericht;
- Bewoner;
- Eigenaar;
- Eigenaar-bewoner;
- Huurder;
- Verhuurder;
- Sociale verhuurder;
- Partikuliere verhuurder;

- Bijzondere groep;
- Initiatiefnemer.

Onder Algemeen gericht worden verstaan:

1. Hoofdinfrastructuursubsidie voor groeikernen en groeisteden;
2. Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977;
3. Besluit bijdrage rekonstruktie- en saneringsplannen;
4. Geldelijke steun verbetering van de woonomgeving;
5. Bijdrage in de voorbereidingskosten van uitvoeringsplannen stadsvernieuwing;
6. Bijdrage kontaktpersonen bij stadsvernieuwing;
7. Interimregeling voor het parkeren in stedelijke gebieden bij woningbouw in hoge dichtheden;
8. Bijdrage in de plankosten van snelgroeiende gemeenten;
9. Bijdrageregeling geluidwerende maatregelen tegen wegverkeerslawaaï;
10. Subsidie aan instellingen die actief zijn op het gebied van de volkshuisvesting;
11. Puinruimingsregeling.

Met uitzondering van de onder nr. 10 genoemde subsidieregeling betreft het hier steeds geldelijke steun van het Rijk aan de gemeente. De regelingen, genoemde onder de nrs. 2, 3, 4, 5 en 6 zijn specifiek gericht op de stadsvernieuwing.

Onder geldelijke steun, gericht op de bewoner, worden verstaan:

12. Bijdrage in de kosten van tijdelijke huisvesting bij stadsvernieuwing;
13. Beschikking geldelijke steun bewoners bij krotopruijing en woningverbetering 1975.

Beide maatregelen worden door Verstegen aangemerkt als zijnde specifiek gericht op de stadsvernieuwing.

Geldelijke steun gericht op de eigenaar omvat:

14. Lokatiesubsidies;
15. Beschikking geldelijke steun warmte-isolatie bestaande huurwoningen;
16. Beschikking geldelijke steun verbetering partikuliere huurwoningen;
17. Geldelijke steun restauratie woningen met waarde als monument.

De laatste twee worden aangemerkt als stadsvernieuwingssubsidies.

Als steun gericht op de eigenaar-bewoner noemt Verstegen:

18. Beschikking geldelijke steun eigen woningen / beschikking jaarlijkse bijdrage bestaande eigen woningen;
19. Wet, besluit en beschikking bezitsvormingsfonds eigen woningen;
20. Deelneming van het Rijk in garantie van de gemeenten voor de bouw van eigen woningen;
21. Beschikking deelneming van het Rijk in garanties van gemeenten voor de aankoop van bestaande eigen woningen;
22. Beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeenten bij woningverbetering.

Laatstgenoemde wordt aangemerkt als een stadsvernieuwingssubsidie.

Onder geldelijke steun gericht op de huurder worden ondergebracht:

16. Geldelijke steun verbetering partikuliere huurwoningen (zie hiervoor);

23. Individuele huursubsidie (overigens door Verstegen hier niet genoemd);
 24. Huurgewenningsbijdrage;
 25. Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975.
- De nrs. 16 en 24 worden aangemerkt als stadsvernieuwingsgerichte subsidies.
- Nr. 25 wordt ook aangemerkt als - enige - regeling gericht op de **verhuurder** (Sociaal en partikulier).

Als regelingen, gericht op de sociale verhuurder worden genoemd:

22. Beschikking deelneming Rijk in garanties van de gemeente bij woningverbetering;
 26. Beschikking leningen toegelaten instellingen;
 27. Beschikking deelneming Rijk in garanties van de gemeente voor de bouw van woningen door toegelaten instellingen en gemeenten en andere rechtspersonen die geen winst beogen;
 28. Deelneming garantie en subsidie voor de aankoop van woningen door toegelaten instellingen en gemeenten teneinde deze te verbeteren;
 29. Geldelijke steun voor het verbeteren van complexen woningen van toegelaten instellingen en gemeenten.
- Nrs. 22, 28 en 29 worden aangemerkt als stadsvernieuwingsgericht.

Als subsidies voor bijzondere groepen worden genoemd:

30. Beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing;
31. Beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten;
32. BGSH; verfijning voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens;
33. Bijdrage in de kosten van sturgroepen huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens;
34. Besluit werk en kosten woonwagencentra;
35. Beschikking tijdelijke rijksbijdrageregeling standplaatsen buiten een openbaar centrum voor woonwagens;
36. Tijdelijke voorzieningen woonwagenstandplaatsen;
37. Beschikking geldelijke steun woonwagens;
38. Beschikking geldelijke steun ten behoeve van het bekostigen van de bewoning van een woonwagen;
39. Projekt grote woningen voor etnische minderheden;
40. Toeslag voorbereidingskosten stadsvernieuwing ten behoeve van anderstaligen;
41. Beschikking proefprojecten rationeel energiegebruik in de gebouwde omgeving.

Subsidies gericht op de initiatiefnemer noemt Verstegen niet.

Naast de hierboven geschetste indeling naar doelgroep deelt Verstegen de subsidieregelingen in naar doelstelling. Hij hanteert daarbij de subdoelstellingen genoemd in de (later goeddeels ingetrokken) regeringsbeslissing inzake het Struktuurschema Volkshuisvesting (Tweede Kamer 14 435, nr. 7). Onder subdoelstelling 2.1.1. 'bevorderen dat op de juiste tijd voldoende woningen beschikbaar zijn' noemt hij de hierboven genoemde regelingen 2, 3, 5, 14, 26, 27, 28 en 37.

'Het bevorderen van de juiste plaatskeuze van woningen' is het doel van de regelingen 1, 3, 7, 14, 34 35 en 36.

'Het bevorderen van de verscheidenheid in het aanbod van woonvoorzieningen en woonmilieus' is het doel van regeling 20.

'Bevorderen dat bestaande woonvoorzieningen tenminste voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen' wordt beoogd met de regelingen 2, 4, 5, 13, 15, 16, 17, 22, 28 en 29.

'Bevorderen dat nieuwe woonvoorzieningen voldoen aan eigentijdse eisen' is de bedoeling van de regelingen 18, 20, 25, 37 en 41.

'Bevorderen dat woonvoorzieningen tot stand worden gebracht tegen zo laag mogelijk kosten' wordt beoogd met de regelingen 3, 16, 17, 25, 29, 31 en 32.

'Bevorderen dat bouwprogramma's en plannen op het gebied van de volkshuisvesting op nationaal, regionaal en lokaal niveau worden afgestemd op de onderling verschillende woonbehoeften van alle groepen inwoners' is het streven van de regelingen 20 en 31.

'Het bevorderen van een billijke toewijzing van woonruimte' is het oogmerk van de regelingen 6 en 12.

'Het bevorderen van een voldoende verband tussen huurprijs en de kwaliteit van woonvoorzieningen' moet het resultaat zijn van de regelingen 16 en 25.

'Bevorderen dat woonvoorzieningen worden aangeboden tegen aanvaardbare prijzen' wordt beoogd met de regelingen 1, 25, 29 en 32.

'Bevorderen dat de vraag naar een woonvoorziening die meer in overeenstemming is met de behoeften en het inkomen, wordt geactiveerd' wil men bereiken met de regelingen 1, 8, 19, 20, 21, 30, 31, 32, 33 en 37.

'Het bevorderen van de betaalbaarheid voor lagere inkomensgroepen', ten slotte, wordt nagestreefd met de regelingen 18, 19, 23, 24, 37 en 38.

Het 'bevorderen van initiatief en participatie van bewonersgroepen met betrekking tot planvoorbereiding en beheer van woonvoorzieningen' heeft, evenals 'het bevorderen van doorzichtigheid van en evenwichtige verhoudingen op de woningbouw-, huur- en verkoopmarkt', getuige Verstegen, geen uitwerking gevonden in subsidieregelingen.

Voor de bijdragen in de plankosten van snelgroeiende gemeenten heeft Verstegen geen passende subdoelstelling kunnen vinden, zodat hierbij op de hoofddoelstelling 'Het bevorderen van een optimale woonsituatie voor alle inwoners' wordt teruggevallen.

Zowel bij de klassifikatie naar doelgroep als bij de klassifikatie naar doelstelling zijn wel enige wat kanttekeningen te maken. Bij de klassifikatie naar doelgroep valt op, dat de indeling soms arbitrair is; zo worden de garantieregelingen ondergebracht bij doelgroepen aan vraag- resp. aanbodzijde, terwijl zij in feite geldelijke steun aan een gemeente impliceren. Voorts vinden we sommige regelingen bij meerdere doelgroepen terug, wat al het vermoeden rechtvaardigt dat de gerichtheid op (een) bepaalde doelgroep(en) slechts van bijkomend belang is. Daarnaast dient te worden bedacht dat de subsidie-ontvanger niet automatisch geïdentificeerd moet worden met een eventuele doelgroep: door subsidiëring van woningaanbieders kan men zeer wel de woningvragers terwille zijn, en omgekeerd; door de gemeente met deelneming in de garantie terwille te zijn, richt het Rijk zich indirect nadrukkelijk op eigen-woningbezitters, sociale verhuurders, woningverbeteraars etc. Verder valt in deze klassifikatie de vage doelgroep 'algemeen' op, evenals de door het systeem heenlopende afzonderlijke aan-

duiding 'specifiek gericht op de stadsvernieuwing'.

Ook de aanduiding naar doelstelling bevredigt niet, met name omdat ook hier alleen weer naar 'zuivere' volkshuisvestingsdoeleinden wordt gekeken die vervolgens - ex post - als motief onder de soms reeds lang bestaande regelingen worden geschoven. Een en ander levert een klassificatie op die voor een zinvolle vergelijkende analyse van de subsidieregelingen niet goed bruikbaar is.

4.3. Proeve van een alternatieve klassifikatie

Bij het zoeken naar een alternatieve, voor de hier beoogde doelstellingen nadere analyse bruikbaarere klassifikatie, wil ik me niet laten leiden door de typologieën van COBA 1976 en ook niet door de doelgroepen en doelstellingen van Verstegen.

In paragraaf 3.1. kwam ik al, aan de hand van de begrotingen, tot een bepaalde indeling. Voor het gestelde doel is ook deze indeling echter onvoldoende bruikbaar, omdat ook hier de klassifikatie uitkomt op een indeling waarbij door elkaar heen subsidievorm, subsidietype, doelgroep en beleidsveld een rol spelen.

In het nu volgende wil ik - zo dicht mogelijk bij de gangbare praktijk blijvend - uitgaan van een klassifikatie naar beleidsvelden, waarop de regelingen worden aangetroffen. Daarbij beperk ik mij tot de direkt op het bouwen en wonen gerichte subsidies van, uitsluitend MVRM, met uitzondering van de steunmaatregelen ten behoeve van woonwagenvestiging. Ik onderscheid de volgende:

- Nieuwbouw huurwoningen
- Nieuwbouw koopwoningen
- Woningverbetering
- Stadsontwikkeling en stadsrekonstruktie
- Niet-inkomensgebonden subjektsubsidies
- Inkomensgebonden subjektsubsidies

Hoewel blijken zal, dat bepaalde subsidieregelingen zich op meerdere beleidsvelden bewegen, kunnen toch de talrijke subsidieregelingen gegroepeerd worden tot een aantal subsidiefamilies, elk werkzaam op een eigen beleidsveld. Binnen elk beleidsveld kan vervolgens een analyse plaatsvinden van achterliggende doelstellingen, gebruikte methodiek, toegepaste begrippen, subsidievormen en subsidie-ontvangers. Vervolgens kunnen de families naast elkaar geplaatst worden en - waar mogelijk en zinnig - vergeleken.

5. INHOUDELIJKE ANALYSE

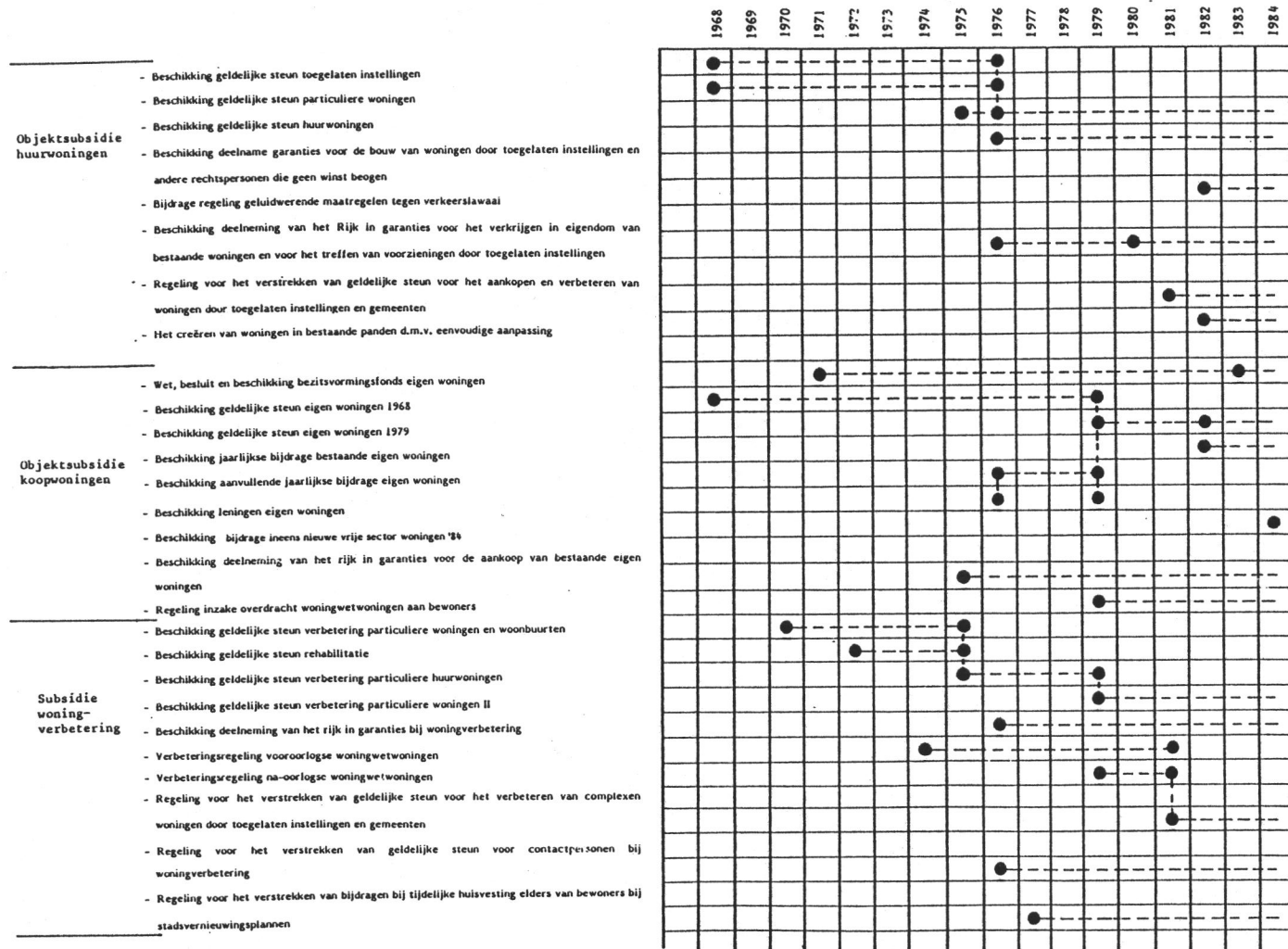
5.1. Oorsprong subsidieregelingen

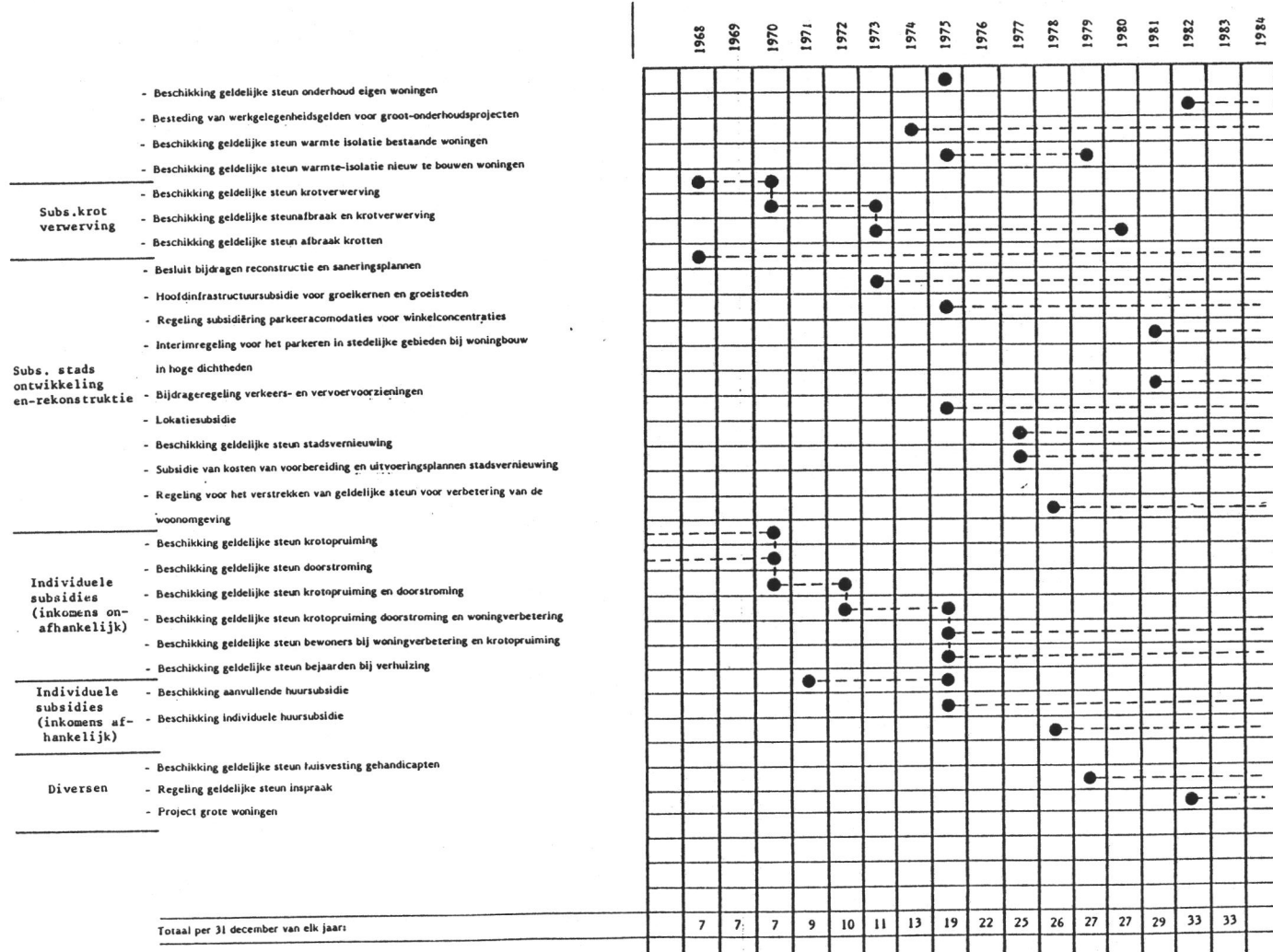
Vooraleer over te gaan tot bespreking van de hiervoor genoemde beleidsvelden of subsidiefamilies, lijkt het nuttig een overzicht te geven van de samenstelling van de families, alsmede een kort overzicht van hun genealogische oorsprong. Voor de duidelijkheid is e.e.a. in schema gezet.

Chronologisch overzicht bouw- en woonsubsidies MVRM (1968 - heden) (1) (2)

(1) Bronnen:-diverse bestaande (verouderde) schema's.
-Volkshuisvestingsinstrumenten 1983.
-Praktijkboek Onroerend Goed, VII B, Kluwer Deventer (losbladig).
-Begrotingen VRO(M).

(2) Men realiseer zich a) dat sommige beschikkingen meerdere subsidieregelingen bevatten en b) dat alleen die regelingen zijn bekeken die direkt met bouwen en wonen in verband staan. Dit verklaart het verschil in aantal met de in par. 4.2. genoemde subsidieregelingen.





5.2. Nieuwbouw en verwerving huurwoningen

Tot deze familie behoren, op dit moment, de volgende regelingen:

- de beschikking geldelijke steun huurwoningen;
- de beschikking deelname garanties voor de bouw van woningen door toegelaten instellingen en andere rechtspersonen die geen winst beogen.

De BGSB noemt zelf geen doelstellingen maar verwijst naar de artt. 16 lid 2, 19, 26, 27 lid 1, 39, 40 en 41 van het Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting (BGSB). Uit de artt. 16, 26, 27 en 39 kunnen de doelstellingen worden afgelezen. Art. 16 BGSB verwijst naar art. 60 lid 2 onder e van de WW: tegemoetkoming in de kosten in het belang van de volkshuisvesting te maken door toegelaten instellingen, verband houdende met de **exploitatie van woningen** en bijbehorende gebouwen en werken. Artikel 26 (nu 24) breidt de regeling uit over woongebouwen e.a. Artikel 27 (nu 25) breidt de regeling uit over gemeenten die rechtstreeks voorzieningen in het belang van de volkshuisvesting treffen. Voor een uitvoerige bespreking van de BGSB, zie working paper 16, Objektsubsidiëring, van H. Priemus.

Artikel 39, tenslotte, bevat de mogelijkheid subsidie te verstrekken aan meerderjarige personen of rechtspersonen **ter bevordering van de bouw** van te verhuren woningen en woongebouwen aan meerderjarige personen.

Hoe verschillend de doelstellingen bij korporaties en gemeenten enerzijds (exploitatie) en partikulieren anderzijds (nieuwbouw) ook lijken, in beide gevallen gaat het om de exploitatie van nieuwbouw-huurwoningen. Alleen bestaan in de woningwetsector voor de realisatie van de woningen nog andere financiële steunmaatregelen zoals de woningwetlening en, voor de hele non profit-sector, de garantielening die hierna aan de orde komt. Verder kan er een verschil gezien worden in de omstandigheid dat de woningwet-exploitatie in het belang van de volkshuisvesting moet zijn, een eis die aan de partikuliere (huur)woningbouwer niet, althans niet expliciet wordt gesteld. En tenslotte valt natuurlijk in de partikuliere sector de eis van meerderjarigheid van de toekomstige huurders op. Uit de toelichting (MG 75-26) blijkt iets van een antwoord op de vraag waarom de overheid de exploitatie subsidiëert, de achterliggende doelstelling dus:

'Voorop staat de huur, die bij bepaalde stichtingskosten van de woning voor de huurder aanvaardbaar geacht wordt. De subsidie, die de exploitant nodig heeft om het verschil tussen deze huur en de kostprijsuur te overbruggen fungeert in de regeling als sluitpost.'

De beschikking deelneming garanties voor de bouw van woningen door toegelaten instellingen en andere rechtspersonen die geen winst beogen is gebaseerd op de artt. 16 lid 4 en 34 BGSB (nu art. 32). Art. 16 BGSB slaat terug op de woningwetbouw en de woningwetlening en impliceert dus weer het belang van de volkshuisvesting. Art. 34 (oud) slaat terug op de gepremieerde huurwoningsector van art. 64 WW en dus op 'de bevordering van de bouw van te verhuren woningen en woongebouwen'. De deelneming geldt alleen als tevens de steun is gegeven op voet van de BGSB (deelneming in de vrije sector is daarmee uitgesloten); zij belooft 100% van het door de gemeente i.v.m. de verstrekte garantie geleden verlies. Geen van beide regelingen is expliciet inzake de achterliggende beoogde doelstellingen.

De beide nieuwbouwhuursubsidieregelingen richten zich op dezelfde doelgroepen en bevinden zich op hetzelfde werkterrein: stimuleren van nieuwbouw van huurwoningen, door verlaging van de stichtingskosten. Daarbij worden - in COBA-termen - twee methoden gebruikt: de (gewraakte) subsidiëring op basis van het exploitatietekort en de versluierde subsidie van de garantieregeling, beide gericht op de aanbodzijde van de markt (door COBA ontraden).

Sinds 1 januari vigeert bovendien, voor huur (en koop-)woningen in de vrije sektor de beschikking bijdrage ineens nieuwe vrije sektorwoningen (zie hierna par. 5.3.).

Voor de voorziening in de huurwoningbehoefte middels verwerving van bestaande panden staan de volgende regelingen:

- regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor het aankopen en verbeteren van woningen door toegelaten instellingen en gemeenten;
- beschikking deelneming van het Rijk in garanties voor het verkrijgen in eigendom van bestaande woningen en voor het treffen van voorzieningen door toegelaten instellingen;
- regeling voor het creëren van woningen in bestaande panden door middel van eenvoudige aanpassing.

Al deze regelingen richten zich op de doelgroepen toegelaten instellingen en gemeenten. Partikuliere verhuurders vallen hier dus buiten. De eerste twee hebben betrekking op de aankoop van bestaande **woningen**; de laatste op de aankoop van bestaande **panden**.

De eerstgenoemde regeling vormt een onderdeel van de cirkulaire inzake geldelijke steun uit 's Rijks kas op voet van de Woningwet voor het verbeteren van complexen woningen van toegelaten instellingen en gemeenten. Doel is de verbetering van complexen woningen die in het belang van de volkshuisvesting zijn tot stand gebracht of verkregen. De regeling, voorzover betrekking hebbend op subsidiëring van de verwerving, vindt zijn grondslag in art. 60, lid 2 onder c en lid 3, onder d, iuncto art. 68 WW. Het gaat om een vaste bijdrage van f 560,- die komt bovenop de verbeteringsubsidie. Het gaat om een vaste bijdrage in het exploitatietekort, maar men zou het ook een investeringssubsidie kunnen noemen. In ieder geval is er een negatieve korrelatie (COBA) met het 'inkomen' van de verhuurder: samen met de verbeteringsubsidie wordt het totale bedrag op de voor woningwetwoningen gebruikelijke wijze afgebroken in het kader van de trendmatige huurverhoging.

Opmerkelijk is dat deze gehele regeling de vorm heeft van een cirkulaire. Ook de deelnemingsbeschikking (100%) is gebaseerd op de WW (art. 60 lid 3b). De regeling voor het creëren van woonruimte in bestaande panden is niet gebaseerd op de WW; voor het verwerven van gebouwen (niet behorende bij te verwerven woningen) biedt deze wet geen ruimte.

5.3. Nieuwbouw en verwerving koopwoningen

Onder het kopje nieuwbouw en verwerving koopwoningen vigeren de navolgende regelingen:

- beschikking geldelijke steun eigen woningen 1979;
- beschikking jaarlijkse bijdrage bestaande eigen woningen;

- beschikking bijdrage ineens nieuwe vrije-sektorwoningen;
- beschikking deelneming van het rijk in garanties van de gemeente voor de aankoop van bestaande eigen woningen;
- regeling inzake overdracht woningwetwoningen aan bewoners;

De eerstgenoemde beschikking is, via art. 35 BGSV, gebaseerd op artikel 63 WW. Geen van deze regelingen en bepalingen noemt echter een met de steunverlening beoogd doel. De MvT bij de WW 1962 (Tweede Kamer 1955-1956, 4234, nr. 2, p. 17): "Gezien het grote algemene belang, dat naar het oordeel van de ondergetekenden aan het eigen-woningbezit moet worden toegekend, mag een desbetreffende bepaling in het onderhavige ontwerp niet ontbreken."

Getuige de toelichting bij de beschikking (MG 79-15) wil de beschikking het eigen-woningbezit 'in het bijzonder voor de laagste inkomensgroepen' bevorderen. In de hiergenoemde beschikking zijn de oude beschikking geldelijke steun eigen woningen en de subsidieregeling voor beschut eigen woningbezit samengebracht en verwerkt. Voorts kan de oude isolatiesubsidie voor nieuwbouwwoningen geacht worden hierin opgenomen te zijn; en verder is in deze beschikking tevens de deelneming in de gemeentegarantie meegenomen. Deze deelneming beperkt zich niet tot gesubsidieerde nieuwbouw, maar strekt zich uit over alle nieuwbouw koopwoningen tot f 275.000 (f 250.000). Meerderjarigheid van de begunstigde is ook hier voorwaarde.

Als middelen van steunverlening zijn er de jaarlijkse bijdrage en de, al genoemde, deelneming in de gemeentegarantie voor 50%.

De jaarlijkse bijdrage belooft f 5.500 bij premie-A-woningen en is daar gekoppeld aan het (evt. dubbele) inkomen; sinds 1 januari is die jaarlijkse bijdrage vast. Zij loopt, totdat een totaalbedrag is uitgekeerd van f 48.000,-, f 42.000,- of f 36.000,- bij inkomens, respectievelijk, tot f 32.000,- per jaar, tussen f 32.000,- en f 37.500,- en f 42.500,-. Trapsgewijs inkomensafhankelijk dus. Bij premie-B-woningen ligt de jaarlijkse bijdrage op f 5.000,-; afhankelijk van de stichtingskosten wordt deze bijdrage gedurende 2 tot 5 jaar uitgekeerd. Het betreft hier (afgezien van de garantieregeling) een subsidiëring in de investeringsuitgaven (door COBA als verschijnsel redelijk positief beoordeeld), of - zo men wil - de exploitatieuitgaven (door COBA ontraden). In ieder geval is het een regeling gericht op de vraagzijde van de markt, met, in de premie-A-sektor een negatieve korrelatie tussen inkomen en subsidie en, in de B-sektor, een negatieve korrelatie tussen bouwkosten en subsidie.

Los van de bovenstaande regeling vigeert sinds 1982 de beschikking jaarlijkse bijdrage bestaande eigen woningen. Deze bijdrage wordt alleen verstrekt aan de rechtsoptvolger van de eigenaar die o.g.v. de beschikking geldelijke steun eigen woningen subsidie ontving. Wordt ook deze opvolgende gesubsidieerde eigenaar opgevolgd door een nieuwe eigenaar, dan heeft ook laatstgenoemde recht op subsidie. Uit de buitengewoon kryptische omschrijving blijkt, dat het handelt om een inkomensonafhankelijke bijdrage van maximaal f 5000,- na één vol jaar bewoning. Jaarlijks daalt de bijdrage met f 500,-; hier wordt dus nog het systeem van de eigen-woningsubsidie van vóór 1-1.'84 gevolgd. Ook hier geldt een inkomensgrens van f 70.000. Bij verkoop binnen één jaar na eerste bewoning treedt de nieuwe eigenaar

qua subsidiëring volledig in de plaats van diens rechtsvoorganger. Doel van de regeling is, getuige de toelichting, het tegengaan van sociale problemen die zich kunnen voordoen als de eigenaar-bewoner zijn woning noodzakelijkerwijs moet verkopen. Zou de maatregel structureel blijken, dan ontvalt de grond aan de regeling in een aparte beschikking. De maatregel is niet gebaseerd op BGSV en WW. Dat kan ook niet, omdat artikel 63 WW zijn bemoeienissen beperkt tot het verkrijgen in eigendom van een door begunstigde te bewonen nieuwe woning. Hier moet dus noodzakelijkerwijs buiten de WW om gereguleerd worden. Dat is in ieder geval gebeurd in de vorm van een beschikking.

Sinds 1984 bestaat het nieuwe verschijnsel van subsidiëring buiten de gesubsidieerde sektor: de beschikking bijdrage ineens nieuwe vrije sektor-woningen. Doel van deze bijdrage is stimulering van de vrije sektor bouw, mede gezien tegen de achtergrond van budgettaire problemen rond de traditionele nieuwbouwsubsidiëring. De regeling maakt nog geen structurele indruk.

De systematiek wijkt van de hiervoor besprokene af: het gaat om eenmalige vaste bijdrage van f 6.500, ongeacht inkomen, (er is hier ook geen inkomensgrens !), voor een beperkt aantal vrije sektor-woningen met een maximale stichtingskostengrens op het niveau van de premie-B-woning. De eis van meerderjarigheid wordt hier niet gesteld. Daarbij wordt aan woningen die het maximale prijsniveau van de premie-A-woning niet te boven gaan, voorrang verleend.

Het betreft dus een subsidiëring in de investeringsuitgaven à fonds perdu. De berekening van de bouwkosten, alsmede de aanvraagprocedure vertoont sterke gelijkenis met die van de beschikking geldelijke steun eigen woningen.

De beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente voor de aankoop van bestaande eigen woningen dateert van 1975. Voornaamste doelstellingen zijn, volgens de toelichting, de bevordering van het eigenwoningbezit en betere mogelijkheden tot doorstroming. Waar het hier weer gaat om bestaande woningen, moet ook deze regeling weer buiten het WW kader vallen. Met de garantieregeling voor eigen nieuwbouwwoningen heeft deze regeling het percentage gemeen van rijksdeelname in het gemeentelijke verlies: 50%. De hoogte van de te garanderen lening mag hier echter de f 200.000,- niet te boven gaan, terwijl bij nieuwbouw de grens op f 275.000,- (f 250.000,-) is gesteld. 'Eigen geld' is niet vereist. De lening mag ook betrekking hebben op financiering van verbetering na aankoop. De garantieregeling kan samengaan met subsidies voor woningverbetering. Combinatie met de garantieregeling voor woningverbetering (zie par. 5.4.) lijkt mij echter vreemd. Hier zal gekozen moeten worden, waarbij, op het eerste gezicht, de keus voor de gewone verbeteringsgarantieregeling voor de hand ligt, waar die een 100% rijksdeelname belooft.

De regeling inzake de overdracht van woningwetwoningen aan bewoners is verwant aan de premie-koop-A-regeling, maar is toch weer anders. De konstante waarde van de te ontvangen jaarlijkse bijdragen wordt, als bedrag ineens, in mindering gebracht op de aanschafprijs (= taxatiewaarde). De

bijdrage is ook hier niet glijdend, maar schoksgewijs inkomensafhankelijk, echter met hele andere schokken dan bij de premie-A-regeling: t/m f 22.000 inkomen: f 16.500 subsidie; tussen f 22.001 en f 30.250 een subsidie van f 11.500 en bij inkomens boven f 30.251 is de subsidie f 6.500. Boven f 38.500 inkomen wordt geen subsidie verschaft. Omtrent de bepaling van het inkomen zie men working paper 4, p. 31-32 (Stct. 76/94; BR 1974, 497; Stct. 74, 242). Doel van de regeling is niet duidelijk, althans niet expliciet.

Naast de hierbedoelde subsidiemogelijkheid voor bestaande woningen - buiten het Woningwettelijke kader dus ! - staat de mogelijkheid van rijksbijdrage in de gemeentegarantie. Het karakter van eenmalige gekapitaliseerde bijdrage sluit voortgaande subsidiëring van een opvolgende eigenaar uit. De subsidiemaatregel is te kenschetsen als een bijdrage in de investeringskosten à fonds perdu, een door COBA met gevoelens van sympathie beschreven subsidievorm.

5.4. Woningverbetering

Onder de noemer van de woningverbetering bespreek ik de volgende klusters:

- partikulieren (eigenaar-bewoners/eigenaar-verhuurders);
- sociale sektor.

De eerste kluster omvat de volgende regelingen:

- beschikking geldelijke steun verbetering partikuliere woningen;
- beschikking deelneming van het Rijk in garanties bij woningverbetering;
- beschikking geldelijke steun warmte-isolatie bestaande woningen.

De eerstgenoemde regeling, alsmede de tweede, berusten, via art. 33 BGSV op art. 64 WW, lid 2 onder b. van de WW: geldelijke steun van de gemeente aan anderen dan toegelaten instellingen ten behoeve van voorzieningen aan bestaande woningen. De eerste somt de verschillende soorten voorzieningen op die voor geldelijke steun in aanmerking komen:

- a. verbetering van de indeling of het woongerief
- b. opheffing van bouwtechnische gebreken
- c. splitsing van woningen
- d. samenvoeging van woningen
- e. verbouwing van een gebouw tot een of meer woningen
- f. voorzieningen aan een gebouw
- g. voorzieningen aan bijzondere woongebouwen.

Op de punten e. en f. treedt de regeling eigenlijk buiten de kaders van de WW, waar die slechts ruimte biedt voor voorzieningen aan woningen, terwijl in e. nog geen sprake is van woningen en de steun, bedoeld in f. zich richt op gebouwen die ook in de toekomst geen woning zullen zijn. De tweede regeling, die overigens niet zonder de eerstgenoemde kan worden toegepast (dus waarom niet geïntegreerd ?), verschilt qua doelstelling in zoverre met

de eerstgenoemde, dat de subdoelstelling 'voorzieningen aan bijzondere woongebouwen' ontbreekt; voorzover een woongebouw eigendom is van een gemeente of toegelaten instelling is dat geen probleem (zie hierna de regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor het verbeteren van complexen woningen door toegelaten instellingen en gemeenten). Ten aanzien van andere niet-winstbeogende eigenaren van bijzondere gebouwen lijkt echter een hiaat te bestaan. Een ander hiaat blijkt uit vergelijking van de eerstgenoemde regeling met de beschikking warmte-isolatie bestaande woningen: spouwmuurvulling en dubbele beglazing blijven buiten beschouwing bij het bepalen van geldelijke steun op voet van de eerstgenoemde regeling. Daarbij wordt verwezen naar de beschikking geldelijke steun warmte-isolatie bestaande woningen. Sinds laatstgenoemde beschikking echter alleen nog geldt voor eigenaar-verhuurders, staan de eigenaar-bewoners in de kou (behoudens fiskale aftrekmogelijkheden). Het oorspronkelijke doel van de laatstgenoemde beschikking is beperking van het energiegebruik en beteugeling van de stookkostenstijging (MG 74-19); in 1979 (MG 76-31) komt daar even de werkgelegenheid bij, maar tot 1982 is de energiebesparing de enige uitgesproken doelstelling. Sinds 1982 (MG 82-05) gaat het echter om volkshuisvesting, energiebesparing en werkgelegenheid. Budgettaire problemen hebben geleid tot 'kontingentering' van de isolatiesubsidie en beperking tot huurwoningen. Het werkgelegenheidsaspect is daaraan niet vreemd. De isolatie-subsidie is, ondanks de recente toevoeging van de doelstelling volkshuisvesting, geen subsidieregeling die zijn grondslag vindt in de WW, hoewel die wet daarvoor wel ruimte biedt.

De toegelaten instelling kan wél van Rijkswegen ondersteunde gemeentegarantie voor warmte-isolatie ontvangen op voet van de WW. Men zie hierna de beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente voor het verkrijgen in eigendom van bestaande woningen en voor het treffen van voorzieningen door toegelaten instellingen. Voorwaarde is dan een bijdrage van de 'buitenwoningwettelijke' beschikking warmte-isolatie. Een ingewikkelde konstruktie! Op dit punt ontbreekt echter een garantiebeschikking ten behoeve van eigenaar-bewoner en de eigenaar-verhuurder in de partikuliere sektor.

De toegepaste subsidie-methode is, in COBA-termen gesproken, zowel bij de verbeteringssubsidie (klusjesregeling) als bij de isolatie-subsidie, de investeringssubsidie à fonds perdu; deze vorm is door COBA aanbevolen bij het nastreven van ontwikkelingseffekten. Daarop valt dus weinig aan te merken.

Onder de rubriek "sociale sektor" zijn de volgende regelingen van belang:

1. Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor het verbeteren van complexen woningen door toegelaten instellingen en gemeenten;
2. Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor het aankopen en verbeteren van woningen door toegelaten instellingen en gemeenten;
3. Beschikking deelneming van het Rijk in garanties voor het verkrijgen in eigendom van bestaande woningen en voor het treffen van voorzieningen door toegelaten instellingen;
4. Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor kontaktpersonen bij woningverbetering;

5. Besteding van werkgelegenheidsgelden voor groot-onderhoudsprojecten.
6. Regeling voor het verstrekken van bijdragen bij tijdelijke huisvesting elders van bewoners bij stadsvernieuwingsplannen.

Eerst bespreek ik de eerste drie regelingen (de nrs. 2 en 3 kwamen, voor het verwervingsaspect, hiervoor al aan de orde). Basis voor de geldelijke verbeteringssteun in de sociale sektor wordt natuurlijk gevormd, door de eerstgenoemde regeling. Deze heeft - om niet te achterhalen redenen - het karakter van een cirkulaire. Niettemin is de regeling gestoeld op de WW (art. 60, lid 2, onder d) iuncto het BGSV (art. 16, lid 2). Steun wordt in het vooruitzicht gesteld voor de volgende verbeteringen:

- a. verbetering van indeling en woongerief;
- b. uitvoering buitengewoon onderhoud;
- c. splitsing en samenvoeging;
- d. aanbrengen c.v. met warmte-isolatie.

Voor deze doeleinden kunnen woningwetleningen worden verstrekt tot een hoogte van maximaal de verbeteringskosten. Resteert na verbetering, ondanks huurverhoging, een exploitatietekort, dan kan door het Rijk een exploitatiesubsidie worden toegekend. Deze subsidie belooft 50% (vooroorlogse woningen) of 100% (na-oorlogse woningen) van het verschil tussen de annuïteit van de lening, verminderd met de huurverhoging, en het batig exploitatiesaldo. Resteren vervolgens nog jaarlijkse lasten die niet uit de risikoreserve kunnen worden opgebracht, dan kan nog (tijdelijk) een renteloze lening worden verstrekt. Voorts kan het Rijk deelnemen in de garantie (100%) leningen die op de particuliere kapitaalmarkt zijn aangetrokken. Een aantal punten valt, in vergelijking met de beschikking verbetering particuliere woningen, meteen al op:

Geldelijke steun voor de uitvoering van buitengewoon onderhoud treft men in de particuliere sektor niet aan; geldelijke steun voor de aanleg van c.v., gekombineerd met isolatiemaatregelen komt men in de particuliere verbeteringsregeling ook niet tegen. Verwezen zij hier naar de beschikking warmte-isolatie die, in de particuliere sektor enige hiaten bleek te vertonen. Hier is het verband met die isolatie-beschikking veel positiever: de kosten van het aanbrengen van warmte-isolatie worden, verminderd met de bijdrage op voet van de isolatiesubsidie, in de lening opgenomen.

Is sprake van aankoop, gevolgd door verbetering dan geldt de tweede genoemde regeling, die eveneens het karakter van een cirkulaire draagt. Ook hier betreft het activiteiten van toegelaten instellingen en gemeenten die onder de WW vallen. Deze activiteiten worden gesteund door jaarlijkse bijdragen en deelneming van het Rijk in gemeentegarantie. Laatstgenoemde maatregel is echter weer afzonderlijk geregeld; en heeft bovendien wèl weer de vorm van een beschikking (de beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente voor het verkrijgen in eigendom van bestaande woningen en voor het treffen van voorzieningen door toegelaten instellingen en gemeenten).

Waar het aankoopelement van deze regelingen hiervoor al werd besproken (par. 5.2.), beperk ik me hier tot het verbeteringselement. De maatregel van de hier bedoelde cirkulaire annex beschikking strekt zich uit over de volgende verbeteringen (zie artikel 1 van de beschikking).

- a.verbetering van indeling en woongerief;
- b.splitsing en samenvoeging;
- c.voorzeningen aan een gebouw, niet zijnde een woning.

Artikel 2 lid 3 duidt erop, dat onder verbetering ook warmte-isolatie is te verstaan. Getuige de toelichting (MG 76-49) bestaat er geen bezwaar tegen buitengewoon onderhoud in de subsidieaanvraag te betrekken. Al met al is hier dus sprake van dezelfde typen verbetering als de 'gewone' verbeteringssubsidie in de sociale sektor. De gemeentegarantie, hoezeer afzonderlijk geregeld, is ook hier weer gekoppeld aan de geldelijke steun uit 's Rijks kas; geldelijke steun wordt verstrekt voor aankoop of verbetering (zie circulaire) of voor warmte-isolatie (zie de isolatiebeschikking). De bijdrage voor de verbetering van aangekochte woningen verschilt op een aantal punten van de gewone verbeteringssubsidie voor toegelaten instellingen die hiervoor aan de orde kwam. Weliswaar wordt ook hier de jaarlijkse bijdrage bepaald door de annuïteit van de verbeteringskosten te verminderen met de opbrengst van de huurverhoging, maar

- van de mogelijkheid van een rijkslening voor de verbeteringskosten wordt hier niet gerept (de WW sluit dit niet uit);
- van beperking van de bijdrage tot 50% van het exploitatietekort bij vooroorlogse woningen wordt hier niet gesproken;
- een mogelijkheid voor een extra (tijdelijke) renteloze lening is hier niet aanwezig.

Procedureel lijken de 'gewone' verbeteringsregeling en de aankoop + verbeterings-regeling bij toegelaten instellingen en gemeenten sterk op elkaar. Beide verbeteringssubsidies behoren tot de door COBA 'ontraden' categorie van subsidiëring van de exploitatieuitgaven.

De regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor kontaktpersonen bij woningverbetering is een opmerkelijke. Naast de subsidies die er al zijn voor voorlichting, f 100 per te verbeteren woning, voorbereidingskosten bij sloop en vervangende nieuwbouw (1 x extra de norm voor beheers- en administratiekosten per woning), naast de gesubsidieerde hulpregeling via het opbouwwerk is aanleiding gevonden voor een subsidie van f 500 per woning "ter verbetering van individuele hulp en voorlichting bij allerlei praktische problemen welke zich voordoen bij de uitvoering van het plan tot verbetering van de woningen dan wel tot vervangende nieuwbouw." Genoemde praktische hulp mag, bij uitsluiting van ieder ander, alleen worden verleend door werknemers van NWR of NCIV. De steun beperkt zich niet tot gevallen van gesubsidieerde woningverbetering of vervangende nieuwbouw, al zal daarvan natuurlijk veelal sprake zijn.

De regeling is vanzelfsprekend niet gebaseerd op de WW; die voorziet niet in geldelijke steun aan hulpverlenende personen. In feite is hier sprake van een subsidiëring van NWR en NCIV (naast de in de begroting opgenomen post voor organisaties werkzaam op het gebied van de volkshuisvesting). Als we deze regeling - met COBA - aanduiden als subsidiëring van investeringsuitgaven, dan lijkt het in ieder geval een nogal oneigenlijk species van dat genus.

De regeling besteding van werkgelegenheidsgelden voor groot-onderhoudsprojecten is de laatste in het rijtje van verbeteringsregelingen, specifiek voor korporaties en gemeenten. Het doel is hier duidelijk de bevordering van de werkgelegenheid. Onder groot onderhoud is te verstaan: buitengewoon onderhoud dat niet bekostigd wordt uit de onderhoudsreserve (men zie de 'gewone' verbeteringsbeschikking voor toegelaten instellingen en gemeenten, hiervoor), alsmede het opheffen van bouwtechnische gebreken (zie de regeling voor partikuliere woningverbetering, hiervoor). Het Rijk draagt 50% bij in de goedgekeurde verbeteringskosten, mits het gaat om arbeidsintensieve projecten (waarvan de woningen als regel minstens 25 jaar oud moeten zijn) die buiten de normale onderhoudsplanning vallen. De regeling kan daarom vermoedelijk niet samengaan met de andere verbeteringsregelingen voor toegelaten instellingen en gemeenten. Wel is combinatie met de garantieregelingen voor (aankoop plus) verbetering van korporatiewoningen mogelijk. En ook de inschakeling van kontaktpersonen is niet uitgesloten. De regeling is te kwalificeren als een subsidiëring à fonds perdu van de investeringsuitgaven.

De laatstgenoemde regeling behoort ook tot dit cluster, waar zij uitsluitend beschikbaar is voor toegelaten instellingen en gemeenten, ingeval woningen van deze eigenaren worden verbeterd of gesloopt. Op een wijze, soortgelijk aan de regeling bij partikuliere woningverbetering (zie de desbetreffende beschikking) wordt gepoogd een belemmering voor het proces van woningverbetering weg te nemen. Het gaat hier om een vaste bijdrage van f 4.000,- per woning (bij partikuliere woningverbetering is dat bedrag een maximum) en een maximum van f 250,- per maand voor huurderving. In COBA-termen dus een combinatie van een (vast) subsidiebedrag à fonds perdu in de investeringsuitgaven, en een (gemaximeerde) subsidie in het exploitatietekort.

5.5. Stadsontwikkeling en stadsrekonstruktie

In deze paragraaf komen de navolgende vigerende regelingen aan de orde:

- het Besluit bijdragen rekonstruktie en saneringsplannen;
- de Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing;
- Subsidie van kosten van voorbereidings- en uitvoeringsplannen stadsvernieuwing;
- de Lokatiesubsidie;
- de Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor verbetering van de woonomgeving;
- Interimregeling voor het parkeren in stedelijke gebieden bij woningbouw in hoge dichtheden.

Met uitzondering van - gedeeltelijk - de lokatiesubsidieregelingen, richten alle maatregelen zich op de gemeente. In alle gevallen is verlaging van de grondkosten (om uiteenlopende gronden) het resultaat. Het doorgronden van de verschillen en samenhangen vereist evenwel grondige studie.

Het Besluit bijdragen rekonstruktie- en saneringsplannen, is ook bekend als de 80%-regeling. De laatste naamgeving ontleent de regeling aan de omvang van de bijdrage van rijkswege in de kosten van verwerving van terreinen en bouwwerken ter uitvoering van een gemeentelijke rekonstruktie- of saneringsplan (gebaseerd op een bestemmingsplan).

'Kosten van verwerving' moet ruim worden verstaan. Daaronder vallen:

- kosten van verwerving van terreinen en bouwwerken door de gemeente;
- overige kosten, verband houdende met verwerving;
- een nader vast te stellen vergoeding voor de gemeente in eigendom toebehorende terreinen (exkl. publieke werken);
- de kosten voor het treffen van voorzieningen aan terreinen en bouwwerken, in plaats van verwerving;
- normale sloopkosten van verworven of in eigendom zijnde bouwwerken.

Daarnaast kan 50% subsidie worden verleend in de netto kosten van uitvoering van bijzondere openbare werken, voorzover die in het kader van een sanerings- of rekonstruktieplan noodzakelijk blijken. Laatstgenoemde mogelijkheid vervalt echter als geldelijke steun verkregen is of wordt, of zal kunnen worden o.g.v. de beschikking rijksbijdragen aan gemeenten voor voorzieningen ten behoeve van het wegverkeer en het openbaar vervoer (Verkeer & Waterstaat). Ook als een rijksbijdrage ter verbetering van de infrastructuur is, wordt, of zal worden verkregen, vervalt de uitvoerings-subsidie van het hierbedoelde besluit.

Omtrent de doelstelling van dit, al sinds 1963 vigerende besluit lezen we in de nota van Toelichting (Stb. 1969, 87): 'Hoewel deze regeling een bredere doelstelling niet uitsluit is zij sinds haar bestaan toch in hoofdzaak gebezigd voor verbetering van de volkshuisvesting.' Het betreft hier een duidelijke subsidiëring van de gemeentelijke investeringsuitgaven. Met de uitvoering van de Wet op de stadsvernieuwing zal het hierbedoelde besluit expireren (zie hiervoor par. 3.6.)

Een wel heel gekompliceerde regeling is de lokatiesubsidie. Hij geldt voor een beperkt aantal gemeenten, richt zich enerzijds op nieuwbouw in groeikernen en anderzijds op vernieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden, wordt in bepaalde gevallen uitgekeerd aan de gemeente, en in andere gevallen aan de eigenaar van de woning(en).

Ondanks dat laatste aspekt, behandel ik de regeling hier, gelet op haar doelstelling: 'Het verstrekken van lokatiesubsidie beschouw ik in de eerste plaats als een instrument voor het bereiken van het gewenste verstedelijkingspatroon Het bereiken van dit doel wordt vaak belemmerd door hoge grondkosten in de hiervoor in aanmerking komende, in bestemmingsplannen begrepen, gebieden en op plaatsen binnen de steden waar nieuwe woningen moeten worden gebouwd. Het tegemoet komen aan deze moeilijkheid is in het belang van zowel een goed beleid op het stuk van de ruimtelijke ordening als op dat van de volkshuisvesting. In de gegeven situatie kunnen lokatiesubsidies tevens een belangrijk middel zijn om discontinuïteit in de voorbereiding en uitvoering van woningbouwplannen te voorkomen' (MG 75-27, MVRO).

De lokatiesubsidie is, op zichzelf, een nogal gevaarlijk ogende regeling: komt de gemeente, ondanks andere subsidies in grondkosten, voorzover van

toepassing, nog op een kavelprijs uit die boven de vastgestelde norm ligt, dan past het Rijk het verschil bij. Het zal duidelijk zijn, dat het Rijk nauwlettend toeziet op de onvermijdelijkheid van de hoge grondkosten.

De werking van de lokatiesubsidieregeling is territoriaal beperkt. In verband met de stadsvernieuwing is de regeling beperkt tot de gemeenten en de stadsvernieuwingsplannen daarbinnen, waarop het Besluit bijdrage rekonstruktie- en saneringsplannen van toepassing is verklaard. De ISR regeling sluit toepassing van de lokatiesubsidieregeling uit of zo men wil, in: lokatiesubsidie + 80%-regeling = ISR. Met betrekking tot nieuwbouw geldt de lokatiesubsidie in een aantal aangewezen groeikernen, groeisteden en uitbreidingsplannen.

De stadsvernieuwingslokatiesubsidie zal in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing opgaan. De lokatiesubsidie, voorzover gericht op nieuwbouw in groeikernen en groeisteden blijft dan nog van kracht, naast de voor deze gemeenten geldende verfijningsregeling, de 80% subsidie in de kosten van planvoorbereiding (structuur- en facetplannen), de hoofdinfrastructuursubsidie groeikernen en groeisteden, en de Regeling voor verkeers- en vervoersvoorzieningen van Verkeer en Waterstaat.

De beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing heeft als bijnaam 'Interim-saldoregeling' of - kortweg - ISR. De regeling loopt vooruit op de Wet op de stadsvernieuwing; doel van de regeling is te komen tot een nieuwe financiële aanpak van de sanering en stadsrekonstruktie, die breder en ruimer is, dan het aloude Besluit bijdragen rekonstruktie- en saneringsplannen. Hoewel dat nergens staat - artikel 14 van de beschikking wijst zelfs op het tegendeel - moet worden aangenomen dat geldelijke steun op voet van deze beschikking geldelijke steun op basis van het Besluit uitsluit (80%-regeling + lokatiesubsidie = ISR).

Vooralsnog beperkt de regeling zich tot 14 gemeenten. In de bedoelde gemeenten, althans binnen de daar aangewezen verbeterings- of herindelingsplannen gelden dus niet de hiervoor besproken en de hierna te bespreken regelingen.

De kosten die in aanmerking worden genomen, zijn:

- a. de kosten van verwerving van onroerend goed;
- b. de vergoeding op basis van boekwaarde van gemeentelijk onroerend goed;
- c. kosten van tijdelijke ontruiming en tijdelijke onderbrenging gebruikers;
- d. kosten van het toegankelijk maken van het plan;
- e. kosten van voorzieningen aan gebouwen i.v.m. afbraak belendingen;
- f. kosten van sloop en/of verwijdering van bouwwerken, kunstwerken, bestratingen en funderingen;
- g. kosten van blijvende voorzieningen aan gebouwen, geen woningen zijnde;
- h. kosten van infrastrukturele werken, voorzover geen bijdrage beschikbaar is o.g.v. de beschikking bijdragen voorzieningen t.b.v. het wegverkeer en het openbaar vervoer;
- i. kosten van aanleg van groenvoorzieningen;
- j. rentelasten en exploitatieuitkomst als gevolg van gemeentelijke verwerving;
- k. deel van de kosten van sociaal-kulturele infra-structuur, buurt-, klub- en dienstencentra en sportakkomodaties;
- l. bijzondere kosten, door de minister aan te wijzen.

Duidelijk is, dat, in vergelijking met het hiervoor behandelde besluit, het aantal subsidiabel geachte kostenposten aanzienlijk groter is. Bovendien wordt, ingevolge de hierbedoelde regeling, niet 80% maar 100% van rijkswege bijgedragen. Daar staat tegenover dat de ontvangsten van de kosten moeten worden afgetrokken:

- opbrengsten van vervreemding van onroerend goed;
- objectieve verkeerswaarde van gemeentelijk onroerend goed zonder publieke bestemming;
- gekapitaliseerde waarde van toekomstige opbrengsten van onroerend goed, dat aan derden, voor andere dan woondoeleinden in gebruik wordt gegeven;
- uitkeringen in de kosten van voorzieningen als bedoeld in de Financiële Verhoudingswet e.a.;
- overige opbrengsten, waaronder begrepen andere te verkrijgen bijdragen.

In verband met laatstgenoemde opbrengsten-kategorie is nog vermeldenswaard dat de ISR-regeling onverlet laat:

- de Regeling voor het verstrekken van bijdragen bij tijdelijke huisvesting elders van bewoners bij stadsvernieuwingsplannen (zie 5.4.);
- de Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor contactpersonen bij woningverbetering en stadsvernieuwing (zie 5.4.);
- de beschikking geldelijke steun bewoners bij woningverbetering en krot-opruiming (zie 5.7.).

Ook als, na invoering van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, de ISR-regeling zal zijn verdwenen, blijven de drie genoemde regelingen een eigen leven leiden.

De subsidie in de kosten van voorbereiding van uitvoeringsplannen stadsvernieuwing is het 'arme neefje' van de hiervoor besproken regeling. Hij beperkt zich tot de kosten van voorbereiding en is ook daarin minder gul dan de ISR-regeling (maar 70% tot ten hoogste f 7000 per ha. verhoogd met f 350 per woning) tegenover vergoeding van alle werkelijk gemaakte kosten tot ten hoogste f 10.000 per ha. plus f 500 per woning). Duidelijk is, dat de hierbedoelde regeling, in combinatie met het Besluit rekonstruktie en saneringsplannen, daar wordt toegepast waar de ISR-regeling niet geldt. Met andere regelingen zijn combinaties niet uitgesloten: zo subsidieert deze regeling mede de kosten van voorbereiding van een plan tot verbetering van de woonomgeving, waarna de Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor het verbeteren van de woonomgeving subsidiëring van de uitvoeringskosten oppakt voor een bedrag van max. f 2.500 per woning (zonder plafond per ha. of max. % van de werkelijke kosten!). Beide regelingen zullen, na invoering van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, verdwijnen.

5.6. Individuele subsidies

Onder het hoofd individuele subsidies reken ik drie regelingen met een inkomensafhankelijke subsidie en één regeling met een inkomensafhankelijke subsidie. De inkomensafhankelijke regelingen zijn:

1. De beschikking geldelijke steun bewoners bij woningverbetering en krotopruijing.
2. De beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing.
3. De beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten.

De eerstgenoemde regeling steunt op art. 33 BGSV en voert daarmee terug naar de doelstelling van art. 64 lid 1 onder b WW . Geldelijke steun t.b.v. voorzieningen aan bestaande woningen. De regering wil met deze regeling bevorderen dat bezwaren tegen woningverbetering of krotopruijing i.v.m. verhuis- of herinrichtingskosten, worden weggenomen. De subsidie die kan worden verstrekt bedraagt maximaal f 4.000,-, in de vier grote gemeenten f 4.500,-. Op grond van dezelfde regeling kan bij instandhouding een subsidie van geringer omvang worden verstrekt (resp. f 1300,- en f 1500,-).

Nauw aan deze regeling verwant, en eveneens voortvloeiend uit de Nota Huur- en Subsidiebeleid, is de beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing. Deze beschikking heeft tot doel de doorstroming van bejaarden van goedkope naar duurdere en van grote naar kleinere woningen, en is gestoeld op de artt. 28 en 29 BGSV. De woningwettelijke basis van de regeling is onduidelijk; doorstroming wordt nergens als subsidiabel doel genoemd. Toepassing van een der hiergenoemde regelingen sluit toepassing van de ander uit. Dat is merkwaardig omdat het hier regelingen met verschillende doelstellingen betreft die natuurlijk kunnen samengaan: de bejaarde die zich i.v.m. verbetering van zijn woning geplaatst ziet voor herinrichtingskosten of verhuiskosten kan natuurlijk besluiten om nu ook maar meteen door te stromen naar een kleiner en/of duurdere woning. Niettemin zal hij in deze omstandigheden moeten kiezen; slechts één van beide regelingen mag worden toegepast. Het lijkt erop, dat de bejaarde in het hiergenoemde geval voor de regeling bij woningverbetering en krotopruijing zal kiezen, omdat die regeling een aanzienlijk hoger subsidieplafond heeft en omdat de eisen aan het huurverschil tussen oude en nieuwe woning aanzienlijk milder zijn. Veelal zal een keuze als hierbedoeld echter niet aan de orde zijn. Beide verwante, maar toch gebrekkig samenhangende regelingen, zijn te kwalificeren als subjektsubsidies zonder korrelatie met het inkomen. Toepassing van één der hiergenoemde regelingen sluit toepassing van de verhuis- en herinrichtingskostenregeling van de als derde genoemde beschikking geldelijke steun gehandicapten uit (en omgekeerd), hoewel hier wederom van een andere doelstelling sprake is: het gaat er hier om de belangen en behoeften van de gehandicapte mens te dienen, aldus de Toelichting (Stcrt. 1978, 74), hoewel de beschikking verwijst naar zowel de BGSV-artikelen waarop de woningverbeterings- en krotopruijingsregeling is gebaseerd, als naar de artikelen waarop de doorstromingsregeling voor bejaarden is gebaseerd. De maximale subsidiehoogte is gelijk aan die van de woningverbeterings- en krotopruijingsregeling. In de volgende paragraaf wordt op de andere aspecten van de beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten ingegaan.

Hoezeer de genoemde drie regelingen elkaar (op het punt van verhuis- en herinrichtingskosten) ook uitsluiten, ze laten de mogelijkheid van toepassing van andere regelingen in de sfeer van nieuwbouw en woningverbetering onverlet, evenals de toepasselijkheid van de individuele huursubsidie -

annex huurgewenningsregeling, ook voortvloeiend uit de Nota Huur- en Subsidiebeleid, is uniek in subsidieland. Hier wordt niet, zoals overal elders, een stuk beleidsvrijheid voor de Rijksoverheid ingebouwd, door de formulering: "bijdragen in kunnen worden verleend"; het ministerie legt zich hier vast door de formulering: "Uit 's Rijks kas **wordt** aan de huurder een jaarlijkse bijdrage verstrekt". Doel van de regeling is de huurlasten van bewoners uit de lagere-inkomensgroepen te brengen op een niveau waarop volgens algemeen aanvaarde normen, iedere huurder niet meer dan een redelijk deel van zijn inkomen aan huur uitgeeft. Het betreft hier de (door COBA omstreden) subsidiëring met een negatieve korrelatie tussen inkomen en subsidie. Maar ook kan men stellen dat hier sprake is van subjektsubsidie naar rato van de prestaties van de gesubsidieerde (hoe duurder men woont, hoe meer subsidie) en dat wordt door COBA positief beoordeeld. Behalve met de subsidies voor eigen-woningbezit is deze regeling met alle overige te combineren.

De huurgewenningsbijdrage, eveneens verwerkt in de beschikking individuele huursubsidie, is inkomensonafhankelijk, met dien verstande dat boven een bepaald inkomen (f 43.000,-) geen gewenningsbijdrage wordt verstrekt.

De beschikking individuele huursubsidie kent een inkomensonafhankelijk en inkomensafhankelijk deel. Inkomensafhankelijk is de 'gewone' huursubsidie, volgens een tabel en tot een maximum inkomen als vermeld in working paper 4. De huursubsidieregeling is uniek in subsidieland. Hier wordt niet, zoals overal elders, een stuk beleidsvrijheid voor de Rijksoverheid ingebouwd, door de formulering: "bijdragen in.... kunnen worden verleend"; het ministerie legt zich hier vast door de formulering: "Uit 's Rijks kas **wordt** aan de huurder een jaarlijkse bijdrage verstrekt". Doel van de regeling is de huurlasten van bewoners uit de lagere-inkomensgroepen te brengen op een niveau waarop volgens algemeen aanvaarde normen, iedere huurder niet meer dan een redelijk deel van zijn inkomen aan huur uitgeeft. Het betreft hier de (door COBA ontraden) subsidiëring met een negatieve korrelatie tussen inkomen en subsidie. Maar ook kan men stellen dat hier sprake is van subjektsubsidie naar rato van de prestaties van de gesubsidieerde (hoe duurder men woont, hoe meer subsidie) en dat wordt door COBA positief beoordeeld. Behalve met de subsidies voor eigen-woningbezit is deze regeling met alle overige te combineren.

De huurgewenningsbijdrage, eveneens verwerkt in de beschikking individuele huursubsidie, is inkomensonafhankelijk, met dien verstande dat boven een bepaald inkomen (f 43.000,-) geen gewenningsbijdrage zal worden verstrekt. Maar ook hier geldt, dat de bijdrage **wordt** verstrekt (en niet **kan** worden verstrekt) als aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Daarbij is de regeling beperkt tot hogere huren, als gevolg van woningverbetering, krot-opruiming en doorstroming uitsluitend in het kader van de stadsvernieuwing. Er moet sprake zijn van een huursprong van tenminste f 50,- per maand (f 600,- per jaar; zie beschikking geldelijke steun bewoners bij woningverbetering en krotontuiming), rekening houdend met IHS. De gewenningsbijdrage laat onverlet de mogelijkheid een verhuis- of herinrichtingsbijdrage te vragen o.g.v. de beschikking geldelijke steun bewoners bij

woningverbetering en krotontuiming, de beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing of de beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten. Ik wijs er, ten overvloede, nog op dat laatstgenoemde, hiervoor behandelde regelingen weer géén inkomenslimiet kennen! De huurgewenningsbijdrage is, in COBA-termen (positief) te kwalificeren als een subjektsubsidie naar rato van de prestaties van de gesubsidieerde (hoe groter de 'huursprong' des te groter de subsidie).

5.7. Overige regelingen

In deze paragraaf worden, tenslotte de navolgende regelingen behandeld:

1. De Beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten.
2. De Regeling geldelijke steun inspraak.
3. Het projekt grote woningen etnische minderheden.

De eerstgenoemde regeling kwam in de voorgaande paragraaf al kort aan de orde, op het onderdeel verhuis- en herinrichtingskosten. Daarnaast voorziet de regeling (vanuit de doelstelling: goede huisvesting voor de gehandicapte mens) in geldelijke steun uit 's Rijks kas aan gemeenten t.b.v. voorzieningen aan woningen, teneinde deze geschikt te maken voor huisvesting van gehandicapten, ongeacht leeftijd, aard van de handicap, sociale positie en verdere omstandigheden. Vergoed worden de kosten voor voorzieningen op het terrein van de volkshuisvesting, die moeten worden getroffen i.v.m. de handicap. Zeer onlangs werd een plafond aangebracht in de aldus te vergoeden kosten (f 40.000,-). De regeling, die o.m. tot doel heeft één nieuwe, eenvoudige procedure te stellen in plaats van de 'warwinkel van regelingen, instanties, opvattingen e.d.', valt, zelfs binnen het geheel van volkshuisvestingssubsidies, op door zijn complexiteit. Onderbrenging van deze, zo duidelijk niet op 'het engere volkshuisvestingsbelang', maar op de 'gehandicapte mens' (het wordt in de Toelichting drie maal herhaald) gerichte regeling bij het BGSV en daarmee bij het volkshuisvestingsinstrumentarium, maakt een geforceerde indruk. COBA-kwalifikatie leidt tot aanduiding van de regeling als een subsidiëring à fonds perdu in de investeringsuitgaven.

De Regeling geldelijke steun inspraak is een additionele bijdrage van f 500,- per woning voor het opzetten en afwerken van een inspraakprocedure onder toekomstige bewoners van nieuw te bouwen huur- en koopwoningen. De vergelijking met de subsidieregeling van de kosten van voorbereiding en uitvoeringsplannen stadsvernieuwing (waaronder inspraak wordt begrepen) valt voor de nieuwbouw gunstig uit: f 500,- per woning tegen f 350,- per woning. Ook hier is weer sprake van een subsidie à fonds perdu in de investeringsuitgaven.

Het projekt grote woningen voor etnische minderheden omvat in feite een reeks additionele maatregelen teneinde de bouw, de verwerving of realisatie anderzins (samenvoeging), alsmede de door stroming en de verbetering van grote woningen te stimuleren. In alle gevallen gaat het om gemaximeerde bijdragen à fonds perdu in de investeringskosten. Het betreft een tijdelijke regeling.

6. VOORLOPIGE OPMERKINGEN EN KANTTEKENINGEN

In het onderstaande wordt, kort en per cluster, een aantal opmerkingen geplaatst inzake de rechtspositie van de burger, de verhouding Rijk-gemeente, de inwendige structurering van het cluster, de externe relaties met andere clusters en de betekenis van enige in gang zijnde ontwikkelingen.

Om met de objektsubsidies voor huurwoningen te beginnen: de rechtspositie van de burger is hierbij niet direkt in het geding; de steunverlening geschiedt aan toegelaten instellingen en partikuliere organisaties als aanbieders op de woningmarkt. Wel kan natuurlijk een (toekomstige) huurder de rol vervullen van derde-belanghebbende. Het merkwaardige feit doet zich dan voor dat hij dan bij de AROB-rechter terecht kan, als de rijkssubsidie niet aan een toegelaten instelling, maar aan een partikuliere organisatie wordt uitgekeerd. Dit hangt samen met het feit, dat de BGSH twee uitkeringsregimes heeft: één direkt aan de eigenaar (bij partikuliere bouw) en een aan de gemeente of, zo men wil, in de gemeente aan de toegelaten instelling. In het laatstgenoemde geval houdt art. 5 onder j van de wet-AROB beroep van de derde belanghebbende huurder tegen de ministeriële subsidiebeschikking tegen. Hier wreekt zich de merkwaardige tweedeling die in het BGSH is geslopen: geldelijke steun aan toegelaten instellingen is gegrond op art. 60/67 WW en geldelijke steun aan anderen voor de bouw van huurwoningen is gebaseerd op art. 68 WW. Vanzelfsprekend is dat ook van betekenis voor de positie van de gemeente. Die treedt bij partikuliere huurwoningbouw slechts als aanvraagloket op, en bij de korporatiebouw materieel eigenlijk ook als aanvraag- en uitkeringsloket, maar kan in laatstgenoemd geval niettemin toch op de eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken.

Het verdient aanbeveling aan deze schizofrene situatie een eind te maken, door, in beide situaties óf een subsidie rechtstreeks van Rijkswegen te konstrueren (wat dicht staat bij de feitelijke situatie), óf een subsidie van gemeentewegen (wat past in het decentralisatiestreven en de budgetteringsgedachte).

Met betrekking tot de inwendige structurering van het cluster valt op dat, hoezeer in de BGSH ook geprobeerd is de twee subsidiesystemen tot een geheel te integreren, de subsidiëring naar toegelaten instelling toch onderscheiden moet worden van de subsidiëring aan partikulieren. De subsidiëring aan partikulieren beperkt zich tot de nieuwbouwbijdrage. De subsidiëring aan korporaties omvat nieuwbouw en verwerving. Binnen deze beide werkingsgebieden bestaat een bijdrage- en een garantieregeling. Voorts is er dan de bijdrage- en garantieregeling voor de verwerving van bestaande panden, welke, zoals gezegd, buiten het kader van de WW valt. Een BGSH, gericht op toegelaten instellingen, omvattende een bijdrage- en

garantieregeling voor zowel aankoop als verwerving van zowel woningen als gebouwen, lijkt aanbevelenswaardig en is, met een kleine wijziging van de woningwet, te realiseren. De voorziening in de woningbehoefte in de sociale huursektor zou daarmee in één regeling zijn gekoncentreerd. Daarnaast zou dan ruimte zijn voor een subsidieregeling die zich richt op bevordering van de woningbouw in de partikuliere sektor. De illusie van het bestaan van één markt en één beleid voor non-profit en kommerciële huursektor zou worden weggenomen als de regelgeving meer zou worden gestructureerd volgens de bestaande woningmarktsegmentatie.

Met betrekking tot de externe relaties zij gewezen op de band die de aankoopregelingen hebben met:

- a) de kluster stadsvernieuwing en stadsrekonstruktie;
- b) de kluster verbetering.

ad a) de regeling voor het kreëren van woonruimte in bestaande panden d.m.v. eenvoudige aanpassing laat uitdrukkelijk de toepasselijkheid van de 80%- of de ISR-regeling onverlet. De andere aankoopregelingen laten zich daarover niet uit.

ad b) de vraag is, of de in deze kluster genoemde regelingen (in de sociale sektor) zich niet beter zouden kunnen beperken tot aankoop en verwerving in het belang van de volkshuisvesting/ter voorziening in de woningbehoeften.

Door het overbrengen van de verbeteringselementen naar de verbeteringsregelingen (zie hierna) kan een overzichtelijker en makkelijker te integreren geheel ontstaan.

Opmerkelijk is het ontbreken van een relatie met de premiekoopregeling in die zin, dat voor het betrekken van een premiehuurwoning géén, en voor het betrekken van een premiekoopwoning wel eisen aan het inkomen van de bewoner worden gesteld.

De kluster nieuwbouw en verwerving van koopwoningen kent, m.u.v. de garantieregelingen, uitsluitend directe geldelijke steun van Rijkswegen aan de woningeigenaar. Diens rechtspositie is goed te noemen: hij kan tegen de afwijzende ministeriële beschikking in beroep bij de AROB-rechter. Bij een afwijzende garantiebeschikking is zijn positie, hoezeer ook hier het AROB-beroep open staat, zwakker om redenen die ik in paragraaf 3 heb uiteengezet.

De gemeente is slechts in zeer geringe of indirecte mate betrokken bij de subsidiëring van het eigen woningbezit. Art. 63 WW heeft, ten aanzien van gemeenten alleen uitwerking gevonden in de mogelijkheid tot verstrekking van gemeentegarantie over te gaan. Verder is toestemming van gemeentewege vereist vooraleer tot verkoop van woningwetwoningen kan worden overgegaan. Een wat decentraler regeling is wenselijk, en zal in de toekomst wellicht ook worden gerealiseerd.

Met betrekking tot de interne structurering valt op dat de nieuwbouwsubsiëring apart van de subsidiëring voor bestaande woningen is geregeld. Dat is wel begrijpelijk, omdat subsidiëring van eigenaren van bestaande woningen zich, afgezien van de verwerving van woningwetwoningen, tot de garantieregeling beperkt. De beschikking jaarlijkse bijdrage bestaande

eigen woningen is geen algemene regeling voor de subsidiëring van de koper van een bestaande woning, maar behelst een (vorm van) voortzetting van de subsidie aan de opvolgende koper van een premie-koopwoning (A en B). Deze regeling komt voor integratie met de BGSEW in aanmerking, Meteen zou dan ook de systematiek aan die van de BGSEW kunnen worden aangepast. Nu zijn er nog merkwaardige verschillen (b.v. wel inkomensgrenzen bij verkoop woningwetwoningen, geen inkomensgrenzen bij verkoop premie-korporatiewoningen). Vermoedelijk is een afzonderlijke regeling van de subsidie voor overdracht van woningen onvermijdelijk. Een duidelijker relatie met de inkomenscategorieën van de BGSEW is echter wenselijk. Wellicht kan deze regeling met de garantieregeling voor bestaande eigen woningen worden geïntegreerd.

Het verdient aanbeveling de tekst van art. 63 WW (en het BGSV) zodanig aan te passen, dat ook subsidiëring bij de koop van bestaande woningen een betere wettelijke basis vindt. Opmerkelijk is, tenslotte, dat beide garantieregelingen in dit kluster de gemeente maar halverwege (50%) tegemoet komen.

Over externe relaties kan ik kort zijn. Vermeldenswaardige verbanden met andere klusters bestaan eigenlijk nauwelijks; voor wat betreft de kluster verbetering kan gewezen worden op de verbeteringsregelingen voor partikulieren; en in de kluster stadsontwikkeling verdient de lokatiesubsidie vermelding. Opmerkelijker is nog het **ontbreken** van verbanden: de totaal afwijkende bijdrage-systematiek van de BGSEW t.o.v. de objectsubsidies huurwoningen en de verteringsubsidies.

De kluster verbeteringsregelingen in de partikuliere sektor omvat twee art. 67 regelingen (verbetering partikuliere woningen en garanties bij verbetering). Ook hier zal belanghebbende zich bij afwijzing van zijn subsidie-aanvraag dus moeten behelpen met een AROB-beroep tegen de gemeente die zich doorgaans heeft vastgeklampt aan de voorwaarden en bepalingen van de rijksbeschikking. Bij warmte-isolatie bestaande woningen is direkt AROB-beroep tegen de uiteindelijke geldverschaffer, de minister van VROM, mogelijk.

De gemeente speelt bij de eerste twee regelingen de rol van doorgeefluik; bij de warmte-isolatie speelt hij geen rol.

De hierboven bedoelde regelingen komen voor samenvoeging in aanmerking. Allereerst natuurlijk de verbeteringsbeschikking en de garantieregeling (100%) voor woningverbetering in de partikuliere sektor: waar laatstgenoemde niet los van de eerstgenoemde kan bestaan is er alle aanleiding om ze, zoals dat ook elders is gebeurd (BGSEW) te integreren. Invoeging in dit geheel van de warmte-isolatieregeling lijkt nuttig. In de nieuwbouwingelingen heeft die integratie al plaatsgevonden, dus een vergelijkbare ontwikkeling in de verbeteringsregelingen van bestaande woningen ligt voor de hand. Bovendien zouden daarmee een aantal oneffenheden kunnen worden weggewerkt (het niet meetellen van isolatiewerkzaamheden bij bepaling van de subsidiehoogte i.v.m. isolatieregeling en tegelijkertijd de eigenaar-bewoner-verbeteraar van het genot van laatstgenoemde regeling uitsluiten; het ontbreken van een garantieregeling voor leningen t.b.v. isolatiewerkzaamheden). De Woningwet verzet zich niet tegen een dergelijke integratie, evenmin als een verder gedecentraliseerde/gebudgetteerde subsidieverstrekking.

De verbeteringsregelingen in de sociale sektor vormen een ingewikkeld en slecht geformaliseerd geheel. Ik zie hier af van verdere bespreking van de regeling besteding werkgelegenheidsgelden voor groot-onderhoudsprojekten (incidenteel) en de regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor kontaktpersonen bij woningverbetering (subsidie aan en beroepsbescherming voor NWR en NCIV). Alle drie de hierbedoelde regelingen zijn weer art. 67 WW-regelingen; zowel de direkt belanghebbende als een eventuele derde belanghebbende moet, bij een voor hem ongunstige beslissing, de gemeente aanspreken voor de AROB-rechter, terwijl deze feitelijk alleen funktioneert als doorgeefluik.

De interne samenhang van de hier bedoelde regelingen zou een stuk verbeteren als, zoals hiervoor gesuggereerd, het verwervingselement zou worden ondergebracht bij die nieuwbouwsubsidieregeling in de sociale sektor (inklusief de gemeentegarantie voor verwerving). Wat resteert is een pure verbeteringsregeling in de sociale sektor, waarin subsidie voor verbetering, inclusief warmte-isolatie; alsmede een garantieregeling kan worden opgenomen. Daarmee zouden meteen een aantal niet goed te verklaren verschillen in subsidiabiliteit van bepaalde werkzaamheden en hoogten van bijdragen in het exploitatietekort kunnen worden weggenomen (zie par. 5.4.). Het is zelfs niet ondenkbaar dat uiteindelijk gestreefd zou worden naar één subsidieregeling voor de sociale sektor ter voorziening in de woningbehoefte door nieuwbouw, verwerving en verbetering van woningen en gebouwen. Dat moet dan natuurlijk een beschikking worden en geen cirkulaire! Voor de externe relaties wijs ik terug naar het gezegde over de aankoopregelingen die in het kluster nieuwbouw en verwerving van huurwoningen thuishoren. Voorts is van belang de verhouding tussen de subclusters partikuliere woningverbetering en woningverbetering in de sociale sektor; zijn de verschillen in de subsidiemethodiek per doelgroep wel verklaarbaar, voor de verschillen in de te subsidiëren voorzieningen zijn veel moeilijker zinnige verklaringen te vinden.

Van de vage relatie tussen de verbeteringsregelingen (m.n. voorzover gericht op aankoop) en de ISR of 80%-regeling, maakte ik hiervoor al melding.

De kluster stadsontwikkeling en stadsrekonstruktie richt zich op de gemeente. De lokatiesubsidie is echter (in de partikuliere sektor) een bijdrage die via de gemeente loopt. Deze kluster bevindt zich, voorzover betrekking hebbend op stadsrekonstruktie, midden in een proces van herregulering. De ISR-regeling, die nu voor een territoriaal beperkt deel van Nederland de 80%-regeling en de lokatiesubsidie heeft opgeslokt, zal eerdaags overgaan in een 'landelijke ISR-regeling', gebaseerd op de Wet op de Stadsvernieuwing. Het hele hierbedoelde kluster, voorzover betrekking hebbend op stadsrekonstruktie, zal dan in één nieuwe subsidieregeling opgaan.

In de sfeer van de stadsontwikkeling is een dergelijk proces nog niet in gang gezet. Toch zou ook hier een integratie naar een beschikking geldelijke steun stadsontwikkeling, waarin opgenomen de lokatiesubsidie en de interimregeling parkeren, en eventueel zelfs de ontwikkelingssubsidies van Verkeer en Waterstaat, aantrekkelijke kanten hebben. Maar ook zonder nieuwe beschikking is bundeling mogelijk: dit terrein van uitkeringen aan gemeenten leent zich bij uitstek voor opname in de algemene uitkeringen van het Gemeentefonds.

De individuele subsidies zijn direkt op de bewoner gericht, met dien verstande dat de inkomensonafhankelijke subsidies via de gemeenten worden uitgekeerd. (art. 67 WW), terwijl de individuele huursubsidie en de huurgewenningsbijdrage direkt van rijkswege worden verstrekt. In paragraaf 3 toonde ik welke konsekventies e.e.a. kan hebben voor de rechtspositie van de aanvrager. Ook werd daar al ingegaan op de positie van de gemeente t.o.v. het Rijk; de betrekkelijkheid van de gemeentelijke autonomie kwam daarbij aan de orde. In paragraaf 5.6. maakte ik al enige verbaasde opmerkingen over de gebrekkige interne structuur van het subcluster inkomensonafhankelijke individuele subsidies. Het verdient aanbeveling de beschikking geldelijke steun bewoners bij woningverbetering en krotopruijing en de beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing te integreren tot één beschikking geldelijke steun verhuis- en herinrichtingskosten, gericht op het wegnemen van belemmeringen op het vlak van krotopruijing, woningverbetering en doorstroming. De ongemotiveerde verschillen tussen uit te keren bedragen en uitkeringsvoorwaarden kunnen dan ook worden weggenomen. De woningwettelijke basis komt voor versteviging in aanmerking; de meest aangewezen weg lijkt de verruiming van art. 62 met een zinsnede die betrekking heeft op doorstroming.

De bestaande banden met de beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten dienen te worden geslecht; een gehandicapte in de gelegenheid stellen zijn of haar woning aan de handicap aan te passen is iets geheel anders dan het slechten van barrières tegen krotopruijing, woningverbetering en doorstroming. Voorzover de verhuizing naar een aangepaste woning het belang van de volkshuisvesting raakt, kan een eventuele vergoeding voor verhuis- en herinrichtingskosten worden ingepast in de hiervoor genoemde geïntegreerde beschikking. Voor het overige hoort de hierbedoelde subsidieregeling - hoe nuttig en wenselijk ook - niet onder het departement van VROM thuis. Op de externe relatie met de clusters nieuwbouw, verbetering en huursubsidie/gewinning - of liever het ontbreken ervan; de regelingen staan naast elkaar - wees ik hiervoor al. Ook hier boeit het ontbreken van een relatie met uitgaven en/of inkomen, waar in andere clusters dan die elementen wel eisen worden gesteld. Een nauwere relatie is denkbaar met de huurgewenningsbijdrage op de punten inkomenslimiet en minimale huursprong. Zelfs een volledige integratie van verhuis-, herinrichtings- en gewinningssubsidie is denkbaar.

De individuele huursubsidieregeling is een direkte subsidie aan de bewoner, buiten de Woningwet om. De belanghebbende bewoner kan, bij afwijkende beschikking, de minister voor de AROB-rechter dagen. Ondanks de dringende formulering van de regeling (niet 'kan' maar 'zal') blijkt uit de hoeveelheid jurisprudentie dat de minister genoeg diskretionaire en procedurele ruimte heeft om een gang van de bewoner naar de AROB-rechter de moeite waard te laten zijn.

De klustering van deze regeling met de huurgewenningsbijdrage maakt een wat geforceerde indruk; het gaat toch feitelijk om andere dingen. Zoals gezegd is de individuele huursubsidie een buiten-woningwettelijke regeling. De Woningwet biedt geen grond voor de tegemoetkoming in de huurlasten van de bewoner. Naar het leggen van een fundament voor deze regeling in de Woningwet wordt ook niet gestreefd. Een Wet op de indivi-

duele huursubsidie is in procedure. De regeling zoals die nu werkt (en op voet van de nieuwe wet goeddeels zal blijven werken) vertoont een aantal bezwaren:

- de regeling is erg centralistisch; de rol van de gemeente is niet meer dan die van postbus. Gezien de relatie met het inkomensbeleid is het de gemeenten niet toegestaan zich zelfstandig op het vlak van de individuele huursubsidiëring te bewegen. Ook is er weinig stimulans voor gemeenten om in hun bouw- en volkshuisvestingsbeleid een minimaal gebruik van de regeling na te streven;
- een combinatie van deze regeling met een, het departement van VROM ten goede komende huurbelasting voor hen die te goedkoop wonen is, zo kan men onderhand vaststellen, in ons land onhaalbaar;
- de uitsluitend op MVRM drukkende regeling - ondanks het feit dat ze zich steeds meer tot een inkomensmaatregel heeft ontwikkeld - wordt voor dit departement een te zware belasting.

Hoewel een dergelijke opmerking het kader van dit working-paper feitelijk te buiten gaat, kan gesteld worden dat nadere studie naar een betere inbedding van de individuele huursubsidie in het sociaal-economisch bestel dringend gewenst is. Een drietal scenario's zouden kunnen worden uitgewerkt:

- de individuele huursubsidie blijft vallen onder MVRM, maar wordt gecombineerd met de objektsubsidie voor huurwoningen;
- de individuele huursubsidie wordt overgebracht naar de sfeer van de sociale uitkeringen;
- de individuele huursubsidie verdwijnt en wordt opgevolgd door maatregelen in de sfeer van positieve en negatieve belastingheffing.

Wat de kluster overige regelingen betreft wil ik kort zijn. De beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten nam ik hiervoor al onder de loep. De regeling geldelijke steun inspraak lijkt gemakkelijk te kunnen worden geïntegreerd in de nieuwbouwhuur- en nieuwbouwkoo subsidierelatingen; zij is ook bij uitstek geknipt voor decentralisatie. Het uit te keren bedrag ware dan gelijk te trekken met het bedrag van de inspraak in de stadsvernieuwing. Het project leidt in feite al geen zelfstandig leven als subsidiemaatregel. Het is niet meer dan een per cirkulaire aangebrachte 'rek' in bestaande nieuwbouw-, verbeterings- en doorstromingsregelingen.

Een opmerking tot slot. In het bovenstaande is geen oordeel uitgesproken over de wenselijkheid van een bepaalde subsidie. Uitgaande van bestaande maatregelen zijn vergelijkingen gemaakt en suggesties gedaan voor integratie, decentralisatie of andere rangschikking. De vraag naar de wenselijkheid is een politieke, die sterk samenhangt met de vraag naar de effectiviteit van de maatregel. Probleem is de meting van die effectiviteit: daarvoor zou het doel van de maatregel eenduidig vast moeten staan. Dat is bij de volkshuisvestingssubsidies, zoals we zagen, doorgaans niet het geval. Als gevolg lijkt de effectiviteit alleen af te leiden uit antwoord op de vraag of de geplande uitgaven daadwerkelijk blijken te worden gedaan. Dat is te mager. Beter is het de gevolgen van de maatregelen vanuit een aantal opties (goede huisvesting, inkomensbeleid, werkgelegenheid) te bekijken om vervolgens de, soms wellicht met elkaar strijdige bevindingen, als beleidsvragen aan het politieke forum ter beantwoording voor te leggen.

Reaktie naar aanleiding van working paper nr.

Hierlangs afknippen en formulier dubbelvouwen voor verzending



Afzender:

kan ongefrankeerd
worden verzonden

TECHNISCHE HOGESCHOOL DELFT

ANTWOORDNUMMER 350

2600 VB DELFT

Technische Hogeschool Delft,
Afdeling der Bouwkunde,
Berlageweg 1,
Kamer 9.03
