

Utrecht, 2 augustus 2022

Onderwerp: Wetsvoorstel hervorming van de huurtoeslag

(link: <https://www.internetconsultatie.nl/hervorminghuurtoeslag/b1>)

Sub-onderwerp:

- laat verhuurder niet profiteren van deze hervorming met kunnen opdrijven huurprijzen; zie toe om mogelijk misbruik te voorkomen.
- laat ongrijpbare huurpunten mindere rol in huurprijs spelen; denkend aan o.a. *ongeloofwaardig energielabels* en *WOZ-waardestijgingen*.
- laat huurtoeslag daar terecht komen voor wie deze daadwerkelijk is bedoeld; niet bedoeld voor *overconsumptie* huurder (luxer en groter te gaan wonen dan passend is).
- *goedkoop scheefwonen* is niet goed, maar ook *duur scheefwonen* is niet goed.
- laat *tijdelijke huurkorting* wegens 'te jong zijn' bij aanvangshuren niet toe.
- laat huurders geen slachtoffer worden van deze hervorming; zeker niet huurders die niet meer de mogelijkheden hebben om aan situatie iets te veranderen.
- laat desnoods de huurprijsstijgingen wegens *verhuurdersheffing* (gedeeltelijk) terugdraaien.
- verlies de menselijke maat niet uit het oog.
- verlies de kerntaak *toegelaten instellingen* niet uit het oog; verhuurders zonder winst oogmerk
kerntaak: "woningen te verhuren aan huishoudens die niet zelfstandig in woonruimte kunnen voorzien"

Geachte heer, mevrouw,

Via deze weg wil ik reageren op het "*Wetsvoorstel hervorming van de huurtoeslag*", een wijzigingsvoorstel van de *Wet op de huurtoeslag* (Wht), dat een vervolg is op de brief met de beleidsvoornemens van toenmalige *Onze Minister* inzake huurbeleid "*Integrale visie op de woningmarkt*"^[1] van 22 februari 2022; zie pag.50 e.v. Een stuk waar ik tijdens de internetconsultatie "*besluit huurprijzen woonruimten*"^[2, inbreng wegens systeemstoring nimmer openbaar gepubliceerd] al eens op ben ingegaan.

Duidelijk streeft onze overheid erna om woningen betaalbaar te houden, waarbij tevens erna gestreefd wordt naar een gelijke beprijzing tussen huurders bij vergelijkbare woningen en waarmee de diverse aftoppingsgrenzen verdwijnen en waarbij iemands inkomen dan leidend is.

Duidelijk passen de diverse aftoppingsgrenzen hier niet meer in. Voorkomen moet worden dat de verhuurders van deze hervormingen maximaal weten te profiteren; winstmaximalisatie bij huurharmonisaties, bij toepassen *tijdelijke huurcontracten*, bij maximaliseren huuropbrengsten dankzij huurtoeslagen, etc. Duidelijk moet het woningwaarderingssysteem (verder: puntenstelsel) qua feitelijke huurprijs leidend zijn en niet enige aftoppingsgrens. De voorbeelden van te hoge huren zijn talrijk gezien de talrijke beslissingen van de Huurcommissie over dit onderwerp.

¹ 22.2.2020 - Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 32 847, nr. 470)
bijlage 1: "Vereenvoudiging huurtoeslag, evaluatie WWS en liberalisatiegrens"
bijlage 2: "Verkenning van mogelijke vereenvoudigingen in de huurtoeslag"
bijlage 3: "Evaluatie WWS" (Abf Research)
bijlage 4: "Verkenning scenario's liberalisatiegrens"

² <https://www.internetconsultatie.nl/woningwaarderingssysteem>

Overduidelijk laat de overheid het overgangsrecht voor onzelfstandige woningen vervallen; een overgangsregeling daterend uit 1997 vervalt dus. Iets dat heel redelijk en billijk is bij nieuwe verhuringen. Het zou anders rechtsongelijkheid inhouden richting alle andere nieuwe huurders die geen huurtoeslag voor hetzelfde type woningen/kamers mogen aanvragen.

Het houdt mijn inziens ook de huren van kleine (vaak studenten)kamers betaalbaar zonder dat deze huurders een beroep op de huurtoeslag moeten doen om de woonlasten te kunnen betalen. Evenmin mag de huurtoeslag er toe leiden, dat de vaak startende huurders luxer en groter gaan wonen dan passend is bij hun wooncarrières; feitelijk kunnen zij deze huurprijzen zonder huurtoeslagen niet betalen. *Goedkoop scheefwonen* wil je, maar ook *duur scheefwonen* wil je niet. Huurtoeslagen niet bedoeld voor *overconsumptie* bij huurders.

Duidelijk heeft onze overheid ervoor gekozen (zie ook haar beleidsvoornemens van 2019) om jonge huurders (vaak de latere meest kansrijke woningzoekenden) gedurende een of meer jaren afhankelijk te maken van de huurtoeslag.

Voor de overheid is dit geheel anders voor de jonge huurders die geen of minder reëel perspectief op een betekenisvolle inkomensstijging hebben. Ongeacht de leeftijd behoort deze groep jongvolwassenen juist ook tot de doelgroep van huurtoeslag. Iets dat echt minder geldt voor de groep jongvolwassenen die vaak hoger onderwijs hebben gevolgd; de groep met de meeste kansen op de woningmarkt qua huren qua kopen eigen woning.

In de talrijke voorbeelden laat *Onze Minister* zien wat het een en ander voor de huurder betekent, als zijn of haar feitelijke huur lager ligt dan de normhuur van €520; trouwens in het beleidsvoornemen van voorjaar 2019 ging het nog om een normhuur van €473.

Duidelijk lijkt de groep huurders met huren tot €520 (de normhuur) er fors op vooruit te kunnen gaan, terwijl de groep huurders met huren boven €520 alleen maar verliezers lijkt te gaan opleveren. Verder plegen de extreem gestegen energiekosten, de steeds hoger oplopende inflatiecijfers en nog allerlei andere vaste lasten een forse aanslag op de nu al erg krappe beurs van de kleine man.

Verlies de menselijke maat niet uit het oog.

Niemand verdient zomaar dakloos te worden.

Wat wil ik *Onze Minister* meegeven:

1^{ste} suggestie

Let op dat de verhuurder (vaak van kleine woningen) niet optimaal kan profiteren van deze hervorming van de huurtoeslag door bijvoorbeeld de huurprijzen (niet gebaseerd op het puntenstelsel) richting de normhuur van €520 te drijven.

Dit was al aan de orde bij kleine woningen van minder dan zo'n 20-45m², waar de huurprijzen naar de aftoppingsgrens van €633,25 werden gebracht.

2^e suggestie

De aspecten van de grootte van de woning zijn hierin niet meegenomen. Iets dat heel interessant kan zijn. Iets dat een statische waarde heeft. Het mag straks toch niet zo zijn, dat de uitgekeerde huurtoeslag voor een 'bezemkast' meer aan toeslag kan opleveren dan wat de huurprijs van die 'bezemkast' feitelijk is.

Zijn huren van €20-€30/m² voor een woning van 20-35m² redelijk en gerechtvaardigd, terwijl slechts €7-€10/m² bij reguliere woningen van 80-100m² aan feitelijke huur kan worden gevraagd om nog reguliere woningen te zijn.

Bekend met de situatie waarbij een gereguleerde woning €68,75/m²/maand moet opbrengen. Is dit nog een redelijke huur!? Ervaring leert dat de feitelijke huurprijzen bij kleine woningen (wel binnen de bandbreedte tot de liberalisatiegrens (lees: huurtoeslagengrens) blijven) fors hoger zijn dan de standaard reguliere (vaak meerpersoons)huurwoningen.

3^e suggestie

Nogmaals. De maximale huurprijs mag niet door dit nieuwe huurtoeslagen-systeem leiden tot fors hogere huren van de kleine (nu nog vaak enigszins betaalbare) woningen. O.a. onze *Autoriteit woningcorporaties* moet mijn inziens op eventueel misbruik alert zijn. De kleine woningen mogen niet het nieuwe verdienmodel voor verhuurders worden.

Denk na over wat een redelijke huur is en welke vierkante meterprijs (vooral bij reguliere woningen) nog redelijk en acceptabel is. De huurders van de wat kleinere woningen (vaak acceptabel en voldoende voor eenpersoonshuishoudens die vaak ook nog eens kleinere aardse voetafdrukken achterlaten) hoeven toch niet de hoofdprijs qua vierkante meterprijs te betalen; ook niet als die huurder voor huurtoeslag in aanmerking komt.

4^e suggestie

Laat de ongeloofwaardige *energielabels* minder een rol spelen in het puntenstelsel. Ongeloofwaardig is een label, als bijvoorbeeld de gemiddelde energiekosten bij gelijkwaardige huishoudens met dezelfde vastgestelde *energielabels* fors uit elkaar liggen.

Vaak is het label aan de hand van modellen vanachter het bureau vastgesteld en geeft het rapport duidelijk niet aan op welke wijze dit label uit het rapport is af te leiden en geeft het rapport evenmin aan op welke punten de bewoner de woning kan verbeteren om energiekosten te besparen. Op deze wijze kan men toch moeilijk spreken van een controleerbaar energielabel.

Iedereen kan en zal verwachten, dat de verhuurder niet snel iets zal doen als het energielabel van de woning nu al B of C is ondanks de extremere energiekosten in iemands woning in vergelijking met andere vergelijkbare woningen; verschillen qua verwarmingskosten begin 2022 aangetroffen van €0,67/m² tot €7,39/m² per maand.

5^e suggestie

Laat de huurtoeslag daar terechtkomt, die het nodig hebben om te kunnen wonen. De huurtoeslag is toch niet bedoeld als prikkel tot *overconsumptie* van woningkwaliteit; niet passend bij de levensfase waarin sommige huurders verkeren.

Standaard begint een student in een studentenhuus en niet in een riante zelfstandige woning soms zelfs met meerdere kamers; situaties van woningen van soms veel meer dan 50m² met meerdere kamers zijn bij mij als studentenwoning bekend.

6^e suggestie

Laat de *tijdelijke huurkorting* bij aanvang huur niet toe. Dit is vaak aan de orde als de nieuwe huurder nog te jong is om de huurtoeslag aan te vragen. Feitelijk wordt die huurder iets aangeboden, dat niet voor hem of haar passend (lees: betaalbaar) is.

7^e suggestie

Voorkom dat op subtiële wijze straks reguliere woningen vrije sector c.q. middenhuur woningen worden. Wel is het fijn, dat de huurders boven de liberalisatiegrens ook aanspraak kunnen maken op de huurtoeslag, als zij aan dezelfde voorwaarden voldoen als reguliere huurders.

Trekt de regulering van het puntenstelsel door tot de 250 punten; maximale toegestane huurprijs per 1 juli 2022 = €1.386,29 bij 250 punten.

8^e suggestie

Laat de wijzigingen rond huurtoeslag aan iedereen weten, dus niet alleen aan huurders, Aedes, Woonbond, e.d., maar ook aan de verhuurders c.q. toegelaten instellingen die zich niet bij bijvoorbeeld Aedes hebben aangesloten.

De ervaring leert, dat het voor sommige bestuurders/verhuurders heel moeilijk is om te beseffen dat een bepaalde situatie niet meer bestaat. Helaas blijven zij soms te koppig vasthouden aan wet- en regelgeving die al is komen te vervallen en blijven zij denken samen met anderen dan nog steeds te beschikken over een bevoegdheid die hen door de nieuwe wet- en regelgeving^{[3][4][5][6][7, bij schaarste of leefbaarheidsproblemen]} gewoon is ontnomen.

3 Artikel 21 Gw (grondwet)

De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Artikel 22 Gw

1 De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.

2 Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.

3 Zij schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.

4 Soms tref je zaken in de *prestatieafspraken* aan, die daarin niet mogen voorkomen. Waarom niet? Als het bijvoorbeeld om zaken gaat waar de *raadsleden exclusief voor bevoegd* zijn; als bevoegdheid *niet* aan Colleges van B&W is te delegeren, dan is het delegeren zeker *niet* aan verhuurders/corporaties mogelijk. Zie ik dit soms verkeerd; zie 7^e voetnoot.

Daar valt dus ook niet onder *voorrang-met-uitsluiting* andere woningzoekenden onder.

5 "Hoewel de voorwaarden die aan goed verhuurderschap worden verbonden gelden voor alle verhuurders (inclusief corporaties) wordt het niet mogelijk gemaakt om corporaties een vergunningsplicht op te leggen. Op basis van de Woningwet hebben zij namelijk *een wettelijke taak opgedragen gekregen om woningen te verhuren aan huishoudens die niet zelfstandig in woonruimte kunnen voorzien*. Op grond van dezelfde wet houdt de Autoriteit woningcorporaties toezicht op de corporaties en kan de minister in een uiterst geval de toelating van een corporatie intrekken. Een gemeentelijk verbod om te verhuren zonder verhuurdersvergunning zou corporaties belemmeren in het uitoefenen van de opgedragen taak en de bevoegdheid van de minister doorkruisen. Daarbij hebben corporaties zich reeds aan diverse regels te houden op grond van de

Maak nogmaals duidelijk welke kerntaak^[5] (zoals in de *Woningwet* is vastgesteld) door toegelaten instellingen moet worden uitgeoefend, opdat de reguliere woningen beschikbaar blijven voor de juiste groep woningzoekenden.

En laat niet andere woningzoekenden voordringen door anderen uit te sluiten; het toewijzen van woningen via *loting*-met-voorwaarden, *jongerencontracten*-met-voorwaarden, *voorrang*-met-uitsluiting-andere-woningzoekenden, *short stay*-contracten-zonder-opzegtermijn, etc. ziet Europa niet als een 'democratie' iets.

Woningwet, waarop ook toezicht wordt gehouden door de Autoriteit Woningcorporaties. Corporaties dienen bijvoorbeeld passend toe te wijzen en DAEB-woningen te verhuren onder de liberalisatiegrens."

- 6 "Verhuurders dienen zich op een maatschappelijk verantwoorde wijze te gedragen bij het aanbieden en verhuren van woon- of verblijfsruimte. In ruil voor een naar maatschappelijke begrippen passende huurprijs behoren zij dan ook **het woongenot van hun huurders te garanderen** en ervoor **in te staan dat de verhuurde woon- of verblijfsruimte geen bedreiging vormt voor de veiligheid of gezondheid van de huurder.**"

7 **Artikel 4 Huisvestingswet 2014**

1. De gemeenteraad kan uitsluitend bij verordening voor de duur van ten hoogste vier jaar regels geven met betrekking tot:

- a. het in gebruik nemen of geven van goedkope woonruimte, en
- b. wijzigingen in de bestaande woonruimtevoorraad

Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 271, nr. 3)

- "De onderdelen van de Huisvestingswet 20.., die betrekking hebben op het ingrijpen in de woonruimte-verdeling, kunnen alleen via een huisvestingsverordening worden uitgevoerd. Prestatieafspraken tussen bijvoorbeeld gemeenten en woningcorporaties kunnen wel blijven bestaan maar kunnen niet de elementen uit de Huisvestingswet 20.. bevatten. Prestatieafspraken zullen daarom meer gaan over werkafspraken of te halen doelstellingen."
- "De Huisvestingswet 20.. heeft betrekking op sociale huurwoningen, particuliere huurwoningen en koopwoningen. (...) maar in enkele steden maakt een flink deel van deze woningen wel deel uit van de goedkope voorraad. En juist deze voorraad is van belang om **de woningbehoefte van kwetsbare groepen te waarborgen.**" → dus de meest kansarme en niet de meest kansrijke dient als kwetsbare groep te worden aangemerkt; een voormalig student behoort toch niet via *campuscontract*-route zijn sociale woon carrière buiten alle regels en wachtlijden cadeau te krijgen alvorens deze meest kansrijke woningzoekende een eigen woning koopt, helaas is dit ondertussen wel de werkelijkheid.
- "**Zonder een huisvestingsverordening is er derhalve altijd sprake van vrije vestiging in een gemeente.** Met het voorgaande is ook verbonden dat het niet mogelijk is voor gemeenten om met losse convenanten sturing te geven aan de woonruimteverdeling. **Het werken met convenanten, evenals afspraken los van de huisvestingsverordening dan wel als nadere uitwerking daarvan kan aanleiding geven tot de nodige ondoorzichtigheid, hetgeen op gespannen voet staat met het uitgangspunt van democratische legitimatie.** Wel blijft het natuurlijk mogelijk om wat de uitvoering betreft prestatieafspraken met woningcorporaties te maken."
- **Indien geen huisvestingsverordening dan** "Vanuit het oogpunt van vrijheid van vestiging is dit [het verplicht op moeten stellen van een huisvestingsverordening] echter minder wenselijk. **Voor het opstellen van een huisvestingsverordening zal nu eerst de noodzaak aanwezig moeten zijn doordat er sprake is van schaarste of leefbaarheidsproblemen.** Dit is aan gemeenten om te beoordelen en ook hun verantwoordelijkheid."
- "In prestatieafspraken maken gemeenten en woningcorporaties voorts vaak afspraken over de (uitvoering van de) woonruimteverdeling en na te streven resultaten. In veel gemeenten zijn het ook de **woningcorporaties die feitelijk de woonruimteverdeling uitvoeren,**"
"Prestatieafspraken tussen bijvoorbeeld gemeenten en woningcorporaties kunnen wel blijven bestaan maar kunnen niet de elementen uit de Huisvestingswet 20.. bevatten."
↳ uitvoeren woonruimteverdeling staat niet synoniem voor 'woningcorporaties bepalen zelf wie wat voor hoelang mag huren; de woningbehoefte van de kwetsbaren mag geen enkele woningcorporaties ooit uit het oog verliezen, want hen te huisvesten is immers hun wettelijke taak. Dus als een gemeente geen huisvestingsverordening heeft, dus er is sprake van vrije vestiging binnen die gemeente, dan kan de gemeente helemaal geen afspraken maken over de wijze van uitvoering geven aan een niet-bestaande huisvestingsverordening. Vrije vestiging betekent verder, dat verhuurder geen eigen spelregels dan mag opstellen.
- "Aan de totstandkoming van de huisvestingsverordening worden in de Huisvestingswet 20.. eisen gesteld. Het **sturen op de woonruimteverdeling** door een gemeente **raakt vele burgers** en grijpt in op hun **recht zich vrij te vestigen.** Het is daarom van het grootste belang **dat dit ingrijpen democratisch gelegitimeerd is.** Om discriminatie en willekeur te voorkomen zou voldoende openbaar en transparant moeten zijn wat de regels zijn en op grond waarvan een gemeente zich genoodzaakt ziet tot de instelling daarvan."

Sinds de invoering van de nieuwe *Huisvestingswet 2014* mogen reguliere woningen niet buiten de gemeenteraden om exclusief aan bepaalde doelgroepen worden toegewezen; in de volksmond is zo'n verhuurder niet alleen onbevoegd bezig, maar doet het dan ook aan discriminatie van andere woningzoekenden.

Uitvoerende partijen zoals gemeentelijke Colleges en verhuurders moeten (ondanks het nobele karakter van sommige beslissingen inzake woonruimteverdeling) niet de randen van de wet opzoeken. Belanghebbenden kunnen weleens snel van rechters gelijk krijgen. Uiteraard weten de beslissers, dat de groep 'bezwaarmakers' vaak zeer klein is en dat de beslissers heel vaak met eventueel onbevoegd genomen besluiten weg kunnen komen.

9^e suggestie

Laat zeker de zittende huurders die daadwerkelijk op huurtoeslag aangewezen zijn en die ook niet meer de mogelijkheden hebben om aan de nieuwe situatie iets veranderen niet de dupe worden van deze hervorming. Hierbij doelend op bijvoorbeeld de ouderen die slechts van een klein AOW-tje moeten leven. Verlies hen niet uit het oog. Verlies voor deze groep de menselijke maat niet uit het oog.

Bij mij staat de gehele discussie rond de *jongvolwassen wezen* nog op het netvlies gebrand; *regels zijn regels* terwijl het hier om minder dan 100 wezen per jaar gaat; zie mijn internetconsultatie-bijdrage "*regeling tijdelijke huurcontracten wezen*"^[8] hoe iets moeilijks in België op eenvoudige wijze wordt geregeld door overduidelijk oog voor de menselijke maat te hebben; niet via coulance maar dankzij de wet is daar de menselijke oplossing om zonder verdere stress in de ouderlijke woning voor onbepaalde tijd kunnen blijven wonen.

Positief dat ook huurders in de vrije sector qua inkomen ook voor huurtoeslag in aanmerking kunnen komen. Bij iedereen kan zich een situatie voordoen, dat enige tijdelijke steun van onze overheid erger kan voorkomen.

Evenzo positief, dat de leeftijdsgrens van 23 jaar naar 21 jaar wordt verlaagd.

Uiteraard sta ik minder positief (dan druk ik mij nog wel erg eufemistisch uit) tegenover de steeds hoger wordende woonlasten met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat sommige huurders de feitelijke te betalen bedragen niet langer meer kunnen betalen.

De huur-/woonquota overstijgen steeds vaker wat de huurder (de kleine man) nog kan betalen. Op termijn resulteert dit te vaak in dakloosheid. Dit kan toch niet de bedoeling van een hervorming zijn. Zeker niet als het woonrecht een grondrecht is van iedere Nederlander; talrijke bijlagen geven aan hoe het verder allemaal anders kan lopen om het dak boven je hoofd te verliezen.

De cijfers laten zien, dat de kans op het vinden van een nieuwe woning binnen regio Randstad via de gewone wachtlijsten erg klein is; zie de doorrekeningen van alle regio's waar *Woningnet* actief is, pag.20-21.

De woonlasten tussen huurders en huiseigenaren zijn gewoon ongelijk verdeeld, terwijl de kloof tussen beide groepen vele decennia geleden geringer was. Op basis van de vele honderden reacties sta ik hierin niet alleen.

⁸ <https://www.internetconsultatie.nl/wezenregeling>

Tot zover. Mogelijk dat met wat hier geschreven U Uw voordeel kan doen. Dit in het belang van de huurders die daadwerkelijk op reguliere woningen zijn aangewezen. Ik ben altijd bereid het e.e.a . nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
dré hopmans
(een bezorgde burger opkomend voor de kwetsbaren)

PS: een recente gerechtelijke uitspraak inzake "huurder in Amsterdam mag 'gratis' blijven wonen" en "rechter bepaalt: 181,50 euro huur per maand in hartje stad is terecht" laat toch een heel ander beeld zien over wat onredelijk is; de huurder kreeg gelijk, "toeleggen op de huur wordt (...) ruimschoots goedgeemaakt door de waardestijging van het pand" (ecli:nl:rbams:2022:1179[pagina 30 e.v.]).

Bijlagen:

- 9- 20220509 internetconsultatie "Wetsvoorstel hervorming van de huurtoeslag"
- 10- 20200430 aedes "Huurtoeslag is verantwoordelijkheid rijksoverheid"
- 11- 20220211 woonbond "Kabinetsplan: bij hoge huur minder huurtoeslag"
- 12- 20220705 woonbond "Huurtoeslagwijziging brengt huurders met hogere huur in de problemen"
- 13- 20220705 woonbond-aedes-vng persbericht "Kabinetsplan: minder huurtoeslag voor honderdduizenden huishoudens"
- 14- 20220729 woonbond "Massale kritiek op korten huurtoeslag bij hogere huur"
- 16- 20220801 aedes "Kabinetsplan: minder huurtoeslag voor honderdduizenden huishoudens"
- 18- 202208xx aedes-magazine 2022-4 "Opinie 'Handen af van de huurtoeslag'" (Marien de Langen, bestuurder Stadsgenoot)
- 20- 20220801 geactualiseerde lijst per maand voor de Utrechtse U16-gemeenten qua verdeling toewijzen woningen
- 21- 20220530 overzicht van verschillende Woningnet-regio's qua verdeling toewijzen woningen
- 22- 20190807 Wat is reële verhouding tussen huurprijs en kwaliteit van de woning?
("Bizar: kleinste woonruimte ooit te huur in Amersfoort" (€68,75/m²; groot 4m²))
- 23- 201605xx Hoe wordt netto huurprijs reguliere woning bepaald?
Hoe blijven dit soort woningen betaalbaar bij dergelijk handelen verhuurders.
(Op huurpunten of op eigen inzicht verhuurder (lees: toegelaten instelling); doorgevoerd voordat huurharmonisatie per 1 januari 2017 deel ging uitmaken van de huursombenadering, een systeem om reguliere woningen betaalbaar te houden; toentertijd soms zelfs doorgevoerd tijdens aanbieden aan woningzoekenden) (het gepresenteerde voorbeeld levert deze verhuurder €2.172/jaar extra op)
(binnen ZES jaren bruto/virtuele opbrengsten €83.472 bij startsituatie €71.000; 2015 t/m 2021) (zonder winsttoegmerk)
- 24- 201411xx Hoezo geen rendement bij huisvesten studenten? → bruto rendement "short stay"-woning 26,7%
(voor invoering Wet doorstroming huurmarkt en Jongerencontracten per 1 juli 2016)
- 25- 20220505-20200720
degressieve rekenmethode qua huurprijsbepaling kleine woningen (periode 2022-2017)
inzake
waardestijgingen huurwoningen (afkomstig uit "besluit huurprijzen woonruimten")
- 30- 20220326 Linda "De berichten over veel te dure huizen - of eigenlijk: veredelde garageboxen en zolderkamers - kennen we allemaal. Maar het andere uiterste bestaat ook, zo bleek deze week in de rechtbank."
- 31- 20220326 Parool "Vrouw betaalt in hartje Amsterdam 181,50 euro huur per maand, tot ergernis van verhuurder"
("AARP [belegger] wist wat ze kocht in 2015, namelijk een pand met een huurder erin. Dat ze nu geld moet toeleggen op de huur, wordt volgens de rechter vermoedelijk ruimschoots goedgeemaakt door de waardestijging van het pand.")
- 33- 20220326 AD "Vrouw betaalt in hartje Amsterdam 181,50 euro huur per maand, tot ergernis van verhuurder"
- 35- 20220314 rechtspraak ECLI:NL:RBAMS:2022:1179 ↩
("beoordeeld aan de hand van alle omstandigheden", "Het is in elk geval waarschijnlijk dat alleen reeds de genoten voordelen uit de waardestijging van het pand zo omvangrijk zijn, dat de financiële nadelen als gevolg van de overeenkomst met [gedaagde] daarbij in het niet vallen", "Daaruit blijkt niet dat (...) aan een verhuurder van woonruimte steeds of in beginsel een 'decent profit' of zelfs 'minimal profit' garandeert")

- 40- 20220210 *Opinie “**Huurders dubbel de dupe van gestegen gasprijzen**”. Nu en straks bij de jaarlijkse huurverhoging. Dit jaar 2,3%, volgend jaar mogelijk 5%-7,5%.”*
*(“straf huurders niet extra”; geparafraseerde uitspraak van een leverancier van stadsverwarming “meerjarencontracten voor stadsverwarming zijn niet mogelijk, want waarom zouden wij dit doen als wij het **monopolie** hebben”, positief voor behouden en krijgen draagvlak; pas eerder kerninflatie dan inflatie toe)*
- 42- 20200215 *AD “Opinie: SSH houdt zich niet aan recht op huurbescherming”*
- 43- 20201014 *AD “Leuk hoor al die peperdure flats, café lattes en bakfietsmoeders, zonder rasechte Rotterdamers”*
(“direct met het versturen van oprotbrieven (...) Dreigen met een rechtszaak.”)
- 44- 20211014 *AD “In de tijd waarin hoeren en dronken zeelui nog op Katendrecht liepen, kon je moeiteloos een woning vinden”*
*(“Een paar jaar geleden werd ik mijn **studio uitgedreven** (...) Wanhopige telefoontjes werden)*
*(beantwoord met **dreigbrieven** (...) dus wegwezen. (...) En snel, anders zouden ze de rechter)*
(inschakelen”)
- 45- 20220622 *woonbond “huurders krijgen meer inzicht in energielabel woning”*
- 46- 20220621 *Ministerie VRO “Het energielabel voor huurders en de acties n.a.v. het amendement”*
(“Minister De Jonge (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) informeert de Tweede Kamer over de planning voor de betere beschikbaarheid van het afschrift van het energielabel voor huurders. Ook deelt de minister de stand van zaken van de acties voor het digitaal aanvragen van het energielabel.”)
- 50-** 20190222 *beleidsvoornemens inzake huurbeleid van Onze Minister; extractie.*
(aanpak excessieve huren, huurtoeslag, WOZ-waarden max.1/3-deel totale puntentotaal)
(aantal zaken in deze beleidsvoorstellen rond huurmarkt zijn ondertussen al ingevoerd)
Bron: internetconsultatie “besluit huurprijzen woonruimten”
- 54- 20190222 *TK-brief: beleidsvoornemens inzake huurbeleid van Onze Minister*
 ↳
 32847 *Integrale visie op de woningmarkt*
 27926 *Huurbeleid*
 1. Betaalbare verduurzaming voor bewoners
 2. Borgen van betaalbare huren
 3. Gepaste huur voor hogere inkomens in de sociale huursector
 4. Meer mogelijkheden voor lokale invulling in de Woningwet
 5. Betere samenwerking op wonen, zorg en welzijn
 6. Meer slagkracht corporaties voor een prettige woonomgeving
- 87- 20070611 *Rigo i.o.v Ministerie Vrom “een essay over de **huurtoeslag**”*
(instrument van woonbeleid of inkomenspolitiek?)
 Link: <https://www.rigo.nl/wp-content/uploads/2007/06/De-huurtoeslag.pdf>
- 187- 201610xx *Rijksoverheid - IBO Sociale Huur: “**De prijs voor betaalbaarheid**”*
*(Opties voor **meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur**)*
 Link: <https://archieff.rijksbegroting.nl/system/files/12/ibo-sociale-huureindrapport-de-prijs-voor-betalbaarheid.pdf>

Hervorming van de huurtoeslag

Huisvesting

In het kort

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat ons toeslagenstelsel voor een deel van de mensen onzekerheid met zich meebrengt. In het coalitieakkoord 2021-2025 is daarom de ambitie benoemd om op termijn toeslagen af te schaffen. Er moet een eenvoudiger stelsel voor ondersteuning van de mensen met een laag inkomen voor de huidige werkwijze in de plaats komen. Als stap hiertoe is in het coalitieakkoord een set maatregelen opgenomen om het instrument huurtoeslag te hervormen.

Publicatiedatum	05-07-2022
Einddatum consultatie	02-08-2022
Status	Actief
Type consultatie	Wet
Organisatie	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Onderwerpen	Huren en verhuren

Voor wie belangrijk?

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor huidige huurtoeslagontvangers, overige huurders met een laag inkomen en de uitvoerder van de huurtoeslag Toeslagen.

Wat verandert deze wet?

In dit wetsvoorstel wordt een voorstel gedaan voor hervorming van de huurtoeslag, zodat de huurtoeslagberekening in de toekomst niet meer afhankelijk is van de feitelijke huur die de huurtoeslagontvanger betaalt. De huurtoeslagberekening is dan alleen nog afhankelijk van het inkomen van de aanvrager. Meer huurders komen in aanmerking voor huurtoeslag.

Relevante documenten

 Wetsvoorstel hervorming van de huurtoeslag - consultatie PDF	(113 kB)	Downloaden
 Toelichting wetsvoorstel hervorming van de huurtoeslag - consultatie PDF	(584 kB)	Downloaden
 IAK-vragen wetsvoorstel hervorming van de huurtoeslag PDF	(81 kB)	Downloaden

Ondersteunende documenten

De volgende documenten geven extra informatie over dit wetsvoorstel. U kunt niet op deze documenten reageren.

- **Te wijzigen regeling Wet op de huurtoeslag**
Externe link: [Bron: wetten.overheid.nl](#)

Reacties op deze consultatie 250 openbaar

Aedes: Huurtoeslag is verantwoordelijkheid rijksoverheid

Onderzoek · 30 april 2020 - Bob Witjes

De huurtoeslag is onmisbaar voor vele huurders. De verantwoordelijkheid voor deze inkomensondersteuning ligt bij de rijksoverheid. Woningcorporaties zorgen voor betaalbare huizen, maar horen niet verantwoordelijk te zijn voor inkomenspolitiek. Dat zegt Aedes in reactie op een onderzoek van het kabinet naar het huidige stelsel van toeslagen voor zorg, kinderen en wonen. Het complexe toeslagenstelsel, dat ook leidde tot problemen met zorg- en kinderopvangtoeslagen, was de aanleiding voor het [Interdepartementaal Beleidsonderzoek \(IBO\) Toeslagen](#). Het gaat ook in op de toekomst van de huurtoeslag.

Aanpassing stelsel huurtoeslag?

Aedes vindt dat de huidige huurtoeslag doorgaans goed werkt en effectief is. Betaalbaar wonen is een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid en corporaties. De overheid zorgt voor inkomensondersteuning voor anderhalf miljoen mensen met de laagste inkomens. Corporaties zorgen voor huizen met een betaalbare huur. Het huidige huurtoeslagstelsel vormt de basis van deze balans. Dit bleek ook uit een [onderzoek van verschillende ministeries uit 2016](#) naar sociale huur.

Ook het IBO Toeslagen toont aan dat extra inkomensondersteuning voor veel huishoudens noodzakelijk is. Wel zijn er verbeteringen mogelijk bij de toeslagen, die de huurtoeslag makkelijker maken voor huurders en voor minder terugvorderingen zorgen. Aedes wil hier zeker over meedenken.

Overhevelen huurtoeslag

Op basis van het IBO Toeslagen stelt het kabinet echter dat een ander toeslagenstelsel noodzakelijk is en gaat in op verschillende mogelijkheden. Een van de opties is het overhevelen van de huurtoeslag naar corporaties. Aedes ziet dit niet zitten en vindt niet dat corporaties financieel verantwoordelijk moeten worden voor de huurtoeslag. De meest recente decentralisaties in de zorg – die vaak gepaard gingen met bezuinigingen – leidden tot grote problemen.

Er ontstaat hiermee een ongelijkheid tussen huurders bij corporaties en de 250.000 huurders bij particuliere verhuurders. Daarnaast komt een corporatie met een slechte financiële positie en veel huurders met de laagste inkomens snel voor een niet te maken keuze te staan: het uitkeren van de huurtoeslag of investeren in nieuwbouw of renovatie. En wanneer de economie tegenzit en veel huurders aanspraak maken op huurtoeslag, kunnen corporaties niet altijd de volledige inkomensondersteuning bieden. Zulke risico's liggen niet voor niets bij de overheid. Aedes vindt het geen goede optie om de huurtoeslag over te hevelen naar de corporaties, want de kans is groot dat de huurder hiervan de dupe wordt.

Normhuur

Ook bij de optie om de huurtoeslag te baseren op normhuren zet Aedes vraagtekens. Huurders die in een relatief dure sociale huurwoning wonen, krijgen dan veel minder huurtoeslag. Zeker voor huurders van nieuwe woningen dreigt wonen onbetaalbaar te worden, als zij een toeslag krijgen op basis van de gemiddelde huur. Want deze woningen zijn duurder dan die gemiddelde huur. Het leidt tot minder investeringen in nieuwbouw en verduurzaming wanneer woningcorporaties dit verschil moeten betalen. Terwijl het kabinet van corporaties juist grotere investeringen in nieuwbouw en verduurzaming vraagt.

Bron: <https://aedes.nl/huurbeleid-en-betaalbaarheid/aedes-huurtoeslag-verantwoordelijkheid-rijksoverheid>

Links:

- <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/30/interdepartementaal-beleidsonderzoek-toeslagen-aangeboden-aan-tweede-kamer>
- <https://archief.rijksbegroting.nl/system/files/12/ibo-sociale-huureindrapport-de-prijs-voor-betaalbaarheid.pdf>

Kabinetsplan: bij hoge huur minder huurtoeslag

11 februari 2022

Per 2025 wil het kabinet de huurtoeslag hervormen. Voor sommige huishoudens pakken de geplande veranderingen heel ongunstig uit, waardoor ze erop achteruit gaan. Dit concludeert het Nibud in een doorrekening van kabinetsplannen.



CC BY-SA 2.0 - FlickrR

De plannen om de huurtoeslag aan te passen zijn nog niet concreet of in detail uitgewerkt, maar in het coalitieakkoord geeft het kabinet wel een richting aan voor de toekomst.

Fictieve huur: 608 euro

In het coalitieakkoord staat dat het kabinet overweegt de huurtoeslag te hervormen naar een systeem van normhuren op basis van inkomen. In dit systeem wordt uitgegaan van een fictieve huur van 608 euro in 2025. Dat betekent dat de huurtoeslag voor iedereen wordt berekend alsof de huur 608 euro is.

De Tweede Kamer vroeg aan het Nibud om deze plannen door te rekenen. In die doorrekening is de conclusie dat huurtoeslagontvangers er in 2025 fors op achteruit zouden gaan als hun daadwerkelijke huur boven de normhuur van 608 euro valt.

Bij hoge huur minder toeslag

Alleenstaande huurders met een kleine woning en een relatief lage huur zouden er in het nieuwe stelsel op vooruitgaan. Zij betalen namelijk vaak minder dan 608 euro. Grotere huishoudens gaan er over het algemeen op achteruit, omdat zij vaker in een wat grotere en duurdere huurwoning wonen.

Arjen Vliegthart is directeur van het Nibud. Over de hervorming merkt hij op: "Het hele idee achter het toeslagenstelsel, waarbij huishoudens een financiële bijdrage kregen die bij hun inkomen en omstandigheden paste, was goed en nodig. Dat het in de praktijk niet goed werkte, was een harde les. Juist daarom vinden wij het zo belangrijk dat, nu we het gaan veranderen, er ook iets goeds en beters voor terugkomt. Het kan dan volgens ons niet de bedoeling zijn dat mensen die een hogere huur hebben straks minder toeslag krijgen, waardoor ze financieel gezien slechter af zijn."

Grote zorgen over betaalbaarheid

Ook de Woonbond heeft grote zorgen over de impact van de huurtoeslagplannen voor huurders met een hoge huur en een smalle beurs. De huur is voor hun nu al vaak niet te betalen, bleek eerder uit een onderzoek van het Nibud in opdracht van de Woonbond en Aedes. Volgens de Woonbond moet de huurtoeslag juist omhoog om de betaalbaarheid voor deze huurders te verbeteren. Woonbonddirecteur Zeno Winkels: "Als minister De Jonge betaalbaar wonen serieus neemt, verhoogt hij de huurtoeslag voor alle huurders. Zo kan hij armoede echt effectief aanpakken."

Bron: <https://www.woonbond.nl/nieuws/kabinetsplan-hoge-huur-minder-huurtoeslag>

Huurtoeslagwijziging brengt huurders met hogere huur in de problemen

5 juli 2022

De Woonbond is tegen de wijziging in de huurtoeslag waardoor mensen met een hogere huur huurtoeslag mislopen. Het kabinet wil de hoogte van de huurtoeslag gaan baseren op een 'normhuur', een fictieve huurprijs, in plaats van op de echte huur die iemand betaalt. Juist huurders met een hogere huur zijn hiervan de dupe. Bovendien wordt de basishuur (het deel van de huur dat een huurtoeslagontvanger helemaal zelf betaalt) verhoogd. Door de hogere basishuur gaan alle huurtoeslagontvangers erop achteruit.



Door de overstap naar de normhuur gaan er honderdduizenden huurders op achteruit, waarschuwen Woonbond, Aedes en VNG vandaag in een [gezamenlijk persbericht](#). De wet gaat aan de hand van drie 'normhuren' bepalen tot welke huurprijs iemand huurtoeslag krijgt. Er komt een normhuur voor jongeren (€442,46), één voor volwassenen (€520,-) en één voor grote gezinnen en mensen met een handicap in een aangepaste woning (€597,-).

Korting voor huurtoeslagontvangers onbegrijpelijk

Woonbonddirecteur Zeno Winkels: 'Het is onbestaanbaar om in een tijd dat juist huishoudens met een lager inkomen dreigen te bezwijken onder de hoge woonlasten, stijgende energieprijzen en dure boodschappen, te gaan korten op de huurtoeslag die iemand ontvangt. Zij zouden juist meer huurtoeslag moeten ontvangen, om deze groep gericht te helpen bij de enorme lastenverzwaring van de afgelopen tijd.'

Nog meer kortingen huurtoeslagontvangers

De hogere basishuur scheelt hurende huishoudens 4 euro in de maand. Daarnaast mogen straks ook de servicekosten niet meer worden gecompenseerd door huurtoeslag. Dat kan nu nog voor maximaal 48 euro per maand aan zogenaamde '[subsidiabele servicekosten](#)'. Zo wordt er dus nog meer gekort op wat huurtoeslagontvangers ontvangen.

Verbeteringen

Er staan ook een paar verbeteringen in de wetwijziging. Zo gaan huurders met een laag inkomen en een huurprijs boven de huurtoeslaggrens (in 2022 €763,47) ook recht krijgen op huurtoeslag. Hier zet de Woonbond zich al lang voor in. Ook krijgen jongeren vanaf 21 jaar volledig recht op huurtoeslag (nu is dat pas vanaf 23 jaar).

De wetwijziging is vandaag in consultatie gegaan. Via deze [website \(externe link\)](#) kunnen mensen reageren op de internetconsultatie. Dat kan tot 2 augustus 2022.

Bron: <https://www.woonbond.nl/nieuws/huurtoeslagwijziging-brengt-huurders-hogere-huur-problemen>

Persbericht**Kabinetsplan: minder huurtoeslag voor honderdduizenden huishoudens**

5 juli 2022

Bijna 300.000 huurders van sociale huurwoningen krijgen meteen minder huurtoeslag als het voorstel van het kabinet om normhuren in te voeren doorgaat. Het effect op de lange termijn is nog onduidelijk, dit aantal kan zelfs oplopen tot 700.000 huishoudens. Juist gezinnen en alleenstaanden die huurtoeslag ontvangen, kunnen dat geld niet missen in een tijd waarin velen van hen al in problemen komen door stijgende prijzen. Woonbond, VNG en Aedes vrezen dat de bestaanszekerheid van meer huurders onder druk komt te staan en zij verwachten daarmee een groter beroep op regelingen voor financiële ondersteuning.

Het kabinet heeft voorstellen gedaan om de huurtoeslag aan te passen. De meest ingrijpende wijziging is om de huurtoeslag voortaan niet meer vast te stellen op basis van de huur die een huurder daadwerkelijk betaalt, maar op basis van een zogeheten normhuur. Voor de grootste groep huurders wordt die normhuur 520 euro. Huurtoeslagontvangers met een hogere huur gaan er daardoor op achteruit. Via een internetconsultatie kunnen partijen vanaf vandaag op de voorstellen reageren.

Vrees voor toename betaalbaarheidsproblemen

Woonbond, VNG en Aedes vrezen dat op de lange termijn een half miljoen tot zo'n 700.000 huishoudens (gezinnen en alleenstaanden) door de voorstellen minder huurtoeslag ontvangen dan nu. Dat verschil kan variëren van enkele euro's tot 100 euro per maand. Het gaat om huurders die in een sociale huurwoning (komen te) wonen met een huur boven 550 euro. Minder huurtoeslag maakt het voor hen alleen maar moeilijker om rond te komen in tijden van stijgende kosten in levensonderhoud. De huurtoeslag is het instrument waarmee de Rijksoverheid haar verantwoordelijkheid neemt voor betaalbaar wonen. De invoering van normhuren zet dit zwaar onder druk, stellen Aedes, VNG en Woonbond.

Effect normhuren op lange termijn onzeker

Onlangs werd met het kabinet (nationale prestatieafspraken) afgesproken dat de huur van alle bewoners met een inkomen tot 120% van het minimum éénmalig wordt verlaagd naar 550 euro, zo mogelijk al in 2023. Met deze huurverlaging vangen woningcorporaties de eerste effecten van de aanpassing van de huurtoeslag voor een grote groep van hun huurders op. Dat geldt overigens niet voor huurtoeslagontvangers in de particuliere huursector, waar geen afspraken gelden over huurverlaging voor sociale huurders.

Het effect op lange termijn is nog niet duidelijk, het voorstel wordt in consultatie gebracht terwijl de impactanalyse nog niet klaar is. Nieuwe huurders die in een sociale huurwoning komen met een huurprijs boven 550 euro gaan voortaan veel minder huurtoeslag krijgen. Dat geldt dus ook voor huurders die verhuizen. Zodoende kan het aantal huurders dat ermee te maken krijgt alsnog oplopen tot wel 700.000. Dat effect kunnen woningcorporaties nooit opvangen, want daarmee komen ook de vorige week ondertekende prestatieafspraken met het kabinet over gematigd huurbeleid en investeringen in gevaar.

Geschikt huis voor veel huishoudens nauwelijks nog beschikbaar

Het argument van het kabinet voor normhuren is dat het aan huurders zelf is om te kiezen voor een beter en duurder huis. Deze keuze bestaat echter alleen op papier, terwijl het niet gaat om onnodige luxe, maar om bestaanszekerheid. Een groter gezin heeft voldoende ruimte nodig, ouderen zijn afhankelijk van extra voorzieningen in de woning. Velen komen niet meer in aanmerking voor de woningen die bij hun huishouden passen. Normhuren heeft op langere termijn ook tot gevolg dat huishoudens met de laagste inkomens meer en meer in dezelfde buurten komen te wonen, terwijl gemengde wijken veel beter zijn voor de leefbaarheid.

Huurtoeslag verbeteren, niet afschaffen

De huurtoeslag wordt algemeen beschouwd als een goed werkende en effectieve maatregel. Wel vraagt ongeveer 1 op de 10 huurders die er recht op heeft, geen huurtoeslag aan. En een deel van de huurders krijgt te maken met terugvorderingen of nabetalingen. Invoeren van normhuren is echter geen oplossing voor deze problemen, de meeste daarvan worden veroorzaakt door onjuiste inkomensgegevens.

Het voorstel lijkt vooral te zijn ingegeven door de wens om - in het kader van de toeslagendiscussie - de huurtoeslag op termijn af te schaffen. Dat mag volgens Aedes, VNG en Woonbond geen doel op zich mag zijn. De prijs voor een eenvoudiger systeem wordt nu gelegd bij huurders, woningcorporaties en gemeenten. Huurtoeslag moet gewoon worden vastgesteld op basis van de daadwerkelijke huur van de bewoner.

Bron: <https://www.woonbond.nl/nieuws/kabinetsplan-minder-huurtoeslag-honderdduizenden-huishoudens>

Massale kritiek op korten huurtoeslag bij hogere huur

29 juli 2022

Naast de Woonbond, Aedes, de VNG en de Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties (VTW) hebben ook ouderenbonden (de 'seniorencoalitie' waaronder de ANBO en de KBO-PCOB) en Ieder(in) (netwerk voor mensen met een beperking) zich uitgesproken tegen de voorgestelde wijzigingen van de huurtoeslag.



CC BY-SA 2.0 - FlickrR

[Reageren op de consultatie \(externe link\)](#) kan tot 2 augustus. Ondanks de korte consultatieperiode die ook nog eens in de vakantieperiode valt, zijn er op moment van schrijven al 157 reacties binnen op het wetsvoorstel. Ook tal van individuen en lokale huurders- en bewonersorganisaties hebben kritiek op de wijzigingen ingediend.

Normhuur in plaats van echte huur

De meest in het oog springende wijziging is de overstap naar een 'normhuur'. Huurtoeslagontvangers krijgen straks geen huurtoeslag meer op basis van de echte huur die ze betalen, maar op basis van een fictieve huur. Voor de meeste huurders ligt die op €520,-. Juist huurders met een hogere huurprijs zijn hier de dupe van. Maar ook de plannen om servicekosten niet langer te compenseren via de huurtoeslag en het verhogen van de eigen bijdrage van huurders komt het kabinet op veel kritiek te staan. Ook deze maatregelen jagen huurders immers op kosten.

Honderdduizenden huurders erop achteruit

Aedes, Woonbond en VNG gaven eerder al aan dat 300.000 hurende huishoudens er door de overstap naar normhuren op achteruit gaan, en dat dit op termijn zelfs op kan lopen tot 700.000 huishoudens.

Kabinet onduidelijk over koopkrachteffecten normhuur

Om de wijziging positiever voor te doen komen, wordt er door het kabinet ook andere wijzigingen meegenomen in de koopkrachteffecten die ze benoemen bij de wetswijziging. Zoals de eenmalige huurverlaging in 2024 en de verhoging van het wettelijk minimumloon. Maar deze wijzigingen staan los van het wel of niet veranderen van de huurtoeslag. Het zou eerlijker zijn om de effecten van de huurtoeslagwijziging op zichzelf te benoemen. Aedes en Woonbond dringen er ook op aan dit voor de behandeling van de wet in de Tweede Kamer wel te doen, in een zogeheten impactanalyse.

Greep uit de reacties:

Seniorencoalitie

Volgens de cijfers in de toelichting op dit voorstel zullen 81.000 AOW-huishouden een negatief inkomenseffect ondervinden van de wijziging. Dat is 6,25% van de AOW-huishoudens die nu huurtoeslag ontvangen. Het betreft hier een qua inkomen kwetsbare groep; zij ontvangen niet voor niets huurtoeslag. De koopkracht van deze groep is als sinds 2010 uitgehold. Met de huidige energiecrisis en de steeds maar toenemende inflatie wordt de koopkrachtsituatie ook steeds slechter. De Seniorencoalitie vindt het dan ook onbegrijpelijk dat het kabinet deze gevolgen voor

lief neemt bij de herziening van de huurtoeslag en mensen met een kwetsbare koopkracht nog verder in de problemen brengt. Ons standpunt is daarom dat de herziening van de huurtoeslag voor niemand -anders dan door wijziging van de persoonlijke situatie- mag leiden tot een lagere huurtoeslag.

Ieder(in)

'Het wetsvoorstel brengt een grote groep mensen die een hogere huur heeft dan de voor hen geldende normhuur in financiële problemen. Ook huurders met een beperking of chronische ziekte worden hierdoor getroffen. Voor aangepaste woningen geldt weliswaar een hogere normhuur, namelijk €597, maar dat is niet voldoende. Toegankelijke of rolstoelgeschikte woningen zijn ook vaak duurder. Dat betekent dat ook mensen met beperking, die een huur boven de €597 betalen erop achteruit zullen gaan. En zij hebben geen alternatief, want verhuizen naar een goedkopere aangepaste woning is geen optie. Er is een groot tekort aan aangepaste woningen, en dat geldt des te meer voor betaalbare woningen.'

VTW

'In de praktijk betekent dit dat honderdduizenden huurders er financieel op achteruit gaan als zij deels hun recht op huurtoeslag verliezen. Echter, verhuizen naar een goedkopere woning is voor veel huurders de komende jaren geen optie, ook niet met de zeer ambitieuze plannen voor sociale woningbouw op basis van de Nationale prestatieafspraken. Gelet op de inflatie en stijgende energieprijzen, kan dit nog meer huurders in betalingsproblemen brengen. De Aedes Corporatiemonitor van 19 juli 2022 laat nu al zien dat meer huurders betalingsproblemen hebben.'

Bron: <https://www.woonbond.nl/nieuws/massale-kritiek-korten-huurtoeslag-hogere-huur>

Kabinetsplan: minder huurtoeslag voor honderdduizenden huishoudens

Nieuws · 1 augustus 2022 - Dorris Derksen, Bob Witjes

Bijna 300.000 huurders van sociale huurwoningen krijgen meteen minder huurtoeslag als het voorstel van het kabinet om normhuren in te voeren doorgaat. Het effect op de lange termijn is nog onduidelijk, dit aantal kan zelfs oplopen tot 700.000 huishoudens. Juist gezinnen en alleenstaanden die huurtoeslag ontvangen, kunnen dat geld niet missen in een tijd waarin velen van hen al in problemen komen door stijgende prijzen. Woonbond, VNG en Aedes vrezen dat de bestaanszekerheid van meer huurders onder druk komt te staan en zij verwachten daarmee een groter beroep op regelingen voor financiële ondersteuning.

Update 1 augustus 2022

Aedes en Woonbond hebben gezamenlijk [een reactie](#) gegeven op het wetsvoorstel Hervorming van de huurtoeslag.

Het kabinet heeft voorstellen gedaan om de huurtoeslag aan te passen. De meest ingrijpende wijziging is om de huurtoeslag voortaan niet meer vast te stellen op basis van de huur die een huurder daadwerkelijk betaalt, maar op basis van een zogeheten normhuur. Voor de grootste groep huurders wordt die normhuur €520. Huurtoeslagontvangers met een hogere huur gaan er daardoor op achteruit.

[Via een internetconsultatie](#) kunnen partijen vanaf vandaag op de voorstellen reageren.

Vrees voor toename betaalbaarheidsproblemen

Woonbond, VNG en Aedes vrezen dat op de lange termijn een half miljoen tot zo'n 700.000 huishoudens (gezinnen en alleenstaanden) door de voorstellen minder huurtoeslag ontvangen dan nu. Dat verschil kan variëren van enkele euro's tot €100 per maand. Het gaat om huurders die in een sociale huurwoning (komen te) wonen met een huur boven €550. Minder huurtoeslag maakt het voor hen alleen maar moeilijker om rond te komen in tijden van stijgende kosten in levensonderhoud. De huurtoeslag is het instrument waarmee de Rijksoverheid haar verantwoordelijkheid neemt voor betaalbaar wonen. De invoering van normhuren zet dit zwaar onder druk, stellen Aedes, VNG en Woonbond.

Effect normhuren op lange termijn onzeker

Onlangs werd met het kabinet (nationale prestatieafspraken) afgesproken dat de huur van alle bewoners met een inkomen tot 120% van het minimum éénmalig wordt verlaagd naar €550, zo mogelijk al in 2023. Met deze huurverlaging vangen woningcorporaties de eerste effecten van de aanpassing van de huurtoeslag voor een grote groep van hun huurders op. Dat geldt overigens niet voor huurtoeslagontvangers in de particuliere huursector, waar geen afspraken gelden over huurverlaging voor sociale huurders.

Het effect op lange termijn is nog niet duidelijk, het voorstel wordt in consultatie gebracht terwijl de impactanalyse nog niet klaar is. Nieuwe huurders die in een sociale huurwoning komen met een huurprijs boven €550 gaan voortaan veel minder huurtoeslag krijgen. Dat geldt dus ook voor huurders die verhuizen. Zodoende kan het aantal huurders dat ermee te maken krijgt alsnog oplopen tot wel 700.000. Dat effect kunnen woningcorporaties nooit opvangen, want daarmee komen ook de vorige week ondertekende prestatieafspraken met het kabinet over gematigd huurbeleid en investeringen in gevaar.

Geschikt huis voor veel huishoudens nauwelijks nog beschikbaar

Het argument van het kabinet voor normhuren is dat het aan huurders zelf is om te kiezen voor een beter en duurder huis. Deze keuze bestaat echter alleen op papier, terwijl het niet gaat om onnodige luxe, maar om bestaanszekerheid. Een groter gezin heeft voldoende ruimte nodig, ouderen zijn afhankelijk van extra voorzieningen in de woning. Velen komen niet meer in aanmerking voor de woningen die bij hun huishouden passen. Normhuren heeft op langere termijn ook tot gevolg dat huishoudens met de laagste inkomens meer en meer in dezelfde buurten komen te wonen, terwijl gemengde wijken veel beter zijn voor de leefbaarheid.

Huurtoeslag verbeteren, niet afschaffen

De huurtoeslag wordt algemeen beschouwd als een goed werkende en effectieve maatregel. Wel vraagt ongeveer 1 op de 10 huurders die er recht op heeft, geen huurtoeslag aan. En een deel van de huurders krijgt te maken met terugvorderingen of nabetalingen. Invoeren van normhuren is echter geen oplossing voor deze problemen, de meeste daarvan worden veroorzaakt door onjuiste inkomensgegevens.

Het voorstel lijkt vooral te zijn ingegeven door de wens om – in het kader van de toeslagen-discussie – de huurtoeslag op termijn af te schaffen. Dat mag volgens Aedes, VNG en Woonbond geen doel op zich zijn. De prijs voor een eenvoudiger systeem wordt nu gelegd bij huurders, woningcorporaties en gemeenten. Huurtoeslag moet gewoon worden vastgesteld op basis van de daadwerkelijke huur van de bewoner.

Bron: <https://aedes.nl/huurbeleid-en-betalbaarheid/kabinetsplan-minder-huurtoeslag-voor-honderdduizenden-huishoudens>

Opinie

'Handen af van de huurtoeslag'

Marien de Langen, bestuurder Stadgenoot

3 minuten leestijd

Het is oneigenlijk om de problemen rond de kinderopvangtoeslag aan te grijpen voor een principiële discussie over de huurtoeslag, waarschuwt Marien de Langen. 'Daarvoor is dit instrument te belangrijk voor een groot deel van onze huurders.'

De Belastingdienst heeft een probleem. Een groot probleem zelfs. Maar de oplossing voor de affaire rond de kinderopvangtoeslag ligt bij de Belastingdienst en het Rijk. En niet in een grootscheepse hervorming van één van de andere toeslagen: de huurtoeslag. Toch zien we dat gebeuren. In het heftige debat over de kindertoeslag ligt ook de huurtoeslag onder een vergrootglas.

Waar hebben we zo'n vorm van collateral damage ook alweer eerder gezien? Waar raakten we ook per ongeluk in een discussie verzeild die niet over ons gaat? Oh ja, bij de ATAD. Een maatregel bedoeld om belastingontduiking door multinationals te voorkomen, gaat woningcorporaties honderden miljoenen per jaar kosten.

Natuurlijk, er zijn principiële discussies over de huurtoeslag te voeren. Maar het is naïef om dat nu en ook nog eens op de verkeerde gronden te doen. Dan loop je het gevaar van het kind met het badwater. En daarvoor is de huurtoeslag te belangrijk voor een groot deel van onze huurders.

Voorbeeld van beschaving

De huurtoeslag speelt op dit moment een essentiële rol in het betaalbaar wonen. Corporaties hanteren een gematigd huurbeleid: we vragen vrijwel altijd huurprijzen onder de marktprijs. Voor sommige huurders is die huurafslag echter onvoldoende. Daarom zorgt de overheid er via de huurtoeslag voor dat die huishoudens voldoende inkomen overhouden om hun vaste lasten te kunnen betalen.

'Bij ons kunnen mensen met een laag inkomen een woning huren van goede kwaliteit in een leefbare wijk. Daar ben ik trots op'

De huurtoeslag is dan ook een onmisbaar onderdeel van de inkomenspolitiek van de overheid. Die twee zaken zorgen er samen voor dat sociale huurwoningen in principe voor alle lage inkomensgroepen betaalbaar zijn. De schaal waarop dit in Nederland gebeurt, is uniek. En dat vind ik een mooi voorbeeld van beschaving.

Andere landen

Ik hoef hier niet uit te leggen hoe belangrijk een goed huis is. Het is één van de basisvoorwaarden om je in het leven te redden. Anders gezegd: het is een levensvoorwaarde. 30 procent van alle huizen in Nederland zijn sociale huurwoningen van corporaties. In de meeste landen woon je in een slecht huis als je weinig geld hebt. Bij ons kunnen mensen met een laag inkomen een woning huren van goede kwaliteit in een leefbare wijk. Daar ben ik trots op. Dat is deels mogelijk door de huurtoeslag.

Schuldhelpverlening

Dat wil echter niet zeggen dat er niks hoeft te verbeteren aan het huidige instrument. Zo zijn er te veel huishoudens die het niet gebruiken, terwijl ze er baat bij zouden hebben. Het is goed om de huurtoeslag eenvoudiger en voorspelbaarder te maken. Dat kan op verschillende manieren.

Bijvoorbeeld door het mogelijk te maken dat corporaties de huurtoeslag direct verrekenen met de huur. Voor een beperkte groep huurders met de laagste inkomens en op vrijwillige basis. Wij horen van die huurders zelf dat ze dat graag willen. Mensen beseffen dondersgoed hoe belangrijk het is dat de huur op tijd betaald wordt. Ze weten dat ze in grote problemen komen als het geld voor de huur aan iets anders wordt uitgegeven. En soms is de verleiding groot. Als de koelkast kapot is bijvoorbeeld.



We praten hier al heel lang over met de Belastingdienst. Tot nu toe helaas zonder resultaat. En dat is onbegrijpelijk, zeggen bijvoorbeeld ook de medewerkers van de schuldhelpverlening tegen ons.

Vangnet

Verder zou er een vangnet moeten komen voor huurders die plotseling een flinke inkomensval meemaken. In de afgelopen coronamaanden hebben we daarvan talloze voorbeelden gezien. We weten dat gemeenten daarin een rol kunnen en willen spelen.

Mensen die opeens in financiële problemen komen, vaak buiten hun eigen schuld, hebben meer betalingsproblemen dan enkel de huur. Het gaat dan ook over de energierekening en de dagelijkse levensbehoeften. Dat vraagt om een tijdelijke overbrugging naar andere regelingen zoals de bijstand.

Zonder huurtoeslag komt een groot deel van onze bewoners onmiddellijk in de financiële problemen. Laten we er dus alsjeblieft voorzichtig mee omgaan. Vooralsnog heb ik ook nog geen beter alternatief voorbij zien komen. Kortom: handen af van de huurtoeslag.

[Standpunt van Aedes over huurtoeslag](#)

De huurtoeslag is onmisbaar voor vele huurders. De verantwoordelijkheid voor deze inkomensondersteuning ligt bij de rijksoverheid. Woningcorporaties zorgen voor betaalbare huizen, maar horen niet verantwoordelijk te zijn voor inkomenspolitiek, vindt Aedes.

Bron: <https://www.aedesmagazine.nl/edities/4-2020/artikelen/handen-af-van-de-huurtoeslag>

Link:

<https://www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/huurbeleid/huurtoeslag/aedes-huurtoeslag-is-verantwoordelijkheid-rijksoverheid.html>

Geactualiseerde lijst per maand voor de Utrechtse U16-gemeenten
qua verdeling toewijzen woningen

	besteding		voorrang		loting		lijst		totaal		lijst	%
202207	96	78.05%	19	15.45%	4	3.25%	4	3.25%	123		4	3.25%
202206	145	43.28%	129	38.51%	16	4.78%	45	13.43%	335		45	13.43%
202205	171	42.86%	157	39.35%	9	2.26%	62	15.54%	399		62	15.54%
202204	128	31.92%	183	45.64%	19	4.74%	71	17.71%	401		71	17.71%
202203	177	31.27%	232	40.99%	40	7.07%	117	20.67%	566		117	20.67%
202202	123	26.97%	200	43.86%	37	8.11%	96	21.05%	456		96	21.05%
202201	87	21.22%	197	48.05%	40	9.76%	86	20.98%	410		86	20.98%
202112	123	69.10%	33	18.54%	3	1.69%	19	10.67%	178		19	10.67%
202111	132	33.85%	146	37.44%	30	7.69%	82	21.03%	390		82	21.03%
202110	105	24.88%	198	46.92%	31	7.35%	88	20.85%	422		88	20.85%
202109	109	24.55%	191	43.02%	45	10.14%	99	22.30%	444		99	22.30%
202108	107	27.51%	182	46.79%	35	9.00%	65	16.71%	389		65	16.71%
202107	106	24.82%	143	33.49%	49	11.48%	129	30.21%	427		129	30.21%
202106	121	24.64%	187	38.09%	48	9.78%	135	27.49%	491		135	27.49%
202105	102	24.11%	178	42.08%	52	12.29%	91	21.51%	423		91	21.51%
202104	137	49.82%	72	26.18%	48	17.45%	18	6.55%	275		18	6.55%
202103	172	33.14%	225	43.35%	59	11.37%	63	12.14%	519		63	12.14%
202102	92	22.49%	205	50.12%	53	12.96%	59	14.43%	409		59	14.43%
202101	72	17.73%	215	52.96%	44	10.84%	75	18.47%	406		75	18.47%
202012	321	50.71%	184	29.07%	52	8.21%	76	12.01%	633		76	12.01%
202011	180	35.02%	206	40.08%	66	12.84%	62	12.06%	514		62	12.06%
202010	118	25.27%	217	46.47%	61	13.06%	71	15.20%	467		71	15.20%
202009	100	26.39%	159	41.95%	43	11.35%	77	20.32%	379		77	20.32%
202008	71	18.93%	173	46.13%	51	13.60%	80	21.33%	375		80	21.33%
202007	90	18.11%	242	48.69%	70	14.08%	95	19.11%	497		95	19.11%
202006	159	29.17%	243	44.59%	44	8.07%	99	18.17%	545		99	18.17%
20200523	39	33.05%	52	44.07%	10	8.47%	17	14.41%	118		17	14.41%

Woonplaats	Wijk	Woning	Doelgroep	Aantal	Verantwoording
Utrecht	Adres	Galerijflat - 2 kamers	Starter	80	De woning is verhuurd aan de 1e kandidaat (13-02-2017)
Nieuwegein	Huur	Maisonnette - 3 kamers	Gezin	1	De woning is verhuurd door middel van directe bemiddeling
IJsselstein		Galerijflat - 2 kamers	Senioren	55	De woning is verhuurd aan de 1e kandidaat (Voorrang)
Nieuwegein		Maisonnette - 3 kamers	Gezin	1691	De woning is verhuurd aan de 2e kandidaat (Loting)

Overzicht van verschillende Woningnet-regio's qua verdeling toewijzen woningen:

Woningnet regio's



15.5.2021 .. 15.5.2022

regio's (periode 1 jaar)	Almere	Drechtsteden	Eemvallei	Gooi en Vechtstreken	Groningen	Boven Groningen	Hengelo Borne
bemiddeling	24.03% 297	27.04% 546	24.92% 587	17.04% 275	17.07% 460	16.52% 38	0.24% 2
voorrang	53.56% 662	10.30% 208	47.11% 1,110	69.83% 1,127	20.01% 539	13.04% 30	3.76% 32
loting	12.94% 160	8.77% 177	14.90% 351	9.60% 155	3.60% 97	0.00% 0	17.16% 146
lijst	9.47% 117	53.89% 1,088	13.07% 308	3.53% 57	59.32% 1,598	70.43% 162	78.85% 671
totaal	1,236	2,019	2,356	1,614	2,694	230	851
gezin	762	1,359	1,666	1,133	1,723	119	236
jongeren	135	129	281	114	654	23	54
meergezins	4	0	3	0	0	0	476
persoon	2	33	42	21	11	17	2
senioren	244	479	331	317	304	64	82
starter	0	0	27	27	0	6	0
studenten	79	0	0	0	0	0	0
zorg	9	18	5	1	1	0	0
	1,235	2,018	2,355	1,613	2,693	229	850
1 kamers	117	22	274	50	441	0	26
2 kamers	299	464	703	518	663	34	92
3 kamers	617	779	793	638	1,009	81	467
4 kamers	165	678	491	380	474	75	235
5 kamers	35	70	83	26	96	35	29
6 kamers	1	1	8	1	9	2	1
7 kamers	0	0	1	0	1	0	0
8 kamers	0	1	1	0	0	0	0
9 kamers	0	0	0	0	0	0	0
10 kamers	0	0	0	0	0	0	0
	1,234	2,015	2,354	1,613	2,693	227	850

	huiswaarts.nu (ede-wageningen)	Midden-Nederland	Noordoostpolder	Regio Utrecht (periode 2 jaar)	Stadsregio Amsterdam	woongaard (betuwe)	woonservice (haarlem e.o.)
bemiddeling	27.28% 512	36.23% 359	13.78% 35	29.76% 3,059	40.08% 4,189	30.35% 763	32.36% 678
voorrang	52.16% 979	47.23% 468	32.68% 83	41.71% 4,288	16.64% 1,739	43.20% 1,086	60.72% 1,272
loting	3.62% 68	8.17% 81	0.39% 1	10.30% 1,059	3.43% 358	1.11% 28	0.00% 0
lijst	16.94% 318	0.10% 1	53.15% 135	18.23% 1,874	39.85% 4,165	25.34% 637	6.92% 145
totaal	1,877	991	254	10,280	10,451	2,514	2,095
gezin	1,023	360	170	7,168	6,616	1,494	1,297
jongeren	43	169	23	509	2,286	140	61
meergezins	211	63	0	641	64	5	33
persoon	41	113	0	62	36	79	226
senioren	450	261	57	1,536	1,380	710	391
starter	64	20	0	173	1	5	16
studenten	6	1	0	86	26	0	0
zorg	38	3	3	104	29	80	70
	1,876	990	253	10,279	10,438	2,513	2,094
1 kamers	126	39	0	545	1,215	49	51
2 kamers	409	333	41	2,772	3,605	708	453
3 kamers	660	328	96	3,811	3,517	823	808
4 kamers	617	270	92	2,699	1,829	831	700
5 kamers	54	15	18	405	251	89	78
6 kamers	9	4	6	41	23	7	4
7 kamers	0	1	0	4	4	1	0
8 kamers	0	0	0	0	2	0	0
9 kamers	0	0	0	0	1	1	0
10 kamers	0	0	0	0	0	0	0
	1,875	990	253	10,277	10,447	2,509	2,094

Trek U eigen conclusies; zie de verschillen tussen de verschillende regio's binnen en buiten de Randstad rond de percentages tussen bemiddeling, voorrang, loting en afkomstig van de wachtlijst.

Wat is reële verhouding tussen huurprijs en kwaliteit van de woning?

Deze vraag wil ik anders stellen t.w. wat is een rechtvaardige huur voor de bewuste woning. Zeker mag je deze vraag stellen, als de prijzen voor kleine (zelfstandige) woningen zonder enige vorm van luxe ruim boven €6.000 per vierkante meter uitkomen; gebaseerd op WOZ-waarden.

Voorbeeld: "Bizar: kleinste woonruimte ooit te huur in Amersfoort" (€68,75/m²; groot 4m²)

Het is niet verkeerd, dat heel goed gedefinieerd wordt wat nog als een woning/kamer wordt gezien. Woningen met dergelijke huurprijzen per vierkant meter passen echt niet bij de doelgroep waarvoor deze kleine woningen zijn bestemd.

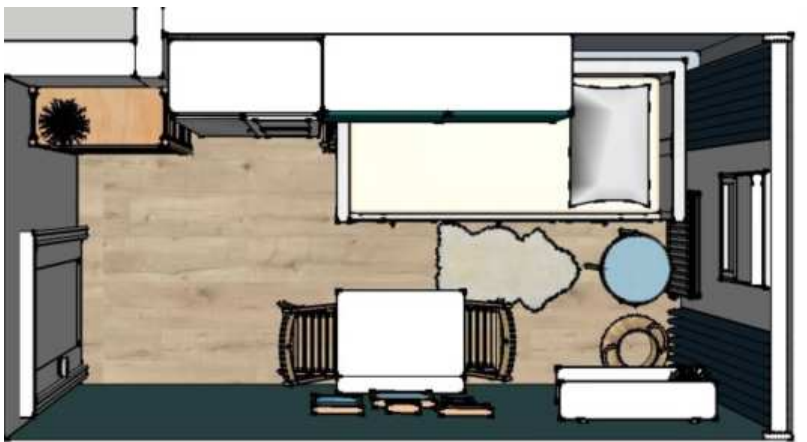
Op basis van het huidige puntensysteem levert dit zo'n 90 WWS-punten op, waarvan **87,5% afkomstig** is uit de minimale WOZ-waarde van €40.000; de bijbehorende huur mag dan zelfs €435,79 bedragen; €108,95/m².



Foto: Nederwoon



Je kunt er zo in!



Deze complete inrichting van de kamer door het interieurteam van Ikea kost 1250 euro. © Ikea

Iedereen zal begrijpen, dat de meeste woningzoekenden deze woning slechts huren in uiterste nood of als sociaal experiment om te kunnen ervaren hoe het **mini-mini-wonen** is. Bij micro-wonen praten wij nog over woningen met een maximale woonoppervlakte van zo'n 40m².

Bron: internetconsultatie "wetsvoorstel huren en inkomensgrenzen" (20190807)

Hoe wordt netto huurprijs reguliere woning bepaald?

willekeurig voorbeeld/update info

Hoe blijven dit soort woningen betaalbaar bij dergelijk handelen verhuurders.

Op huurpunten of op eigen inzicht verhuurder (lees: toegelaten instelling); doorgevoerd voordat huurharmonisatie per 1 januari 2017 deel ging uitmaken van de **huursombenadering**, een systeem om reguliere woningen **betaalbaar te houden**; toentertijd soms zelfs doorgevoerd tijdens aanbieden aan woningzoekenden.

Voor huurder kost deze stijging €720/jaar en het levert deze verhuurder €2.172/jaar extra op.

Wat is het bruto en virtuele resultaat van bijvoorbeeld de bouw van *Bisschopssteeg 209*:

€41.472 bruto huur + €42.000 virtuele waardestijging,

Bruto resultaat €83.472 op startwaarde €71.000: binnen ZES jaar investering rendabel gemaakt.



Bisschopssteeg 649
3584 SN UTRECHT
€ 376,05 p.m.

Omschrijving
Let op: huurtoeslag alleen mogelijk vanaf 23 jaar.

Beschikbaarheid
Vanaf 9 juni 2016 beschikbaar.

Kenmerken

Type	woning
Oppervlakte	Woonruimte: 25 m ²
Huurprijs	Nettohuur: € 576,00 p.m. Servicekosten: € 89,05 p.m. Brutohuur te betalen aan SSH: € 665,05 p.m. Huurtoeslag: € 289,00 p.m. Brutohuur met huurtoeslag: € 376,05 p.m.



Bisschopssteeg 209
3584 SE UTRECHT
€ 316,02 p.m.

Omschrijving
Locatie: Uithof, 1 k woning 5e verdieping. Huur incl verwarming en electra en internet. Vanaf zomer 2016 wordt gestart met de bouw van een nieuw HU-gebouw op de parkeerplaats naast het USP. De bouwwerkzaamheden zullen ruim een jaar in beslag nemen en kan overlast voor omwonenden veroorzaken.

Beschikbaarheid
Vanaf 2 mei 2016 beschikbaar.

Kenmerken

Type	woning
Oppervlakte	Woonruimte: 25 m ²
Huurprijs	Nettohuur: € 395,00 p.m. Servicekosten: € 94,02 p.m. Brutohuur te betalen aan SSH: € 499,02 p.m. Huurtoeslag: € 173,00 p.m. Brutohuur met huurtoeslag: € 316,02 p.m.

Netto huur	€395,00	€576,00	€181,00	+45,82%
€/m ²	€15,80	€23,04		
Huurtoeslag	€173,00	€289,00	€116,00	+67,05%

Peildatum	WOZ-waarde
01-01-2021	113.000 euro
01-01-2020	101.000 euro
01-01-2019	91.000 euro
01-01-2018	81.000 euro
01-01-2017	78.000 euro
01-01-2016	74.000 euro
01-01-2015	71.000 euro

Citaat uit Prestatieafspraken 2016-2019:

Verlaging van de bouwkosten.

Deze toegelaten instelling heeft al jaren de ambitie de bouwkosten op diverse manieren aanzienlijk te verlagen en heeft hierin goede resultaten geboekt. De gemiddelde stichtingskosten per verhuureenheid bijvoorbeeld van City Campus MAX (2010) bedroegen circa €80.000, die van Johanna (2015) €60.000.

JAARLIJKS BRUTO RENDEMENT nu 11,52% (was 7,9%) is dit een kerntaak van sociale huisvesters!?

Bestuurder van deze toegelaten instelling stelde tijdens de raadsinformatieavond bij de gemeente Utrecht van 22 januari 2013, dat zij nauwelijks tot niets heeft verdiend aan de *spaceboxen*.

Gelukkig is dit onderwerp geen appels met peren vergelijking. Er bestaan slechts twee smaken t.w. de *spacebox* is wel of niet ingericht met meubilair.

De ingerichte woningen worden op de "*short stay*"-markt aangeboden.

De andere woningen via de reguliere wachtlijst.

Overzicht prijzen

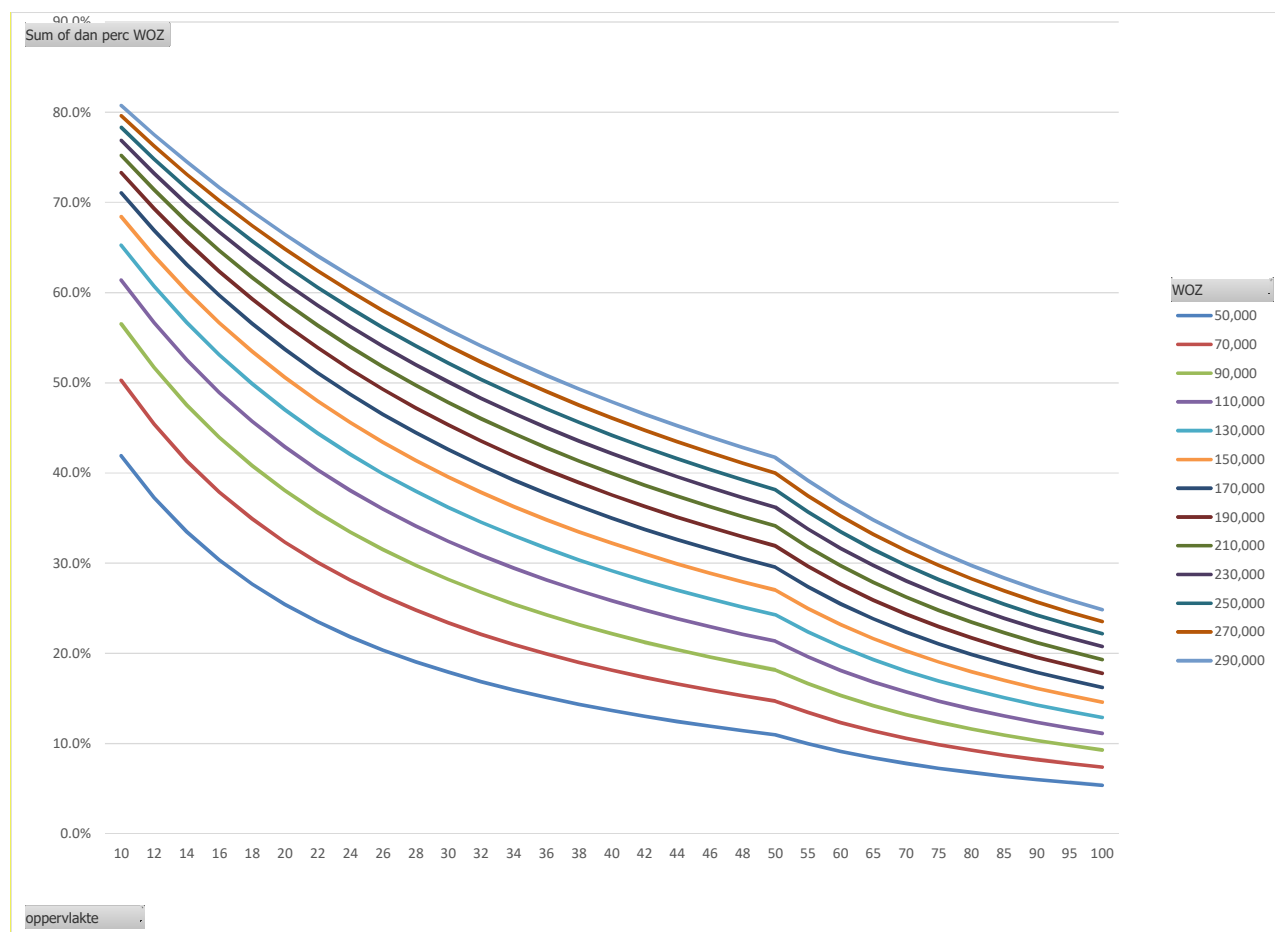
Kenmerken	Foto	Kaart	Straat								
Bolognalaan 33 A, UTRECHT											
Algemene gegevens Eigenaar/beheerder : SSH Type woning : Tijdelijke woning Type toewijzing : Direct aanbod Adres : Bolognalaan 33 Kamernummer : n.v.t. Plaats : UTRECHT Wijk : Uithof Oppervlakte : 16 m ² Gemeensch. oppervlakte : - Publicatie begin datum : 20-12-2012 Publicatie eind datum : 27-12-2012		Huur gegevens Ingangsdatum (ov) : per 30-01-2013 Netto huur p.m. (ov) : € 215,56 Servicekosten p.m. : € 113,98 Bruto huur p.m. : € 329,54 Huurtoeslag mogelijk : nee Campusclausule : nee ov = onder voorbehoud									
Opmerkingen Spacebox beg.grond voor 1 pers. Tijdelijk contract tot uiterlijk 3 juni 2013! Let op: geen garantie op herhuisvesting via SSH na 3 juni 2013! Vereisten: - Ingeschreven staan bij Woningnet - In bezit van geldige collegekaart Hogeschool of UU - max. inkomen 2012 €22.025,- - Huur ind internet excl. gemeentelijke heffingen en belastingen.		 Click on a picture to enlarge.									
		560,00 euro Bolognalaan 33 N De Uithof (441) Bolognalaan Short Stay									
		<table border="1"> <tr> <td>Rooms</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Postal code</td> <td>3584CJ</td> </tr> <tr> <td>City</td> <td>UTRECHT</td> </tr> <tr> <td>Smoking</td> <td>Not Allowed</td> </tr> </table>		Rooms	1	Postal code	3584CJ	City	UTRECHT	Smoking	Not Allowed
Rooms	1										
Postal code	3584CJ										
City	UTRECHT										
Smoking	Not Allowed										
Extra details ATTENTION !!: For more info like the inventory list, please check the link "Complex (441) Bolognalaan Short Stay" under 'Details' on this page. SIZE: The size is 16m2 in total.											

De rekensommetjes (wetend dat de aanschafprijs in 2004 €20.000 bedroeg; schatting kosten voor de inrichting €1.000-€1.500):

- netto huur $= 12 \times 215,56 / 20.000 = 12,9\%$ (€2.586,72/jaar) rendement
- bruto opbrengsten inrichting $= 12 \times (560 - 329,54) / 20.000 = 13,8\%$ (€2.765,52/jaar) rendement bruto
- klein onderhoud wordt betaald via servicekosten; **bruto rendement "short stay"-woning 26,7%**

"Wie probeert wie in het ootje te nemen". Cijfers zeggen nu eenmaal meer dan woorden.

degressieve rekenmethode qua huurprijsbepaling kleine woningen



Berekening van WOZ-aandeel in het puntentotaal bij verschillende oppervlakten en WOZ-waarden.

Hierbij de volgende gegevens gehanteerd:

woz-punten = $\text{WOZ}/10289 + \text{WOZ}/\text{m}^2/160$ (voor jaar 2020)

woning-punten = $\text{m}^2 + \text{extrapunten}$ (40 extra punten voor sanitair, keuken, verwarming, etc.)

$\text{wss-p} = \text{woz-punten} + \text{m}^2$

percentage = $\text{woz-punten} / (\text{wss-p} + \text{extrapunten})$

De kleine woningen met relatief hoge WOZ-waarden is de kans behoorlijk groot, dat de WOZ-waarden voor meer dan 33,3% deel uit maakt van het puntentotaal. Zeker in de grotere steden met een zeer gespannen markt is dit feitelijk de norm.

Op de volgende pagina's de gebruikte cijfers, waarbij de vloeroppervlakte varieert van 10m² tot 100m² en de WOZ-waarden van €50.000 tot €300.000. De berekening laat zien, dat als "de woningen waarvan het aantal punten op basis van het WWS, lager is dan 142. Dus het aantal punten blijft na waardering van alle aspecten van de woning, ook ingeval van toekenning van alle punten op basis van de WOZ-waarde, beneden de 142. Die woningen kunnen niet geliberaliseerd verhuurd worden en maximering van het aandeel van de WOZ-waarde in de waardering van de woning om dat te voorkomen is dan niet nodig." het geval is, dat het WOZ-aandeel voor de huurders kan oplopen tot zo'n 65%.

Cijfermateriaal 2022-2021

		woz percentage groter dan 66%				wvs-punten				2022				40 wvs-punten woning			
Sum of dan perc WOZ	WOZ																
oppervlakte	50,000	70,000	90,000	110,000	130,000	150,000	170,000	190,000	210,000	230,000	250,000	270,000	290,000				
10	38.0%	46.1%	52.4%	57.4%	61.4%	64.7%	67.5%	69.2%	72.0%	73.8%	75.4%	76.8%	78.0%				
12	33.5%	41.3%	47.5%	52.6%	56.7%	60.2%	63.1%	65.7%	67.9%	69.8%	71.6%	73.1%	74.5%				
14	29.9%	37.4%	43.4%	48.4%	52.6%	56.1%	59.2%	61.8%	64.2%	66.2%	68.1%	69.7%	71.1%				
16	27.0%	34.1%	39.9%	44.8%	49.0%	52.5%	55.7%	58.4%	60.8%	62.9%	64.9%	66.6%	68.2%				
18	24.5%	31.3%	36.9%	41.7%	45.8%	49.3%	52.5%	55.2%	57.7%	59.9%	61.9%	63.7%	65.3%				
20	22.4%	28.8%	34.2%	38.9%	42.9%	46.5%	49.6%	52.4%	54.9%	57.1%	59.1%	61.0%	62.7%				
22	20.7%	26.7%	31.9%	36.4%	40.4%	43.9%	47.0%	49.8%	52.3%	54.5%	56.6%	58.5%	60.2%				
24	19.1%	24.9%	29.9%	34.3%	38.1%	41.5%	44.6%	47.4%	49.9%	52.1%	54.2%	56.1%	57.9%				
26	17.8%	23.3%	28.1%	32.3%	36.1%	39.4%	42.4%	45.2%	47.7%	49.9%	52.0%	53.9%	55.7%				
28	16.7%	21.9%	26.4%	30.5%	34.2%	37.5%	40.4%	43.2%	45.6%	47.9%	50.0%	51.9%	53.7%				
30	15.6%	20.6%	25.0%	28.9%	32.5%	35.7%	38.6%	41.3%	43.7%	46.0%	48.1%	50.0%	51.8%				
32	14.7%	19.4%	23.7%	27.5%	30.9%	34.1%	36.9%	39.6%	42.0%	44.2%	46.3%	48.2%	50.0%				
34	13.9%	18.4%	22.5%	26.2%	29.5%	32.6%	35.4%	38.0%	40.3%	42.6%	44.6%	46.5%	48.3%				
36	13.1%	17.5%	21.4%	24.9%	28.2%	31.2%	33.9%	36.5%	38.8%	41.0%	43.0%	44.9%	46.7%				
38	12.5%	16.6%	20.4%	23.8%	27.0%	29.9%	32.6%	35.1%	37.4%	39.6%	41.6%	43.4%	45.2%				
40	11.8%	15.8%	19.5%	22.8%	25.9%	28.7%	31.4%	33.8%	36.1%	38.2%	40.2%	42.0%	43.8%				
42	11.3%	15.1%	18.6%	21.9%	24.9%	27.6%	30.2%	32.6%	34.8%	36.9%	38.9%	40.7%	42.5%				
44	10.8%	14.5%	17.9%	21.0%	23.9%	26.6%	29.1%	31.5%	33.7%	35.7%	37.7%	39.5%	41.2%				
46	10.3%	13.9%	17.1%	20.2%	23.0%	25.6%	28.1%	30.4%	32.6%	34.6%	36.5%	38.3%	40.0%				
48	9.9%	13.3%	16.5%	19.4%	22.2%	24.7%	27.2%	29.4%	31.5%	33.5%	35.4%	37.2%	38.9%				
50	9.5%	12.8%	15.9%	18.7%	21.4%	23.9%	26.3%	28.5%	30.6%	32.5%	34.4%	36.1%	37.8%				
55	8.6%	11.6%	14.5%	17.2%	19.7%	22.0%	24.3%	26.4%	28.3%	30.2%	32.0%	33.7%	35.3%				
60	7.9%	10.7%	13.3%	15.8%	18.2%	20.4%	22.5%	24.5%	26.4%	28.2%	29.9%	31.6%	33.1%				
65	7.2%	9.9%	12.3%	14.7%	16.9%	19.0%	21.0%	22.9%	24.7%	26.4%	28.1%	29.7%	31.2%				
70	6.7%	9.2%	11.5%	13.7%	15.8%	17.8%	19.7%	21.5%	23.2%	24.9%	26.5%	28.0%	29.4%				
75	6.2%	8.5%	10.7%	12.8%	14.8%	16.7%	18.5%	20.2%	21.9%	23.5%	25.0%	26.5%	27.9%				
80	5.8%	8.0%	10.0%	12.0%	13.9%	15.7%	17.4%	19.1%	20.7%	22.2%	23.7%	25.1%	26.5%				
85	5.5%	7.5%	9.5%	11.3%	13.1%	14.8%	16.5%	18.1%	19.6%	21.1%	22.5%	23.8%	25.2%				
90	5.2%	7.1%	8.9%	10.7%	12.4%	14.0%	15.6%	17.1%	18.6%	20.0%	21.4%	22.7%	24.0%				
95	4.9%	6.7%	8.4%	10.1%	11.8%	13.3%	14.8%	16.3%	17.7%	19.1%	20.4%	21.7%	22.9%				
100	4.6%	6.4%	8.0%	9.6%	11.2%	12.7%	14.1%	15.5%	16.9%	18.2%	19.5%	20.7%	21.9%				

$$\text{WOZ-punten 2022} = \text{WOZ}/12090 + \text{WOZ}/m^2/189$$

		woz percentage groter dan 66%				wvs-punten		2021		40 wvs-punten woning							
Sum of dan perc WOZ oppervlakte	WOZ																
		50,000	70,000	90,000	110,000	130,000	150,000	170,000	190,000	210,000	230,000	250,000	270,000	290,000			
10	40.2%	48.5%	54.7%	59.7%	63.6%	66.8%	69.6%	71.9%	73.8%	75.6%	77.1%	78.4%	79.8%				
12	35.6%	43.6%	49.9%	54.9%	59.0%	62.4%	65.3%	67.8%	69.9%	71.8%	73.4%	74.9%	76.3%				
14	31.9%	39.6%	45.7%	50.7%	54.9%	58.4%	61.4%	64.0%	66.3%	68.3%	70.1%	71.7%	73.1%				
16	28.8%	36.2%	42.2%	47.1%	51.3%	54.9%	57.9%	60.6%	63.0%	65.1%	67.0%	68.6%	70.2%				
18	26.3%	33.3%	39.1%	44.0%	48.1%	51.7%	54.8%	57.5%	60.0%	62.1%	64.1%	65.8%	67.4%				
20	24.1%	30.8%	36.4%	41.1%	45.2%	48.8%	51.9%	54.7%	57.2%	59.4%	61.4%	63.2%	64.8%				
22	22.2%	28.6%	34.0%	38.6%	42.7%	46.2%	49.3%	52.1%	54.6%	56.8%	58.9%	60.7%	62.4%				
24	20.6%	26.7%	31.9%	36.4%	40.3%	43.8%	46.9%	49.7%	52.2%	54.5%	56.5%	58.4%	60.1%				
26	19.2%	25.0%	30.0%	34.4%	38.2%	41.7%	44.7%	47.5%	50.0%	52.3%	54.3%	56.2%	58.0%				
28	18.0%	23.5%	28.3%	32.5%	36.3%	39.7%	42.7%	45.5%	47.9%	50.2%	52.3%	54.2%	56.0%				
30	16.9%	22.1%	26.8%	30.9%	34.6%	37.9%	40.8%	43.6%	46.0%	48.3%	50.4%	52.3%	54.1%				
32	15.9%	20.9%	25.4%	29.4%	33.0%	36.2%	39.1%	41.8%	44.3%	46.5%	48.6%	50.5%	52.3%				
34	15.0%	19.8%	24.1%	28.0%	31.5%	34.6%	37.5%	40.2%	42.6%	44.8%	46.9%	48.8%	50.6%				
36	14.2%	18.8%	23.0%	26.7%	30.1%	33.2%	36.1%	38.7%	41.1%	43.3%	45.3%	47.2%	49.0%				
38	13.5%	17.9%	21.9%	25.6%	28.9%	31.9%	34.7%	37.2%	39.6%	41.8%	43.8%	45.7%	47.5%				
40	12.9%	17.1%	21.0%	24.5%	27.7%	30.7%	33.4%	35.9%	38.2%	40.4%	42.4%	44.3%	46.1%				
42	12.3%	16.4%	20.1%	23.5%	26.6%	29.5%	32.2%	34.7%	37.0%	39.1%	41.1%	43.0%	44.7%				
44	11.7%	15.7%	19.3%	22.6%	25.6%	28.5%	31.1%	33.5%	35.8%	37.9%	39.9%	41.7%	43.5%				
46	11.2%	15.0%	18.5%	21.7%	24.7%	27.5%	30.0%	32.4%	34.6%	36.7%	38.7%	40.5%	42.3%				
48	10.7%	14.4%	17.8%	20.9%	23.8%	26.5%	29.0%	31.4%	33.6%	35.6%	37.6%	39.4%	41.1%				
50	10.3%	13.9%	17.1%	20.2%	23.0%	25.6%	28.1%	30.4%	32.6%	34.6%	36.5%	38.3%	40.0%				
55	9.4%	12.6%	15.7%	18.5%	21.2%	23.7%	26.0%	28.2%	30.3%	32.2%	34.1%	35.8%	37.5%				
60	8.6%	11.6%	14.4%	17.1%	19.6%	21.9%	24.2%	26.3%	28.2%	30.1%	31.9%	33.6%	35.2%				
65	7.9%	10.7%	13.4%	15.9%	18.2%	20.5%	22.6%	24.6%	26.5%	28.3%	30.0%	31.6%	33.2%				
70	7.3%	9.9%	12.4%	14.8%	17.0%	19.1%	21.2%	23.1%	24.9%	26.6%	28.3%	29.9%	31.4%				
75	6.8%	9.3%	11.6%	13.9%	16.0%	18.0%	19.9%	21.7%	23.5%	25.2%	26.8%	28.3%	29.8%				
80	6.4%	8.7%	10.9%	13.0%	15.0%	16.9%	18.8%	20.5%	22.2%	23.8%	25.4%	26.9%	28.3%				
85	6.0%	8.2%	10.3%	12.3%	14.2%	16.0%	17.8%	19.5%	21.1%	22.6%	24.1%	25.6%	26.9%				
90	5.6%	7.7%	9.7%	11.6%	13.4%	15.2%	16.9%	18.5%	20.0%	21.5%	23.0%	24.4%	25.7%				
95	5.3%	7.3%	9.2%	11.0%	12.8%	14.4%	16.0%	17.6%	19.1%	20.5%	21.9%	23.3%	24.6%				
100	5.0%	6.9%	8.7%	10.5%	12.1%	13.7%	15.3%	16.8%	18.2%	19.6%	21.0%	22.3%	23.5%				

$$\text{WOZ-punten 2021} = \text{WOZ}/11041 + \text{WOZ}/m^2/172$$

Bij de rode blokken bedraagt het WOZ-aandeel meer dan 66,6% van de WWS puntentotaal; afgenomen.
 Bij de groene blokken ligt het WOZ-aandeel onder de 33,3%; toegenomen. (update 5.5.2022)

Cijfermateriaal 2020

woz percentage groter dan 66%				wws-punten				2020					
WOZ		Waarden		70,000		90,000		110,000		130,000		150,000	
oppervlakte	perc_WOZ	wws-p	perc_WOZ	wws-p	perc_WOZ	wws-p	perc_WOZ	wws-p	perc_WOZ	wws-p	perc_WOZ	wws-p	
10	41.9%	46	50.3%	61	56.5%	75	61.4%	89	65.2%	104	68.4%	118	
12	37.3%	43	45.4%	55	51.7%	68	56.7%	80	60.7%	92	64.1%	105	
14	33.5%	41	41.3%	52	47.5%	63	52.5%	74	56.7%	85	60.2%	96	
16	30.3%	40	37.9%	50	43.9%	60	48.9%	70	53.1%	79	56.6%	89	
18	27.7%	40	34.9%	49	40.8%	58	45.7%	67	49.9%	76	53.5%	85	
20	25.5%	40	32.3%	49	38.1%	57	42.9%	65	47.0%	73	50.6%	81	
22	23.5%	41	30.1%	49	35.6%	56	40.4%	64	44.4%	72	48.0%	79	
24	21.8%	42	28.1%	49	33.5%	56	38.1%	63	42.1%	70	45.6%	78	
26	20.4%	43	26.4%	50	31.5%	56	36.0%	63	39.9%	70	43.4%	77	
28	19.1%	44	24.8%	50	29.8%	57	34.1%	63	38.0%	70	41.4%	76	
30	17.9%	45	23.4%	51	28.2%	57	32.4%	64	36.2%	70	39.6%	76	
32	16.9%	47	22.1%	52	26.8%	58	30.9%	64	34.6%	70	37.9%	76	
34	16.0%	48	21.0%	54	25.5%	59	29.5%	65	33.1%	71	36.3%	76	
36	15.1%	50	20.0%	55	24.3%	60	28.2%	66	31.7%	71	34.8%	77	
38	14.4%	51	19.0%	56	23.2%	62	27.0%	67	30.4%	72	33.5%	77	
40	13.7%	53	18.2%	58	22.2%	63	25.8%	68	29.2%	73	32.2%	78	
42	13.0%	54	17.4%	59	21.3%	64	24.8%	69	28.1%	74	31.0%	79	
44	12.5%	56	16.6%	61	20.4%	66	23.9%	70	27.0%	75	29.9%	80	
46	11.9%	58	15.9%	62	19.6%	67	23.0%	72	26.1%	76	28.9%	81	
48	11.4%	59	15.3%	64	18.9%	68	22.1%	73	25.1%	78	27.9%	82	
50	11.0%	61	14.7%	66	18.2%	70	21.4%	74	24.3%	79	27.0%	83	
55	10.0%	66	13.4%	70	16.6%	74	19.6%	78	22.4%	82	25.0%	87	
60	9.1%	70	12.4%	74	15.3%	78	18.1%	82	20.7%	86	23.2%	90	
65	8.4%	75	11.4%	79	14.2%	82	16.8%	86	19.3%	90	21.6%	94	
70	7.8%	79	10.6%	83	13.2%	87	15.7%	91	18.1%	94	20.3%	98	
75	7.3%	84	9.9%	88	12.4%	91	14.7%	95	16.9%	98	19.1%	102	
80	6.8%	89	9.3%	92	11.6%	96	13.8%	99	16.0%	103	18.0%	106	
85	6.4%	94	8.7%	97	10.9%	100	13.1%	104	15.1%	107	17.0%	111	
90	6.0%	98	8.2%	102	10.3%	105	12.4%	108	14.3%	112	16.1%	115	
95	5.7%	103	7.8%	106	9.8%	110	11.7%	113	13.6%	116	15.3%	119	
100	5.4%	108	7.4%	111	9.3%	114	11.1%	118	12.9%	121	14.6%	124	

De rood omcirkelde woningen kunnen op basis van WWS dezelfde huurprijs hebben, terwijl er toch een zeer groot verschil is qua grootte; is dit redelijk!?

Bij hantering hoofdregel is dat een behoorlijk stuk kleiner.

Bij de rode blokken bedraagt het WOZ-aandeel meer dan 66,6% van de WWS puntentotaal.

Bij de groene blokken ligt het WOZ-aandeel onder de 33,3%; de veilige zone; vooral van gunstig voor de grotere woningen. Dit speelt vooral voor woningen vanaf 60m² of groter. Bij alle andere en dus kleinere woningen kan de huurprijs boven de hoofdregel uitkomen. Soms al vrij snel.

170,000		190,000		210,000		230,000		250,000		270,000		290,000	
perc_WOZ	wws-p	perc_WOZ	wws-p	perc_WOZ	wws-p	perc_WOZ	wws-p	perc_WOZ	wws-p	perc_WOZ	wws-p	perc_WOZ	wws-p
71.1%	133	73.3%	147	75.2%	162	76.9%	176	78.3%	191	79.6%	205	80.7%	219
66.9%	117	69.3%	129	71.4%	142	73.2%	154	74.8%	167	76.2%	179	77.5%	191
63.1%	106	65.7%	117	67.9%	128	69.8%	139	71.6%	150	73.1%	161	74.5%	172
59.7%	99	62.3%	109	64.7%	118	66.7%	128	68.5%	138	70.2%	148	71.6%	157
56.6%	94	59.3%	102	61.7%	111	63.8%	120	65.7%	129	67.4%	138	69.0%	147
53.7%	90	56.5%	98	58.9%	106	61.1%	114	63.1%	122	64.8%	131	66.4%	139
51.1%	87	53.9%	94	56.4%	102	58.6%	110	60.6%	117	62.4%	125	64.1%	133
48.7%	85	51.5%	92	54.0%	99	56.2%	106	58.3%	113	60.1%	121	61.8%	128
46.5%	83	49.3%	90	51.8%	97	54.1%	104	56.1%	110	58.0%	117	59.7%	124
44.5%	82	47.2%	89	49.7%	95	52.0%	102	54.1%	108	56.0%	115	57.7%	121
42.6%	82	45.3%	88	47.8%	94	50.1%	100	52.2%	106	54.1%	112	55.9%	119
40.9%	82	43.6%	88	46.0%	93	48.3%	99	50.4%	105	52.3%	111	54.1%	117
39.2%	82	41.9%	87	44.4%	93	46.6%	99	48.7%	104	50.6%	110	52.4%	115
37.7%	82	40.4%	87	42.8%	93	45.0%	98	47.1%	104	49.0%	109	50.8%	115
36.3%	82	38.9%	88	41.3%	93	43.6%	98	45.6%	103	47.5%	109	49.3%	114
35.0%	83	37.6%	88	40.0%	93	42.2%	98	44.2%	103	46.1%	108	47.9%	113
33.8%	84	36.3%	89	38.7%	94	40.8%	99	42.9%	104	44.8%	108	46.5%	113
32.6%	85	35.1%	89	37.4%	94	39.6%	99	41.6%	104	43.5%	109	45.2%	113
31.5%	86	34.0%	90	36.3%	95	38.4%	100	40.4%	104	42.3%	109	44.0%	114
30.5%	87	32.9%	91	35.2%	96	37.3%	100	39.2%	105	41.1%	109	42.8%	114
29.6%	88	31.9%	92	34.1%	97	36.2%	101	38.2%	106	40.0%	110	41.7%	114
27.4%	91	29.7%	95	31.8%	99	33.8%	103	35.7%	108	37.5%	112	39.2%	116
25.5%	94	27.7%	98	29.7%	102	31.7%	106	33.5%	110	35.2%	114	36.9%	118
23.8%	98	25.9%	102	27.9%	106	29.8%	109	31.5%	113	33.2%	117	34.8%	121
22.4%	102	24.4%	105	26.3%	109	28.1%	113	29.8%	117	31.4%	120	33.0%	124
21.1%	106	23.0%	109	24.8%	113	26.5%	117	28.2%	120	29.8%	124	31.3%	127
19.9%	110	21.7%	113	23.5%	117	25.2%	120	26.8%	124	28.3%	127	29.8%	131
18.8%	114	20.6%	117	22.3%	121	23.9%	124	25.5%	128	26.9%	131	28.4%	135
17.9%	118	19.6%	122	21.2%	125	22.8%	128	24.3%	132	25.7%	135	27.1%	138
17.0%	123	18.7%	126	20.2%	129	21.7%	132	23.2%	136	24.6%	139	25.9%	142
16.2%	127	17.8%	130	19.3%	134	20.8%	137	22.2%	140	23.5%	143	24.9%	146

Cijfermateriaal 2020-2017

		woz percentage groter dan 66%				wws-punten				2020				40 wws-punten woning			
Sum of dan perc WOZ	WOZ																
oppervlakte	50,000	70,000	90,000	110,000	130,000	150,000	170,000	190,000	210,000	230,000	250,000	270,000	290,000				
10	41.9%	50.3%	56.5%	61.4%	65.2%	68.4%	71.1%	73.3%	75.2%	76.9%	78.3%	79.6%	80.7%				
12	37.3%	45.4%	51.7%	56.7%	60.7%	64.1%	66.9%	69.3%	71.4%	73.2%	74.8%	76.2%	77.5%				
14	33.5%	41.3%	47.5%	52.5%	56.7%	60.2%	63.1%	65.7%	67.9%	69.8%	71.6%	73.1%	74.5%				
16	30.3%	37.9%	43.9%	48.9%	53.1%	56.6%	59.7%	62.3%	64.7%	66.7%	68.5%	70.2%	71.6%				
18	27.7%	34.9%	40.8%	45.7%	49.9%	53.5%	56.6%	59.3%	61.7%	63.8%	65.7%	67.4%	69.0%				
20	25.5%	32.3%	38.1%	42.9%	47.0%	50.6%	53.7%	56.5%	58.9%	61.1%	63.1%	64.8%	66.4%				
22	23.5%	30.1%	35.6%	40.4%	44.4%	48.0%	51.1%	53.9%	56.4%	58.6%	60.6%	62.4%	64.1%				
24	21.8%	28.1%	33.5%	38.1%	42.1%	45.6%	48.7%	51.5%	54.0%	56.2%	58.3%	60.1%	61.8%				
26	20.4%	26.4%	31.5%	36.0%	39.9%	43.4%	46.5%	49.3%	51.8%	54.1%	56.1%	58.0%	59.7%				
28	19.1%	24.8%	29.8%	34.1%	38.0%	41.4%	44.5%	47.2%	49.7%	52.0%	54.1%	56.0%	57.7%				
30	17.9%	23.4%	28.2%	32.4%	36.2%	39.6%	42.6%	45.3%	47.8%	50.1%	52.2%	54.1%	55.9%				
32	16.9%	22.1%	26.8%	30.9%	34.6%	37.9%	40.9%	43.6%	46.0%	48.3%	50.4%	52.3%	54.1%				
34	16.0%	21.0%	25.5%	29.5%	33.1%	36.3%	39.2%	41.9%	44.4%	46.6%	48.7%	50.6%	52.4%				
36	15.1%	20.0%	24.3%	28.2%	31.7%	34.8%	37.7%	40.4%	42.8%	45.0%	47.1%	49.0%	50.8%				
38	14.4%	19.0%	23.2%	27.0%	30.4%	33.5%	36.3%	38.9%	41.3%	43.6%	45.6%	47.5%	49.3%				
40	13.7%	18.2%	22.2%	25.8%	29.2%	32.2%	35.0%	37.6%	40.0%	42.2%	44.2%	46.1%	47.9%				
42	13.0%	17.4%	21.3%	24.8%	28.1%	31.0%	33.8%	36.3%	38.7%	40.8%	42.9%	44.8%	46.5%				
44	12.5%	16.6%	20.4%	23.9%	27.0%	29.9%	32.6%	35.1%	37.4%	39.6%	41.6%	43.5%	45.2%				
46	11.9%	15.9%	19.6%	23.0%	26.1%	28.9%	31.5%	34.0%	36.3%	38.4%	40.4%	42.3%	44.0%				
48	11.4%	15.3%	18.9%	22.1%	25.1%	27.9%	30.5%	32.9%	35.2%	37.3%	39.2%	41.1%	42.8%				
50	11.0%	14.7%	18.2%	21.4%	24.3%	27.0%	29.6%	31.9%	34.1%	36.2%	38.2%	40.0%	41.7%				
55	10.0%	13.4%	16.6%	19.6%	22.4%	25.0%	27.4%	29.7%	31.8%	33.8%	35.7%	37.5%	39.2%				
60	9.1%	12.4%	15.3%	18.1%	20.7%	23.2%	25.5%	27.7%	29.7%	31.7%	33.5%	35.2%	36.9%				
65	8.4%	11.4%	14.2%	16.8%	19.3%	21.6%	23.8%	25.9%	27.9%	29.8%	31.5%	33.2%	34.8%				
70	7.8%	10.6%	13.2%	15.7%	18.1%	20.3%	22.4%	24.4%	26.3%	28.1%	29.8%	31.4%	33.0%				
75	7.3%	9.9%	12.4%	14.7%	16.9%	19.1%	21.1%	23.0%	24.8%	26.5%	28.2%	29.8%	31.3%				
80	6.8%	9.3%	11.6%	13.8%	16.0%	18.0%	19.9%	21.7%	23.5%	25.2%	26.8%	28.3%	29.8%				
85	6.4%	8.7%	10.9%	13.1%	15.1%	17.0%	18.8%	20.6%	22.3%	23.9%	25.5%	26.9%	28.4%				
90	6.0%	8.2%	10.3%	12.4%	14.3%	16.1%	17.9%	19.6%	21.2%	22.8%	24.3%	25.7%	27.1%				
95	5.7%	7.8%	9.8%	11.7%	13.6%	15.3%	17.0%	18.7%	20.2%	21.7%	23.2%	24.6%	25.9%				
100	5.4%	7.4%	9.3%	11.1%	12.9%	14.6%	16.2%	17.8%	19.3%	20.8%	22.2%	23.5%	24.9%				

$$\text{WOZ-punten 2020} = \text{WOZ}/10289 + \text{WOZ}/\text{m}^2/160$$

		woz percentage groter dan 66%				wws-punten		2019		40 wws-punten woning							
Sum of dan perc WOZ oppervlakte	WOZ																
		50,000	70,000	90,000	110,000	130,000	150,000	170,000	190,000	210,000	230,000	250,000	270,000	290,000			
10	44.0%	52.4%	58.6%	63.4%	67.1%	70.2%	72.8%	74.9%	76.7%	78.3%	79.7%	80.9%	82.0%				
12	39.3%	47.5%	53.8%	58.7%	62.7%	66.0%	68.7%	71.1%	73.1%	74.8%	76.4%	77.7%	78.9%				
14	35.4%	43.4%	49.6%	54.6%	58.7%	62.2%	65.1%	67.5%	69.7%	71.0%	73.2%	74.7%	76.1%				
16	32.2%	39.9%	46.0%	51.0%	55.2%	58.7%	61.7%	64.3%	66.6%	68.6%	70.3%	71.9%	73.3%				
18	29.4%	36.8%	42.9%	47.8%	52.0%	55.6%	58.6%	61.3%	63.6%	65.7%	67.6%	69.2%	70.7%				
20	27.1%	34.2%	40.1%	45.0%	49.1%	52.7%	55.8%	58.5%	60.9%	63.1%	65.0%	66.7%	68.3%				
22	25.1%	31.9%	37.6%	42.4%	46.5%	50.1%	53.2%	56.0%	58.4%	60.6%	62.6%	64.4%	66.0%				
24	23.3%	29.8%	35.4%	40.1%	44.1%	47.7%	50.8%	53.6%	56.1%	58.3%	60.3%	62.1%	63.8%				
26	21.8%	28.0%	33.4%	38.0%	42.0%	45.5%	48.6%	51.4%	53.9%	56.1%	58.2%	60.0%	61.7%				
28	20.4%	26.4%	31.6%	36.1%	40.0%	43.5%	46.6%	49.3%	51.8%	54.1%	56.2%	58.0%	59.8%				
30	19.2%	24.9%	29.9%	34.3%	38.2%	41.6%	44.7%	47.4%	49.9%	52.2%	54.3%	56.2%	57.9%				
32	18.1%	23.6%	28.5%	32.7%	36.5%	39.9%	42.9%	45.6%	48.1%	50.4%	52.5%	54.4%	56.2%				
34	17.1%	22.4%	27.1%	31.2%	34.9%	38.3%	41.3%	44.0%	46.4%	48.7%	50.8%	52.7%	54.5%				
36	16.2%	21.3%	25.9%	29.9%	33.5%	36.8%	39.7%	42.4%	44.9%	47.1%	49.2%	51.1%	52.9%				
38	15.4%	20.3%	24.7%	28.6%	32.2%	35.4%	38.3%	40.9%	43.4%	45.6%	47.7%	49.6%	51.4%				
40	14.7%	19.4%	23.7%	27.5%	30.9%	34.1%	36.9%	39.6%	42.0%	44.2%	46.3%	48.2%	50.0%				
42	14.0%	18.6%	22.7%	26.4%	29.8%	32.9%	35.7%	38.3%	40.7%	42.9%	44.9%	46.8%	48.6%				
44	13.4%	17.8%	21.8%	25.4%	28.7%	31.7%	34.5%	37.0%	39.4%	41.6%	43.6%	45.5%	47.3%				
46	12.8%	17.1%	21.0%	24.5%	27.7%	30.7%	33.4%	35.9%	38.2%	40.4%	42.4%	44.3%	46.1%				
48	12.3%	16.4%	20.2%	23.6%	26.8%	29.7%	32.3%	34.8%	37.1%	39.3%	41.3%	43.1%	44.9%				
50	11.8%	15.8%	19.5%	22.8%	25.9%	28.7%	31.3%	33.8%	36.1%	38.2%	40.2%	42.0%	43.8%				
55	10.8%	14.5%	17.8%	21.0%	23.9%	26.6%	29.1%	31.4%	33.6%	35.7%	37.6%	39.4%	41.2%				
60	9.9%	13.3%	16.5%	19.4%	22.2%	24.7%	27.1%	29.4%	31.5%	33.5%	35.4%	37.2%	38.8%				
65	9.1%	12.3%	15.3%	18.0%	20.7%	23.1%	25.4%	27.6%	29.6%	31.5%	33.4%	35.1%	36.7%				
70	8.4%	11.4%	14.2%	16.9%	19.3%	21.7%	23.9%	25.9%	27.9%	29.8%	31.5%	33.2%	34.8%				
75	7.9%	10.7%	13.3%	15.8%	18.2%	20.4%	22.5%	24.5%	26.4%	28.2%	29.9%	31.5%	33.1%				
80	7.4%	10.0%	12.5%	14.9%	17.1%	19.2%	21.3%	23.2%	25.0%	26.8%	28.4%	30.0%	31.5%				
85	6.9%	9.4%	11.8%	14.0%	16.2%	18.2%	20.2%	22.0%	23.8%	25.5%	27.1%	28.6%	30.1%				
90	6.5%	8.9%	11.1%	13.3%	15.3%	17.3%	19.2%	20.9%	22.6%	24.3%	25.8%	27.3%	28.8%				
95	6.2%	8.4%	10.6%	12.6%	14.6%	16.4%	18.2%	20.0%	21.6%	23.2%	24.7%	26.2%	27.6%				
100	5.8%	8.0%	10.0%	12.0%	13.9%	15.7%	17.4%	19.1%	20.7%	22.2%	23.7%	25.1%	26.4%				

$$\text{WOZ-punten 2019} = \text{WOZ}/9474 + \text{WOZ}/\text{m}^2/147$$

		woz percentage groter dan 66%				wws-punten		2018	40 wws-punten woning					
Sum of dan perc WOZ	WOZ													
oppervlakte	50,000	70,000	90,000	110,000	130,000	150,000	170,000	190,000	210,000	230,000	250,000	270,000	290,000	
10	46.1%	54.5%	60.6%	65.3%	69.0%	72.0%	74.4%	76.5%	78.2%	79.7%	81.0%	82.2%	83.2%	
12	41.3%	49.6%	55.9%	60.7%	64.7%	67.8%	70.5%	72.8%	74.7%	76.4%	77.9%	79.2%	80.3%	
14	37.3%	45.5%	51.7%	56.7%	60.8%	64.1%	66.9%	69.4%	71.4%	73.3%	74.9%	76.3%	77.6%	
16	34.0%	41.9%	48.1%	53.1%	57.3%	60.7%	63.7%	66.2%	68.4%	70.3%	72.0%	73.6%	74.9%	
18	31.2%	38.8%	44.9%	49.9%	54.1%	57.6%	60.6%	63.3%	65.6%	67.8%	69.4%	71.0%	72.4%	
20	28.8%	36.1%	42.1%	47.1%	51.2%	54.8%	57.9%	60.6%	62.9%	65.0%	66.9%	68.6%	70.1%	
22	26.7%	33.7%	39.6%	44.5%	48.6%	52.2%	55.3%	58.0%	60.4%	62.6%	64.5%	66.3%	67.8%	
24	24.8%	31.6%	37.3%	42.1%	46.2%	49.8%	52.9%	55.7%	58.1%	60.3%	62.3%	64.1%	65.7%	
26	23.2%	29.7%	35.2%	40.0%	44.0%	47.6%	50.7%	53.5%	56.0%	58.2%	60.2%	62.0%	63.7%	
28	21.8%	28.1%	33.4%	38.0%	42.0%	45.5%	48.6%	51.4%	53.9%	56.2%	58.2%	60.1%	61.8%	
30	20.5%	26.5%	31.7%	36.2%	40.2%	43.6%	46.7%	49.5%	52.0%	54.3%	56.3%	58.2%	59.9%	
32	19.4%	25.2%	30.2%	34.6%	38.4%	41.9%	44.9%	47.7%	50.2%	52.5%	54.6%	56.5%	58.2%	
34	18.3%	23.9%	28.8%	33.1%	36.9%	40.2%	43.3%	46.0%	48.5%	50.8%	52.9%	54.8%	56.6%	
36	17.4%	22.8%	27.5%	31.7%	35.4%	38.7%	41.7%	44.5%	46.9%	49.2%	51.3%	53.2%	55.0%	
38	16.5%	21.7%	26.3%	30.4%	34.0%	37.3%	40.3%	43.0%	45.4%	47.7%	49.8%	51.7%	53.5%	
40	15.8%	20.8%	25.2%	29.2%	32.7%	36.0%	38.9%	41.6%	44.0%	46.3%	48.3%	50.3%	52.1%	
42	15.1%	19.9%	24.2%	28.1%	31.5%	34.7%	37.6%	40.2%	42.7%	44.9%	47.0%	48.9%	50.7%	
44	14.4%	19.1%	23.2%	27.0%	30.4%	33.5%	36.4%	39.0%	41.4%	43.6%	45.7%	47.6%	49.4%	
46	13.8%	18.3%	22.4%	26.0%	29.4%	32.4%	35.2%	37.8%	40.2%	42.4%	44.5%	46.4%	48.1%	
48	13.2%	17.6%	21.6%	25.1%	28.4%	31.4%	34.2%	36.7%	39.1%	41.3%	43.3%	45.2%	47.0%	
50	12.7%	17.0%	20.8%	24.3%	27.5%	30.4%	33.1%	35.7%	38.0%	40.1%	42.2%	44.1%	45.8%	
55	11.6%	15.5%	19.1%	22.4%	25.4%	28.2%	30.8%	33.2%	35.5%	37.6%	39.6%	41.4%	43.2%	
60	10.6%	14.3%	17.6%	20.7%	23.6%	26.3%	28.8%	31.1%	33.3%	35.4%	37.3%	39.1%	40.8%	
65	9.8%	13.2%	16.4%	19.3%	22.0%	24.6%	27.0%	29.2%	31.3%	33.3%	35.2%	37.0%	38.7%	
70	9.1%	12.3%	15.3%	18.0%	20.6%	23.1%	25.4%	27.5%	29.6%	31.5%	33.3%	35.1%	36.7%	
75	8.5%	11.5%	14.3%	16.9%	19.4%	21.7%	24.0%	26.0%	28.0%	29.9%	31.7%	33.3%	35.0%	
80	7.9%	10.8%	13.4%	15.9%	18.3%	20.5%	22.7%	24.7%	26.6%	28.4%	30.1%	31.8%	33.3%	
85	7.5%	10.1%	12.7%	15.1%	17.3%	19.5%	21.5%	23.4%	25.3%	27.0%	28.7%	30.3%	31.9%	
90	7.0%	9.6%	12.0%	14.3%	16.4%	18.5%	20.5%	22.3%	24.1%	25.8%	27.4%	29.0%	30.5%	
95	6.6%	9.1%	11.4%	13.5%	15.6%	17.6%	19.5%	21.3%	23.0%	24.7%	26.3%	27.8%	29.2%	
100	6.3%	8.6%	10.8%	12.9%	14.9%	16.8%	18.6%	20.4%	22.0%	23.6%	25.2%	26.7%	28.1%	

$$\text{WOZ-punten 2018} = \text{WOZ}/8747 + \text{WOZ}/\text{m}^2/135$$

		woz percentage groter dan 66%				wws-punten				2017	40 wws-punten woning			
Sum of dan perc WOZ	WOZ													
oppervlakte	50,000	70,000	90,000	110,000	130,000	150,000	170,000	190,000	210,000	230,000	250,000	270,000	290,000	
10	48.6%	56.9%	63.0%	67.3%	71.1%	73.9%	76.3%	78.2%	79.9%	81.3%	82.5%	83.6%	84.6%	
12	43.7%	52.1%	58.3%	63.1%	66.9%	70.0%	72.5%	74.7%	76.5%	78.1%	79.5%	80.8%	81.8%	
14	39.7%	47.9%	54.2%	59.1%	63.1%	66.4%	69.1%	71.4%	73.4%	75.2%	76.7%	78.0%	79.2%	
16	36.3%	44.3%	50.6%	55.6%	59.7%	63.1%	65.9%	68.8%	70.5%	72.4%	74.0%	75.4%	76.7%	
18	33.4%	41.2%	47.4%	52.4%	56.5%	60.0%	63.0%	65.5%	67.8%	69.7%	71.4%	73.0%	74.4%	
20	30.8%	38.4%	44.5%	49.5%	53.7%	57.2%	60.2%	62.9%	65.2%	67.2%	69.0%	70.6%	72.1%	
22	28.6%	36.0%	41.9%	46.9%	51.1%	54.6%	57.7%	60.4%	62.8%	64.9%	66.7%	68.4%	69.9%	
24	26.7%	33.8%	39.6%	44.5%	48.7%	52.2%	55.3%	58.1%	60.5%	62.6%	64.6%	66.3%	67.8%	
26	25.0%	31.8%	37.5%	42.3%	46.4%	50.0%	53.1%	55.9%	58.4%	60.5%	62.5%	64.3%	65.9%	
28	23.5%	30.1%	35.6%	40.3%	44.4%	48.0%	51.1%	53.9%	56.3%	58.6%	60.6%	62.4%	64.1%	
30	22.1%	28.5%	33.9%	38.5%	42.5%	46.0%	49.2%	51.9%	54.4%	56.7%	58.7%	60.6%	62.3%	
32	20.9%	27.0%	32.3%	36.8%	40.8%	44.3%	47.4%	50.1%	52.6%	54.9%	57.0%	58.8%	60.6%	
34	19.8%	25.7%	30.8%	35.2%	39.1%	42.6%	45.7%	48.5%	51.0%	53.2%	55.3%	57.2%	58.9%	
36	18.8%	24.5%	29.5%	33.8%	37.6%	41.0%	44.1%	46.9%	49.4%	51.6%	53.7%	55.6%	57.4%	
38	17.9%	23.4%	28.2%	32.5%	36.2%	39.6%	42.6%	45.4%	47.8%	50.1%	52.2%	54.1%	55.9%	
40	17.1%	22.4%	27.1%	31.2%	34.9%	38.2%	41.2%	43.9%	46.4%	48.7%	50.8%	52.7%	54.5%	
42	16.3%	21.5%	26.0%	30.0%	33.7%	36.9%	39.9%	42.6%	45.1%	47.3%	49.4%	51.3%	53.1%	
44	15.6%	20.6%	25.0%	29.0%	32.5%	35.7%	38.7%	41.3%	43.8%	46.0%	48.1%	50.0%	51.8%	
46	15.0%	19.8%	24.1%	27.9%	31.4%	34.6%	37.5%	40.1%	42.5%	44.8%	46.9%	48.8%	50.6%	
48	14.4%	19.0%	23.2%	27.0%	30.4%	33.5%	36.4%	39.0%	41.4%	43.6%	45.7%	47.6%	49.4%	
50	13.8%	18.4%	22.4%	26.1%	29.5%	32.5%	35.3%	37.9%	40.3%	42.5%	44.5%	46.4%	48.2%	
55	12.6%	16.8%	20.6%	24.1%	27.3%	30.2%	32.9%	35.4%	37.7%	39.9%	41.9%	43.8%	45.6%	
60	11.6%	15.5%	19.1%	22.4%	25.4%	28.2%	30.8%	33.2%	35.5%	37.6%	39.5%	41.4%	43.1%	
65	10.7%	14.3%	17.7%	20.8%	23.7%	26.4%	28.9%	31.2%	33.4%	35.5%	37.4%	39.2%	41.0%	
70	9.9%	13.4%	16.5%	19.5%	22.3%	24.8%	27.2%	29.5%	31.6%	33.6%	35.5%	37.3%	39.0%	
75	9.2%	12.5%	15.5%	18.3%	20.9%	23.4%	25.7%	27.9%	30.0%	31.9%	33.8%	35.5%	37.1%	
80	8.7%	11.7%	14.6%	17.3%	19.8%	22.1%	24.4%	26.5%	28.5%	30.4%	32.2%	33.9%	35.5%	
85	8.1%	11.0%	13.8%	16.3%	18.7%	21.0%	23.2%	25.2%	27.1%	29.0%	30.7%	32.4%	33.9%	
90	7.7%	10.4%	13.0%	15.5%	17.8%	20.0%	22.0%	24.0%	25.9%	27.7%	29.4%	31.0%	32.5%	
95	7.3%	9.9%	12.4%	14.7%	16.9%	19.0%	21.0%	22.9%	24.7%	26.5%	28.1%	29.7%	31.2%	
100	6.9%	9.4%	11.7%	14.0%	16.1%	18.2%	20.1%	21.9%	23.7%	25.4%	27.0%	28.5%	30.0%	

$$\text{WOZ-punten 2017} = \text{WOZ}/7995 + \text{WOZ}/\text{m}^2/122$$

Wat valt op? In de loop van de jaren is het WOZ-aandeel licht gedaald. En de kleur *rood* en *wit* overheerst duidelijk bij de kleinere woningen (< 40m²), dat het WOZ-aandeel in het puntentotaal boven 66,6% respectievelijk 33,3% ligt. Dus duidelijk boven de hoofdregel van maximaal 33%.

Is dit echt wenselijk? Is dit rechtvaardig? Bij de grotere woning kan WOZ-aandeel zelfs zeer laag zijn.

Bron: internetconsultatie "*besluit huurprijzen woonruimten*" (periode 2020-2017)

De berichten over veel te dure huizen – of eigenlijk: veredelde [garageboxen](#) en [zolderkamers](#) – kennen we allemaal. Maar het andere uiterste bestaat ook, zo bleek deze week in de rechtbank.

Een vrouw in het centrum van Amsterdam betaalt namelijk 'maar' 181,50 euro, inclusief gas, water en licht, voor haar fraaie bovenwoning van 65 vierkante meter. En dat is eh..nou ja, in ieder geval een stuk minder dan gemiddeld.

Victoria Hotel Amsterdam

De eigenaar van het pand is dan ook op zijn zachtst gezegd niet héél blij met de situatie en spande een rechtszaak aan. Hij wil dat de vrouw een marktconforme huurprijs betaalt, of anders vertrekt.

Maar de vrouw peinst er niet over. Zij woont sinds 1987 in de bovenwoning die toen nog van haar werkgever, het Victoria Hotel, was. Destijds spraken ze een vaste huurprijs af van 400 gulden.

Gas prijzen

Het pand werd in 2015 verkocht aan de huidige eigenaar, maar de prijsafspraken bleef staan. En dat vindt de nieuwe eigenaar niet eerlijk. Met de [torenhoge gasprijzen](#) van nu zijn de kosten van het huis hoger dan de opbrengsten.

De rechter had daar echter maling aan en stelde dat met het huurcontract juridisch niets mis. Volgens de rechtbank mag de huurder dan ook niet de dupe worden van het feit dat er geen afspraken zijn gemaakt over huurverhoging bij sterke prijsveranderingen.

Goede deal

Om nog maar eens te onderstrepen hoe goed de deal van de vrouw is: een vergelijkbaar appartement in hetzelfde pand werd onlangs te huur aangeboden voor 1550 euro. En die woning was in een vloek en een zucht verhuurd.

De verhuurder heeft al laten weten in beroep te gaan tegen de uitspraak.

Bron: <https://www.linda.nl/nieuws/binnenland/huis-amsterdam-huur-victoria-hotel-rechtszaak/>

Vrouw betaalt in hartje Amsterdam 181,50 euro huur per maand, tot ergernis van verhuurder

Wonen in hartje Amsterdam voor 181,50 euro per maand. Inclusief gas, water en licht. Onmogelijk? Niet voor een vrouw die al bijna haar hele leven bij het Victoria Hotel werkt.

Ariën Prins 26 maart 2022, 08:15



Hoek Damrak en Prins Hendrikkade, naast het Victoria Hotel. BEELD ERIK KLEIN WOLTERINK

In 1987 huurde de vrouw voor een vaste prijs een woning van haar werkgever. Nu woont ze er nog steeds. Tot ergernis van de nieuwe pandeigenaar, die wil dat ze een normale huurprijs betaalt. Of desnoods vertrekt.

Kun je eigenlijk nog wel spreken van 'huur' als alleen al de rekening voor gas en elektriciteit stukken hoger is dan de hele all-in huurprijs? Nee, vindt de nieuwe verhuurder, die het pand in 2015 kocht van het Victoria Hotel. Er mag 35 jaar geleden dan wel een vaste prijs van 400 gulden zijn afgesproken, anno 2022 is dat niet meer te handhaven. Dus wordt het, zeker in het licht van de alsmat stijgende energieprijzen, tijd voor een forse aanpassing.

Maar de kantonrechter in Amsterdam heeft geen medelijden met de verhuurder en heeft alle eisen afgewezen. Hij vindt dat de nieuwe eigenaar al zoveel heeft verdiend met de waardeverhoging van het pand, dat hij het nadeel van de lage huurinkomsten er best bij kan hebben.

Geen punt

De vrouw, die anoniem wil blijven, was in 1987 in dienst bij het markante Victoria Hotel op de hoek van het Damrak en de Prins Hendrikkade in Amsterdam. Ze zocht woonruimte en mocht tijdelijk wonen in een appartement dat eigendom was van het hotel. Een fraaie bovenwoning aan de Nieuwendijk, niet ver van het hotel. In die tijd was een huur van 400 gulden best een bedrag, dat gemakshalve op haar salaris werd ingehouden. De afspraak was dat ze er tot 1 juli 1989 mocht blijven. Voor die tijd moest ze andere woonruimte zien te vinden. Maar dat gebeurde niet en ze bleef aan de Nieuwendijk wonen. De hoteldirectie maakte er geen punt van. En belangrijker: al die tijd veranderde er niets aan de huurprijs. Nu woont ze voor een prikkie op een A1-locatie.

De Stichting Administratiekantoor Amsterdam Retail Properties (AARP) kocht het pand aan de Nieuwendijk in 2015 voor 850.000 euro van het Victoria Hotel. Een schappelijke prijs, zo lijkt het, want alleen al de woning van de huurster heeft een WOZ-waarde van 437.000 euro. In het pand bevinden zich nog twee appartementen en een winkel. De nieuwe eigenaar wil nu dat ze minimaal 800 euro huur gaat betalen plus marktconforme tarieven voor gas, water en licht. Een van de andere appartementen in hetzelfde pand, met twee kamers en in totaal 65 vierkante meter, werd onlangs te huur aangeboden voor 1550 euro. De belangstelling was volgens een verhuursite overweldigend.

1550 Een van de andere appartementen in hetzelfde pand,
met twee kamers en in totaal 65 vierkante meter,
werd onlangs te huur aangeboden voor 1550 euro

De kantonrechter heeft geen medelijden met de verhuurder en heeft alle eisen afgewezen

Extreme situatie

Volgens advocaat Adinda van Dorsten van AARP is sprake van een extreme situatie. "Dit fenomeen van zogenoemde veteranenhuurders komt vaker voor, maar hier is het bedrag zo laag dat er eigenlijk geen huur meer overblijft. Volgens ons is er dan ook geen sprake meer van huurbescherming. Mevrouw woont er gratis met een zakcentje toe. Met de steeds stijgende energieprijzen is dat niet meer vol te houden. Want waar ligt dan de grens?" Er zijn dus onvoorziene omstandigheden, die maken dat het contract moet worden aangepast, vindt Van Dorsten. Ze hoopt met name dat de huur en energielasten van elkaar losgekoppeld kunnen worden.

Maar de rechter oordeelt dat het huurcontract nog steeds voldoet aan de juridische normen van destijds. Beide partijen hebben de afspraken in 1987 gemaakt zoals ze gemaakt zijn. Weliswaar zijn de energieprijzen sterk gestegen en is het, aldus de rechter, gek dat daarover destijds geen afspraken zijn gemaakt. Niettemin heeft het Victoria Hotel nooit aanleiding gezien om die reden de huurprijs aan te passen. Daar hoeft de huurster nu niet de dupe van te worden.

Bovendien stelt de rechter dat AARP wist wat ze kocht in 2015, namelijk een pand met een huurder erin. Dat ze nu geld moet toeleggen op de huur, wordt volgens de rechter vermoedelijk ruimschoots goedgemaakt door de waardeinstijging van het pand. "De financiële nadelen als gevolg van de overeenkomst met de huurster vallen daarbij in het niet."

De verhuurder gaat in beroep tegen de uitspraak.

Bron:

<https://www.parool.nl/amsterdam/vrouw-betaalt-in-hartje-amsterdam-181-50-euro-huur-per-maand-tot-ergebnis-van-verhuurder~bd6c1ac2/>



Vrouw betaalt in hartje Amsterdam 181,50 euro huur per maand, tot ergernis van verhuurder



▲ © Jean-Pierre Jans

Wonen in hartje Amsterdam voor 181,50 euro per maand. Inclusief gas, water en licht. Onmogelijk? Niet voor een vrouw die al bijna haar hele leven bij het Victoria Hotel werkt. In 1987 huurde ze voor een vaste prijs een woning van haar werkgever. Nu woont ze er nog steeds. Tot ergernis van de nieuwe pandeigenaar, die wil dat ze een normale huurprijs betaalt. Of desnoods vertrekt.

Ariën Prins 26-03-22, 07:02 Laatste update: 27-03-22, 08:04

Kun je eigenlijk nog wel spreken van 'huur' als alleen al de rekening voor gas en elektriciteit stukken hoger is dan de hele all-in huurprijs? Nee, vindt de nieuwe verhuurder, die het pand in 2015 kocht van het Victoria Hotel. Er mag 35 jaar geleden dan wel een vaste prijs van 400 gulden zijn afgesproken, anno 2022 is dat niet meer te handhaven. Dus wordt het, zeker in het licht van de alsmat stijgende energieprijzen, tijd voor een forse aanpassing.

De nieuwe eigenaar wil nu dat ze minimaal 800 euro huur gaat betalen plus marktconforme tarieven voor gas, water en licht

Maar de kantonrechter in Amsterdam heeft geen medelijden met de verhuurder en heeft alle eisen afgewezen. Hij vindt dat de nieuwe eigenaar al zoveel heeft verdiend met de waardeverhoging van het pand, dat hij het nadeel van de lage huurinkomsten er best bij kan hebben.

Geen punt

De vrouw, die anoniem wil blijven, was in 1987 in dienst bij het markante Victoria Hotel op de hoek van het Damrak en de Prins Hendrikkade in Amsterdam. Ze zocht woonruimte en mocht tijdelijk wonen in een appartement dat eigendom was van het hotel. Een fraaie bovenwoning aan de Nieuwendijk, niet ver van het hotel. In die tijd was een huur van 400 gulden best een bedrag, dat gemakshalve op haar salaris werd ingehouden. De afspraak was dat ze er tot 1 juli 1989 mocht blijven. Voor die tijd moest ze andere woonruimte zien te vinden. Maar dat gebeurde niet en ze bleef aan de Nieuwendijk wonen. De hoteldirectie maakte er geen punt van. En belangrijker: al die tijd veranderde er niets aan de huurprijs. Nu woont ze voor een prikkie op een A1-locatie.

De Stichting Administratiekantoor Amsterdam Retail Properties (AARP) kocht het pand aan de Nieuwendijk in 2015 voor 850.000 euro van het Victoria Hotel. Een schappelijke prijs, zo lijkt het, want alleen al de woning van de huurster heeft een WOZ-waarde van 437.000 euro. In het pand bevinden zich nog twee appartementen en een winkel. De nieuwe eigenaar wil nu dat ze minimaal 800 euro huur gaat betalen plus marktconforme tarieven voor gas, water en licht. Een van de andere appartementen in hetzelfde pand, met twee kamers en in totaal 65 vierkante meter, werd onlangs te huur aangeboden voor 1550 euro. De belangstelling was volgens een verhuursite overweldigend.

Dat ze nu geld moet toeleggen op de huur, wordt volgens de rechter vermoedelijk ruimschoots goedgekeurd door de waardeverhoging van het pand

Extreme situatie

Volgens advocaat Adinda van Dorsten van AARP is sprake van een extreme situatie. "Dit fenomeen van zogenoemde veteranenhuurders komt vaker voor, maar hier is het bedrag zo laag dat er eigenlijk geen huur meer overblijft. Volgens ons is er dan ook geen sprake meer van huurbescherming. Mevrouw woont er gratis met een zakcentje toe. Met de steeds stijgende energieprijzen is dat niet meer vol te houden. Want waar ligt dan de grens?" Er zijn dus onvoorziene omstandigheden, die maken dat het contract moet worden aangepast, vindt Van Dorsten. Ze hoopt met name dat de huur en energielasten van elkaar losgekoppeld kunnen worden.

Maar de rechter oordeelt dat het huurcontract nog steeds voldoet aan de juridische normen van destijds. Beide partijen hebben de afspraken in 1987 gemaakt zoals ze gemaakt zijn. Weliswaar zijn de energieprijzen sterk gestegen en is het, aldus de rechter, gek dat daarover destijds geen afspraken zijn gemaakt. Niettemin heeft het Victoria Hotel nooit aanleiding gezien om die reden de huurprijs aan te passen. Daar hoeft de huurster nu niet de dupe van te worden.

Bovendien stelt de rechter dat AARP wist wat ze kocht in 2015, namelijk een pand met een huurder erin. Dat ze nu geld moet toeleggen op de huur, wordt volgens de rechter vermoedelijk ruimschoots goedge maakt door de waardestijging van het pand. "De financiële nadelen als gevolg van de overeenkomst met de huurster vallen daarbij in het niet."

De verhuurder gaat in beroep tegen de uitspraak.

Bron:

<https://www.ad.nl/wonen/vrouw-betaalt-in-hartje-amsterdam-181-50-euro-huur-per-maand-tot-ergernis-van-verhuurder~ad6c1ac2>

ECLI:NL:RBAMS:2022:1179

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	14-03-2022
Datum publicatie	18-03-2022
Zaaknummer	9485166 CV EXPL 21-14570
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	

Een werknemer van een hotel in Amsterdam mag in haar huurhuis blijven waar zij sinds 1987 woont. De nieuwe verhuurder stelde dat het een dienstwoning was en zij moest vertrekken omdat zij niet meer bij het hotel werkt en ook omdat de energiekosten inmiddels hoger waren dan de all-in prijs (huur, energie en water).

Vindplaatsen

Rechtspraak.nl
JAR 2022/95

Uitspraak

vonnis

RECHTBANK AMSTERDAM

Afdeling privaatrecht
zaaknummer: 9485166 CV EXPL 21-14570
vonnis van: 14 maart 2022

vonnis van de kantonrechter

I n z a k e

de stichting Stichting Administratiekantoor Amsterdam Retail Properties

gevestigd te Amsterdam

eiseres

nader te noemen: AARP

gemachtigde: mr. A. van Dorsten

t e g e n

[gedaagde]

wonende te [woonplaats]

gedaagde

nader te noemen: [gedaagde]

gemachtigde: mr. H.P. Verheyen

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

De volgende stukken bevinden zich in het procesdossier:

- dagvaarding van 1 oktober 2021 met producties;
- conclusie van antwoord met producties;
- instructievonnis;
- dagbepaling mondelinge behandeling.

De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 14 februari 2022. Voor AARP is verschenen [naam 1] (beheerder), vergezeld door mr. A. van Dorsten als gemachtigde. [gedaagde] is verschenen in persoon, haar gemachtigde mr. H.P. Verheyen heeft aan de mondelinge behandeling deelgenomen via een videoverbinding. Partijen zijn gehoord en hebben vragen van de kantonrechter beantwoord. De gemachtigde van AARP heeft een pleitnota overgelegd.

Vonnis is bepaald op heden.

GRONDEN VAN DE BESLISSING

Feiten

1. Als gesteld en niet (voldoende) weersproken staat het volgende vast:

1.1.

In 1987 was [gedaagde] (en zij is nog steeds) in dienst van Victoria Hotel gelegen aan het [adres].

1.2.

In genoemd jaar heeft Victoria Hotel de bij haar in eigendom zijnde woning aan de [adres woning] (hierna: de woning) in gebruik gegeven aan [gedaagde] .

1.3.

In verband daarmee heeft Victoria Hotel bij brief van 29 september 1987 het volgende aan [gedaagde] bevestigd:

"Beste [gedaagde] ,

Hierbij vindt je volledigheidshalve onze afspraak m.b.t. je nieuwe tijdelijke huisvesting:

- 1) Periode waarbinnen je een andere woonruimte moet vinden zal lopen uiterlijk tot 1 juli 1989.*
- 2) Huur zal f 400,= per maand bedragen, incl. water, gas en licht.*
- 3) Verhuizing zal door ons geschieden, uiteraard in nauwe samenwerking met jezelf.*
- 4) Vloerbedekking zal door het hotel geschieden.*
- 5) Telefoon zal eveneens door het hotel worden overgezet.*
- 6) Zonder toestemming van de General Manager is onderhuur niet toegestaan. Dit geldt ook voor elke medebewoner.*
- 7) Bij verbreking van het arbeidscontract dient de werknemer de woning op de laatste dag van het arbeidscontract leeg op te leveren aan de werkgever."*

1.4.

AARP heeft in 2015 het pand gekocht waarin de woning gelegen is. De levering heeft plaatsgevonden op 16 november 2015. Dit pand bestaat uit een winkelruimte en drie woonappartementen.

1.5.

[gedaagde] bewoont de woning nog steeds en is vanaf medio 2015 het maandelijks verschuldigde bedrag ad €181,50 gaan betalen aan AARP.

1.6.

Bij brief van haar gemachtigde d.d. 15 september 2020, nadien ook per e-mail verzonden op 7 oktober 2020, heeft AARP aan [gedaagde] medegedeeld dat de kosten voor gas, elektra en water voor de woning €245,- per maand bedragen en daarmee hoger zijn dan het gehele door haar betaalde bedrag van per maand, in verband waarmee AARP verzocht om een gesprek.

1.7.

Tussen AARP en (de toenmalige gemachtigde van) [gedaagde] is vervolgens gecorrespondeerd.

1.8.

Bij e-mailbericht van 14 juni 2021 heeft AARP aan de (toenmalige) gemachtigde van [gedaagde] bericht dat uit een (bijgevoegde) puntentelling bleek dat aan de woning 218 punten kunnen worden toegekend, dat dit correspondeert met een huurprijs van €1.171,99, met het verzoek mede te delen welk bedrag aan huur [gedaagde] bereid zou zijn te betalen.

1.9.

De (toenmalige) gemachtigde van [gedaagde] heeft verzocht om akkoord te gaan met een uitstel van reacties van de zijde van [gedaagde] tot in het eerste kwartaal van 2022 in verband met de medische situatie van [gedaagde] en langdurige behandelingen in verband daarmee.

Vordering en verweer

2. AARP vordert om bij uitvoerbaar bij voorraad te verklaren vonnis:

"Primair:

1. Voor recht te verklaren dat gedaagde de woning aan de [adres woning] om niet in gebruik heeft, en geen huurbescherming geniet.

2. Gedaagde te veroordelen om binnen 14 dagen na betekening van het in deze te wijzen vonnis het gehuurde met alle zich daarin vanwege gedaagde bevindende personen en goederen te ontruimen en te verlaten en onder afgifte der sleutels ter beschikking van eiser te stellen, bij gebreke waarvan de ontruiming zo nodig door de deurwaarder bewerkstelligd kan worden met behulp van de sterke arm conform het in artikel 555 e.v. jo. 444 Rv bepaalde;

Subsidiair

3. De overeenkomst tussen eiser en gedaagde te wijzigen met ingang van 1 oktober 2021, en te bepalen dat gedaagde de kosten voor gas en elektra verschuldigd is aan eiser middels een voorschot servicekosten van € 250,00 per maand dan wel een door uw rechtbank in goede justitie te bepalen voorschot alsmede een tegenprestatie voor het gebruik van de woning van €800,00 per maand dan wel een door uw rechtbank in goede justitie te betalen bedrag.

Meer subsidiair

4. De all-in prijs te splitsen per 1 oktober 2021 in een kale huurprijs van €600,00 per maand dan wel een door uw rechtbank in goede justitie te bepalen bedrag en een voorschot servicekosten van €250,00 per maand dan wel een door uw rechtbank in goede justitie te bepalen voorschot.

Primair en subsidiar

5. gedaagde te veroordelen in de kosten van het geding.

3. Aan deze vordering legt AARP ten grondslag dat sprake is van een (eigenlijke) dienstwoning. De woning is aangeboden omdat zij in dienst was van het Victoria Hotel. De huur werd ingehouden op het loon. Het betaalde bedrag is laag omdat er tevens sprake was van een arbeidscomponent. Bij het einde van de arbeidsovereenkomst diende [gedaagde] de woning te ontruimen. Daarnaast zijn de door AARP betaalde kosten voor gas, licht en water voor de woning ongeveer even hoog als het door [gedaagde] per maand betaalde bedrag (het voorschot bedroeg in 2020 €245,- per maand, maar bij de eindafrekening bleken de kosten circa €10,- lager te liggen dan het door [gedaagde] betaalde all-inbedrag). Het door [gedaagde] maandelijks betaalde bedrag vormt geen (reële) tegenprestatie voor het gebruik. Dat betekent dat het gebruik van de woning (vrijwel) om niet is. De overeenkomst kwalificeert daarom niet als huur. Gelet op het voorgaande kan [gedaagde] geen beroep doen op huurbescherming.

4. Voor het geval wel sprake is van een huurovereenkomst doet AARP een beroep op onvoorziene omstandigheden als bedoeld in artikel 6:258 BW. Dit omdat de omstandigheden sinds het aangaan van de overeenkomst zodanig zijn gewijzigd, dat van AARP in redelijkheid niet kan worden verlangd de overeenkomst ongewijzigd voort te zetten. Daarbij wijst AARP er op dat de overeenkomst tijdelijk was bedoeld, dat er geen sprake meer is van een arbeidsovereenkomst althans van een verband met de arbeidsovereenkomst, dat de kosten van energie en water dermate zijn gestegen dat deze thans vrijwel gelijk zijn aan het maandelijks door [gedaagde] betaalde bedrag (waarbij bovendien kan worden voorzien dat deze kosten nog veel meer zullen stijgen), en dat er sinds 2014 voor de verhuurder geen wettelijke mogelijkheid meer bestaat om een splitsing van een all-in huurprijs te bewerkstelligen (sindsdien kan alleen de huurder dat). Om deze redenen verzoekt AARP de rechtbank om de overeenkomst met toepassing van artikel 6:258 BW te wijzigen in die zin dat een redelijke door [gedaagde] te leveren tegenprestatie wordt vastgesteld, die volgens AARP dient te worden gesteld op een bedrag van €800,00 per maand. Tot slot beroept AARP zich op de redelijkheid en billijkheid als gronden voor toewijzing van de vorderingen en verwijst daarbij naar uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

5. [gedaagde] heeft de vordering gemotiveerd betwist. Voor zover dit voor de beslissing relevant is zal hierna nader worden ingegaan op dit verweer.

Beoordeling

6. Van een (eigenlijke) dienstwoning is alleen sprake indien de werknemer op grond van de arbeidsovereenkomst verplicht is om de woning te bewonen omdat bewoning van de woning een goede vervulling van zijn functie bevordert. [gedaagde] heeft er terecht op gewezen dat reeds uit de inhoud van de onder 1.3 geciteerde brief van Victoria Hotel volgt dat er geen sprake kan zijn geweest van een verplichting om de woning te bewonen met het oog op het vervullen van de functie. In tegendeel, uit die brief blijkt juist dat partijen er – op het moment van totstandkomen van de overeenkomst – van uit gingen dat op [gedaagde] binnen twee jaar andere woonruimte diende te vinden. Verder heeft AARP haar stelling dat sprake was van een arbeidscomponent als onderdeel van de door [gedaagde] te leveren tegenprestatie niet onderbouwd. Dit kan ook niet worden afgeleid uit de hoogte van het door [gedaagde] verschuldigde bedrag. [gedaagde] heeft ook gewezen op een brief van 4 augustus 2021 waarin Victoria Hotel bevestigt dat de woning “... geen onderdeel uitmaakte van uw dienstverband...” en “... hetgeen dus geen dienstwoning betrof”. Een en ander betekent dat uitgangspunt is dat in 1987 tussen Victoria Hotel en [gedaagde] een huurovereenkomst voor woonruimte tot stand is gekomen, althans een overeenkomst waarop (ook) de artikelen 7:232 en volgende van het Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing zijn.

7. Gelet op het voorgaande wordt AARP ook niet gevolgd in haar stelling dat er (thans) sprake is van een gebruiksovereenkomst, omdat er na aftrek van de kosten van energie en water geen reële vergoeding voor het gebruik van de woning zou resteren. [gedaagde] heeft aangevoerd dat er sprake is van een huurovereenkomst en van betalingsverplichtingen harerzijds. Bij gebrek aan wetenschap betwist [gedaagde] dat de kosten voor energie en water zo hoog zijn als door AARP gesteld, omdat AARP geen stukken heeft overgelegd waaruit dit blijkt. AARP heeft aangeboden dit alsnog te doen. Maar ook uitgaande van de juistheid van de stellingen van AARP op dit punt kunnen deze niet leiden tot de conclusie dat er thans geen sprake (meer) zou zijn van een huurovereenkomst. De in 1987 tussen Victoria Hotel en [gedaagde] tot stand gekomen rechtsverhouding betrof de huur van woonruimte, waarbij een all-inprijs is afgesproken voor het gebruik van de woning en de kosten voor energie en water tezamen. Ook indien de verhouding tussen laatstgenoemde componenten (drastisch) verandert brengt dit geen wijziging in het op die overeenkomst toepasselijke wettelijke regime.

8. AARP doet tevens een beroep op onvoorziene omstandigheden en verzoekt om met toepassing van artikel 6:258 BW de overeenkomst te wijzigen. Daarvoor is het noodzakelijk dat er niet alleen sprake is van onvoorziene omstandigheden (en in dit geval betekent dat tevens: gewijzigde

omstandigheden), maar deze dienen ook van dien aard te zijn dat de redelijkheid en billijkheid met zich brengen dat [gedaagde] ongewijzigde instandhouding van de overeenkomst niet mag verwachten. Bovendien dienen volgens genoemd wetsartikel omstandigheden, die krachtens de aard van de overeenkomst of de in het maatschappelijk verkeer geldende opvattingen voor rekening van AARP behoren te blijven, buiten beschouwing te blijven. [gedaagde] heeft betwist dat er sprake is van een onvoorziene wijziging van de omstandigheden, althans een wijziging waarvan de gevolgen niet voor rekening van AARP zouden moeten blijven. Naar aanleiding hiervan wordt geoordeeld als volgt.

9. Volgens AARP moet de vraag of sprake is van onvoorziene omstandigheden als hiervoor bedoeld worden beoordeeld aan de hand van een vergelijking met de situatie bij het tot stand komen van de overeenkomst in 1987. Volgens [gedaagde] is bepalend een vergelijking met de situatie in 2015, toen AARP eigenaar is geworden van de woning. Naar het oordeel van de kantonrechter zijn beide tijdstippen van belang. Gelet op de wetsgeschiedenis zal voor de vraag of sprake is van onvoorziene omstandigheden bepalend zijn hetgeen de oorspronkelijke contractspartijen voor ogen heeft gestaan en welke omstandigheden zij wel of niet geacht kunnen worden bij het aangaan van de overeenkomst in 1987 daarin te hebben verdisconteerd. De vraag of sprake is van onvoorziene omstandigheden zal moeten worden beantwoord met de situatie in 1987 als uitgangspunt. Indien – vergeleken met 1987 – thans sprake is van onvoorziene omstandigheden als bedoeld in artikel 6:258 BW, zal ook AARP – als rechtsopvolgster op grond van artikel 7:226 BW – daarop een beroep kunnen doen.

10. De door AARP genoemde omstandigheden betreffen het feit dat de overeenkomst tijdelijk was bedoeld maar niet is geëindigd, dat er thans geen sprake meer is van een verband tussen het bewonen van de woning en een arbeidsovereenkomst, dat de kosten van energie en water inmiddels aanzienlijk zijn gestegen (en op korte termijn nog veel meer zullen stijgen) en dat het als gevolg van een wetswijziging in 2014 voor AARP niet meer mogelijk is een splitsing van de all-in prijs te bewerkstelligen. [gedaagde] heeft de feitelijke juistheid van deze omstandigheden niet betwist (wel de daaruit door AARP getrokken conclusies), zodat daar van uit wordt gegaan. Afgezien van de stijging van de energiekosten zijn dit substantiële wijzigingen ten opzichte van de situatie in 1987 waarvan het in elk geval aannemelijk is dat de oorspronkelijke partijen deze niet hebben verdisconteerd in de overeenkomst.

11. Een uitzondering moet worden gemaakt voor de stijging van de energiekosten. Ook in 1987 was het duidelijk dat de kosten van energie op den duur zouden stijgen. Wanneer vervolgens een vaste prijs wordt afgesproken voor gebruik en energiekosten tezamen, zonder dat tevens een indexeringsclausule wordt afgesproken, terwijl in 1987 evenmin een wettelijke grond bestond voor het verhogen van een all-inprijs, was het ook in 1987 evident dat dit op den duur zou leiden tot een sterke wijziging in de verhouding tussen de door [gedaagde] te betalen vergoeding en de door Victoria Hotel te dragen energiekosten. Hoewel Victoria Hotel – in elk geval tot 2014 – waarschijnlijk op andere wettelijke gronden een wijziging in deze situatie had kunnen bewerkstelligen, heeft zij daartoe kennelijk nooit aanleiding gezien. Gelet op het voorgaande kan de sterke stijging van de energiekosten ten opzichte van de door [gedaagde] betaalde prijs echter niet worden aangemerkt als een onvoorziene omstandigheid als bedoeld in artikel 6:258 BW.

12. In het hierna volgende zal er van uit worden gegaan dat de overige door AARP genoemde omstandigheden (zie randnummer 10) kunnen worden aangemerkt als onvoorziene omstandigheden als bedoeld in artikel 6:258 BW.

Echter, bij de vraag of deze op grond van de maatstaven van redelijkheid en billijkheid dienen te leiden tot aanpassing van de overeenkomst tussen AARP en [gedaagde], dan wel of de gevolgen daarvan op grond van de aard van de overeenkomst en/of de verkeersopvattingen voor rekening van AARP dienen te blijven, is wel relevant wat AARP wist en kon weten toen zij het pand in 2015 kocht. Deze wetenschap heeft zij immers mede ten grondslag gelegd aan haar beslissing het pand wel of niet te kopen. In 2015 waren alle omstandigheden waarop AARP een beroep heeft gedaan reeds aanwezig, zodat AARP in staat is geweest deze mee te wegen bij haar beslissing tot aankoop van het pand. Door te besluiten het pand te kopen moet zij geacht worden ook de aan de overeenkomst met [gedaagde] verbonden nadelen en risico's te hebben aanvaard. Deze aanvaarding maakt dat de consequenties daarvan voor haar rekening dienen te komen en dat er onvoldoende grond bestaat om op grond van artikel 6:258 BW de huurovereenkomst te wijzigen.

13. Afgezien van de aanvaarding door AARP van de (financiële) nadelen uit de overeenkomst met [gedaagde], is ook van belang dat haar beslissing het pand aan te kopen (en daarmee de overeenkomst met [gedaagde] voort te zetten) ook (financiële) voordelen heeft opgeleverd. Of sprake is van zodanige financiële gevolgen, dat de maatstaven van redelijkheid en billijkheid meebrengen dat er een wijziging moet komen in de wederzijdse prestaties, zal moeten worden **beoordeeld aan de hand van alle omstandigheden** van het geval. Met [gedaagde] wordt geoordeeld dat de als gevolg van de aankoop genoten voordelen daarbij niet buiten beschouwing kunnen blijven, de waardeestijging daaronder begrepen. Deze beoordeling kan nu niet

plaatsvinden, omdat AARP geen financiële gegevens heeft overgelegd betreffende de aankoop en daarna gemaakte kosten en verworven inkomsten betreffende het pand. Wel heeft zij een puntenwaardering van de woning overgelegd, waarin alleen reeds voor de woning een WOZ-waarde van €437.000,00 wordt vermeld. Uit de door AARP overgelegde kadasterinformatie blijkt dat de koopsom van het hele pand in 2015 slechts €850.000,- bedroeg. Het pand bevat behalve de onderhavige woning ook nog een winkel en twee andere woonappartementen. Het is in elk geval waarschijnlijk dat alleen reeds de genoten voordelen uit de waardestijging van het pand zo omvangrijk zijn, dat de financiële nadelen als gevolg van de overeenkomst met [gedaagde] daarbij in het niet vallen.

13. Uit het voorgaande volgt dat niet gebleken is dat de maatstaven van redelijkheid en billijkheid grond vormen voor een aanpassing van de bestaande overeenkomst. Hetzelfde geldt voor de uitspraken van het EHRM (waarvan AARP overigens geen datum en vindplaats heeft genoemd). Daaruit blijkt niet dat artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM – ongeacht de overige omstandigheden van het geval – aan een verhuurder van woonruimte steeds of in beginsel een 'decent profit' of zelfs 'minimal profit' garandeert (vergelijk HR 26 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:109).

13. Voor toewijzing van de meer subsidiair ingestelde vordering tot uitsplitsing van de prijs ontbreekt een wettelijke grondslag. Uit het voorgaande volgt dat er geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan dit door toepassing van artikel 6:248 BW of artikel 6:258 BW zou dienen te worden bereikt.

13. Uit het voorgaande volgt dat geen van de vorderingen toewijsbaar zijn.

13. AARP wordt als de in het ongelijk gestelde partij met de proceskosten aan de zijde van [gedaagde] belast.

BESLISSING

De kantonrechter:

wijst de vorderingen af;

veroordeelt AARP in de proceskosten, aan de zijde van [gedaagde] tot op heden begroot op €374,00 aan salaris gemachtigde, voor zover van toepassing inclusief btw;

veroordeelt AARP in de na dit vonnis ontstane kosten, begroot op €62,00 aan salaris gemachtigde, een en ander voor zover van toepassing inclusief btw;

verklaart de kostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

Aldus gewezen door mr. C.L.J.M. de Waal, kantonrechter, en uitgesproken ter openbare terechtzitting van 14 maart 2022 in tegenwoordigheid van de griffier.

Bron: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2022:1179>

**Huurders dubbel de dupe van gestegen gasprijzen.
Nu en straks bij de jaarlijkse huurverhoging.
Dit jaar 2,3%, volgend jaar mogelijk 5%-7,5%.**

OPINIE

Niemand is het ontgaan, dat de gasprijzen enorm zijn gestegen. Resultierend in fors hogere prijzen voor elektriciteit en gas en dus ook voor warmte. Resultierend in vele acties/vragen van zowel politiek als allerlei belangengroepen. Resultierend in steun (€400) en extra steun (€200) van onze overheid aan alle burgers. Om lasten iets te verlichten.

Bij de bezorgde Utrechter Dré Hopmans ontstaat het onprettige gevoel, dat gebruikers van stadsverwarming (ten minste) twee keer fors moeten betalen voor hetzelfde duurdere gas; 1^{ste} via elektra, 2^e via verwarming. De prijs van direct (voor het opwekken van de elektriciteit) en indirect (voor het leveren van restwarmte) gasverbruik kan nooit hetzelfde zijn. Natuurlijk wil de leverancier ons allen laten geloven, dat de prijs van restwarmte ontstaan bij het opwekken van elektriciteit net zo duur is als de prijs van warmte die direct moet worden opgewekt. Dit geloof je alleen maar, als je gelooft in de Sinterklaas voor volwassenen. Restwarmte en direct opgewekte warmte kan niet even duur zijn.

Ten minste twee keer betalen voor hetzelfde gas kan van tijdelijke aard zijn; zowel elektra als warmte zijn beide fors duurder geworden. Zeker niet tijdelijk voor huurders.

Permanent voor huurders. Hoezo?

Hoge prijzen werken ook nog eens door in inflatiecijfer en dus later in jaarlijkse huurverhoging. Niet tijdelijk maar permanent blijven huurders dan betalen voor de (tijdelijk) hoge prijzen van nu; bij mogelijk inflatiecijfer 2021 van 3,3% kan dit huurders ieder jaar opnieuw zo'n €300 extra aan huur gaan kosten.

Is dit eerlijk? Nee.

Zo worden huiseigenaren niet maar huurders wel met jaarlijkse huurverhogingen geconfronteerd, waarbij inflatiecijfer niet betekenisloos is. Waarom energieprijzen überhaupt deel uit laten maken van inflatiecijfer, dat bij de jaarlijkse huurverhoging wordt gehanteerd, daar de energieprijzen wel een directe invloed hebben op de huurders van die woningen. Pas *kerninflatie* (waarin de energieprijzen geen directe rol meer spelen) toe. Niet voor niets hanteren sommige landen al jaren *kerninflatie* in plaats van *inflatie*; landen waar de energieprijzen al jaren erg wisselend zijn. Vroeger was dit nooit een probleem dankzij ons eigen gas uit Groningen. Onze prijzen zijn sinds het importeren evenmin nog stabiel.

Meer dan wenselijk is het om anders om te gaan met het inflatiecijfer en de jaarlijkse huurverhogingen, opdat niemand door het wel willen betalen maar niet (meer) kunnen betalen dakloos wordt. Door bij verhogingen *kerninflatie* te hanteren en met stijgende WOZ-waarden rekening te houden kan onnodige dakloosheid worden beperkt.

Hoe?

Als WOZ-cijfer hoger is dan inflatiecijfer dan geen huurverhoging doorvoeren; rendement gehaald? Als inflatiecijfer hoger is dan WOZ-cijfer dan slechts verschil als huurverhoging doorvoeren; rendement gehaald? Verhuurders moeten zich steeds afvragen: *wat is (nog) een redelijke huur*. Breng betaalbaarheid en menselijke maat terug. Door oog te hebben voor zowel huurders als eigenaren, door hen beiden in gelijke mate te laten profiteren; het virtuele rendement van verhuurders bestaat immers uit opbrengsten bij verkoop en geïncasseerde huurpenningen minus onderhoudskosten. Het gaat hier wel om huur- en woonlasten die momenteel al fors uit de pas lopen tussen huurders en eigenaren. Bij *gelijkwaardig wonen* mag het toch niet veel uitmaken of je huurt of je huiseigenaar bent.

Verder moeten (professionele) verhuurders niet direct zielig doen. O.a. na doorvoering fors hogere huren na invoering verhuurdersheffing, die straks echt niet worden verlaagd. En met hanteren van huurprijzen (vaak niet gebaseerd op het werkelijke aantal huurpunten) ter optimalisering van benutten huurtoeslagmogelijkheden hebben (zeker sommige) verhuurders (soms zonder winstoogmerk) al (jaren) leuk rendementen weten te behalen. Dat nog leuker wordt als woningen later met leuke winsten worden verkocht; iets dat vaak buiten beschouwing wordt gelaten.

Ter onderbouwing: als de WOZ-stijgingen over meerdere decennia wordt uitgesmeerd en de jaarlijkse WOZ-stijging meer dan ooit voor het pand is betaald bedraagt, dan moet zo'n eigenaar

echt niet zielig blijven doen. Bij verhuurders zonder winstoogmerk is dan zeker geen plek voor *rupsje nooit genoeg*.

Ter afronding. Vermorzel huurders niet verder door hen via jaarlijkse huurverhogingen extra voor de hoge energieprijzen te laten betalen. Niet tijdelijk maar permanent. Gas, water en elektra maken immers deel uit van de servicekosten, die al voor 100% aan de huurders worden doorbelast. Waarom verhuurders permanent van *tijdelijk wat hogere servicekosten nu* extra laten profiteren!? **Straf huurders niet extra.** Straf zeker huurders in hun nul-op-de-meter huurwoningen niet indirect via huurverhogingen extra! Bij *gelijkwaardig wonen* mag het toch niet veel uitmaken of je huurt of je huiseigenaar bent.

Zie België hoe zij een groot deel van de koopkracht rond gestegen gasprijzen direct via haar *indexeringsmechanisme* repareert en de *gezondheidsindex* (waarvan gas slechts voor zo'n 15% deel van uitmaakt) bij huurverhogingen hanteert. Duidelijk oog hebben voor de menselijke maat en voor wie de overheid het allemaal doet.

Verder is de tekst van een van onze leveranciers "*meerjarencontracten voor stadsverwarming zijn niet mogelijk, want waarom zouden wij dit doen als wij het monopolie hebben*" (geparafraseerde uitspraak van deze leverancier na telefoongesprek) echt de verkeerde tekst om draagvlak te behouden en te krijgen.

Hopmans, 10 februari 2022



Opinie: SSH houdt zich niet aan recht op huurbescherming



Studentenhuisvester SSH scherpt de regels voor zelfstandige huurwoningen aan. 32-jarigen moeten vanaf juni hun studio echt uit. Utrechter Dré Hopmans vindt dat de SSH huurders, ondanks een rechtsgeldig contract, op straat zet.

Dré Hopmans 15-02-20, 12:00

Met enige verbazing heb ik, als bezorgde Utrechter, het artikel gelezen over de plannen van de SSH om de regels voor huurwoningen aan te scherpen. In totaal kunnen vanaf juni 1500 zittende SSH-huurders in grote problemen komen. Deze huurders zijn met instemming van de SSH huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd en met volledige huurbescherming aangegaan voor een 'goedkope', reguliere woning.

Het gaat om woningen die de SSH volgens de huidige wetgeving en de spelregels van de gemeenteraad via Woningnet moet aanbieden. Amper vijf jaar geleden verklaarde de SSH tegenover de rechter nog dat het om gewone woningen gaat, waar huurders kunnen blijven wonen zolang zij willen. En nu opeens niet meer.

Exit

Deze groep huurders hangt het zwaard van Damocles boven het hoofd. Het gaat om een definitieve exit zonder het aanbieden van andere passende woonruimte. Het vinden van passende woonruimte (bij andere verhuurders) was zo'n vijf jaar geleden nog wel mogelijk, maar is er nu door de algehele woningschaarste niet meer. Feitelijk worden de huurders met 'oude' contracten aan hun lot overgelaten.

Het kan toch niet zo zijn, dat een simpele beleidswijziging bij de verhuurder voldoende is om een eind te maken aan de volledige huurbescherming. Met de meest recente beleidswijzigingen komt de SSH terug op eerdere afspraken. In het meest recente beleidsstuk van de SSH valt te lezen: 'De SSH stapt af van contracten voor onbepaalde tijd' en ... 'deze [zelfstandige] woningen op den duur vrij kunnen maken voor studenten'. Voor studenten vrijmaken, lijkt duidelijk het einddoel te worden. Dat al dit handelen in strijd is met de wet, deert de SSH duidelijk niet. De minister heeft dit niet alleen wettelijk vastgelegd, maar heeft dit ook tijdens de behandeling van de huidige wetgeving in de kamer op 12 april 2016 uitgesproken: '[Bestaande contracten worden gerespecteerd](#)'.

Afsluitend. Als de huurbescherming door simpele beleidswijzigingen (nieuwe regels) verhuurders buitenspel is te zetten, dan moet iedere huurder zich echt zorgen gaan maken. Dat betekent een definitief einde van de huurbescherming. Zeker als verhuurders ook geen boodschap hebben aan wat door onze raadsleden is beslist. Eigen beleid en regels gaan dan boven wet- en regelgeving.

Bron: <https://www.ad.nl/utrecht/opinie-ssh-houdt-zich-niet-aan-recht-op-huurbescherming~a5e0d13d/>



Leuk hoor al die peperdure flats, café lattes en bakfietsmoeders, zonder rasechte Rotterdammers



Column

Het staat er echt: 700 euro voor een kamer van 13 vierkante meter. Op Zuid. Met een gedeelde keuken en gedeeld sanitair. Je zou denken dat je daar een heel huis voor kan huren. Niet dus. Als je een laag of gemiddeld inkomen hebt, kun je een betaalbare woning wel op je buik schrijven. Vooral jongeren worden de stad uitgedreven.

Brenda Stoter Boscolo 14-10-20, 09:00 Laatste update: 12:18

Dankzij mijn broertje Derwin ben ik verwickeld in een wanhopige huizenjacht. In aanmerking voor een koopwoning of particuliere woning komt hij niet vanwege zijn inkomen. Daarom maar sociale huur. Ik reageerde laatst namens hem. Plek 458. Voor een flatje in de Peperklip op Zuid. Wij mochten er vroeger niet eens komen, vanwege de criminaliteit, nu is het een gewilde woning.

Rotterdam is al jaren bezig met het opknappen van wijken. Officieel om een 'mooie mix tussen lage, midden en hogere inkomens te creëren', maar in de praktijk betekent dit dat mensen met een minder inkomen plaats moeten maken voor de rijkere, met name van buiten de stad. In de Afrikaanderwijk kunnen mensen wiens oude woning gesloopt wordt een nieuwe woning niet eens meer betalen.

Je merkt het vooral op Zuid, maar in heel Rotterdam is gentrificatie aan de gang. Laatst sprak ik een vrouw die al haar hele leven in West woont, net als haar vader en haar volwassen kinderen. Een van hen woont sinds kort weer noodgedwongen thuis. Haar schoondochter ook. Gescheiden leven terwijl je net een kind hebt gekregen, zie je het voor je? "De huurmarkt is totaal verrot", zei de vrouw.

Het wrange is dat haar familie daar iedereen kent, iedereen helpt, en zich al tig jaren inzet voor een veiligere en gezellige woonomgeving, samen met andere buurtbewoners. Modelburgers, een beetje het volkswijktype. En nu kan de jongere generatie opkrassen.

Ook ik heb **dramatische herinneringen** aan de zoektocht naar een woning. Jarenlang woonde ik in een studio in een studentencomplex. Toen SSH het gebouw overnam van Stadswonen, begonnen ze **direct met het versturen van oprotbrieven** naar alle afgestudeerden. We gaven allemaal hetzelfde antwoord: we willen wel, maar kunnen niet weg. Weet je wat SSH deed? **Dreigen met een rechtszaak.**

Na vijftien jaar op de wachtlijst van Woonnet, vond ik eindelijk een woning. Maar schrijf je je niet direct op je achttiende in, ben je jong en heb je geen topinkomen, dan word je uit je oude, vertrouwde buurt verdreven. Leuk hoor al die peperdure flats, café lattes met havermelk en bakfietsmoeders, zonder rasechte Rotterdammers. Nog even en het is hier net Amsterdam.

Bron:

<https://www.ad.nl/rotterdam/leuk-hoor-al-die-peperdure-flats-cafe-lattes-en-bakfietsmoeders-zonder-rasechte-rotterdammers~a6136ad4/>



In de tijd waarin hoeren en dronken zeelui nog op Katendrecht liepen, kon je moeiteloos een woning vinden



Column

Een Rotterdams accent valt nogal op in Amsterdam. Ze vragen dan ook steevast waar ik precies woon. "Geboren en getogen op Zuid!", roep ik dan. En dan zie je hun ogen oplichten. Want het luxe Kop van Zuid kennen ze wel. Woon ik soms ook in een woontoren of nieuwbouwwijk? Natuurlijk niet. De middenmoter kan geen 1500 euro aan huur ophoesten. En sociale huurwoningen zijn er in de hele omtrek amper meer te krijgen.

Brenda Stoter 14-10-21, 21:30 Laatste update: 15-10-21, 12:44

Dat was vroeger wel anders. In de tijd waarin de hoeren en dronken zeelui nog op Katendrecht liepen en Boulevard Zuid nog gewoon 'de Laan' werd genoemd, kon je moeiteloos een woning vinden op Zuid. In de Afrikaanderwijk bijvoorbeeld. Niemand wilde er wonen, maar jij wel. Want jij bent er geboren en getogen. Voor jou is het thuis.

Inmiddels zijn alle mensen die ik kende in de Afrikaanderwijk noodgedwongen verhuisd. Oude woningen moesten plaatsmaken voor nieuwbouw. Onbetaalbare woningen, dus verhuisden ze naar een andere wijk. Degenen die uit huis gingen, trokken naar een andere stad. "Rijk erin, armen eruit", vatte een kennis het Rotterdamse woningbeleid samen.

Machteloos

Eens, maar de meeste puin werd veroorzaakt door Den Haag. Door politici die onze volkshuisvesting aan de markt overlaten, waardoor beleggers en huisjesmelkers van buiten de stad alle woningen inpikken, en door de verhuurheffing. Woningcorporaties staan ook machteloos. In mijn geval verergerden ze zelfs het probleem. Een paar jaar geleden werd ik mijn studio uitgedreven door SSH. Wanhopige telefoontjes werden beantwoord met dreigbrieven. Geen student meer, dus wegwezen. Waarheen, dat interesseerde ze niet: ik moest en zou gaan, desnoods naar Schiedam. En snel, anders zouden ze de rechter inschakelen.

Wij willen gewone huizen voor redelijke prijzen. En we zijn het zat om ons ongewenst te voelen in onze eigen stad

Je ongewenst voelen in je eigen stad: de 37-jarige Robert kan erover meepraten. Vijftien jaar staat de fysiotherapeut ingeschreven voor een sociale huurwoning, maar nog steeds haalt hij de top 10 niet. Machteloos voelt hij zich, in een huis met een tijdelijk huurcontract en nul vooruitzichten op een vaste stek.

Als een aasgier

Zelf vond ik na vijftien jaar op de wachtlijst eindelijk een woning, toch ga ik aankomend weekend naar de woonopstand in de Afrikaanderwijk. Verandering eisen voor niet alleen de arme Rotterdammer, maar voor iedere starter, gescheiden ouder of gezin met een middeninkomen. Wij willen geen luxe nieuwbouw waar de zoveelste niet-Rotterdammer als een aasgier op afkomt. Wij willen gewone huizen voor redelijke prijzen. En we zijn het zat om ons ongewenst te voelen in onze eigen stad.

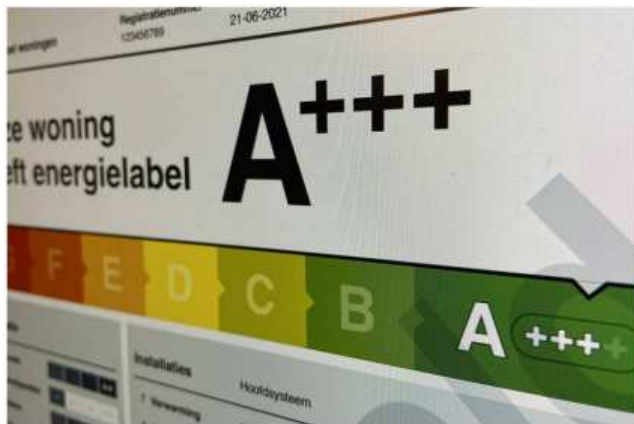
Bron:

<https://www.ad.nl/rotterdam/in-de-tijd-waar-in-hoeren-en-dronken-zeelui-nog-op-katendrecht-liepen-kon-je-moeiteloos-een-woning-vinden~ab584dbb/>

Huurders krijgen meer inzicht in energielabel woning

29 juni 2022

Huurders krijgen een beter beeld van de isolatie en de installaties voor warmte en stroom in hun woning. Vanaf de zomer van 2023 kan elke huurder op Mijn.Overheid.nl het afschrift van het energielabel van zijn huurwoning opzoeken. Minister voor Volkshuisvesting Hugo de Jonge schrijft dit in een [brief \(externe link\)](#) aan de Tweede Kamer. Hij doet dat op verzoeken van SP-kamerlid Sandra Beckerman en van de Woonbond.



Rijksoverheid

Rijksoverheid

Op dit moment kan iedereen [de letter of het cijfer](#) (energie-index) van het energielabel van elke woning opzoeken op [EP-online \(externe link\)](#). Waar dit label precies op is gebaseerd en hoe dit label tot stand is gekomen, kun je op deze website niet vinden. Sinds 1 januari 2021 zit er een uitgebreid document bij nieuwe energielabels. Hierin staan precieze gegevens over de isolatie en de installaties (zoals de cv-ketel en zonnepanelen) van de woning.

Energiegegevens over je eigen huis

In principe moeten verhuurders nieuwe huurders informeren over het energielabel (en het energieverbruik) van de huurwoning. En mensen die al een woning huren kunnen de gegevens waarop het energielabel gebaseerd is, opvragen bij de verhuurder. Maar in de praktijk blijkt dat verhuurders dit vaak niet doen. Daarom komen deze gegevens straks op Mijn.Overheid.nl. Huurders kunnen dan zelf het energielabel van hun eigen woning controleren.

E, F en G moeten verdwijnen

Deze controle past in het plan dat verhuurders vanaf 2030 alleen nog woningen met energielabels A, B, C en D mogen verhuren. Circa 675.000 sociale huurwoningen en zo'n 325.000 private huurwoningen worden de komende jaren geïsoleerd. De lagere energielabels E, F en G worden daardoor langzaam maar zeker verleden tijd. De hoge energiekosten, die al bij ruim een half miljoen huishoudens tot energiearmoede leiden, maken dit steeds urgenter.

Privacy niet geschonden

De Woonbond vraagt al jaren om de gegevens achter het energielabel van de eigen woning voor huurders toegankelijk te maken via MijnOverheid. Het vorige kabinet dacht nog dat de gedetailleerde informatie over het energielabel op MijnOverheid de privacywetgeving zou schenden. Daar komt minister De Jonge nu op terug. Op het energielabel staan geen gegevens die iemands privacy kunnen schenden.

Label misschien eerder beschikbaar

"Het heeft lang geduurd, maar we zijn blij dat het nu echt gaat gebeuren," zegt Bastiaan van Perlo, beleidsmedewerker energie bij de Woonbond. De minister verwacht dat het ongeveer een jaar duurt om de energielabels op MijnOverheid beschikbaar te maken. "We hopen dat de minister nog voorrang geeft aan het aanpassen van Mijn.Overheid.nl, zodat huurders hun label al eerder kunnen opvragen. De zomer van 2023 is nog erg ver weg."

Bron: <https://www.woonbond.nl/nieuws/huurders-krijgen-inzicht-energielabel-woning-2>



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal

Postbus 20018

2500 EA Den Haag

DGVenB
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2022-0000234726

Uw kenmerk

Bijlage(n)
0

Datum 21 juni 2022
Betreft Het energielabel voor huurders en de acties n.a.v. het
amendement

Middels deze brief informeer ik uw Kamer over de planning met betrekking tot de
betere beschikbaarheid van het afschrift van het energielabel voor huurders en de
stand van zaken van de acties naar aanleiding van het amendement
Koerhuis/Terpstra. Daarmee geef ik uitwerking aan de toezeggingen in de brief
van 12 november jongstleden.¹

Beschikbaarheid van het energielabel voor huurders

In de Kamerbrief van 12 november is toegezegd uw Kamer te informeren over het
vergroten van het inzicht van de huurder in het afschrift van het energielabel. Ik
heb verschillende oplossingsvarianten verder uitgewerkt, inclusief AVG-
vraagstukken en juridische consequenties. Na zorgvuldige afweging heb ik
besloten dat het de beste oplossing is om het afschrift van het energielabel ook
voor huurders beschikbaar te stellen op Mijn.overheid.nl, zoals dit mogelijk is voor
woningeigenaren.

Op dit moment wordt het (afschrift van het) energielabel zekerheidshalve
beschouwd als een persoonsgegeven van de gebouweigenaar. Het energielabel
bevat in beginsel alleen informatie over een gebouw, maar zou van invloed
kunnen zijn op de waarde van het onroerend goed en daarmee het vermogen van
een natuurlijk persoon. Daarnaast staan op het afschrift van het energielabel
persoonsgegevens van de energieadviseur. Dat betekent dat de verwerking van
de energielabels dient te voldoen aan de privacyregelgeving, in het bijzonder de
AVG.

Het beschikbaar stellen van het afschrift van het energielabel aan de huurder
(ingeschrevene) draagt bij aan het bereiken van de hoofddoelstelling van de
EPBD: het verbeteren van de energieprestatie van gebouwen. Op grond van de
EPBD, zoals geïmplementeerd in het Besluit energieprestatie gebouwen, moeten
huurders het energielabel bij aanvang van de huurovereenkomst ontvangen. Er is
echter gebleken dat dat niet in alle gevallen gebeurt en dat huurders weinig
handelingsperspectief hebben om alsnog aan het energielabel te komen. Het

¹ Kamerstuk 30 196, nr. 771

beschikbaar stellen van het label aan ingeschrevenen² is noodzakelijk om te verzekeren dat huurders het label kunnen raadplegen wat betreft de verbetermogelijkheden en daarmee aan de volle werking van de EPBD. Daarom ben ik tot de conclusie gekomen dat het beschikbaar stellen van het energielabel aan ingeschrevenen noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang, namelijk de bevordering van de energieprestatie van gebouwen en dat er dus geen aanvullende wettelijke grondslag nodig is voor het beschikbaar stellen van het afschrift van het energielabel op MijnOverheid. Dit betekent dat Logius aan de slag kan met het inbouwen van deze mogelijkheid in MijnOverheid. Huurders hebben het onderdeel 'kadastrale gegevens' niet in MijnOverheid, waardoor MijnOverheid op dit punt moet worden aangepast. Deze aanpassingen zullen nog dit jaar worden opgepakt en naar verwachting medio 2023 gereed zijn. In de uitwerking wordt meegenomen of middels herprioritering de realisatiedatum naar voren gehaald kan worden.

Dit betekent dat na ontsluiting van het afschrift van het energielabel via MijnOverheid door alle ingeschrevenen op een adres te allen tijde het energielabel geraadpleegd kan worden, ook wanneer deze tijdens het huurcontract wijzigt. Ik ga ervanuit dat ik hiermee aan de toezegging aan Kamerlid Beckerman (SP) en de wensen van de Woonbond heb voldaan.

Acties n.a.v. amendement Koerhuis (VVD)/Terpstra (CDA)

In dezelfde brief van 12 november heb ik u geïnformeerd over de stand van zaken van de vijf acties naar aanleiding van het amendement³ en de marktconsultatie over digitaal aanvragen van het energielabel. Ik ben grotendeels positief over de eerste resultaten die zich aftekenen en de verbeteringen die hieruit voortkomen.

De eerste actie had betrekking op het in beeld brengen van opname- en inspectieapps. Van de zes partijen waarmee gesproken is, hebben er twee een specifieke app en één een softwarepakket welke tevens als opnametool kan worden ingezet. Van de twee apps maken tientallen adviesbedrijven gebruik. Duidelijk is dat een aanzienlijk deel van de adviseurs (nog) niet gebruik maakt van opnameapps. Genoemde redenen hiervoor zijn een drempel om de overstap te maken en de op dit moment beperkte meerwaarde nu de apps nog weinig aanvullende mogelijkheden hebben ten opzichte van de software. Partijen in de markt, waaronder de brancheverenigingen, zijn daardoor kritisch maar zien wel potentie voor digitalisering. De partijen die reeds gebruik maken van de app, en nog een aantal andere partijen, investeren momenteel in doorontwikkeling van opnameapps en/of in bredere zin in digitalisering voor het stelsel.

² Een ingeschrevene is niet per definitie de huurder of eigenaar, de oplossing richt zich op de ingeschrevene in het algemeen omdat er geen register o.i.d. bestaat waar huurders in zijn vastgelegd.

³ Kamerstuk 30 196, nr. 759

Tijdens een evenement op 12 mei heeft RVO de beschikbare apps onder de aandacht gebracht bij energieadviseurs. Verdere kansen voor digitalisering en datagebruik worden daarnaast uitgewerkt binnen het kader van Bouwwijzer⁴.

In het kader van een efficiëntere gebouwopname is ook gekeken naar de informatie die een woningeigenaar kan verzamelen voorafgaand aan het woningbezoek door de energieadviseur. Hiertoe is als tweede actie het intakeformulier aangepast en getoetst in de praktijk. Uit deze praktijktoets is gebleken dat het intakeformulier relatief weinig door woningeigenaren wordt ingevuld. Drie energieadviseurs hebben het formulier bij in totaal circa 100 woningeigenaren uitgezet, waarvan uiteindelijk 18 volledig ingevulde formulieren zijn ontvangen. De woningeigenaren hadden moeite om de gevraagde bewijsstukken (waarmee aangegeven woningkenmerken bewezen moeten worden, zoals bouwtekeningen of facturen met gebruikte materialen) aan te leveren, in veel gevallen omdat ze niet beschikbaar waren. Ik blijf mij inzetten op het zoveel mogelijk verkrijgen van informatie voorafgaand aan het woningbezoek om tijdswinst te realiseren. Wanneer het aangepaste intakeformulier van een nieuwe vormgeving is voorzien zal deze worden meegenomen in de opnameprotocollen behorende bij de NTA8800:2023⁵, de bepalingmethode voor de energieprestatie van gebouwen.

Als derde heeft BZK samen met RVO, InstallQ en de certificerende instellingen gekeken naar het op afstand herlabelen van gebouwen waarvoor reeds een energielabel is geregistreerd met een opname ter plaatse, op basis van de NTA 8800. Hiermee zijn mogelijkheden in beeld gekomen om het herlabelen verder uit te breiden. Dit is van grote toegevoegde waarde, omdat op deze manier een gebouweigenaar na renovatie op eenvoudige wijze het energielabel kan updaten. Dit wordt verder uitgewerkt in de opnameprotocollen en beoordelingsrichtlijnen (BRL'en) zodat duidelijk is voor welke situaties hier gebruik van gemaakt kan worden en de kwaliteit goed geborgd blijft. Beoogd is de wijzigingen zoveel mogelijk mee te nemen bij inwerkingtreding van de NTA8800:2023 per 1 juli 2023.

Als vierde is de inventarisatie onder leiding van NEN naar de minder significante parameters inmiddels afgerond. De inventarisatie heeft circa 160 reacties opgeleverd die teruggebracht konden worden naar 30 concrete en onderscheidende parameters. Het is positief te kunnen constateren dat met de NTA8800:2022 voor reeds 25% van deze parameters aanpassingen zijn aangebracht waarmee een betere aansluiting op de praktijk is beoogd. De andere punten betreffen mogelijke vereenvoudigingen in onder andere de NTA8800, de opnameprotocollen en de software. Momenteel bekijken de NTA-rapporteurs, ISSO, softwareleveranciers, BZK en RVO in afstemming met NEN in hoeverre deze punten al zijn doorgevoerd, en zo niet of deze doorgevoerd kunnen worden. Dit

⁴ Programma van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de digitalisering van de bouw met betrekking tot de rol van en de effecten voor de overheid.

⁵ De volgende jaarlijkse update van de NTA 8800 zal per 1 juli 2023 in werking treden. Bij deze update worden ook de bijbehorende BRL'en, opnameprotocollen en software aangepast.

DG VenB
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Kenmerk
2022-0000234726

wordt enerzijds gedaan met het oog op de NTA8800:2023 en anderzijds worden punten meegenomen in een breder kader van herziening van de opnameprotocollen waarbij onder meer de leesbaarheid en aansluiting op de praktijk wordt vergroot.

Tot slot is onderzocht⁶ wat de mogelijkheden zijn om het energielabel bij de oplevering van nieuwbouwwoningen geheel of gedeeltelijk te baseren op de informatie die in het kader van de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen wordt verzameld en zo dubbelwerk te voorkomen. Het resultaat uit de deskresearch zal deze zomer worden opgevolgd met een praktijktoets om in beeld te brengen wat er nodig is om met de beschikbare informatie vanuit de kwaliteitsborger een energielabel bij oplevering op te stellen. Voor het einde van het jaar verwacht ik daarmee ook op deze actie concrete resultaten te kunnen delen met de Kamer.

Daarnaast loopt momenteel de pilot met betrekking tot het toepassen van representativiteit bij het labelen van een grote groep vergelijkbare woningen. De pilot zal rond de zomer worden afgerond en resultaten op het vlak van representativiteit zijn beoogd om te verwerken in de BRL en het opnameprotocol bij inwerkingtreding van de NTA8800:2023.

Met al deze stappen en acties blijf ik me inzetten voor continue verbeteringen van het energielabel en het systeem daar omheen, gericht op een kwalitatief label tegen zo laag mogelijk kosten.

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Hugo de Jonge

⁶ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-05/2022.02.08%20rapport%20energielabel%20nieuwbouwwoningen.pdf>

Beleidsvoornemens inzake huurbeleid van Onze Minister

(aanpak excessieve huren, huurtoeslag, WOZ-waarden max.1/3-deel totale puntentotaal)

Onze Minister heeft 22 februari 2019 haar beleidsvoorstellen rond de huurmarkt richting de Tweede Kamer gestuurd. Hierin kondigt zij aan op welke punten het e.e.a. beter kan. Sommige zaken die ik hieronder opsom kunnen op termijn van invloed zijn op de zittende en woningzoekende huurders.

Hieronder heb ik voor de lezers een extractie gemaakt uit de omvangrijke set aan Kamerstukken; extractie van 90 pagina's beleidsstukken.

In ROOD en nog meer in ROOD/GEEL tonen voor mij de meest opvallende zinsneden.

Brief Onze Minister BZK; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 32 847, nr. 470:

- "iedereen, ongeacht woonwensen en levensfase, woont graag in een betaalbare woning die staat in een prettige en leefbare wijk."
- "om het systeem van inkomensafhankelijke huurverhogingen effectiever te maken. (...) spoedige inwerkingtreding"

Borgen van betaalbare huren

- "In het huurbeleid gaat het niet alleen om de huur van zittende huurders, maar ook om een passende huur bij nieuwe verhuringen en de mogelijkheid om een beter passende woning te vinden."
- "Wanneer echter de **huurprijs en kwaliteit** van de woning daardoor **uit balans** raken, **stokt de doorstroming** en wordt het moeilijker om woningzoekenden een passende woning te bieden."
- "Gematigde huurontwikkeling zittende huurder" "Door de maximale jaarlijkse huursomstijging van corporaties te bepalen op het niveau van de inflatie (...) wordt op landelijk niveau een gematigde huurontwikkeling bevorderd voor zittende huurders."
- "een regeling voor **tijdelijke huurkorting** (...) voor huishoudens die te maken krijgen **met** een **inkomensterugval**."
- "Het uitzonderen van huurharmonisatie en verduurzaming uit de huursomberekening en de mogelijkheid om lokaal een hogere huursomstijging overeen te komen" (inkomensafhankelijke huurverhogingen) "aan het voor alle verhuurders mogelijk maken van huursprongen bij woningen met zeer lage huren. Door de maximale huursomstijging zullen corporaties hier ook een gematigde huurontwikkeling tegenover moeten zetten. (...) ontstaat er een **meer gelijke beprijzing tussen huurders bij vergelijkbare woningen**."
- "De invoering van deze maatregelen kan gevolgen hebben op het gebruik van de huurtoeslag" → **huurharmonisaties buiten de huursombenadering brengen kan tot hogere aanspraken op huurtoeslagen leiden, anders leidt dit eerder tot lagere aanspraken**.
- "om de toewijzing van DAEB-corporatiewoningen doelmatiger te richten door de DAEB-inkomengrens te differentiëren naar huishoudsamenstelling."
- "Een belangrijk **speerpunt** van het **kabinet** is het creëren van een **volwaardig middenhuursegment** in de vrije sector. Met het ingediende wetsvoorstel Maatregelen middenhuur worden belangrijke stappen genomen om meer middenhuurwoningen te realiseren."
- "In dat kader kunnen corporaties gereguleerde woningen liberaliseren of woningen verkopen aan derden, daar waar dat lokaal passend is en bijvoorbeeld met privaatrechtelijke voorwaarden over de exploitatie na verkoop. Om dit te faciliteren zal ik de **verkoopregels voor corporaties vereenvoudigen door meer uit te gaan van de lokale prestatieafspraken**. **Bij goede afspraken kan de noodzaak weggenomen worden voor uitgebreide zienswijzenprocedures** en de wettelijke een op een koppeling tussen verkoop van te liberaliseren bezit en nieuwbouw van sociale woningen. In de bestaande bepaling voor het laten vervallen van zienswijzen bij de verkoop van woningen bestemd voor middenhuur, zal ik het maximale huurniveau na verkoop verruimen van €850 naar €1.000 per maand."
- "het maximeren van het aandeel dat de WOZ-waarde kan hebben in het totaal aantal punten volgens het woningwaarderingssysteem."
- "meer woningen voor het middenhuursegment worden behouden." → **Daeb naar niet-Daeb gekoppeld aan middenhuur**.
- "uit de evaluatie van het woningwaarderingssysteem (WWS) [blijkt] dat op verschillende plekken in Nederland er **extreme uitschieters in het aandeel WOZ in het WWS** zijn. Dat leidt er op die plekken niet alleen toe dat veel gereguleerde woningen bij nieuwe verhuring geliberaliseerd kunnen worden, maar ook dat de huur van die woningen door disbalansen op de woningmarkt kan stijgen naar excessieve hoogte." → **analyses laten binnen de gemeente Utrecht percentages van boven de 50% zien, terwijl onze minister een gemiddeld percentage van 25% nastreeft**.
- "de lokale woningmarkt weer in balans gebracht worden."

Gepaste huur voor hogere inkomens in de sociale huursector

- "een huur gaan betalen die beter past bij het inkomen, indien de kwaliteit van de woning dat toelaat. Daarmee leveren zij ook een meer passende bijdrage aan het betaalbaar houden van de huren voor huishoudens met een lager inkomen"
- "Deze verbetering zal gericht zijn op het in **snellere stappen doorgroeien naar de maximale huurprijsgrens** van de woning voor de huishoudens die geacht worden dat te kunnen dragen. Bij huishoudens met een hoog inkomen **kan de huur in één keer verhoogd worden** naar de liberalisatiegrens, of tot de maximale huurprijs conform WWS als die hieronder ligt. Voor de groep daaronder wordt gedacht aan een stapsgewijze doorgroei over meerdere jaren. Dat zou dan wel pas mogelijk worden voor huishoudens met een inkomen dat ruim hoger ligt dan de betreffende DAEB-inkomensgrenzen" → op basis van de Kamerstukken blijven deze inkomensafhankelijke huurverhogingen wel meetellen in de huursombenadering; duidelijk hoeven de verhuurders hiervan geen spekkoper te zijn. Dit worden zij wel, doordat de huurharmonisatie bij nieuwe verhueringen niet langer mee blijven tellen in de huursombenadering.

Meer mogelijkheden voor lokale invulling in de Woningwet

- "dat het om een kleinschalige en aan het wonen gerelateerde activiteit moet gaan voldoende." "zijn de **maximale leefbaarheidsuitgaven per woning van €129,13**"
- "De beoogde versterking van de positie van gemeenten en huurders heeft de afgelopen jaren de gewenste resultaten gehad." → **het is hierbij wel van groot belang, dat de bestuursleden van de huurderskoepels haar standpunten wel daadwerkelijk met de standpunten van de huurders hebben afgestemd om te kunnen voldoen aan de voorwaarden van de Wet op het overleg huurders verhuurder.** Het kan toch niet zo zijn, dat gemeenten met de bestuursleden van huurderskoepels rond de tafel gaan zitten, die helemaal niet als een huurorganisatie in de zin van deze wet kunnen worden erkend. Dit wordt nog belangrijker als de noodzaak voor uitgebreide zienswijzenprocedures bij verkoop of fusies door wat in de prestatieafspraken wordt besproken wordt weggenomen.
- "is de saneringssteun uitsluitend gericht op het in stand houden van de noodzakelijke DAEB-woningen en niet meer op het in stand houden van een noodlijdende corporatie als volkshuisvestelijke instelling."
- "De saneringssteun wordt geheven bij corporaties."

Betere samenwerking op wonen, zorg en welzijn

- "De vergrijzing vraagt om levensloopbestendige woningen, kleinere woningen, geclusterde woonvormen, in nabijheid van passende voorzieningen."

Slagkracht corporaties voor een prettige woonomgeving

- "kwetsbare groepen" "in dezelfde wijken" "leefbaarheid in wijken" "een directe bijdrage leveren aan de differentiatie van eenzijdig samengestelde wijken via hun niet-DAEB-tak."

Evaluatie woningwaarderingstelsel

- "Per 1 oktober 2015 is het WWS gewijzigd door het meetellen van de WOZ-waarde. Doel van deze wijziging was een verbetering van het WWS, door het meewegen van voorkeuren van woningzoekenden voor bepaalde kwaliteitskenmerken, zoals uitstraling van een individuele woning en de aantrekkelijkheid van de locatie."
- "**Beoogd was te komen tot een WWS waarbij de WOZ-waarde gemiddeld voor 25% meetelt,**"
- "dat de WOZ-waarde in een aantal specifieke gevallen leidt tot beduidend meer dan 25% van het totale puntenaantal. Dat leidt er op die plekken niet alleen toe dat veel gereguleerde woningen bij nieuwe verhuring geliberaliseerd kunnen worden, maar ook dat de **huur** van die woningen door disbalansen op de woningmarkt **kan stijgen naar excessieve hoogte.** Die woningen komen onvoldoende in het middenhuur segment terecht. Op grond hiervan overweeg ik de **puntentoekenning voor de WOZ-waarde begrenzen**, bijvoorbeeld dat de **WOZ-waarde niet meer dan ca. eenderde van het totale puntentotaal van een individuele woning kan bepalen.** Daarmee blijft het doel van het gemiddeld voor circa 25% meetellen van de WOZ-waarde in het WWS overeind, maar zou kunnen worden voorkomen dat dit doel behaald wordt door lokale uitschieters." → **tot welke excessen dit kan leiden hebben wij kunnen zien bij het kleinste kamertje; €108.95/m².**
- Het "voornemen is om de liberalisatiegrens, DAEB-huurgrens en huurtoeslaggrens te blijven indexeren en daarmee niet los te koppelen."

Vereenvoudiging huurtoeslag

- "rekening te houden met het (oorspronkelijke) doel van de huurtoeslag."
 - Het IBO Sociale Huur (IBO) "geeft aan dat de huurtoeslag een instrument is om huishoudens financieel te ondersteunen. De omvang ervan is gekoppeld aan kenmerken van het huishouden, de inkomens- en vermogenspositie van het huishouden en de feitelijke huur van de woning waarin men verblijft"
 - "De vraag wordt opgeworpen of voor alle personen met een laag inkomen een huurtoeslag noodzakelijk is om te kunnen wonen. Studenten kiezen er mede vanwege de huurtoeslag nu vaak voor in zelfstandige wooneenheden te gaan wonen, terwijl ook (goedkopere) onzelfstandige eenheden voor hen mogelijk zijn passend bij de levensfase waarin zij verkeren."
 - "aanzienlijke ondoelmatigheden. Zo geeft de huurtoeslag huurders een prikkel tot overconsumptie van woningkwaliteit. Door de systematiek van de huurtoeslag zijn huurders netto weinig extra huur kwijt aan een betere woning."
 - "Het harmoniseren van de aftoppingsgrenzen naar één aftoppingsgrens leidt tot transparantie en daarmee tot minder onduidelijkheid voor de burger."
 - "Afschaffen van de uitzonderings- en/of hardheidsbepalingen maakt de geautomatiseerde uitvoering van de huurtoeslag aanzienlijk eenvoudiger en vergroot de transparantie voor de burger."
- "Overgangsrecht huurtoeslag voor onzelfstandige eenheden studenten laten vervallen"*
- "Voor nieuwe verhueringen [van onzelfstandige eenheden] is na de wijziging in de betreffende complexen dan geen recht meer op huurtoeslag. Voor bestaande rechthebbenden blijft gedurende maximaal 5 jaar het recht op huurtoeslag bestaan."; 23.000 wooneenheden. Ook de toeslag op een subsidiabele deel van de servicekosten vervallen.
 - "Met deze optie is geen besparing beoogd. Het genoemde bedrag van €30 miljoen kan dus voor andere doeleinden ingezet worden. Te denken valt aan een subsidieregeling gericht op de bouw van onzelfstandige eenheden."

Huurtoeslag beperken tot huishoudens ouder dan 23 jaar

- "In de Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt is als overweging bij deze variant verder opgenomen dat het verhogen van de leeftijdsgrens in de huurtoeslag van 18 jaar naar 23 jaar voorkomt dat jongeren gezien hun inkomen in een niet passende huurwoning terecht komen en gedurende een of meerdere jaren afhankelijk zijn van de huurtoeslag."
- "de afhankelijkheid van toeslagen verkleind en de doorstroming op de woningmarkt bevordert."
- "Bij het uitsluiten van mensen onder een bepaalde leeftijd en in mindere mate bij het uitsluiten van studenten kan er behoefte (of zelfs noodzaak) bestaan tot uitzonderingsbeleid, met name voor groepen jongvolwassenen die geen reëel perspectief op een betekenisvolle inkomensstijging in de komende jaren hebben." → koppel de uitzonderingsgevallen tot 23 jaar bijvoorbeeld aan het verhuren van zelfstandige woonruimten met een jongerencontract. Dit is direct duidelijk en transparant voor iedereen.

Genormeerde huren

- "In deze optie wordt afhankelijkheid van de feitelijke huur volledig losgelaten. Huurders ontvangen een vaste vergoeding, minus de voor hen geldende eigen bijdrage, voor het huren van een woning. Als huurders goedkoper wonen dan waarvoor ze toeslag ontvangen, mogen ze dat zelf houden. Als huurders duurder willen wonen, moeten ze de extra huur volledig zelf betalen. Dit geeft huurders dus een maximale prikkel om de huur van de woning af te wegen tegen de kwaliteit van de woning. De optie wordt budgettair neutraal gemaakt door een normhuur van €473 te hanteren."
- "Voorwaarde is wel dat er voldoende bij het inkomen passende woningen beschikbaar zijn."
- "huurtoeslag beperken tot huishoudens ouder dan 23 jaar en genormeerde huren) varianten die onderdeel zouden moeten zijn van een bredere stelselwijziging die niet op kortere termijn bewerkstelligd kan worden. De mogelijkheid en wenselijkheid van het laten vervallen van het overgangsrecht voor onzelfstandige studenteneenheden (variant 6) zal worden betrokken bij de in het actieplan studentenhuusvesting aangekondigde nadere verkenning naar gedragen wijzigingsvoorstellen in wet- en regelgeving gericht op voldoende aanbod van onzelfstandige kamers."

Verkenning liberalisatiegrens:

- "Gekeken is naar de effecten met betrekking tot de betaalbaarheid en prijs/kwaliteitverhouding van huurwoningen, de beschikbaarheid van huurwoningen, de verdien capaciteit van verhuurders, de doorstroming op de woningmarkt en de budgettaire effecten voor de huurtoeslag."
- "Woningen met een aanvangshuurprijs (bij nieuwe bewoning) onder deze [liberalisatie]grens worden verplicht verhuurd met een gereguleerd contract en vallen onder de regels voor maximale huurstijgingen en maximale huurprijs op basis van het woningwaarderingssysteem."
- "Het woningwaarderingssysteem bepaalt de maximaal toegestane huurprijs op basis van de kwaliteit van de woning (weergegeven in punten)."
- "Woningen met meer punten kunnen naar keuze van de verhuurder tegen een huur in het gereguleerde of een huur in het geliberaliseerde gebied worden verhuurd. Een verlaging van de liberalisatiegrens zou er toe leiden dat een groot aantal woningen dat nu niet geliberaliseerd verhuurd kan worden in potentie geliberaliseerd verhuurd zou kunnen worden. Bij verlaging van de liberalisatiegrens naar de hoge aftoppingsgrens zou het aandeel woningen dat in potentie geliberaliseerd verhuurd zou kunnen worden oplopen naar 77%."
- "Voor woningen die buiten het gereguleerde gebied gaan vallen wordt de prijs-kwaliteitverhouding niet meer door het woningwaarderingssysteem bepaald, maar door de marktverhoudingen. De mogelijk hogere huurstijgingen leiden tot een hoger verdienpotentieel voor verhuurders."
- "Corporaties kunnen woningen van DAEB naar niet-DAEB overbrengen als:
 - De woningen tegen marktwaarde (in verhuurde staat) worden overgedragen.
 - De financiële ratio's van de niet-DAEB-tak dit toestaan."
- "De de facto uitbreiding van de passendheidtoets heeft positieve effecten voor de betaalbaarheid van het huren voor de huurtoeslagdoelgroep in de particuliere sector, zolang deze doelgroep door de verlaging niet wordt uitgesloten van een woning."
- "geen gevolgen voor bestaande contracten."
- **Verruiming bovengrens** "Ter indicatie is op basis van cijfers uit Woon2015 gezien bij welke huurgrenzen in plaats van 50%, nog slechts 25% van de woningen in potentie geliberaliseerd verhuurd zou kunnen worden. Dit zou het geval zijn bij een verhoging van de huurgrens naar een bedrag van zo'n €820. Het zou dan gaan om woningen met meer dan 162 punten."
- "Dit beperkt bij deze woningen de kans op zeer hoge huren en hoge prijsstijgingen."
- "Het effect op de beschikbaarheid van woningen voor huishoudens die niet tot de corporatiedoelgroep behoren is daarnaast afhankelijk van de vraag in welke mate corporaties naast het verruimde DAEB-segment het aanbod in het niet DAEB-segment in stand houden."
- "Een groter huurbereik van de huurtoeslag zal tot hogere uitgaven huurtoeslag leiden, wat bij een randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit zou moeten leiden tot compenserende besparingsmaatregelen binnen de huurtoeslag, met negatieve inkomenseffecten tot gevolg."

Bron: internetconsultatie "besluit huurprijzen woonruimten" (20200720)

Vergaderjaar 2018–2019

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

27 926

Huurbeleid

Nr. 470

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 2019

Iedereen in Nederland moet prettig kunnen wonen. Voorkeuren en woonwensen verschillen tussen mensen en levensfasen. Starters zoeken een plek om te wonen in de nabijheid van hun opleiding of hun eerste baan. Jonge gezinnen hebben vaak een ruimere woning nodig in een fijne buurt om kinderen in op te laten groeien. Voor ouderen kan het juist aantrekkelijk zijn om kleiner te gaan wonen, gelijkvloers, en meer in de buurt van voorzieningen. Maar iedereen, ongeacht woonwensen en levensfase, **woont graag in een betaalbare woning die staat in een prettige en leefbare wijk.**

Over het algemeen slagen we er in Nederland goed in om mensen dit te bieden. Dat is de verdienste van de inzet van alle betrokkenen, waaronder gemeenten, provincies, bewoners, verhuurders, investeerders, projectontwikkelaars, bouwers, makelaars en vele anderen. Corporaties leveren daarin een onmisbare bijdrage, doordat zij zorgen voor betaalbare huurwoningen van goede kwaliteit voor mensen die op de woningmarkt moeilijk passende huisvesting kunnen vinden. Met hun langjarige betrokkenheid in de wijken waar hun woningen staan, spelen zij ook een belangrijke rol in het leefbaar maken en houden van de woonomgeving. Om ervoor te zorgen dat corporaties hun rol kunnen blijven spelen, is in 2015 de Woningwet grondig herzien. Deze hervorming betekende een grote stelselwijziging, die de afgelopen jaren bij alle betrokkenen veel energie heeft gekost om te implementeren. Corporaties hebben in die tijd hard gewerkt aan het herstel van vertrouwen van hun huurders en van de samenleving als geheel. Inmiddels zijn bijna vier jaar verstreken en is de herziening van de Woningwet geëvalueerd¹.

Daarnaast hebben we in Nederland verschillende maatregelen om de betaalbaarheid van huurwoningen te bevorderen, te zorgen voor een reële verhouding tussen huurprijs en kwaliteit van de woning en om de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

doorstroming te stimuleren zodat iedereen in een passende woning terecht kan. In de afgelopen maanden zijn, mede naar aanleiding van afspraken in de Nationale woonagenda, verschillende maatregelen gericht op deze doelen tegen het licht gehouden.² Een deel daarvan hangt samen met maatregelen in de Woningwet. In deze brief zet ik daarom in samenhang mijn beleidsvoornemens aangaande de huurmarkt op hoofdlijnen uiteen. Met de voorstellen stimuleer ik betaalbare verduurzaming in de huursector, een gematigde woonlastenontwikkeling voor lage inkomens en -middeninkomens in de huursector en passende huren voor hogere inkomens. Corporaties krijgen binnen wettelijke principes meer mogelijkheden om op lokaal niveau met gemeenten en huurders invulling te geven aan de volkshuisvesting. Met als doel dat mensen kunnen (blijven) wonen in die betaalbare woning in een prettige en leefbare wijk.

In deze brief betrek ik ook de voorstellen van Aedes en de Woonbond uit het Sociaal Huurakkoord. Ik vind het toe te juichen dat zij met oog voor elkaars belangen tot afspraken voor het gereguleerd segment van corporaties zijn gekomen. Waar nodig en beleidsmatig wenselijk wil ik deze afspraken faciliteren in regelgeving. In de uitwerking zal ik verbinding leggen met de aangenomen motie **om het systeem van inkomensafhankelijke huurverhogingen effectiever te maken**.³ Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de draagkracht van huishoudens aan de hand van de meest recente cijfermatige inzichten.⁴ Gelet op de wens voor een **spoedige inwerkingtreding** overleg ik met betrokken partijen over de uitwerking. Vooruitlopend op wetswijzigingen kunnen corporaties en huurders ook binnen de huidige regelgeving al veel afspraken uit het Sociaal Huurakkoord uitvoeren.

Bij mijn beleidsvoornemens hanteer ik drie uitgangspunten:

- Verbeteringen binnen het bestaande stelsel: de afgelopen jaren hebben grote hervormingen plaatsgevonden om de werking van de woningmarkt te verbeteren. Deze hervormingen hebben veel gevraagd van alle partijen op de woningmarkt. Daarom hanteer ik als uitgangspunt om zo veel mogelijk binnen het bestaande stelsel oplossingen te vinden, zodat partijen kunnen inzetten op de maatschappelijke opgaven in plaats van op implementatie van wederom sterk gewijzigde nieuwe regelgeving. Dit sluit aan bij de breed gedeelde wens uit de evaluatie van de herziene Woningwet. Door binnen het bestaande stelsel te blijven, kan ik ook blijven zorgen voor een redelijke balans tussen regulering en ruimte voor andere marktpartijen.
- Meer mogelijkheden voor lokale invulling: het is met name op het lokale niveau waar de volkshuisvesting vorm krijgt. Mede naar aanleiding van het regeerakkoord, de Nationale woonagenda en de evaluatie van de herziene Woningwet, wordt gezocht naar meer mogelijkheden voor een lokale invulling van het volkshuisvestelijk beleid. Waar mogelijk wordt hiertoe ruimte geboden, binnen de in nationale regelgeving vastgelegde uitgangspunten.
- Eenvoudig, uitvoerbaar en beperkte lasten: uitgangspunt is om waar mogelijk regelgeving te vereenvoudigen en de uitvoerbaarheid te verbeteren. Dat vraagt om transparante regelgeving, heldere toedeling van verantwoordelijkheden, lage uitvoeringslasten en een balans tussen duidelijke regelgeving en mogelijkheden om in te spelen op lokale situaties en specifieke gevallen.

² Het gaat om differentiatie van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudsamenstelling, de liberalisatiegrens, vereenvoudiging van de huurtoeslag, doorstromingsmaatregelen en lokaal maatwerk tegen excessen met de noodknop middenhuur en het WWS.

³ Kamerstuk 27 926, nr. 294.

⁴ Dit gebeurt op basis van het nieuwe WoON-onderzoek 2018 dat in april beschikbaar komt.

1. Betaalbare verduurzaming voor bewoners

Het kabinet heeft zich tot doel gesteld de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2030 met ten minste 49 procent te reduceren ten opzichte van 1990. Het raakt het leven van alledag en is van invloed op hoe we wonen. Ook op de huurmarkt zal geïnvesteerd moeten worden, bijvoorbeeld in het energiezuiniger maken van woningen en het aansluiten op duurzame energiebronnen. Daarbij is het belangrijk dat de huurder niet enkel profiteert van een beter geïsoleerd en comfortabeler huis, maar ook van gematigde woonlasten. Betaalbaar wonen en de verduurzaming van de gebouwde omgeving moeten hand in hand gaan. Dat is ook zo afgesproken in de Nationale woonagenda.

In het Sociaal Huurakkoord hebben Aedes en de Woonbond een voorstel gedaan voor de betaalbare verduurzaming van huurwoningen. De komende tijd zullen zij de tabel uit het akkoord voor een redelijke huurverhoging na verduurzamingsinvesteringen door corporaties nader uitwerken, gebaseerd op de reële gemiddelde besparing op de energielasten. Uitgangspunt van Aedes en de Woonbond is dat de gemiddelde besparing op de energierekening van dat moment, de normatieve vergoeding die in de huur zal kunnen worden verrekend overtreft. Dit is een belangrijke doorbraak in de verduurzaming van corporatiebezit, omdat de tabel kan helpen te voorkomen dat noodzakelijke verduurzamingsinvesteringen vertraging oplopen door een impasse tussen corporaties en huurders over de huurprijs. In samenhang met voorstellen naar aanleiding van het concept-Klimaatakkoord, zal ik daarom kijken naar hoe een dergelijke tabel in praktijk toegepast kan worden. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie Nijboer c.s. om ervoor te zorgen dat huurders ook financieel profiteren van verduurzaming van hun woning.⁵

Gezien hun positie op de woningmarkt, zullen corporaties een belangrijke rol spelen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Onnodige belemmeringen voor deze inspanningen moeten worden doorbroken. De herziene Woningwet biedt corporaties reeds veel mogelijkheden voor verduurzaming, maar uit de evaluatie blijkt ook dat dit verder gestimuleerd kan worden.⁶ Dat doe ik door regelgeving te verduidelijken en aan te passen, zodat corporaties straks aan hun eigen gebouwen en bijbehorende grond dezelfde maatregelen treffen als andere vastgoedeigenaren en bij gemengde gebouwen en gespikkeld bezit andere eigenaren mee kunnen laten participeren in verduurzamingsprojecten van corporaties. Daarbij mag de corporatie ook overheadkosten van het gezamenlijke project dragen. Overige kosten, die bijvoorbeeld samenhangen met de financiering en feitelijke fysieke uitvoering (zoals materiaal en arbeid), blijven voor rekening en risico van de andere eigenaar. Voor eigenaar-bewoners zijn er diverse subsidies op lokaal of nationaal niveau, er zijn mogelijkheden voor VvE-financiering en mede in het kader van het concept-Klimaatakkoord wordt een breed palet aan financieringsarrangementen ontwikkeld, zoals de gebouwgebonden financiering en het Warmtefonds. Tot slot zal ik het mogelijk maken dat corporaties met hun kennis-, inkoop- en organisatiekracht kunnen bijdragen aan een door de gemeente gecoördineerde wijkgerichte aanpak. In het bijgevoegde Verslag licht ik deze aanpassing nader toe.⁷

⁵ Kamerstuk 34 775 XVIII, nr. 30.

⁶ Bij het AO Bouwregelgeving (Kamerstuk 28 325, nrs. 171 en 172) is de leden Ronnes (CDA) en Van Eijs (D66) toegezegd dat zal worden gekeken naar de mogelijkheden en belemmeringen in de Woningwet voor de verduurzaming van het corporatiebezit.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

2. Borgen van betaalbare huren

Bij prettig wonen hoort ook dat huishoudens met een relatief laag inkomen voldoende goede huisvesting tegen een betaalbare huur kunnen krijgen. Het huurbeleid draagt hieraan bij, bijvoorbeeld doordat in het gereguleerde segment de aanvangshuur in verhouding staat tot de kwaliteit van de woning en de huurstijging beperkt blijft. Daarnaast worden huishoudens met een laag inkomen met de huurtoeslag⁸ ondersteund om te kunnen wonen in een huis van passende kwaliteit.

In het huurbeleid gaat het **niet alleen om de huur van zittende huurders, maar ook om een passende huur bij nieuwe verhuringen en de mogelijkheid om een beter passende woning te vinden**. Het bevorderen van betaalbaarheid heeft daardoor meerdere dimensies dan alleen een streven naar een zo laag mogelijke huur. Een lagere huurprijs is gunstig voor de verhouding tussen huur en inkomen. Wanneer echter de **huurprijs en kwaliteit van de woning** daardoor **uit balans raken, stukt de doorstroming en wordt het moeilijker om woningzoekenden een passende woning te bieden**. Bovendien zou het ten koste kunnen gaan van de verdienmogelijkheden van verhuurders, waardoor zij minder woningen kunnen bijbouwen voor starters en minder kunnen investeren in verduurzaming. Terwijl juist de verduurzaming kan bijdragen aan een meer beheerste ontwikkeling van woonlasten via de energierekening. Bij het bevorderen van betaalbaarheid moet daarom steeds een goede balans worden gevonden.

Gematigde huurontwikkeling zittende huurder

Ik acht het van belang de landelijke kaders ten aanzien van de betaalbaarheid zo vorm te geven dat deze voldoende ruimte bieden aan lokale partijen – huurdersorganisaties, gemeenten en corporaties – om lokaal afspraken te maken over passende huisvesting en doorstroming. De afspraken uit het Sociaal Huurakkoord sluiten hier goed op aan. Door de **maximale jaarlijkse huursomstijging van corporaties te bepalen op het niveau van de inflatie**, zoals voorgesteld in het Sociaal Huurakkoord tussen Aedes en de Woonbond, wordt op landelijk niveau een **gematigde huurontwikkeling bevorderd voor zittende huurders**. De wens uit het akkoord om wettelijk vast te leggen wat per inkomenscategorie de maximale huurprijs is neem ik niet over omdat dit een grote stelselwijziging zou betekenen. Het staat verhuurders vrij om huren te bevriezen of te verlagen indien zij dat voor bepaalde huishoudens wenselijk vinden. Wel wil ik de noodzaak voor een **regeling voor tijdelijke huurkorting** bezien en zal ik, gekoppeld aan de verbetering van de inkomensafhankelijke huurverhoging, bezien welke maatregelen nodig zijn voor huishoudens die te maken krijgen met een **inkomensterugval**.

Door de liberalisatiegrens, de DAEB-huurgrens en huurtoeslaggrens te indexeren geef ik lokale partijen de mogelijkheid om binnen de landelijke norm afspraken te maken over betaalbaarheid en blijft de ruimte voor reguliere marktpartijen om te investeren in de volkshuisvesting gelijk. Het **uitzonderen van huurharmonisatie en verduurzaming uit de huursomberekening en de mogelijkheid om lokaal een hogere huursomstijging overeen te komen**, biedt verdere ruimte om lokaal rekening te houden met de omstandigheden van de huurders, prijs-kwaliteit van de woning en

⁸ In de bijlage wordt nader ingegaan op mogelijkheden tot vereenvoudiging van de huurtoeslag. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl. In het tweede deel van het IBO Toeslagen zullen meer verdergaande opties voor vereenvoudiging van het stelsel van toeslagen, waaronder de huurtoeslag worden bezien. Hierbij kunnen de bevindingen uit de voorliggende verkenning worden betrokken.

mogelijkheden voor investeringen in nieuwbouw en verduurzaming. Daarnaast onderschrijf ik het doel van Aedes en de Woonbond om tot een meer reële balans tussen huurprijs en kwaliteit van de woning te komen. De in het Sociaal Huurakkoord voorgestelde uitwerking van een hogere maximale huurverhoging op woningniveau voor alleen corporaties kan ik niet volgen in verband met de rechtsongelijkheid die hierdoor zou ontstaan tussen huurders van corporaties en huurders van andere verhuurders. Als alternatief om tot een meer reële balans te komen tussen prijs en kwaliteit denk ik aan **het voor alle verhuurders mogelijk maken van huursprongen bij woningen met zeer lage huren**. Door de maximale huursomstijging zullen corporaties hier ook een **gematigde huurontwikkeling** tegenover moeten zetten. Door dit te laten plaatsvinden bij vergelijkbare woningen met een hogere huur, ontstaat er **een meer gelijke beprijzing tussen huurders bij vergelijkbare woningen**.

De invoering van deze maatregelen kan gevolgen hebben op het gebruik van de huurtoeslag, afhankelijk van de exacte vormgeving. Bij de verdere uitwerking van deze voornemens naar concrete voorstellen voor aanpassing van wet- en regelgeving, zullen de effecten in kaart worden gebracht.

Plek in de corporatiesector voor gezinnen met laag middeninkomen

De positie van middeninkomens op de woningmarkt verdient aandacht.⁹ Voldoende huurwoningen met een prijs die bij de huishoudsituatie passen, zijn daarbij noodzakelijk. Voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen sluit het aanbod in de vrije sector (huur boven de € 720,42 per maand) echter onvoldoende aan bij hun financiële mogelijkheden. Eenpersoonshuishoudens met een **vergelijkbaar middeninkomen** houden na aftrek van reguliere uitgaven voor levensonderhoud een vrij inkomen over waarmee ze doorgaans juist wel een woning in de vrije huursector kunnen betalen. Met een inkomen op het niveau van de huidige DAEB-inkomensgrens houden eenpersoonshuishoudens na aftrek van minimale overige uitgaven voor levensonderhoud ruim anderhalf keer meer over voor uitgaven aan huur dan een tweepersoonshuishouden of een gezin met kinderen.¹⁰

Om deze reden ben ik voornemens **om de toewijzing van DAEB-corporatiewoningen doelmatiger te richten door de DAEB-inkomensgrens te differentiëren naar huishoudsamenstelling**. Ik wil dit zodanig vormgeven dat de DAEB-inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens hoger ligt dan voor eenpersoonshuishoudens. Dit leidt ertoe dat de ruimte voor huuruitgaven tussen een- en meerpersoonshuishoudens, naast de overige uitgaven voor levensonderhoud, meer gelijk getrokken wordt. De verhouding tussen de totale DAEB-corporatiedoelgroep en huishoudens die redelijkerwijs in de vrije sector een woning kunnen vinden, blijft grosso modo gelijk. Dit is ook relevant met het oog op de staatssteun-

⁹ Met de motie Nijboer c.s. (Kamerstuk 34 940, nr. 10) heeft u mij gevraagd te onderzoeken welke groepen mensen problemen hebben met het betalen van de woonlasten en voorstellen te doen om deze problemen op te lossen en uw Kamer daarover te informeren. Dit is eerder gebeurd in de Staat van de Woningmarkt 2016 (Kamerstuk 32 847, nr. 282). Ik zal u nader informeren over de woonlasten van huurders en kopers, gebaseerd op het WoON 2018 dat nu wordt uitgevoerd, bij de Staat van de Volkshuisvesting 2019. Deze zal in het voorjaar naar uw Kamer worden gezonden.

¹⁰ De indicatieve ruimte voor huuruitgaven is gebaseerd op gegevens van het NIBUD. Bezien is hoeveel een huishouden voor woonuitgaven beschikbaar heeft, rekening houdend met de overige uitgaven voor levensonderhoud. Hierbij is voor die overige uitgaven gerekend met een de door het NIBUD gepubliceerde basisbedragen.

kaders.¹¹ Bij de uitwerking van deze maatregel zal mede aan de hand van de draagkracht van de huishoudens bepaald worden welke inkomensgrenzen en welke differentiatie naar huishoudsamenstelling gepast is. Dit zal ik ook toetsen aan het uitgangspunt van eenvoudige, transparante en uitvoerbare regelgeving met beperkte administratieve lasten.

Balans op de lokale woningmarkt

De druk op de woningmarkt is groot. De krapte maakt het in sommige gebieden in Nederland voor woningzoekenden steeds moeilijker om een betaalbare woning te vinden. In de gebieden waar de druk op de woningmarkt het grootst is sluit ik woondeals. Inzet van de woondeals is het **vergroten en versnellen van het woningaanbod**. Het bouwen van een woning kent echter een langere doorlooptijd. Daarom acht ik aanvullende maatregelen nodig om deze gebieden verder te helpen hun woningmarkt weer in balans te brengen.

Een belangrijk speerpunt van het kabinet is het **creëren van een volwaardig middenhuursegment in de vrije sector**. Met het ingediende **wetsvoorstel Maatregelen middenhuur**¹² worden belangrijke stappen genomen om meer middenhuurwoningen te realiseren, waaronder door corporaties. Corporaties kunnen daarmee eenvoudiger en sneller de investeringsruimte in de niet-DAEB-tak (ruim € 9,5 mld.) benutten voor de bouw van vrije sectorwoningen voor middeninkomens. Dit draagt ook bij aan een meer gemengde vastgoedsamenstelling in de wijk, met het oog op de leefbaarheid. **In dat kader kunnen corporaties gereguleerde woningen liberaliseren of woningen verkopen aan derden, daar waar dat lokaal passend is en bijvoorbeeld met privaatrechtelijke voorwaarden over de exploitatie na verkoop. Om dit te faciliteren zal ik de verkoopregels voor corporaties vereenvoudigen door meer uit te gaan van de lokale prestatieafspraken.** Bij goede afspraken kan de noodzaak weggenomen worden voor uitgebreide zienswijzenprocedures en de wettelijke een op een koppeling tussen verkoop van te liberaliseren bezit en nieuwbouw van sociale woningen. In de bestaande bepaling voor het laten vervallen van zienswijzen bij de verkoop van woningen bestemd voor middenhuur, zal ik het maximale huurniveau na verkoop verruimen van € 850 naar € 1.000 per maand.

Verder werk ik de «noodknop middenhuur» uit, in lijn met de daartoe aangenomen motie,¹³ en overweeg ik **het maximeren van het aandeel dat de WOZ-waarde kan hebben in het totaal aantal punten volgens het woningwaarderingssysteem**. Tezamen moeten deze maatregelen bijdragen aan het vergroten van het middenhuursegment in de komende jaren. Met de noodknop kunnen in gebieden waar sprake is van excessieve huurprijzen **meer woningen voor het middenhuursegment worden behouden**. Zoals ik uw Kamer eerder schreef,¹⁴ wil ik het mogelijk maken dat gemeenten onder voorwaarden lokaal tijdelijk de aanvangshuurprijs in de vrije sector kunnen maximeren op basis van een percentage van de WOZ-waarde. De uitwerking moet voldoende ruimte geven voor een redelijk rendement voor investeerders, zodat zij ook in de toekomst kunnen blijven investeren in de woningmarkt.

¹¹ Ik acht de voorgestelde differentiatie wel in lijn met de gestelde kaders en zal waar nodig hierover de Europese Commissie informeren.

¹² Kamerstuk 35 036.

¹³ Kamerstuk 32 847, nr. 374.

¹⁴ Kamerstuk 32 847, nr. 440.



Daarnaast blijkt uit de evaluatie van het woningwaarderingstelsel (WWS)^{15 16} dat op verschillende plekken in Nederland er extreme uitschieters in het aandeel WOZ in h et WWS zijn. Dat leidt er op die plekken niet alleen toe dat veel gereguleerde woningen bij nieuwe verhuuring geliberaliseerd kunnen worden, maar ook dat de huur van die woningen door disbalansen op de woningmarkt kan stijgen naar excessieve hoogte. Die woningen komen onvoldoende in het middenhuur-segment terecht. Ik overweeg daarom in het woningwaarderingstelsel (WWS) het aandeel te maximeren dat de WOZ-waarde kan hebben van het totale puntentotaal van een individuele woning. De komende periode zal ik deze maatregel en de bovengenoemde noodknop verder bezien met het oog op middenhuur, in overleg met relevante sectorpartijen. Vooralsnog denk ik aan een WOZ-maximum van circa eenderde. Uitgangspunt is dat de maatregel de druk op lokale woningmarkten in redelijke mate verlicht, zonder dat het grote impact heeft op landelijk niveau.

Met bovenstaande maatregelen kan de lokale woningmarkt weer in balans gebracht worden. Het wettelijk differentiëren van huur- en inkomensgrenzen in de DAEB naar regio of gemeente wordt soms aangedragen als aanvullende maatregel. Dit zou een grote wijziging ten opzichte van het bestaande stelsel zijn. Ik ben bereid in 2019 de mogelijkheden te onderzoeken, maar zet vraagtekens bij de effectiviteit en noodzaak. In de praktijk zal het leiden tot hogere (inkomens)grenzen en een grotere DAEB-doelgroep, waardoor de slaagkansen voor de laagste inkomens kunnen verslechteren en de ruimte voor de markt wordt beperkt. Daarnaast is differentiatie moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar, omdat regio's moeten worden afgebakend of onderhevig zijn aan periodiek wijzigende lokale afspraken. In elk geval deze elementen zal ik dan ook in het onderzoek betrekken.

3. Gepaste huur voor hogere inkomens in de sociale huursector

Het is belangrijk dat sociale huurwoningen beschikbaar zijn voor de mensen die hierop aangewezen zijn. Zeker in gebieden met lange zoektijden, kan het dan onrechtvaardig voelen dat huishoudens die financieel in staat zouden zijn een andere woning te vinden, in een gereguleerde huurwoning blijven wonen. Daarom vind ik het belangrijk dat het mogelijk is dat huishoudens die niet afhankelijk zijn van een gereguleerde huurprijs, een huur gaan betalen die beter past bij het inkomen, indien de kwaliteit van de woning dat toelaat. Daarmee leveren zij ook een meer passende bijdrage aan het betaalbaar houden van de huren voor huishoudens met een lager inkomen, of aan extra investeringen in betaalbare nieuwbouw en verduurzaming. Huishoudens die ervoor kiezen te verhuizen naar een woning in het middenhuursegment of in de koopsector, dragen daarmee bij aan de slaagkansen van mensen met beperktere financiële mogelijkheden. Hier ligt ook een link met de versnelling van het nieuwe woningaanbod, waarop ik inzet in de woondeals met de gebieden waar de druk op de woningmarkt het grootst is.

¹⁵ In het gereguleerde segment wordt bescherming geboden tegen grote huurstijgingen en een aanvangshuur die niet past bij de kwaliteit van de woning. Of een woning gereguleerd moet worden verhuurd of mag worden geliberaliseerd wordt bepaald aan de hand van het aantal punten op basis van het woningwaarderingstelsel (WWS). De mate waarin de WOZ-waarde bepalend is voor het puntenaantal hangt af van de hoogte van die waarde.

¹⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Ik ben daarom voornemens om het huidige systeem van inkomensafhankelijke huurverhogingen, in lijn met de door uw Kamer aangenomen motie,¹⁷ effectiever te maken. Deze verbetering zal gericht zijn op **het in snellere stappen doorgroeien naar de maximale huurprijsgrens** van de woning voor de huishoudens die geacht worden dat te kunnen dragen. **Bij huishoudens met een hoog inkomen¹⁸ kan de huur in één keer verhoogd worden naar de liberalisatiegrens, of tot de maximale huurprijs conform WWS als die hieronder ligt.** Voor de groep daaronder wordt gedacht aan een stapsgewijze doorgroei over meerdere jaren. Dat zou dan wel pas mogelijk worden voor huishoudens met een inkomen dat **ruim hoger ligt dan de betreffende DAEB-inkomensgrenzen**, zodat de lage middeninkomens worden ontzien. Dat neemt ook de noodzaak weg voor het opnemen van de meeste uitzonderingscategorieën.¹⁹ De exacte hoogte van inkomensgrenzen zal bepaald worden aan de hand van de draagkracht van huishoudensgroepen. Daarbij zal ik ook bezien of gedifferentieerd kan worden naar huishoudensamenstelling, in lijn met het voorstel voor de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens. Ik verwacht u dit voorstel voor de zomer toe te kunnen sturen.

4. Meer mogelijkheden voor lokale invulling in de Woningwet

In 2015 is de Woningwet herzien, mede naar aanleiding van het staatssteunbesluit van de Europese Commissie en misstanden in de sector die leidden tot de parlementaire enquête woningcorporaties. Om de bereikte prestaties en verdere bijdragen van de corporatiesector in de toekomst te borgen, werd besloten tot grote veranderingen in het stelsel. Uit de evaluatie blijkt dat de herziene Woningwet haar hoofddoelen²⁰ heeft bereikt en dat betrokken partijen het goed vinden dat de herziening er is gekomen²¹. Met de herziene Woningwet is de goede weg ingeslagen. De DAEB-taak van corporaties blijft dan ook het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen aan huishoudens die onvoldoende zelfstandig toegang hebben tot de woningmarkt. Tegelijk ervaren betrokkenen veel neveneffecten en is de regelgeving soms zo gedetailleerd uitgewerkt dat het corporaties onbedoeld belemmert in de uitoefening van hun taken. Daarnaast krijgen corporaties te maken met maatschappelijke ontwikkelingen waarop de Woningwet nog niet altijd voldoende is toegesneden.

De belangrijke maatschappelijke bijdrage die corporaties leveren, vraagt om heldere, goed werkende en toekomstbestendige regelgeving. Daarom ben ik voornemens de Woningwet te vereenvoudigen en meer in te richten op wettelijke principes. De op wetsniveau vastgelegde uitgangspunten moeten leidend blijven; voorkomen moet immers worden dat net als in het verleden via de band van leefbaarheid misstanden kunnen ontstaan, onverantwoorde risico's worden gelopen voor de DAEB, of activiteiten worden opgepakt die primair de taak van anderen zijn (zoals zwembaden, bruggen en tunnels, voetbalstadions en theaters). Waar mogelijk, worden echter detailregels en wettelijke uitvoeringsvoorschriften geschrapt. Zo denk ik aan de op vierkante meters uitgewerkte beperking op kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten, zoals de buurtbakker of winkelvoorziening bij ouderenhuisvesting, bij gebouwen met

¹⁷ Kamerstuk 27 926, nr. 294.

¹⁸ In de aangehaalde motie gaat het om ca. 2x modaal.

¹⁹ De uitzondering voor de aangewezen groep chronisch zieken en gehandicapten blijft wel gehandhaafd.

²⁰ Met de Herzieningswet werden zes doelen nagestreefd: het afbakenen van de DAEB-taken, het beschermen van het maatschappelijk bestemd vermogen, het voorkomen marktverstoring, het versterken positie gemeenten en huurdersorganisaties, het versterken van het intern en extern toezicht, en een wettelijke basis bieden aan de wooncoöperatie.

²¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

een gemengde functie. Hier is het wettelijk principe dat het om een kleinschalige en aan het wonen gerelateerde activiteit moet gaan voldoende. Andere voorbeelden zijn de maximale leefbaarheidsuitgaven per woning van € 129,13 en het naar algemene principes omzetten van de limitatieve lijst van toegestane diensten aan bewoners. Net als bij de eerder in deze brief benoemde maatregelen voor de huurmarkt, geeft dit lokale partijen meer mogelijkheden om een passende uitvoering te geven aan de volkshuisvesting vanuit de achterliggende wettelijke principes. Daarnaast zal ik met sectorpartijen in overleg gaan over of en op welke wijze de reeds in de regelgeving geboden experimenteerruimte verbeterd kan worden.

De rol voor lokale partijen past bij de nadruk die bij de herziene Woningwet is gelegd op het samenspel tussen gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties. De beoogde versterking van de positie van gemeenten en huurders heeft de afgelopen jaren de gewenste resultaten gehad. Er zijn meer woonvisies, meer prestatieafspraken met meer concrete afspraken en partijen zijn door de jaren heen steeds beter in staat geworden hun rol op te pakken. Tegelijk is de «lokale driehoek» nog niet uitontwikkeld en vraagt de beweging naar meer op principes ingerichte regelgeving om een verdere versterking van het lokale samenspel. Getuige de uitkomsten van de evaluatie van de herziene Woningwet zal dit slechts in beperkte mate juridisch gestalte hoeven te krijgen en moet met name ingezet worden op betere en meer gerichte informatievoorziening, communicatie en praktijkontwikkeling. De komende tijd zal ik hiertoe een traject opstarten met de VNG, Woonbond, Aedes en VTW.

Voor de toezichthouder ontstaat ruimte om de lokale context mee te wegen in haar oordeel en verder te bewegen naar meer risicogericht toezicht. Dat vergt van de toezichthouder heldere beoordelings- en toetsingskaders ten behoeve van de duidelijkheid voor corporaties en goed toezicht. Dergelijke toezichtkaders zijn echter wel flexibeler waardoor beter ingespeeld kan worden op de bedoeling van de wet en op nieuwe of juist beheerste risico's. Daarmee wordt voortgebouwd op de reeds door de Autoriteit woningcorporaties (Aw) ingezette lijn van verdere uniformering van de beoordelingen, een meer uniforme vergunningverlening en handhaving en de doorontwikkeling van het toezicht op governance. Over deze ontwikkelingen is uw Kamer eerder geïnformeerd in de brief over het verticaal toezicht²² en het eind 2018 uitgebrachte Sectorbeeld.²³ Rond de zomer informeert de Aw mij over de voortgang van deze ontwikkelingen en zal zij voorstellen formuleren op welke onderdelen van de regelgeving en op welke wijze zij een meer risicogerichte inrichting van het toezicht verantwoord acht.

Verbetering sanering

Sinds de herziening van de Woningwet in 2015 is de saneringssteun uitsluitend gericht op het in stand houden van de noodzakelijke DAEB-woningen en niet meer op het in stand houden van een noodlijdende corporatie als volkshuisvestelijke instelling. Op basis van een tussenevaluatie naar aanleiding van de recente saneringsbesluiten omtrent corporaties WSG en SHH, ben ik voornemens verschillende verbetervoorstellen uit te werken. Het betreffen voorstellen die betrekking hebben op de positionering van de saneringsfunctie ten opzichte van de borgingsfunctie door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en de toepasselijkheid van het saneringskader. De verbetervoorstellen zullen worden gedaan binnen het huidige saneringsstelsel, waarin de borger in

²² Kamerstuk 29 453, nr. 486.

²³ Kamerstuk 29 453, nr. 488.

eerste instantie verantwoordelijk is voor de afwikkeling van de financiële schade op basis van verliesminimalisatie. Indien het voor het behoud van sociale huurwoningen daarnaast noodzakelijk blijkt (publiek belang), kan de gemandateerde saneerder in een uiterste geval besluiten voor dat specifieke publieke belang een aanvulling in de vorm van saneringssteun te verstrekken. De sector is als eerste aan zet om tijdig tot een werkbare en volkshuisvestelijk acceptabele oplossing te komen. **De saneringssteun wordt geheven bij corporaties.** Waar mogelijk en nodig zullen de condities voor steunverstrekking nader worden geobjectiverd. In het bijgevoegde Verslag van de evaluatie van de herziene Woningwet ga ik hier nader op in.

5. Betere samenwerking op wonen, zorg en welzijn

De vergrijzing vraagt om levensloopbestendige woningen, kleinere woningen, geclusterde woonvormen, in nabijheid van passende voorzieningen. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet komt naar voren dat er winst te behalen is in de samenwerking tussen verschillende instanties. Gemeenten, huurdersorganisaties, zorgpartijen en corporaties moeten elkaar op verschillende niveaus (complex, wijk/buurt, gemeente) weten te vinden. De gemeente is de aangewezen partij om de verbinding tussen de verschillende domeinen te leggen. Samen met de sector zal ik een traject inzetten om de samenwerking op wonen-zorg-welzijn verbeteren, de regierol van gemeenten te versterken, onderlinge prestatieafspraken te stimuleren en te bevorderen dat de kwaliteit van woonvisies verder verbetert. Daarnaast worden corporaties met een ondersteuningsteam en kennisprogramma in de Actielijn Wonen en Zorg²⁴ ondersteund en gestimuleerd om meer te investeren in geclusterde woonvormen. Tot slot zal ik ouderen met een laag inkomen en met vermogen uitzonderen van passend toewijzen, omdat in de praktijk blijkt dat deze groep het moeilijker heeft om een bij hun woon- en zorgbehoefte passende woning in DAEB-tak van corporaties te vinden.

6. Meer slagkracht corporaties voor een prettige woonomgeving

Corporaties krijgen steeds meer te maken met **kwetsbare groepen**. Het gaat bijvoorbeeld om huishoudens die te maken hebben met chronische gezondheidsproblemen, een sociaaleconomische achterstand, of meer moeite hebben om mee te draaien in een ingewikkelder wordende samenleving. Het aantal kwetsbare huishoudens neemt toe en zij wonen steeds meer **in dezelfde wijken**. Binnenkort zal ik u, zoals toegezegd bij het wetgevingsoverleg van 12 november 2018, in een separate brief nader informeren over de **leefbaarheid in wijken**.

Ik acht het wenselijk de slagkracht van corporaties in kwetsbare wijken te versterken. Dat kan door de stapeling en overlap aan waarborgen en detailregelgeving in de Woningwet en onderliggende regelgeving weg te nemen. Zo ontstaan meer mogelijkheden voor corporaties om als volkshuisvester te blijven investeren in maatschappelijke functies en leefbaarheid in de wijken waar zij bezit hebben, passend bij de lokale context. Zoals eerder aangegeven blijven de bestaande wettelijke waarborgen gehandhaafd, om nieuwe misstanden en risico's te voorkomen. Daarnaast zal ik het mogelijk maken dat bij nieuwe verhuuringen en het passend toewijzen de niet-gebruikte vrije ruimte in één jaar meegenomen kan worden naar een volgend jaar. Daarmee ontstaat lokaal meer flexibiliteit voor een gerichte inzet van de vrije ruimte. Tot slot kunnen corporaties **een directe bijdrage leveren aan de differentiatie van eenzijdig samengestelde wijken via hun niet-DAEB-tak**. Met het

²⁴ Kamerstuk 32 847, nr. 408.

ingediende wetsvoorstel Maatregelen middenhuur²⁵ kunnen onnodige belemmeringen voor het realiseren van meer middenhuurwoningen door corporaties weggenomen worden.

Tot slot

In deze brief heb ik de hoofdlijnen geschetst van mijn voornemens om de betaalbaarheid op de huurmarkt te verbeteren, doorstroming te stimuleren en de bereikbaarheid van betaalbare woningen voor middeninkomens te verbeteren. Tevens doe ik voorstellen om corporaties beter in staat te stellen om in samenspraak met gemeente en huurders vraagstukken op te pakken **op het gebied van wonen-zorg-welzijn, leefbaarheid en verduurzaming**. In de bijlagen bij deze brief zijn deze hoofdlijnen nader uitgewerkt en toegelicht. Ik ga graag met uw Kamer in gesprek over deze voornemens en de onderliggende vraagstukken. Aan de hand van de uitkomsten, verwacht ik dit jaar een **aantal wetgevingstrajecten te kunnen starten** om de in deze brief voorgestelde beleidsrichtingen verder vorm te geven. Bij deze trajecten zal ik tevens de gevolgen van verschillende vereenvoudigingen en overige maatregelen voor de administratieve lasten in kaart brengen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

²⁵ Kamerstuk 35 036.

Bijlage 1 - Vereenvoudiging huurtoeslag, evaluatie WWS en liberalisatiegrens

In deze bijlage bij de brief "Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet" geef ik mijn beleidsreactie en –voornemens bij het rapport vereenvoudiging huurtoeslag (bijlage 2), de evaluatie van het WWS (bijlage 3) en op scenario's voor de liberalisatiegrens (bijlage 4).

1. Vereenvoudiging huurtoeslag

Met de huurtoeslag wordt beoogd huishoudens die anders moeilijk rond zouden komen, te ondersteunen met een tegemoetkoming in hun huuruitgaven. Naar aanleiding van het regeerakkoord en afspraken in de Nationale woonagenda, is een verkenning uitgevoerd naar mogelijke vereenvoudigingen in de huurtoeslag.

Uit de verkenning komen verschillende mogelijke wijzigingen in de huurtoeslag naar voren, die de huurtoeslag als geheel vereenvoudigen. Een groot deel hiervan zou zodanige effecten met zich brengen dat ze gezien kunnen worden als onderdeel van mogelijk bredere stelselwijzigingen op de lange termijn. Drie wijzigingen wil ik op kortere termijn verder verkennen. **Het betreft het niet meer subsidiëren van servicekosten, het tussen huishoudtypen gelijkstellen van de huurtoeslag boven de aftoppingsgrens en de wijze waarop de huurtoeslag voor onzelfstandige studentenwoningen die daar in het verleden als overgangsrecht een uitzondering voor hebben gekregen kan worden ingezet.** Deze mogelijke vereenvoudigingen zal ik de komende tijd verder uitwerken en bezien op de inpasbaarheid van de inkomenseffecten. Dit betrek ik bij de voorbereiding van de begroting en de afwegingen rond het inkomensbeeld 2020 en de in het actieplan studentenhuishouding¹ aangekondigde nadere verkenning naar **het realiseren van voldoende aanbod van onzelfstandige kamers vanuit het oogpunt van betaalbaarheid.**

In de bijlage treft u de volledige verkenning aan. Bij de verkenning is de motie Smeulders c.s.² betrokken die vraagt bij het uitwerken de betaalrisico's voor mensen in de sociale huursector te verminderen, evenals de toezegging aan het lid Koerhuis om het loslaten van de koppeling tussen de huurtoeslag en de huurprijs te betrekken en de toezegging aan het lid Beckerman om de mogelijkheid van hetzelfde recht voor meerpersoonshuishoudens en éénpersoonshuishoudens boven de aftoppingsgrens te bezien.

Met het oog op betaalbaarheid is het daarnaast belangrijk dat huishoudens die recht hebben op huurtoeslag er ook gebruik van maken. De moties Ronnes³ en Krol⁴ verzoeken om een voorlichtingscampagne te starten en in overleg te treden met ouderenorganisaties over de mogelijkheden om het niet-gebruik van huurtoeslag bij ouderen terug te dringen. Het overleg met ouderenorganisaties over het niet-gebruik vindt plaats. Daarnaast wordt aan de hand van de uitkomsten van het IBO Toeslagen bekeken welke mogelijkheden er zijn om toeslagenbreed het niet-gebruik van toeslagen terug te dringen. Naar verwachting zal dit onderdeel van het IBO Toeslagen rond de zomer zijn afgerond. In het tweede deel van het IBO Toeslagen zullen meer verdergaande opties voor vereenvoudiging van het stelsel van toeslagen, waaronder de huurtoeslag worden bezien. Hierbij kunnen de bevindingen uit de voorliggende verkenning worden betrokken.

2. Evaluatie van het woningwaarderingsstelsel

Met het woningwaarderingsstelsel (WWS) wordt via een gestandaardiseerde maat voor de kwaliteit van een woning een relatie gelegd met de maximale huurprijs van een woning. **Per 1 oktober 2015 is het WWS gewijzigd door het meetellen van de WOZ-waarde. Doel van deze wijziging was een verbetering van het WWS, door het meewegen van voorkeuren van woningzoekenden voor bepaalde kwaliteitskenmerken, zoals uitstraling van een individuele woning en de aantrekkelijkheid van de locatie.** Gekozen was voor het meewegen van de WOZ-waarde, juist omdat deze informatie geeft over

¹ Kamerstukken 2018/2019, 33104 nr. 20

² Kamerstukken II 2018/2019, 39 940 nr. 8

³ Kamerstukken 2018/2019, 27 926 nr. 295

⁴ Kamerstukken 2018/2019, 27 926 nr. 300

consumentenvoorkeuren op individueel woningniveau. Concreet betekende deze wijziging het vervallen van de punten voor de onderdelen schaarste, woonomgeving, en woonvorm. In plaats daarvan werden punten toegekend voor de WOZ-waarde. **Beoogd was te komen tot een WWS waarbij de WOZ-waarde gemiddeld voor 25% meetelt**, zonder dat dit tot schokeffecten leidt in de praktijk.

In 2018 heeft een evaluatie van het WWS plaatsgevonden, waarin is gekeken naar de effecten van deze wijziging. De resultaten daarvan zijn verwerkt in het rapport bijgevoegd bij deze brief. Mijn hoofdconclusie is, dat het WWS met het gebruik van de WOZ-waarde in zijn algemeenheid goed functioneert. Uit de rapportage blijkt dat het WWS bij de omzetting op landelijk niveau heeft geleid tot een **gelijke verdien capaciteit van verhuurders, gelijkblijvende liberalisatiemogelijkheden en een gelijke maximale huurprijs**. Tegelijkertijd heeft de wijziging van het WWS, met gemiddeld 22% punten op grond van de WOZ-waarde, geleid tot een betere aansluiting op de consumentenvoorkeur waar het gaat om de locatie van de woning. **Deze betere aansluiting uit zich in hogere maximale huurprijzen en meer liberalisatiemogelijkheden voor woningen op gewilde locaties**.

In zijn algemeenheid zie ik dan ook geen aanleiding om het huidig WWS in zijn aard aan te passen. Wel is er reden wijzigingen te overwegen om binnen het stelsel de werking te verbeteren. Uit de rapportage blijkt **dat de WOZ-waarde in een aantal specifieke gevallen leidt tot beduidend meer dan 25% van het totale puntentotaal**. Dat leidt er op die plekken niet alleen toe dat veel gereguleerde woningen bij nieuwe verhuring geliberaliseerd kunnen worden, maar ook dat de huur van die woningen door disbalansen op de woningmarkt kan stijgen naar excessieve hoogte. Die woningen komen onvoldoende in het middenhuursegment terecht. Op grond hiervan overweeg ik de puntentoekenning voor de WOZ-waarde begrenzen, bijvoorbeeld **dat de WOZ-waarde niet meer dan ca. eenderde van het totale puntentotaal van een individuele woning kan bepalen**. Daarmee blijft het doel van het gemiddeld voor circa 25% meetellen van de WOZ-waarde in het WWS overeind, maar zou kunnen worden voorkomen dat dit doel behaald wordt door lokale uitschieters. De komende periode zal ik deze maatregel en de in de brief genoemde **noodknop** verder bezien met het oog op middenhuur, in overleg met relevante sectorpartijen als Vastgoed Belang, IVBN, Aedes, de Woonbond, VNG en de gebieden waar een begrenzing op het aandeel WOZ tot effecten kan leiden. Daarbij zal ik onder meer bezien wat de effecten zijn voor de gereguleerde huurwoningvoorraad en de effecten voor woningtypen en verschillende regio's. Over de resultaten van de uitwerking verwacht ik u rond de zomer te informeren.

3. Lokale invulling betaalbaarheid binnen landelijke liberalisatiegrens

De liberalisatiegrens is de huurprijsgrens die bij de start van een huurovereenkomst van zelfstandige woningen bepaalt of sprake is van een gereguleerd contract of een geliberaliseerd contract. Deze **grens loopt samen met de huurtoeslaggrens⁵ en de DAEB-toewijzingsgrens⁶**. Naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet, afspraken in de Nationale woonagenda, toezeggingen aan uw Kamer en de motie Koerhuis, is naar deze grenzen gekeken.⁷

Mijn voornemen is **om de liberalisatiegrens, DAEB-huurgrens en huurtoeslaggrens te blijven indexeren en daarmee niet los te koppelen**. Door de grenzen te blijven indexeren, blijft de ruimte voor de markt

⁵ De huurtoeslaggrens is de maximum huurprijs tot waar huishoudens recht hebben op huurtoeslag. Is de huur hoger dan dit bedrag, dan heeft een huishouden geen recht op huurtoeslag. De huurtoeslaggrens is gelijk aan de liberalisatiegrens.

⁶ De DAEB-huurgrens is het maximumbedrag waartegen corporaties nieuwe verhuringen mogen doen. Deze is gelijk aan de liberalisatiegrens.

⁷ In de periode 2016-2018 is de liberalisatiegrens voor drie jaar bevroren. Per 1 januari 2019 heeft weer een indexering van deze grens plaatsgevonden. In de Nationale woonagenda is afgesproken dat verkend wordt hoe met de huurtoeslaggrens, DAEB-huurgrens, en liberalisatiegrens wordt omgegaan. Daarnaast heeft uw Kamer mij tijdens het AO Staat van de Woningmarkt op 31 januari 2018 gevraagd bij de evaluatie van de herziene Woningwet terug te komen op eventuele aanpassingen van de liberalisatiegrens en is met de motie Koerhuis verzocht in te gaan op de mogelijkheid en de effecten van het vanaf 2020 bevroren van de toewijzingsgrens totdat het niveau van de aftoppingsgrens (€ 607,46 dan wel € 651,03) in de huurtoeslag is bereikt, al dan niet gekoppeld aan bevrozing van de liberalisatiegrens (Kamerstukken 2018-2019, 35 000 VII nr.43).

gelijk, terwijl ook de waarborg voor een redelijke prijs-kwaliteit verhouding en niet te grote huurstijgingen voor het gereguleerde segment blijft bestaan. Die wordt immers geborgd door andere maatregelen, waaronder de eerder in deze brief beschreven **maximale jaarlijkse huursomstijging en de maximale individuele huurstijging**. Zo kan lokaal ook de in het Sociaal Huurakkoord benoemde lokale afweging gemaakt worden tussen extra inzet op betaalbaarheid of ruimte om te investeren in verduurzaming en nieuwbouw.

Bij verdere bevrozing van de liberalisatiegrens op landelijk niveau, zouden op basis van de WWS-punten steeds minder woningen onder de liberalisatiegrens vallen, waardoor steeds meer woningen bij nieuwe verhuring uit het gereguleerde segment kunnen verdwijnen. Het indexeren van de DAEB-huurgrens en huurtoeslaggrens biedt ruimte waarbinnen partijen zelf, indien zij dat wenselijk achten, lokaal de betaalbaarheid voor nieuwe en zittende huurders kunnen borgen. Via het passend toewijzen wordt de betaalbaarheid bij toewijzing aan de huurtoeslagdoelgroep op landelijk niveau grotendeels geborgd, omdat hierin de aftoppingsgrens al als maximale huurgrens wordt gehanteerd.

Bijlage 2 - Verkenning van mogelijke vereenvoudigingen in de huurtoeslag

Inhoudsopgave

0. Aanleiding	1
1. Uitgangspunten bij deze verkenning	1
2. Inventarisatie van opties	2
3. Doel van de huurtoeslag	3
4. Uitwerking vereenvoudigingsopties	3
5. Overleg met sectorpartijen	10
6. Conclusie	10

0. Aanleiding

Het regeerakkoord geeft aan mogelijke vereenvoudigingen van de huurtoeslag door te voeren. Dit naast de concreet genoemde wijzigingen rond het vervallen van de maximale inkomensgrenzen in de huurtoeslag en de aanpassing van de indexering van de eigen bijdrage. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel aanpassing indexering eigen bijdrage huurtoeslag en het vervallen van de maximale inkomensgrenzen (TK 34940, nr. 3) is daarop aangegeven dat een nadere verkenning zal worden uitgevoerd naar mogelijke vereenvoudigingen in de huurtoeslag, waarbij de opvattingen van onder andere de stakeholders zullen worden betrokken. Dit voornemen is verder bevestigd in de Nationale woonagenda die aangeeft dat het Rijk samen met stakeholders vergaande en minder vergaande scenario's voor vereenvoudiging van de huurtoeslag onderzoekt. Tijdens het debat met de Tweede Kamer over het voornoemde wetsvoorstel heeft de minister van BZK toegezegd voor het eind van het jaar te rapporteren over de verkenning van mogelijke vereenvoudigingen in de huurtoeslag. Daarbij heeft het lid Koerhuis gevraagd hierbij ook de mogelijkheid van het loslaten van de koppeling tussen de huurtoeslag en de huurprijs te betrekken. Tevens is in dit debat aan het lid Beckerman toegezegd de mogelijkheid van hetzelfde recht voor meerpersoonshuishoudens en éénpersoonshuishoudens boven de aftoppingsgrens te bezien. Daarnaast verzoekt de motie Smeulders c.s. (TK 39 940, nr. 8) de regering om bij het uitwerken van de verdere voorstellen voor het vereenvoudigen van de huurtoeslag de betaalrisico's voor mensen in de sociale huursector te verminderen.

1. Uitgangspunten bij deze verkenning

In deze verkenning is met de volgende randvoorwaarden en criteria rekening gehouden:

- o Bijdrage aan vereenvoudiging
- o Uitvoerbaarheid
- o Budgettaire effecten (budgettaire neutraliteit)
- o Inkomenseffecten

Bijdrage aan vereenvoudiging

Het thema van de verkenning is vereenvoudiging van de huurtoeslag. Beschreven opties moeten dan ook op een of andere wijze bijdragen aan vereenvoudiging. Vereenvoudiging is evenwel geen eenduidig begrip en sterk afhankelijk vanuit welk perspectief naar de regeling wordt gekeken. Eenvoud voor de burger/aanvrager is niet hetzelfde als eenvoud voor de uitvoering/Belastingdienst. Dit kan zelfs tegengesteld werken. Daarnaast kan eenvoud voor bijvoorbeeld de aanvrager te maken hebben met het aantal stappen bij het aanvragen, maar ook met de begrijpelijkheid van de stappen. In deze verkenning kunnen op alle facetten van vereenvoudiging opties aan de orde komen.

Uitvoerbaarheid

Een aparte plaats in de gevolgen van de vereenvoudigingsaspecten heeft de uitwerking op de uitvoeringslast voor de Belastingdienst. Een verzwaring van de uitvoeringslast voor de Belastingdienst wordt in beginsel voorkomen. Een definitief oordeel zal afhangen van een door de Belastingdienst uit te voeren uitvoeringstoets.

Budgettaire effecten

Binnen de budgettaire kaders van het regeerakkoord is geen extra ruimte vrijgemaakt ten behoeve van verdere vereenvoudigingen in de huurtoeslag. Dit betekent dat de in deze verkenning betrokken opties in beginsel budgettair neutraal zijn.

Inkomenseffecten

Vereenvoudigingen zullen altijd tot meer of minder omvangrijke inkomenseffecten leiden. Hoe vergaander de vereenvoudiging, hoe meer huishoudens positieve of negatieve inkomenseffecten zullen ondervinden en hoe groter deze effecten zullen zijn. In de uitwerking zijn deze effecten opgenomen.

2. Inventarisatie van opties

Op basis van eerdere verkenningen, zoals de Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt (TK, 2015-2016, 34 120 nr. 9) en het rapport van het IBO Sociale huur (TK, 2016-2017, 27 926 nr. 275), is een overzicht gemaakt van mogelijke opties om de huurtoeslag te vereenvoudigen. De genoemde rapporten bevatten samen een volledig overzicht van mogelijke vereenvoudigingen in de huurtoeslag. Ten opzichte van de in deze rapporten opgenomen varianten is in de nadere verkenning geen aanvullende variant naar voren gekomen ter vereenvoudiging van de huurtoeslag. Uit deze inventarisatie volgden de volgende opties:

Mogelijke vereenvoudigingsopties

1. Vervallen subsidiëring servicekosten
2. Harmoniseren aftoppingsgrenzen
3. Harmoniseren huurtoeslag boven aftoppingsgrens tussen huishoudtypen
4. Harmoniseren inkomensafhankelijkheid ouderen en jongeren.
5. Hardheidsbeleid laten vervallen
6. Overgangsrecht huurtoeslag voor onzelfstandige eenheden studenten laten vervallen
7. Huurtoeslag beperken tot huishoudens ouder dan 23 jaar
8. Genormeerde huren

Deze opties worden in onderstaande uitgewerkt en waar mogelijk aangevuld met budgettaire en inkomenseffecten.

3. Doel van de huurtoeslag

In het overleg met de sectorpartijen is aangegeven dat bij de beoordeling van de vereenvoudigingsopties het belangrijk is rekening te houden met **het (oorspronkelijke) doel van de huurtoeslag**. Daarom gaat deze paragraaf hier nader op in alvorens op de uitwerking van de varianten in te gaan. In de Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt (Beleidsdoorlichting) en het rapport van het IBO Sociale Huur (IBO) is ingegaan op de doelstellingen van de huurtoeslag en de mate waarin deze doelen bereikt worden.

Het IBO geeft aan dat de huurtoeslag een instrument is **om huishoudens financieel te ondersteunen. De omvang ervan is gekoppeld aan kenmerken van het huishouden, de inkomens- en vermogenspositie van het huishouden** en de feitelijke huur van de woning waarin men verblijft. Dit instrument versterkt dus de mogelijkheden van huishoudens met een laag inkomen om een kwalitatief goede woning te betrekken. Uit de gebondenheid van de besteding van de huurtoeslag, alleen voor betaling van de huur, blijkt dat er achter het verdelingsmotief ook een paternalistisch element zit.

De Beleidsdoorlichting noemt dat sinds de introductie van de huursubsidie het doel is om de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep te garanderen en woonconsumptie te benutten. Dit is tot op heden niet veranderd. Het tekort aan woningen en kwaliteit zorgde in 1970 voor de introductie van de huursubsidie. In 1997 werd de Huursubsidiewet, de basis van de huidige Wet op de Huurtoeslag, ingevoerd om de vangnetfunctie van de huursubsidie te vergroten en daarmee de huishoudens met lage inkomens te ondersteunen. De huidige huurtoeslag is er ook nog steeds op gericht voorwaarden te scheppen voor de betaalbaarheid van het wonen. De Beleidsdoorlichting geeft

evenals het IBO aan dat de huurtoeslag, in vergelijking met andere inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen, wat inkomensbereik betreft meer gericht is op lagere inkomens en daarmee gericht op de huishoudens die deze ondersteuning nodig hebben. Het IBO plaatst hier echter wel vraagtekens bij. De vraag wordt opgeworpen of voor alle personen met een laag inkomen een huurtoeslag noodzakelijk is om te kunnen wonen. Studenten kiezen er mede vanwege de huurtoeslag nu vaak voor in zelfstandige wooneenheden te gaan wonen, terwijl ook (goedkopere) onzelfstandige eenheden voor hen mogelijk zijn passend bij de levensfase waarin zij verkeren. Ook kan de vraag gesteld worden of er bij alle mensen met een sterk fluctuerend inkomen (zoals zelfstandigen) die in enig jaar onder de grens uitkomen meteen sprake is van noodzaak tot ondersteuning, of dat dit pas het geval zal hoeven zijn bij een structureel kwetsbare inkomenspositie.

Verder concludeert het IBO dat het overheidsbeleid op de sociale huurmarkt tamelijk effectief is. Er is voldoende goede huisvesting tegen een betaalbare huur voor huishoudens met een relatief laag inkomen. Op macroniveau kan allereerst worden vastgesteld dat voor 110% van de doelgroep een gereguleerde huurwoning (potentieel) beschikbaar is. Voorts weten we dat de gemiddelde huurwoning van een corporatie een kwalitatief goede woning is die ook technisch goed onderhouden wordt en geregeld wordt gerenoveerd. Verder blijkt dat, uitgaande van NIBUD-normen, voor huurtoeslagontvangers met een inkomen boven het minimuminkomensijkpunt (dat een paar procent boven de bijstandsnorm ligt) de woonlasten voor circa 93% van de doelgroep geen betaalrisico opleveren. Voor de huurtoeslagontvangers met een inkomen onder het minimuminkomensijkpunt lopen de betaalrisico's wel snel op. Analyse wijst uit dat dit in de eerste plaats samenhangt met een hoger percentage niet-gebruik en door minder passend wonen in deze inkomenscategorie. Maar als ook daarvoor gecorrigeerd wordt, is het percentage huishoudens met een betaalrisico in deze groep nog steeds hoger dan bij de groep huurtoeslagontvangers met een inkomen boven het minimuminkomensijkpunt. Dit verschil in betaalrisico's hangt vooral samen met het feit dat de betreffende huishoudens simpelweg over een te laag inkomen beschikken. De redenen hiervoor zijn velerlei en vaak tijdelijk, maar staan los van het huurbeleid en de huurtoeslag en raken daarom ook niet de effectiviteit van de huurtoeslagregeling.

Het IBO concludeert vervolgens wel dat de effectiviteit gepaard gaat met aanzienlijke ondoelmatigheden. Zo geeft de huurtoeslag huurders een prikkel tot overconsumptie van woningkwaliteit. Door de systematiek van de huurtoeslag zijn huurders netto weinig extra huur kwijt aan een betere woning.

4. Uitwerking vereenvoudigingsopties

1. Vervallen subsidiëring servicekosten

In principe wordt voor de berekening van de huurtoeslag uitgegaan van de kale huurprijs. Er kunnen daarnaast vier specifieke servicekostenposten worden opgeteld bij de kale huurprijs om de subsidiabele huurprijs (= rekenhuur) te verkrijgen. Het gaat om de servicekosten die betrekking hebben op de kosten voor het in bedrijf zijn van verschillende installaties en van de verlichting van gemeenschappelijke ruimten, het schoonmaken van de liften en de gemeenschappelijke ruimten, de kosten van een huismeester en de kapitaals- en onderhoudskosten van dienstruimten en gemeenschappelijke recreatieruimten. Voor elk van deze vier kostenposten kan ten hoogste €12 per maand bij de subsidiabele huurprijs worden opgeteld, dus in totaal maximaal €48 per maand. Het komt overigens maar zelden voor dat een huishouden een bijtelling van €48 per maand voor servicekosten heeft (circa 5600 huishoudens per jaar). De helft van de huurtoeslagontvangers heeft een bijtelling voor servicekosten van gemiddeld €18 per maand. Voor alle huurtoeslagontvangers ligt daarmee de gemiddelde bijtelling aan servicekosten op circa €9 per maand.

Deze bijtelling van kostenposten vergt een groot aantal vragen op het aanvraagformulier, hetgeen een extra belasting betekent voor de burger en meer kans op fouten bij het invullen van de betreffende formulieren. Voorts leidt dit tot problemen met de verwerking. Daarbij komt dat de hoogte van de

feitelijk door de verhuurder in rekening gebrachte bedragen voor de onderscheiden servicekostenposten lastig te controleren is, waardoor het **risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groot** is.

Door de vier specifieke servicekostenposten te schrappen worden deze kosten niet meer specifiek gesubsidieerd, waardoor er geen controle meer hoeft plaats te vinden op de hoogte en aanwezigheid van servicekosten en de lasten voor de burger worden verlicht. Bijna de helft van de doelgroep heeft bij deze optie geen negatieve effecten, omdat bij deze groep nu geen sprake is van subsidiabele servicekosten.

Door het schrappen van de servicekosten is er een budgettaire vrijval van €90 miljoen. Met deze vrijval kan ter compensatie de eigen bijdrage in de huurtoeslag generiek met €6,50 per maand worden verlaagd. Met deze vormgeving ondervindt zo'n 60% van de huishoudens een positief inkomenseffect (van gemiddeld circa €5,00 per maand) en zo'n 40% een negatief inkomenseffect (van gemiddeld circa €7,50 per maand).

2. Harmoniseren aftoppingsgrenzen

De huurtoeslag kent de zogenaamde aftoppingsgrenzen. Er zijn twee aftoppingsgrenzen, de lage voor huishoudens met 1 of 2 huishoudleden, de hoge voor huishoudens met meer dan 2 huishoudleden. Bij een huur boven deze grens wordt in de meeste gevallen nog 40% van de huur boven deze aftoppingsgrens gesubsidieerd. Voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd wordt de huur voor zover deze boven de aftoppingsgrens uitkomt in het geheel niet meer vergoed.

Tabel 1: Hoogte aftoppingsgrenzen in 2018

Aftoppingsgrens laag	€ 597,30
Aftoppingsgrens hoog	€ 640,14

De twee verschillende aftoppingsgrenzen zorgen voor een complexe vormgeving en onduidelijkheid voor de burger. **Het harmoniseren van de aftoppingsgrenzen naar één aftoppingsgrens leidt tot transparantie en daarmee tot minder onduidelijkheid voor de burger.** Ook nemen de administratieve lasten af.

Het harmoniseren van de aftoppingsgrenzen op de hoogste aftoppingsgrens leidt tot hogere uitgaven huurtoeslag van circa €34 miljoen. Bij een budgettair neutrale vormgeving van dit samenvoegen tot één aftoppingsgrens bedraagt de aftoppingsgrens voor alle huishoudens ongeveer €613. Met deze vormgeving ondervindt zo'n 73% van de huishoudens geen inkomenseffecten. Voor 20% van de huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €4,50 per maand) en voor 7% van de huishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €12,50 per maand).

Een verdere vereenvoudiging zou zijn om de liberalisatiegrens (op termijn) gelijk te stellen aan de aftoppingsgrens. Hiermee zou een aparte passendheidstoets overbodig worden. Met de bevrozing van de liberalisatiegrens in de jaren 2016-2018 is de ruimte tussen de aftoppingsgrenzen en de maximale huurgrens kleiner geworden, wat het deel van de huishoudens die met de subsidiëring boven de aftoppingsgrens te maken krijgen heeft beperkt.

3. Harmoniseren huurtoeslag boven aftoppingsgrens tussen huishoudtypen

De huurtoeslag kent een verschil in recht op huurtoeslag boven de aftoppingsgrens. Boven de aftoppingsgrens krijgen de meeste huishoudens nog 40% van de huur vergoed. Alleen

meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd krijgen van het deel van de huur dat boven de aftoppingsgrens uitkomt niets meer vergoed. Een vereenvoudiging kan zijn om het recht voor alle huishoudtypen boven de aftoppingsgrens gelijk te trekken. Dit zorgt voor meer duidelijkheid voor de burger.

Het voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd gelijk trekken van het recht op huurtoeslag boven de aftoppingsgrens leidt tot extra kosten in de huurtoeslag van circa €32 miljoen. De optie wordt in deze variant budgettair neutraal gemaakt door een aanscherping van de kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens tot 76%. Het deel van de huur boven de aftoppingsgrens wordt daarmee voor slechts 24% gesubsidieerd, maar wordt wel uitgekeerd aan alle rechthebbende huishoudens.

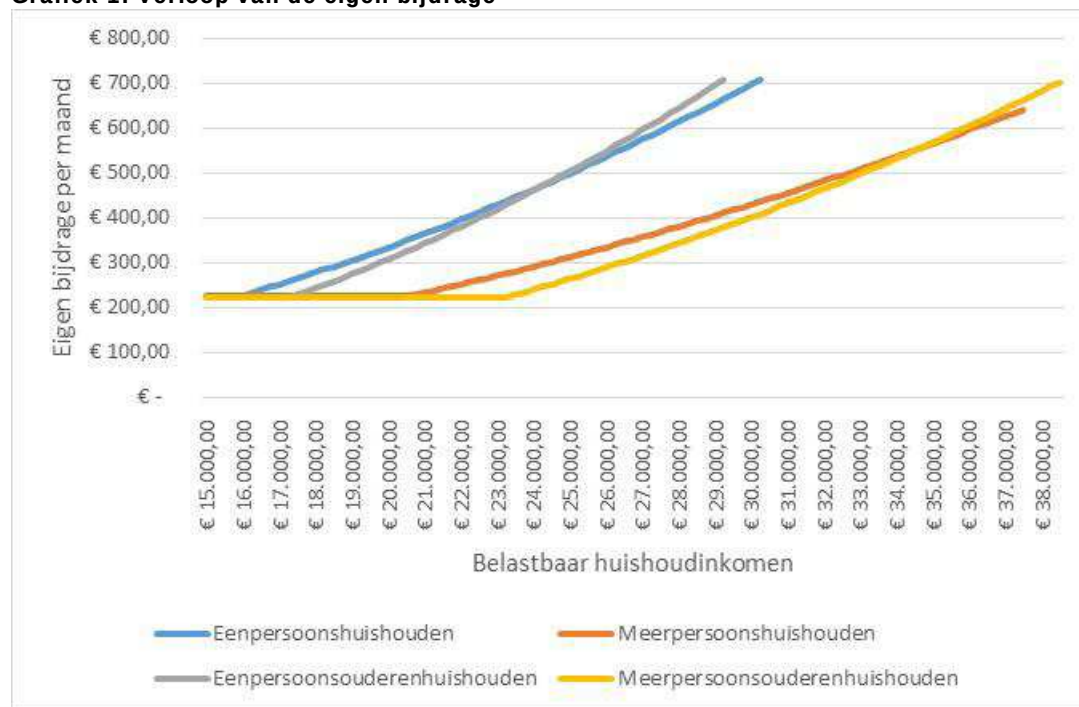
Met deze vormgeving ondervindt zo'n 75% van de huishoudens geen inkomenseffecten. Voor 10% van de huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €10,50 per maand) en voor 15% van de huishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €7,50 per maand).

4. Harmoniseren inkomensafhankelijkheid ouderen en jongeren.

Anders dan de andere toeslagen kent de huurtoeslag een verschil in de inkomensafhankelijkheid tussen huishoudens met een leeftijd onder de pensioengerechtigde leeftijd (jongeren) en huishoudens met een leeftijd boven de pensioengerechtigde leeftijd (ouderen). Een vereenvoudiging kan zijn om dit onderscheid te laten vervallen.

Onderstaande grafiek laat de verschillen in het inkomensafhankelijk verloop van de eigen bijdrage van de huurtoeslag zien. De eigen bijdrage voor ouderenhuishoudens begint pas bij een hoger inkomen op te lopen, maar loopt dan wel steiler op. Voor het merendeel van de huishoudens geldt dat op basis van de ouderentabel de eigen bijdrage lager is (en dus de te ontvangen huurtoeslag hoger).

Grafiek 1: Verloop van de eigen bijdrage



Het harmoniseren van de inkomensafhankelijkheid voor ouderen en jongeren kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Hier is de optie uitgewerkt waarbij de inkomensafhankelijkheid van ouderen gelijk gaat lopen met die van jongeren.

Het harmoniseren van de inkomensafhankelijkheid leidt dan tot een besparing op de huurtoeslag van circa €103 miljoen, en daarmee ook tot negatieve inkomenseffecten voor de groep huishoudens boven de pensioengerechtigde leeftijd. De optie wordt budgettair neutraal gemaakt door de inkomensafhankelijke oploep op een later moment te laten beginnen. Hiertoe worden de minimuminkomensgrenzen en referentie-inkomensgrenzen met €590 verhoogd tot €16.515 en €23.865 voor eenpersoonshuishoudens en met €840 tot €21.440 en €31.135 voor meerpersoonshuishoudens.

Met deze vormgeving ondervindt zo'n 42% van de huishoudens geen inkomenseffecten. Voor 25% van de huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €14,00 per maand) en voor 33% van de huishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €10,50 per maand).

Deze vereenvoudiging heeft vooral gevolgen voor ouderenuishoudens. Wanneer alleen gekeken wordt naar ouderenuishoudens treedt bij 5% van de ouderenuishoudens een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €4,00 per maand) en voor 95% van de ouderenuishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €10,50 per maand).

Een verdere vereenvoudiging zou zijn om voor de maximale inkomensgrenzen het beperkte verschil tussen eenpersoonshuishoudens en eenpersoonsonderenuishouden te laten vervallen. Vanaf 2020 vervallen de maximale inkomensgrenzen voor toepassing van de huurtoeslag, maar blijven gehandhaafd voor toepassing van de passendheidstoets.

Tabel 2: Hoogte maximale inkomensgrenzen in 2018

Eenpersoonshuishouden	€ 22.400
Meerpersoonshuishouden	€ 30.400
Eenpersoonsonderenuishouden	€ 22.375
Meerpersoonsonderenuishouden	€ 30.400

5. Hardheidsbeleid laten vervallen

De Wet op de huurtoeslag is een regeling die vrij veel verschillende begrippen kent, die voor de vaststelling van het recht op of de hoogte van de huurtoeslag maatgevend zijn. De huurtoeslag kent op de meeste van die begrippen ook nog een aantal uitzonderingsbepalingen, deels vastgelegd in (al dan niet huurtoeslagspecifiek) hardheidsbeleid. Deze uitzonderingen zijn in de loop van de ruim 40-jarige geschiedenis van de huursubsidie/huurtoeslag aan de regelgeving toegevoegd.

Het gaat onder meer om **uitzonderingen** op de volgende begrippen:

- o Het vereiste van het huren van een zelfstandige woning: uitzondering voor aangewezen onzelfstandige woonruimte, met name voor begeleid wonen;
- o Maximale huurprijs van €710,68 per maand: uitzondering voor gehandicapten en grote gezinnen;
- o De kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens voor meerpersoonshuishoudens: gehandicapten krijgen boven de aftoppingsgrens nog een deel van de huur vergoed;
- o Huishoudensamenstelling: in mantelzorgsituaties kunnen partner of medebewoner buiten beschouwing blijven;

- o Verzamelinkomen van het huishouden: bepaalde inkomensbestanddelen kunnen buiten beschouwing blijven (bijv. pensioenafkoop);
- o Vermogenstoets: bepaalde vermogensbestanddelen kunnen buiten beschouwing blijven (bijvoorbeeld uitkeringen voor oorlogsslachtoffers).

Het grote aantal uitzonderingen maakt de regeling voor de burger ondoorzichtig en zorgt, wanneer het gaat om begrippen die ook bij andere toeslagregelingen van toepassing zijn, voor vaak niet goed uit te leggen verschillen tussen de verder geharmoniseerde toeslagbegrippen. Daarnaast vergen de uitzonderingssituaties altijd dat de aanvrager bewijsstukken van de uitzonderingssituatie aanlevert, waardoor de aanvragen niet meegenomen kunnen worden in het geautomatiseerde massale behandelingsproces maar handmatig afgehandeld moeten worden.

Het afschaffen van diverse uitzonderingen en hardheidsclausulebepalingen zou een vereenvoudiging zijn. Dit kan in één keer, maar ook kan worden overwogen om over te gaan tot een geleidelijke afbouw, bijvoorbeeld door bestaande gevallen ongemoeid te laten en alleen geen nieuwe uitzonderingsgevallen meer toe te laten.

Afschaffen van de uitzonderings- en/of hardheidsbepalingen maakt de geautomatiseerde uitvoering van de huurtoeslag aanzienlijk eenvoudiger en vergroot de transparantie voor de burger. Er behoeven minder vaak afzonderlijke bewijsstukken te worden aangeleverd, wat de administratieve lasten verlaagt. Omdat er minder vaak afgeweken hoeft te worden van de gegevens uit authentieke basisregistraties, wordt ook de kans op fraude kleiner.

Anderzijds heeft het schrappen van de uitzonderingsbepalingen uiteraard nadelige consequenties voor de burger die nu een beroep op deze uitzonderingsbepalingen doet: deze kan het recht op huurtoeslag geheel verliezen (bijvoorbeeld bij het schrappen van het hardheidsbeleid bij de vermogenstoets) dan wel recht op een lager bedrag aan huurtoeslag krijgen (bijvoorbeeld bij het hardheidsbeleid op inkomen).

Het aantal huishoudens dat momenteel gebruik maakt van de diverse uitzonderingsbepalingen is beperkt, in de Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt is aangegeven dat het grof geschat in totaal om 10.000 tot 20.000 gevallen gaat, circa 1% van het aantal huurtoeslagontvangers. De inkomensgevolgen voor deze groepen zijn afhankelijk van het type hardheidsbeleid (wel of niet verlies van de totale huurtoeslag) en de te kiezen invoeringsmodaliteit: afschaffen ineens, ook voor bestaande gevallen dan wel alleen invoering voor nieuwe gevallen.

Vanwege de kwetsbaarheid van optredende inkomenseffecten bij het vervallen van geldende uitzonderingsbepalingen of hardheidsbeleid, gekoppeld aan de blijvende wens tot vereenvoudiging, ook in relatie tot de met uitzonderingen gepaard gaande uitvoeringslasten, is het nodig om terughoudendheid te betrachten bij het doorvoeren van eventuele uitbreidingen en nuanceringen in het hardheidsbeleid.

6. *Overgangsrecht huurtoeslag voor onzelfstandige eenheden studenten laten vervallen*

In beginsel bestaat voor huurders van onzelfstandige wooneenheden geen recht op huurtoeslag. Een uitzondering hierop betreft de overgangsregeling voor huurtoeslag voor onzelfstandige wooneenheden. Deze overgangsregeling dateert uit 1997, toen bij de invoering van de Huursubsidiewet de oude regeling werd gehandhaafd voor die onzelfstandige woonruimte die al was aangewezen onder de Wet Individuele huursubsidie (IHS). Huurders (studenten) van onzelfstandige wooneenheden die deel uitmaken van woongebouwen die al zijn aangewezen, blijven onder de Huursubsidiewet en later onder de Wet op de huurtoeslag in aanmerking komen voor huursubsidie/toeslag. Deze regeling leidt tot een grote uitvoeringslast met een flinke foutenmarge, omdat deze regeling buiten het massale proces valt en handmatig wordt bijgehouden.

Een vereenvoudiging in de huurtoeslag is om dit overgangsrecht te laten vervallen. Hiermee nemen de uitvoeringslasten van de Belastingdienst af en treden er minder fouten op. Dit kan worden vormgegeven langs de weg van geleidelijke invoering. **Voor nieuwe verhuringen is na de wijziging in de betreffende complexen dan geen recht meer op huurtoeslag. Voor bestaande rechthebbenden blijft gedurende maximaal 5 jaar het recht op huurtoeslag bestaan.**

Het gaat om zo'n **23.000 wooneenheden**. Gemiddeld gaat het per huishouden om een bedrag van €1300 aan huurtoeslag per jaar. Uiteindelijk (na vijf jaar) gaat het dan om een bedrag van totaal zo'n €30 miljoen aan huurtoeslag per jaar.

Met deze optie is geen besparing beoogd. Het genoemde bedrag van €30 miljoen kan dus voor andere doeleinden ingezet worden. Te denken valt aan een **subsidieregeling gericht op de bouw van onzelfstandige eenheden**.

7. Huurtoeslag beperken tot huishoudens ouder dan 23 jaar

De huurtoeslag kent een apart regime voor huishoudens met een leeftijd tot 23 jaar. Voor deze groep geldt een lagere maximale huurgrens, ter hoogte van de kwaliteitskortingsgrens van €417,34 per maand in 2018.

Het beperken van de huurtoeslag tot huishoudens met een leeftijd hoger dan 23 jaar betekent op twee punten een vereenvoudiging. Ten eerste vervalt het voornoemde onderscheid binnen de huurtoeslag. Ten tweede daalt het aantal aanvragers, wat voor de Belastingdienst een verlichting van de uitvoeringslast betekent.

In de Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt is als overweging bij deze variant verder opgenomen **dat het verhogen van de leeftijdsgrens in de huurtoeslag van 18 jaar naar 23 jaar voorkomt dat jongeren gezien hun inkomen in een niet passende huurwoning terecht komen en gedurende een of meerdere jaren afhankelijk zijn van de huurtoeslag**. Met deze vereenvoudiging wordt beoogd om te stimuleren dat starters op de woningmarkt een bij het inkomen passende woonruimte zoeken. Dit kan bijvoorbeeld ook een onzelfstandige woonruimte zijn. Bij een stijging van het inkomen kan er verhuisd worden naar een duurdere woonruimte. Enerzijds wordt door deze vereenvoudiging voor jongeren de start op de woningmarkt bemoeilijkt en anderzijds wordt **de afhankelijkheid van toeslagen verkleind en de doorstroming op de woningmarkt bevorderd**.

Bij het uitsluiten van mensen onder een bepaalde leeftijd en in mindere mate bij het uitsluiten van studenten kan er behoefte (of zelfs noodzaak) bestaan tot uitzonderingsbeleid, met name voor groepen jongvolwassenen die geen reëel perspectief op een betekenisvolle inkomensstijging in de komende jaren hebben.

Tabel 3: Leeftijd (aanvrager en eventuele partner) uitgesplitst naar aandeel in budget

Leeftijd	Aandeel budget
Tot en met 23 jaar	3,0%
24 & 25 jaar	2,6%
26 & 27 jaar	2,3%
Tot en met 27 jaar	7,9%

Huishoudens met een leeftijd tot en met 23 jaar hebben een gemiddelde toeslag van circa €1270. Bij verhoging van de leeftijdsgrens verliezen deze huishoudens dit bedrag. Deze huishoudens kunnen het

effect op hun woonlasten mitigeren door te kiezen voor andere bijvoorbeeld onzelfstandige woonruimten, waar de huur lager ligt. Ook is het een optie om de verhoging van de leeftijdsgrens geleidelijk te laten plaatsvinden, zodat huidige huurtoeslagontvangers geen toeslag kwijtraken.

8. Genormeerde huren

Bij de vaststelling van de huurtoeslag wordt rekening gehouden met de feitelijk door het huishouden betaalde huur. Hierdoor moet de Belastingdienst de feitelijke huur van elk huishouden controleren en dit is fraudegevoelig.

Het vervallen van de afhankelijkheid van feitelijke huren (overstap op genormeerde huren) is een vereenvoudiging voor de uitvoering van de Belastingdienst. De feitelijke huur hoeft niet meer gecontroleerd te worden, waardoor er minder kans op fraude is. Deze optie helpt ook mee aan de begrijpelijk en uitvoerbaarheid van de regeling. Daarnaast is er door het uitgaan van de genormeerde huur een grotere prikkel voor huurtoeslagontvangers om kritisch naar de prijs-kwaliteit verhouding van de huurwoning te kijken.

In deze optie wordt afhankelijkheid van de feitelijke huur volledig losgelaten. Huurders ontvangen een vaste vergoeding, minus de voor hen geldende eigen bijdrage, voor het huren van een woning. Als huurders goedkoper wonen dan waarvoor ze toeslag ontvangen, mogen ze dat zelf houden. Als huurders duurder willen wonen, moeten ze de extra huur volledig zelf betalen. Dit geeft huurders dus een maximale prikkel om de huur van de woning af te wegen tegen de kwaliteit van de woning.

De optie wordt budgettair neutraal gemaakt door een normhuur van €473 te hanteren. De systematiek van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage, de inkomensgrenzen en de maximale huurgrens blijft ongewijzigd. Door invoering van genormeerde huren krijgen ongeveer 98.000 meer huishoudens recht op huurtoeslag. Dit zijn huishoudens die nu een zodanig lage huur betalen dat in de huidige systematiek hun huur niet uitkomt boven de voor hen geldende eigen bijdrage.

Bij deze optie treden forse inkomenseffecten op, zowel positief als negatief, en met een grote spreiding. Voor 40% van de huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €72,50 per maand) en voor 60% van de huishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €49,00 per maand). De spreiding in de inkomenseffecten is groot vanwege de grote spreiding in feitelijke huren. Slechts 7% van de huishoudens heeft een absoluut inkomenseffect van minder dan 0,5%. Van de huurtoeslagontvangers verliest 5% meer dan €1000 per jaar en 13% gaat er meer dan €1000 per jaar op vooruit. Deze effecten treden op als huishoudens verder niets wijzigen. Huishoudens kunnen in de loop van de tijd verhuizen om de negatieve impact te beperken. Op termijn zijn de effecten daarom kleiner. Voorwaarde is wel dat er voldoende bij het inkomen passende woningen beschikbaar zijn.

Een overgang naar een systeem met genormeerde huren brengt zoals hierboven aangegeven grote inkomenseffecten met zich mee. Bij een eventuele overgang op genormeerde huren kunnen de inkomenseffecten, in ieder geval voor de zittende huurders, beperkt of getemporeerd worden door overgangsmaatregelen. Mogelijke maatregelen om de effecten te verzachten zijn:

- o Het nieuwe systeem alleen voor nieuwe aanvragen laten gelden in een apart toeslagensysteem;
- o Het nieuwe systeem voor nieuwe aanvragen laten gelden en een overgangsregeling voor bestaande toekenningen invoeren;
- o Een systeem waarbij de huurtoeslag voor alle gebruikers voor een in de tijd afnemend deel bestaat uit de bestaande systematiek en voor een toenemend deel uit huurtoeslag op basis van de normhuur.

Door genormeerde huren gefaseerd in te voeren, treden er minder of geen directe inkomenseffecten op. Wel treedt er bij de eerste twee maatregelen een verschil in behandeling op tussen nieuwe

aanvragers en zittende huurders. Ook kan de volledige overgang naar genormeerde huren lang duren, terwijl de Belastingdienst al die tijd twee afzonderlijke benaderingen naast elkaar moet hanteren. Dit brengt voor huurders en de Belastingdienst voor lange tijd aanzienlijke extra complexiteit. Een transitieperiode kan huurders wel de tijd geven om zich aan te passen aan de nieuwe situatie.

5. Overleg met sectorpartijen

Deze verkenning is besproken met vertegenwoordigers van Aedes, Vastgoedbelang, de Woonbond, Kences en IVBN. Uit de overleggen bleek dat men het systeem van de huurtoeslag in de basis goed vindt werken, maar dat verbeteringen denkbaar zijn. Vanuit Aedes en de Woonbond werd daarbij aangegeven dat vereenvoudigen in hun ogen geen doel op zichzelf is, maar dat het vooral zou moeten gaan om het vergroten van de effectiviteit van de huurtoeslag.

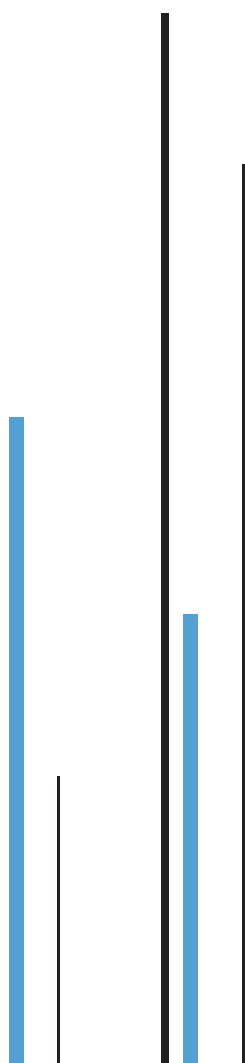
In de gesprekken is bevestigd dat binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit vereenvoudigingen altijd zullen leiden tot inkomenseffecten, zowel positieve als negatieve. Met name het feit dat de negatieve inkomenseffecten bij sommige huishoudens tot een grotere kans op een betaalrisico kan leiden, leidt bij de gesprekspartners tot de conclusie dat het onwenselijk is om de huurtoeslagsystematiek aan te passen, zolang er geen extra geld beschikbaar is om deze effecten teniet te doen.

Als het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit zou kunnen worden verlaten dan zien de gesprekspartners goede argumenten voor het toekennen van hetzelfde recht voor meerpersoonshuishoudens en éénpersoonshuishoudens boven de aftoppingsgrens.

6. Conclusie

De opties in deze verkenning dragen allen bij aan vereenvoudiging, transparantie van de regelgeving en uitvoerbaarheid. Binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit zullen deze vereenvoudigingen altijd leiden tot inkomenseffecten, zowel positieve als negatieve. Daarbij varieert de omvang van deze effecten tussen de verschillende varianten. Gegeven de impact van de wijzigingen lijken de varianten 4, 5, 7 en 8 (harmoniseren inkomensafhankelijkheid tussen ouderen en jongeren, vervallen hardheidsbeleid, **huurtoeslag beperken tot huishoudens ouder dan 23 jaar** en genormeerde huren) varianten die onderdeel zouden moeten zijn van een bredere stelselwijziging die niet op kortere termijn bewerkstelligd kan worden. **De mogelijkheid en wenselijkheid van het laten vervallen van het overgangsrecht voor onzelfstandige studenteneenheden (variant 6) zal worden betrokken bij de in het actieplan studentenhuishuizing aangekondigde nadere verkenning naar gedragen wijzigingsvoorstellen in wet- en regelgeving gericht op voldoende aanbod van onzelfstandige kamers.**

De varianten 1 tot en met 3 leiden tot een wenselijke vereenvoudiging met minder grote effecten, waardoor deze op kortere termijn mogelijk kunnen zijn. Desalniettemin geldt ook voor deze varianten dat die tot verschuivingen in het inkomensbeeld zullen leiden.



Evaluatie WWS

Bijlage 4: Verkenning scenario's liberalisatiegrens

1. Inleiding

De liberalisatiegrens is de huurprijsgrens die bij zelfstandige woningen bepaalt of bij de start van een huurovereenkomst sprake is van een gereguleerd contract of een geliberaliseerd contract. Deze grens loopt samen met de huurtoeslaggrens¹ en de DAEB-toewijzingsgrens².

In de periode 2016-2018 is de liberalisatiegrens voor drie jaar bevroren. Per 1 januari 2019 heeft weer een indexering van deze grens plaatsgevonden. In de Nationale woonagenda is afgesproken dat het Rijk met betrokken partijen in 2018 de effecten verkent van de verschillende denkbare scenario's op betaalbaarheid en doorstroming. Deze effecten betreffen de doorwerking van de huurtoeslaggrens, de DAEB-grens en de liberalisatiegrens. Daarnaast heeft de Tweede Kamer tijdens het AO Staat van de Woningmarkt op 31 januari 2018 gevraagd bij de evaluatie van de herziene Woningwet terug te komen op eventuele aanpassingen van de liberalisatiegrens en is met de motie Koerhuis³ verzocht in te gaan op de mogelijkheid en de effecten van het vanaf 2020 bevroren van de toewijzingsgrens totdat het niveau van de aftoppingsgrens in de huurtoeslag is bereikt, al dan niet gekoppeld aan bevroering van de liberalisatiegrens.

Ter invulling van deze toezeggingen is een verkenning uitgevoerd naar de mogelijke toekomstige wijzigingen in de liberalisatiegrens.

2. Opzet verkenning

De huidige liberalisatiegrens heeft de volgende functies:

- a) de bovengrens van het gereguleerde segment (BW art 7:252a)
- b) de maximale aanvangshuurprijs voor DAEB-woningen van corporaties (Woningwet art 47)
- c) de maximale huurgrens in de huurtoeslag (Wet huurtoeslag art 13 lid 1 sub a)

Voor de toekomstige ontwikkeling van deze grenzen gelden als mogelijkheden:

- het continueren van de huidige regelgeving, namelijk **jaarlijkse indexatie met de prijsontwikkeling**.
- het verlagen van de grens, waarbij in deze verkenning het bevroren (niet meer indexeren) van de grens wordt gezien als een variant hierin.
- het verhogen van de grens (met een groter bedrag dan op basis van de reguliere indexering).

Op dit moment geldt voor de drie functies hetzelfde bedrag. Het is evenwel geen noodzaak om dat in de toekomst ook zo te houden. In deze verkenning is deze koppeling niet als noodzakelijk verondersteld. In de navolgende analyse is dan ook voor elk van de bovengenoemde functies afzonderlijk gekeken naar de effecten van een keuze van een van de genoemde toekomstige ontwikkelingen.

Hierbij is rekening gehouden met het feit dat het effect van een mutatie in één van de grenzen af kan hangen van de veronderstelde mutatie in een van de andere grenzen. Waar dit relevant is wordt dan ook ingegaan op de samenhang met de mogelijke mutaties in de andere grenzen.

In het vervolg van deze notitie wordt in paragraaf 3.1. ingegaan op de mogelijke effecten van verlaging/bevroering van elk van de grenzen, in paragraaf 3.2. op de mogelijke effecten van verhoging

¹ De huurtoeslaggrens is de maximum huurprijs tot waar huishoudens recht hebben op huurtoeslag. Is de huur hoger dan dit bedrag, dan heeft een huishouden geen recht op huurtoeslag. De huurtoeslaggrens is gelijk aan de liberalisatiegrens.

² De DAEB-huurgrens is het maximumbedrag waartegen corporaties nieuwe verhuringen mogen doen. Deze is gelijk aan de liberalisatiegrens.

³ Kamerstukken 2018-2019, 35 000 VII nr.43.

van elk van deze grenzen. De effecten worden hierbij benoemd ten opzichte van het continueren van de huidige regelgeving, namelijk indexeren van de grenzen. **Gekeken is naar de effecten met betrekking tot de betaalbaarheid en prijs/kwaliteitverhouding van huurwoningen, de beschikbaarheid van huurwoningen, de verdien capaciteit van verhuurders, de doorstroming op de woningmarkt en de budgettaire effecten voor de huurtoeslag.**

Om een beeld te krijgen van de verwachtingen en mogelijke gedragseffecten bij de partijen op de huurmarkt zijn eerdere versies van de analyse besproken met vertegenwoordigers van Aedes, Vastgoedbelang, de Woonbond en IVBN.

3. Uitwerking mogelijke scenario's

Zoals hiervoor aangegeven is gekeken naar de effecten van enerzijds verlaging van de grenzen (paragraaf 3.1.), en anderzijds verhoging van de grenzen (paragraaf 3.2.).

Een belangrijk kenmerk van de verschillende functies van de liberalisatiegrens is dat wijzigingen hierin niet op zichzelf directe gevolgen hebben. Deze huurgrenzen bepalen de randen van het speelveld waarbinnen verhuurders kunnen opereren, maar leggen niet direct verplichte daadwerkelijke huurprijzen op. Het is daarom niet mogelijk met zekerheid alle effecten bij wijziging van de verschillende huurgrenzen te bepalen. De effecten van wijzigingen in deze grenzen hangen af van de wijze waarop verhuurders inspelen op de veranderingen in deze afbakening van het speelveld. Hierbij hebben deze verhuurders (zowel corporaties als overige verhuurders) diverse beleidsmatige vrijheidsgraden. In de navolgende analyse wordt daarom met name ingegaan op het effect op de ruimte die verhuurders hebben. Er wordt geen uitspraak gedaan over de daadwerkelijke gedragseffecten, omdat deze te onzeker zijn om ex ante vast te stellen.

3.1. Verlaging van de grenzen

Ter illustratie van de effecten van een verlaging van de huurgrenzen is gekeken naar een verlaging van de grenzen tot aan de hoge aftoppingsgrens⁴. Op basis van de geldende bedragen in 2019 zou het gaan om een verlaging van de grens van €720,42 naar €651,03. Dit is naar schatting gelijk aan een bevrozing van deze grenzen in de periode 2020-2023.

Een dergelijke bevrozing of verlaging zou dus gevolgen hebben voor de woningen met een huur tussen de hoge aftoppingsgrens en de huidige maximale huurgrens/liberalisatiegrens. Op basis van het WoON2015 is gekeken naar de kenmerken van deze woningen en de bewoners. Het WoON 2015 is het laatst beschikbare databestand dat een volledig beeld geeft van de verdeling van de huurwoningen over de verschillende prijsklassen. Met de uitkomsten van het WoON2018 kan een recenter beeld geschetst worden. Het WoON2018 komt begin april beschikbaar.

Op basis van het WoON2015 blijkt het volgende:

- Er zijn ongeveer 540 duizend woningen met een huur tussen de hoge aftoppings- en liberalisatiegrens. 400 duizend woningen hiervan zijn in bezit van corporaties en 140 duizend in bezit van overige verhuurders.
- Gemiddeld lag op basis van het Woon2015 de huur van deze woningen €41 boven de hoge aftoppingsgrens. Het gaat op basis van Woon2015 dan om een bedrag aan huurinkomsten boven de aftoppingsgrens van €190 miljoen voor corporaties en €78 miljoen voor overige verhuurders.

Hieronder wordt nader ingegaan op de doorwerking bij verlaging of bevrozing van elk van de afzonderlijke functies van de liberalisatiegrens.

⁴ De binnen de huurtoeslag geldende aftoppingsgrens kent een onderscheid tussen de lage aftoppingsgrens (voor 1- en 2-persoonshuishoudens) en een hoge aftoppingsgrens (voor 3- of meerpersoonshuishoudens). In het kader van eenvoud van regelgeving wordt in deze analyse niet gerekend met een dergelijk mogelijk onderscheid in de hoogte van de liberalisatiegrens, ook omdat de grenzen betrekking hebben op de woning, en niet op de bewoners. De hoge aftoppingsgrens ligt in 2019 op €651,03, de lage aftoppingsgrens op €607,46.

3.1.1. Verlaging van de bovengrens van het gereguleerde segment

Toelichting

De liberalisatiegrens, in zijn functie van afbakening van het gereguleerde segment, bepaalt bij aanvang van een huurcontract of een huurwoning op basis van zijn huurprijs tot het gereguleerde gebied behoort. **Woningen met een aanvangshuurprijs (bij nieuwe bewoning) onder deze grens worden verplicht verhuurd met een gereguleerd contract en vallen onder de regels voor maximale huurstijgingen en maximale huurprijs op basis van het woningwaarderingsstelsel.** De verlaging of bevrozing van de liberalisatiegrens heeft geen gevolgen voor bestaande contracten. Ook bij overschrijding van de liberalisatiegrens door een huurstijging (of door verlaging van de grens) blijven gereguleerde contracten gereguleerd.

Binnen de grenzen van het woningwaarderingsstelsel is een verhuurder vrij om de huurprijs van een woning bij nieuwe verhuring vast te stellen. **Het woningwaarderingsstelsel bepaalt de maximaal toegestane huurprijs op basis van de kwaliteit van de woning (weergegeven in punten).** Als voor een woning op basis van het aantal punten een huur mag worden gevraagd boven de liberalisatiegrens kan een verhuurder kiezen om de huur ook boven de liberalisatiegrens vast te stellen, maar er ook voor kiezen om alsnog de huurprijs onder de liberalisatiegrens vast te stellen en te verhuren met een gereguleerd huurcontract. Op dit moment moeten woningen met ongeveer 140 punten⁵ per definitie gereguleerd worden verhuurd. Dit betreft momenteel 50% van alle huurwoningen. **Woningen met meer punten kunnen naar keuze van de verhuurder tegen een huur in het gereguleerde of een huur in het geliberaliseerde gebied worden verhuurd.**

Een verlaging van de liberalisatiegrens zou er toe leiden dat een groot aantal woningen **dat nu niet geliberaliseerd verhuurd kan worden in potentie geliberaliseerd verhuurd zou kunnen worden.** Bij verlaging van de liberalisatiegrens naar de hoge aftoppingsgrens zou het aandeel woningen dat in potentie geliberaliseerd verhuurd zou kunnen worden oplopen naar 77%.

Zoals hierboven aangegeven heeft de verlaging of bevrozing van de liberalisatiegrens geen gevolgen voor bestaande contracten. Bij nieuwe verhuringen kan de verhuurder er voor kiezen de woning geliberaliseerd te verhuren of de huurprijs onder de (lagere) liberalisatiegrens vast te stellen. De effecten zijn afhankelijk van de keuze die de verhuurder hierbij maakt.

Omdat het aandeel woningen dat in potentie geliberaliseerd verhuurd kan worden in dit scenario fors toeneemt is het te verwachten dat het aandeel geliberaliseerde contracten ook daadwerkelijk zal toenemen. Een toename van het aandeel geliberaliseerde contracten kan leiden tot een effect op de daadwerkelijke huurhoogte, omdat **de huren minder door regelgeving beperkt worden, maar dit is ook afhankelijk van wat in de individuele huurcontracten wordt afgesproken.** Verwacht mag worden dat dit effect bij corporatiewoningen in de DAEB minder speelt. De minder aanwezige huurprijsregelgeving voor geliberaliseerde contracten kan een positieve stimulans zijn voor verhuurders om meer woningen in dit segment aan te bieden, positief voor de beschikbaarheid van woningen in dit huursegment.

Mogelijke effecten

Gegeven bovenstaande uitwerking is er bij een verlaging van de liberalisatiegrens een risico op een negatief effect op de betaalbaarheid omdat op termijn⁶ voor een kleiner deel van de woningen de huurstijgingen door regelgeving beperkt worden. Voor de beschikbaarheid van woningen kan het juist een positief effect hebben door aanbod van verhuurders die niet in het gereguleerde segment willen

⁵ Woningen vanaf 143 WWS-punten kunnen geliberaliseerd verhuurd worden. Woningen vanaf 131 punten hebben een maximale huurprijs boven de bovenste aftoppingsgrens. Bij verlaging van de reguleringsgrens tot de aftoppingsgrens zouden dus ook woningen vanaf 131 punten geliberaliseerd verhuurd kunnen worden.

⁶ Voor gereguleerde woningen die op dit moment al boven de verlaagde grens verhuurd worden blijft de regelgeving rond maximale huurstijgingen gelden. Alleen van de nieuw verhuurde woningen zal een groter deel niet onder deze huurprijsregelgeving gaan vallen.

aanbieden. Voor woningen die buiten het gereguleerde gebied gaan vallen wordt de prijs-kwaliteit-verhouding niet meer door het woningwaarderingssysteem bepaald, maar door de marktverhoudingen. De mogelijk hogere huurstijgingen leiden tot een hoger verdienpotentieel voor verhuurders.

Als de lagere liberalisatiegrens zou leiden tot een toename van het aanbod van middeldure huurwoningen vlak boven de (verlaagde) liberalisatiegrens, dan kan dit de doorstroming van hogere inkomens vanuit goedkopere huurwoningen bevorderen.

Samenhang met mutaties in de andere grenzen

Als gelijktijdig met verlaging van de grens voor het gereguleerde gebied de DAEB-huurgrens wordt verlaagd beperkt dit de hierboven beschreven effecten op betaalbaarheid en verdien capaciteit voor de corporatiesector, omdat de verlaagde DAEB-grens een extra drempel voor corporaties zal zijn om woningen ook daadwerkelijk te verhuren tegen een huur boven deze verlaagde grens.

Het lijkt logisch om gelijktijdig met een verlaging van de grens voor het gereguleerd gebied ook de maximumhuurgrens in de huurtoeslag te verlagen. Als deze maximumhuurgrens niet verlaagd zou worden, zou er recht op huurtoeslag bestaan voor woningen die niet onder de huurprijsregulering vallen. De dan mogelijke hogere huurstijgingen vormen een opwaarts risico op het budget huurtoeslag.

3.1.2. Verlaging DAEB-huurgrens

Toelichting

De DAEB-huurgrens betreft de maximale huur waartegen corporaties woningen kunnen toewijzen in het DAEB-segment. De grens geldt bij nieuwe verhuringen. De verlaging of bevestiging van de DAEB-huurgrens heeft geen gevolgen voor al verhuurde woningen. Ook bij overschrijding van de DAEB-huurgrens door een huurstijging of door verlaging van de grens blijven deze woningen tot het DAEB-segment behoren.

Er zijn 400 duizend corporatiewoningen met een huur tussen de hoge aftoppingsgrens en de DAEB-huurgrens. Bij verlaging of bevestiging van deze grens kunnen corporaties er voor kiezen de huurprijs van de betreffende woningen te verlagen zodat ze onder de lagere grens verhuurd kunnen blijven worden, of ze kunnen er voor kiezen om de woningen over te brengen naar de niet-DAEB. Corporaties kunnen woningen van DAEB naar niet-DAEB overbrengen als:

- De woningen tegen marktwaarde (in verhuurde staat) worden overgedragen.
- De financiële ratio's van de niet-DAEB-tak dit toestaan.

Mogelijke effecten

Als corporaties er voor kiezen de huren onder de lagere huurgrens te houden leidt dit tot een daling van de huren voor de woningen met een huidige huur tussen de aftoppingsgrens en de DAEB-huurgrens. Dit heeft dan een gunstig effect voor de betaalbaarheid van deze huurwoningen. Voor de huurtoeslagdoelgroep bij corporaties heeft het minder effect, omdat deze in het kader van passend toewijzen al in minimaal 95% van de gevallen een woning met een huur onder de aftoppingsgrens moet worden toegewezen. Het onder de lagere huurgrens houden van de huren leidt er toe dat de huurprijs in relatie tot de kwaliteit van de woning gemiddeld genomen zal dalen.

Wat betreft de beschikbaarheid van woningen speelt dat als er voor gekozen wordt een deel van de woningen naar niet-DAEB over te brengen (binnen de geldende randvoorwaarden) dit enerzijds leidt tot een afname van het aanbod aan woningen voor de corporatiedoelgroep, maar dit anderzijds gunstig kan zijn voor de huishoudens met een inkomen boven de DAEB-inkomensgrens, vanwege toename van de woningvoorraad die verhuurd kan worden aan huishoudens die niet onder de corporatiedoelgroep vallen.

Voor zover corporaties er voor kiezen huren onder de lagere DAEB-huurgrens te houden zal dit voor corporaties wel leiden tot minder huuropbrengsten voor deze woningen. Vervolgens kan dit leiden tot minder investeringsruimte.

De effecten op de doorstroming hangen af van de mate waarin corporaties woningen naar niet DAEB over zullen brengen. Bij verlaging van de huren tot onder de nieuwe DAEB-huurgrens zullen bewoners van deze woningen minder geneigd zijn te verhuizen. Een toename van het aanbod van woningen in het niet-DAEB-segment kan juist doorstroming van hogere inkomens vanuit het DAEB-segment naar niet-DAEB bevorderen.

Samenhang met mutaties in de andere grenzen

Bij verlaging van de DAEB-huurgrens kan een gelijktijdige verlaging van de DAEB-inkomensgrens overwogen worden. Het niet DAEB-gebied zal dan immers bij een lager huurniveau beginnen, en daarmee ook voor lagere inkomens dan voorheen bereikbaar zijn. Ook zal voor zover corporaties er voor kiezen bij verlaging van de huurgrens woningen over te hevelen naar niet-DAEB een kleiner aanbod in DAEB beschikbaar zijn, wat een overweging kan zijn ook de doelgroep te beperken.

De effecten van verlaging van de DAEB-huurgrens zijn naar verwachting weinig afhankelijk van keuzes met betrekking tot het al dan niet ook verlagen of juist verhogen van de liberalisatiegrens of de maximumhuurgrens in de huurtoeslag.

3.1.3. Verlaging huurgrens huurtoeslag

Toelichting

De maximum huurgrens in de huurtoeslag begrenst de huur waarvoor huurtoeslag ontvangen kan worden. Bij nieuwe aanvragen voor huurtoeslag wordt geen huurtoeslag toegekend indien sprake is van een huur boven deze maximum huurgrens. Als een huur waarvoor al huurtoeslag wordt ontvangen door indexering boven de maximum huurgrens uitstijgt blijft wel recht op huurtoeslag bestaan, maar niet over het deel dat boven de maximum huurgrens uitkomt.

Er zijn zo'n 357 duizend huishoudens met huurtoeslag met een huur boven de voor hen geldende aftoppingsgrens. Als alleen gekeken wordt naar huishoudens met een huur boven de hoge aftoppingsgrens dan gaat het om zo'n 200 duizend huishoudens met huurtoeslag en een huur boven deze hoge aftoppingsgrens. Hiervan ontvangen 100 duizend huishoudens huurtoeslag over het deel van de huur boven de hoge aftoppingsgrens. Voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd geldt geen huurtoeslag voor het deel van de huur dat boven de aftoppingsgrens uitkomt. Bij verlaging van de maximumhuurgrens naar de hoge aftoppingsgrens zouden ook de genoemde 100 duizend huishoudens over het deel dat boven deze lagere maximumhuurgrens uitkomt geen huurtoeslag ontvangen. Bij verlaging tot aan de hoge aftoppingsgrens zou het bij deze huishoudens gaan om een beperking van de ontvangen huurtoeslag met gemiddeld €14 per maand. Het gaat daarbij om een bedrag aan huurtoeslag van in totaal €19 miljoen.

Te verwachten valt dat bij een dergelijke verlaging van de maximum huurgrens voor de huurtoeslag verhuurders huurtoeslagontvangers bij nieuwe verhuringen niet zullen huisvesten tegen een huur boven de aftoppingsgrens. Hiermee leidt deze verlaging de facto tot een uitbreiding van de bestaande passendheidstoets voor woningcorporaties tot de particuliere sector. Ook komt de facto de nu geldende ruimte voor woningcorporaties te vervallen om in 5% van de toewijzingen aan de huurtoeslagdoelgroep wel uit te gaan van een huur boven de aftoppingsgrens.

Mogelijke effecten

De hiervoor genoemde beperking van de ontvangen huurtoeslag voor de huishoudens die op dit moment huurtoeslag ontvangen voor een huur boven de aftoppingsgrens betreft een negatief effect

op de betaalbaarheid. De de facto uitbreiding van de passendheidtoets heeft positieve effecten voor de betaalbaarheid van het huren voor de huurtoeslagdoelgroep in de particuliere sector, zolang deze doelgroep door de verlaging niet wordt uitgesloten van een woning. Voor de beschikbaarheid van woningen voor de huurtoeslagdoelgroep kan namelijk een negatief effect optreden omdat woningen met een huur boven de aftoppingsgrens, ook bij particuliere verhuurders, niet meer bereikbaar zullen zijn voor huurtoeslagontvangers.

Samenhang met mutaties in de andere grenzen

De effecten van verlaging van de maximumhuurgrens in de huurtoeslag zijn naar verwachting weinig afhankelijk van keuzes met betrekking tot het al dan niet ook verlagen of juist verhogen van de liberalisatiegrens of de DAEB-huurgrens.

3.2. Verhoging van de grenzen

Op basis van het WoON2015 blijken er 470 duizend huurwoningen te zijn met een huur boven de liberalisatiegrens, waarvan 199 duizend⁷ in bezit van corporaties en 271 duizend in bezit van overige verhuurders. Als de huurgrenzen verhoogd worden zal een deel van deze woningen onder deze grenzen komen te vallen. Naarmate de grens hoger wordt gesteld zal een kleiner deel van de woningen boven de grens komen te vallen. Ter indicatie; in het WoON2015 hebben zo'n 70 duizend woningen een huur boven €1000.

Hieronder wordt nader ingegaan op de doorwerking bij verhoging van elk van de afzonderlijke functies van de liberalisatiegrens.

3.2.1. Verhoging van de bovengrens van het gereguleerde segment

Toelichting

Een verhoging van deze huurgrens heeft geen gevolgen voor bestaande contracten. Bij nieuwe verhuringen zal de verhuurder woningen met een huurprijs onder de verhoogde grens moeten verhuren op basis van een gereguleerd contract. Als de woning voldoende punten op basis van het woningwaarderingssysteem heeft om een huurprijs te vragen boven de liberalisatiegrens is de verhuurder er vrij in om te kiezen de woning al dan niet op basis van een gereguleerd contract (en tegen een huur onder de liberalisatiegrens) te verhuren.

Zoals in paragraaf 3.1.1. is aangegeven moeten op dit moment woningen met ongeveer 140 punten per definitie gereguleerd worden verhuurd⁸. Woningen met meer punten kunnen naar keuze van de verhuurder tegen een huur in het gereguleerde of een huur in het geliberaliseerde gebied worden verhuurd. Dit betreft momenteel 50% van alle huurwoningen. Een verhoging van de grens zou er toe leiden dat een groter deel van de woningen bij nieuwe verhuring in het gereguleerde segment zou vallen. Ter indicatie is op basis van cijfers uit Woon2015 gezien bij welke huurgrens in plaats van 50%, nog slechts 25% van de woningen in potentie geliberaliseerd verhuurd zou kunnen worden. Dit zou het geval zijn bij een verhoging van de huurgrens naar een bedrag van zo'n €820. Het zou dan gaan om woningen met meer dan 162 punten.

Mogelijke effecten

Met verhoging van de liberalisatiegrens neemt het aandeel woningen waarvan de aanvangshuurprijs wordt gemaximeerd door het aantal punten op basis van het woningwaarderingssysteem toe. Ook het aandeel woningen waarvoor de huurprijsstijgingen gereguleerd worden neemt toe. Dit beperkt bij deze woningen de kans op zeer hoge huren en hoge prijsstijgingen. De prijs/kwaliteitverhouding wordt voor een groter deel van de voorraad bepaald door de werking van het woningwaarderingssysteem, waarin de 'marktwaarde' een beperkte rol speelt.

⁷ Op basis van de verantwoordingscijfers van corporaties (dVi2017) ligt dit aantal lager, op 120.200. Omdat er voor de groep overige verhuurders niet een vergelijkbare bron is, is hier uitgegaan van de cijfers uit WoON2015.

⁸ Woningen vanaf 143 WWS-punten kunnen geliberaliseerd verhuurd worden.

Uitbreiding van het gereguleerde segment betekent dat de ruimte voor de vrije markt beperkt wordt en kan verhuurders afschrikken te investeren in het betreffende huursegment. Dit zou negatieve effecten op de beschikbaarheid van deze woningen hebben.

Samenhang met mutaties in de andere grenzen

De effecten van verhoging van de liberalisatiegrens zijn naar verwachting weinig afhankelijk van keuzes met betrekking tot het al dan niet ook verhogen of juist verlagen van de DAEB-huurgrens of de maximumhuurgrens in de huurtoeslag.

3.2.2. Verhoging DAEB-huurgrens

Toelichting

De DAEB-huurgrens betreft de maximale huur waartegen corporaties woningen kunnen toewijzen in het DAEB-segment. De grens geldt bij nieuwe verhuringen. Corporaties verhuurden in 2017 120 duizend woningen met een huur boven de DAEB-huurgrens.

Mogelijke effecten

Met verhoging van de DAEB-huurgrens bestaat het risico dat de huren voor de corporatiedoelgroep gemiddeld hoger komen te liggen omdat de beperking van de DAEB-huurgrens op een hoger niveau wordt gelegd. Dit kan gevolgen hebben voor de betaalbaarheid van de woningen voor de corporatiedoelgroep. De mate waarin dit gebeurt is afhankelijk van de wijze waarop corporaties hier in hun prijsstelling mee omgaan. Voor de huurtoeslagdoelgroep zal dit effect niet kunnen optreden gezien de beperkingen van de passendheidtoets.

Een verhoging van de DAEB-grens kan leiden tot een toename van de voorraad DAEB-woningen vanwege het bredere huurbereik waarin verhuurd kan worden, omdat het aantrekkelijker wordt om duurdere woningen die nu in de niet-DAEB verhuurd worden in de DAEB te verhuren. Daar staat echter tegenover dat zolang de inkomensdoelgroep niet veranderd corporaties niet snel hogere huren zullen vragen. De huurtoeslagdoelgroep moet passend worden toegewezen. Bij het overige deel van de doelgroep is het ook de vraag of een hogere huur bereikbaar is. Dit geldt waarschijnlijk wel voor huishoudens die in de 10% vrije ruimte worden toegewezen. Voor deze huishoudens heeft het mogelijk een positief effect op de beschikbaarheid. Indien geen woningen worden toegevoegd neemt de beschikbaarheid voor de reguliere doelgroep dan af.

Het effect op de beschikbaarheid van woningen voor huishoudens die net niet tot de corporatiedoelgroep behoren is daarnaast afhankelijk van de vraag in welke mate corporaties naast het verruimde DAEB-segment het aanbod in het niet DAEB-segment in stand houden.

Samenhang met mutaties in de andere grenzen

De effecten van verhoging van de DAEB-huurgrens zijn naar verwachting weinig afhankelijk van keuzes met betrekking tot het al dan niet ook verhogen of juist verlagen van de liberalisatiegrens of de maximumhuurgrens in de huurtoeslag.

3.2.3. Verhoging huurgrens huurtoeslag

Toelichting

De maximum huurgrens in de huurtoeslag begrenst de huur waarvoor huurtoeslag ontvangen kan worden. Bij nieuwe aanvragen voor huurtoeslag wordt geen huurtoeslag toegekend indien sprake is van een huur boven deze maximum huurgrens. Als een huur waarvoor al huurtoeslag wordt ontvangen door indexering boven de maximum huurgrens uitstijgt blijft wel recht op huurtoeslag bestaan, maar niet over het deel dat boven de maximum huurgrens uitkomt.

Van de huur van een huurtoeslagontvanger die boven de aftoppingsgrens uitkomt (en nog onder de maximumhuurgrens in de huurtoeslag ligt) wordt in de meeste gevallen nog 40% door de huurtoeslag vergoed. Voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd geldt geen huurtoeslag voor het deel van de huur dat boven de aftoppingsgrens uitkomt. Afhankelijk van de huishoudsituatie betaalt een huurtoeslagontvanger zelf dus nog 60% tot 100% van de huur voorzover deze boven de aftoppingsgrens uitkomt.

Voor corporaties geldt de passendheidtoets, welke betekent dat corporaties bij minimaal 95% van de toewijzingen aan huishoudens in de huurtoeslagdoelgroep een woning moeten aanbieden met een huur onder de aftoppingsgrens.

Mogelijke effecten

Bij verhoging van de maximumhuurgrens in de huurtoeslag bestaat tot een hogere huur recht op huurtoeslag. Indien huurtoeslag ontvangers daardoor kiezen voor woningen met een hogere huur zorgt dit voor een grotere beschikbaarheid. Hier kan echter een verhoogd betaalrisico tegenover staan doordat huurtoeslagontvangers die hiervoor kiezen ook zelf een groter bedrag moeten betalen. Gegeven de regels voor passend toewijzen zal het hier vooral gaan om huishoudens die een woning betrekken in bezit van overige verhuurders (niet corporaties).

Een groter huurbereik van de huurtoeslag zal tot hogere uitgaven huurtoeslag leiden, wat bij een randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit zou moeten leiden tot compenserende besparingsmaatregelen binnen de huurtoeslag, met negatieve inkomenseffecten tot gevolg.

Samenhang met mutaties in de andere grenzen

Bij verhoging van de maximumhuur in de huurtoeslag zonder ook de liberalisatiegrens te verhogen zou er recht op huurtoeslag ontstaan voor woningen die niet onder de huurprijsregulering vallen. De dan mogelijke hogere huurstijgingen vormen dan een extra opwaarts risico op het budget huurtoeslag.

4. Conclusie

In deze verkenning is ingegaan op mogelijke toekomstrichtingen voor de hoogte van de liberalisatiegrens, de DAEB-huurgrens en de maximumhuurgrens in de huurtoeslag. Deze huurgrenzen bepalen de randen van het speelveld waarbinnen verhuurders kunnen opereren, maar leggen niet direct verplichte daadwerkelijke huurprijzen op. Wijzigingen in de huurgrenzen zullen daarom niet op zichzelf directe gevolgen hebben. Het is daarom moeilijk met zekerheid de effecten bij wijziging van de verschillende huurgrenzen te bepalen. De effecten van wijzigingen in deze grenzen hangen af van de wijze waarop verhuurders inspelen op de veranderingen in deze afbakening van het speelveld.

Wel is duidelijk dat een verlaging van de DAEB-huurgrens de ruimte voor corporaties om lokaal afwegingen te maken tussen de hoogte van de huur, de relatie met de kwaliteit en de investeringen in nieuwbouw en renovatie beperkt. Een verlaging van de huurtoeslag huurgrens tot de hoge aftoppingsgrens zou de facto het passend toewijzen uitbreiden naar de particuliere sector en betekent dat de 5% vrije ruimte, die het passend toewijzen nu kent, verdwijnt. Het verlagen van de liberalisatiegrens betekent het beperken van het gereguleerde segment. Daar staat tegenover dat een verhoging van de liberalisatiegrens de ruimte voor de vrije markt zou inperken.

Een essay over de huurtoeslag

Instrument van woonbeleid of inkomenspolitiek?

In opdracht van
Ministerie van VROM-DGW

Prof. dr. ir. J. van der Schaar
drs. S. Kromhout

12-06-2007

RIGO Research en Advies BV
De Ruyterkade 139
1011 AC Amsterdam
telefoon 020 522 11 11
telefax 020 627 68 40
<http://www.rigo.nl>

Rapportnummer: 95710

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	1
2	DE HUURTOESLAG NADER BESCHOUWD	3
2.1	DEFINITIE	3
2.2	DE VORMGEVING OP HOOFDLIJNEN	3
2.3	DE HUURTOESLAG ALS BELEIDSINSTRUMENT	5
3	DE HUURTOESLAG EN HET WOONBELEID	15
3.1	INLEIDING	15
3.2	BELEIDSONTWIKKELINGEN	15
3.3	ONTWIKKELING VAN DE REGELING	18
3.4	CONCLUSIES	26
4	GEBRUIK EN EFFECTEN VAN DE HUURTOESLAG	29
4.1	INLEIDING	29
4.2	HUUR EN HUURTOESLAG NAAR INKOMENSGROEP	29
4.3	GEBRUIK NAAR SOCIALE GROEPEN	29
4.4	GEBRUIK NAAR WONINGKENMERKEN EN MARKTKENMERKEN	30
4.5	DETERMINANTEN GEBRUIK	30
4.6	TOTAALBEELD	31
5	DE HUURTOESLAG EN DE INKOMENSPOLITIEK	33
5.1	GESCHEIDEN WERELDEN?	33
5.2	SFEREN VAN (HER)VERDELING	34
5.3	SAMENHANG ARBEIDSMARKTBELEID	34
5.4	SAMENHANG MET INKOMENSHERVERDELING	39

5.5	SAMENHANG SOCIALE ZEKERHEID	41
5.6	DE WOONLASTENNORM IN HET SOCIALE MINIMUM NADER BESCHOUWD	45
6	CONCLUSIES	47
7	OVER BELEIDSSTRATEGIE: DE NORMATIEVE COMPONENT	51
7.1	INLEIDING	51
7.2	VISIES OP DE WELVAARTSSTAAT	51
7.3	DE WONINGVOORZIENING ALS WANKELE PILAAR VAN DE WELVAARTSTAAT	52
7.4	SLOTOPMERKING	55
8	NAWOORD : ONTWIKKELINGSOPTIES	57
8.1	INLEIDING	57
8.2	HANDHAVING INSTRUMENT OP HOOFDLIJNEN	57
8.3	PRIJSREGULERING IN DE HUURSUBSIDIE	57
8.4	WOONLASTENMAXIMERING EN VLAKTAKS	58
8.5	NAAR EEN HUURAFSLAGSYSTEEM BIJ WONINGCORPORATIES	58
8.6	NAAR EEN VOUCHERSYSTEMATIEK EN MEER MARKTWERKING	59
8.7	AFWEGING	59
8.8	TOT SLOT	59
	LITERATUURLIJST	61
	BIJLAGE 1	67
	HOOFDLIJNEN	69
	HUISHOUDENKENMERKEN	69
	DEHOOGTE VAN DE TOESLAG NAAR INKOMEN EN LEEFTIJD	75
	DE HUURTOESLAG NAAR INKOMENSGROEP	75
	DE HUURQUOTE-REDUCTIE	76
	BESTEEDBAAR INKOMEN	77
	DE HUURTOESLAG NAAR LEEFTIJD	78
	DE SUBSIDIECONCENTRATIE NAAR KENMERKEN VAN HET HUISHOUDEN	79
	SUBSIDIEQUINTIEL NAAR INKOMENSKLASSE	79
	SUBSIDIEQUINTIEL NAAR BRON VAN INKOMEN	80
	SUBSIDIEQUINTIELEN EN OPLEIDINGSNIVEAU	81

HUISHOUDENTYPE	82
WONINGPROFIEL IHS-ONTVANGERS	83
HUURPRIJS	83
WOONVORM EN BOUWPERIODE	84
WONINGKWALITEIT	85
SUBSIDIECONCENTRATIE NAAR WONINGKENMERKEN	87
DE HOOGTE VAN DE SUBSIDIE NAAR HUURHOOGTE	87
BOUWPERIODE	87
SUBSIDIEHOOGTE EN WOONOPPERVLAKTE	88
DE HOOGTE VAN DE HUURTOESLAG NAAR WOZ-WAARDE	88
SUBSIDIECONCENTRATIE NAAR WONINGMARKTPROFIEL	88
SLOTOPMERKING	89
HUURSUBSIDIE, HUUR EN WOZ-WAARDE	90
VERKLARENDE ANALYSE	92
AL OF NIET EEN TOESLAG	92
HET TOESLAGBEDRAG	93
DE WONINGKWALITEIT	93

1

Inleiding

Het Ministerie van VROM, Directie Wonen, gaf in december 2006 RIGO de opdracht tot het schrijven van een essay over de vraag in welke mate de huurtoeslag als een instrument van woonbeleid, en in welke mate als een instrument van inkomensbeleid moet worden beschouwd. Het antwoord op deze vraag zou kwalitatief van aard kunnen zijn met, waar mogelijk, een kwantitatieve onderbouwing. De vraag stellen is één, haar beantwoorden is twee.

De kwestie is allereerst dat er geen eenvoudig analytisch onderscheid bestaat tussen de twee functies van het instrument. Inkomensondersteuning heeft immers consumptie-effecten, consumptieondersteuning heeft inkomenseffecten. Als de huursubsidie slechts een instrument van inkomenspolitiek zou wezen, dan zou het altijd ook gevolgen voor de woningvraag hebben en bijgevolg ook voor de dynamiek op de woningmarkt. Na enige tijd zou het wel een instrument van woonbeleid worden. Omgekeerd geldt hetzelfde. Als het slechts als instrument van woonbeleid is bedoeld, zijn er altijd wel effecten op de inkomensverdeling. Beleidsmakers zullen al snel de inkomenspolitieke dimensies van het instrument gebruiken.

Ten tweede is het nog niet zo duidelijk wat dan de inkomenspolitieke en de volkshuisvestelijke functie van de huurtoeslag is. Wat moet daaronder worden verstaan? Bij de functie als instrument van het woonbeleid zal men in eerste instantie letten op de woonlastenverlaging bij de subsidieontvangers. Maar de woningmarkteffecten zijn breder: de vraag verschuift van kwalitatief matig tot goed, van goedkoop naar middelduur, en dit moet effecten hebben op het verhuisgedrag van huurders en het investeringsgedrag van woningaanbieders. Dus naast de directe statische neerslag van de subsidie is men vooral in de dynamische effecten geïnteresseerd. Die effecten moeten wel worden gezien in samenhang met de toegepaste instrumentenmix. Op voorhand is immers duidelijk dat de huurtoeslag één van de instrumenten van woonbeleid is, naast bijvoorbeeld prijsregulering, woonruimteverdeling en aanbodsstimulering door onder meer objectsubsidies, en het toerekenen van effecten aan de huurtoeslag vergt zowel modelvorming van de woningmarkt als van de beleidsinstrumenten. Dat gaat het kader van deze notitie te buiten. De inkomenspolitieke functie is evenmin eendimensionaal. Men kan aan de

ene kant vooral de aandacht richten op de betekenis van de huurtoeslag voor de inkomensvorming en –(her)verdeling: de huurtoeslag kan bijvoorbeeld de arbeidsparticipatie en de verdien capaciteit van huishoudens beïnvloeden, naast alle andere instrumenten van arbeidsmarktbeleid en inkomensherverdeling. Men kan de huurtoeslag ook zien als onderdeel van het stelsel van sociale zekerheid (sociale voorzieningen en sociale verzekeringen) die tot doel heeft het risico weg te nemen dat huishoudens onder een sociaal minimum terechtkomen en om het risico van inkomensterugval door werkloosheid of ziekte, arbeidsongeschiktheid of zorgbehoefte te matigen. Deze twee dimensies van inkomensherverdeling en beperking van bestaansonzekerheid zijn onderling nauw verweven. Binnen het brede cluster van inkomenspolitiek is de balans tussen activering, herverdeling en bescherming voortdurend in beweging en alle beleidsprogramma's dragen deze elementen in zich.

Op welke wijze kunnen deze complexe samenhangen in beeld gebracht worden? Ik onderscheid een viertal benaderingen. De eerste is een abstract positieve beschouwing: welke effecten zou je van de toeslag mogen verwachten? Zie hoofdstuk 2. De tweede is een beleidsanalytische. Daarin wordt geanalyseerd hoe in de formulering van de doeleinden, in de vormgeving en aanpassing van het instrument en in de keuzes ten aanzien van de instrumentenmix de volkshuisvestelijke en de inkomenspolitieke functies worden gedefinieerd. Zie hoofdstuk 3 en 5. De derde benadering is een empirische: wat is het gebruik van de regeling en wat zijn de effecten ervan op woningaanbod en –vraag, alsmede op inkomensherverdeling, inkomensvorming en beperking bestaansrisico? In het kader van dit essay moeten de ambities wel gematigd zijn. Zie hoofdstuk 4. De vierde benadering is een normatieve: wat is de gewenste functie van het instrument? Is het wenselijk de huurtoeslag als zelfstandig instrument te handhaven naast een secundaire inkomensherverdeling, en zo ja, in welke vorm? Hoofdstuk 6 bevat een samenvatting. De verschillende scenario's van handhaving tot vouchersystematiek komen aan bod. Zie hoofdstukken 7 en 8.

Bij dit essay gaat een bijlage met de belangrijkste resultaten van de kwantitatieve analyse van het gebruik van de huurtoeslag. Steven Kromhout is voor de uitvoering van die analyse verantwoordelijk. Jan van der Schaar is verantwoordelijk voor de hoofdttekst.

2

De huurtoeslag nader beschouwd

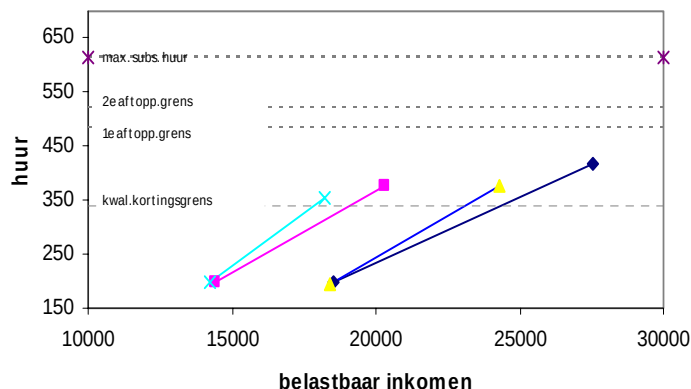
2.1 Definitie

De huurtoeslag is een prijsverlagende subsidie aan huishoudens die ten opzichte van de norm een relatief hoge huur betalen. De subsidie is uitgavengebonden, omdat deze slechts verstrekt wordt voorzover de huur te hoog is. De administratieve norm aan de hand waarvan bepaald wordt of de huur te hoog is, c.q. een huishouden subsidie nodig heeft is afhankelijk van het inkomen: de hoogte van de zelf te betalen huur stijgt met het inkomen.

De subsidienorm is in de wet verankerd en definieert de subsidie-aanspraak die huishoudens hebben. Het is, door de wettelijke verankering van het recht op subsidie, een open-einderegeling waarvan het budgettaire risico op de begroting van VROM drukt. De huurtoeslag wordt centraal genormeerd, toegekend en geadminiistreerd; de rijksoverheid is verantwoordelijk voor de subsidiebeschikking.

2.2 De vormgeving op hoofdlijnen

In figuur 2-1 zijn de belangrijkste normen schematisch weergegeven die bepalend zijn voor het recht op huursubsidie: de normhuren. Het is een schematische weergave omdat de normhuren als een rechte lijn zijn getekend en geabstraheerd is van de per inkomensklasse geldende normhuur. Door het hanteren van inkomensklassen ontstaat er een zaagtandeffect, waarbij met een stijgend inkomen binnen een inkomensklasse de normhuur hetzelfde blijft (en dus de afgeleide normhuurquote daalt) maar opeens een sprong maakt bij het overschrijden van de klassengrens.

Figuur 2-1 De normhuren van de huurtoeslag (per 1.1.2007)

De werkingssfeer van de huurtoeslag is begrensd naar huurhoogte (de maximum subsidiabele huur) en naar doelgroepspecifiek inkomensbereik. Die begrenzing naar huurhoogte is zeer ruim en bleef overigens ook in de loop der tijd zeer ruim. Ongeveer 95% van de woningvoorraad kan qua huur onder de regeling worden gebracht. De begrenzing naar inkomen is strakker en omvat ongeveer 50% van de huurders. Het beperkte inkomensbereik kan tot gevolg hebben dat bij een kleine inkomensstijging het recht op huursubsidie vervalt, ook al is de huur duidelijk lager dan de aftoppingsgrens. Dat punt wordt snel bereikt, zeker bij alleenstaanden.

Kenmerkend voor de huurtoeslag is de doelgroepspecifieke normhuur, die meer dan evenredig met het inkomen stijgt, vanaf een minimum zelf te betalen huur. Deze minimum zelf te betalen huur is ook vervat in het sociale minimum. De normhuren zijn onderscheiden naar één- en meerpersoonshuishoudens omdat eenpersoonshuishoudens geacht worden een groter deel van het inkomen aan huur te kunnen betalen: het benodigde inkomen na aftrek van de huur is immers lager (het equivalentiebeginsel). Het onderscheid tussen huishoudens waarvan het hoofd jonger of ouder is dan 65 jaar hangt samen met het feit dat ouderen een lagere premiedruk hebben (geen AOW of AWW) en heeft dus een fiscaal-technische achtergrond. De afgeleide normhuurquotes lopen op van 13% naar 18% (MPHH,65); door de stijging van het woonlastenaandeel is er een marginaal tarief van ca. 40%. Een inkomensstijging wordt daardoor afgeroomd. De hoogte van het marginale tarief bepaalt de subsidieconcentratie op de lagere inkomensgroepen: stijgt het dan wordt bij de bovenliggende inkomenscategorieën minder gegeven, daalt het dan is de spreiding van de subsidie over de bovenliggende inkomenscategorieën groter. Er is dus sprake van een trade-off van subsidieconcentratie en marginaal tarief.

De subsidie is het verschil tussen subsidiabele huur en normhuur. Hier geldt een schijventarief, dat overigens niet in figuur 2-1 is vermeld. Tot de kwaliteitskortingsgrens wordt 100% van het verschil gesubsidieerd. Tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens is het subsidiepercentage 75% en geldt er dus

een profijtbeginsel van 25%. Boven de aftoppingsgrens is in beginsel de zelf te betalen extra huur 100%, uitgezonderd alleenstaanden en ouderen (50%). De aftoppingsgrens is afhankelijk van de huishoudengrootte (eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens). De 100% aftopping bij meerpersoonshuishoudens en het grotere inkomensbereik van deze groep hangt samen met door de grotere huishoudens benodigde extra woningoppervlakte.

Het normenstelsel wordt jaarlijks aangepast. De maximum subsidiabele huur en de kortings- of aftoppingsgrenzen worden met de huurontwikkeling bijgesteld; zonder een dergelijke bijstelling zou het huurbereik van de regeling systematisch afnemen. De normhuren en de daarin vervatte inkomensklassen worden langs twee lijnen bijgesteld. In de eerste plaats zijn er inkomensijkpunten die met de inkomensontwikkeling op het sociale minimum worden aangepast. In de tweede plaats moet de normhuur die bij dat ijkpunt hoort jaarlijks bijgesteld te worden. Neemt men hiervoor de huurontwikkeling als maatstaf, dan stijgt de netto woonlast van degenen die een toeslag ontvangen procentueel gemiddeld even snel als bij degenen die geen toeslag ontvangen; de huurquote is dan resultante van het huurbeleid. Neemt men daartoe de ontwikkeling van het sociale minimum als uitgangspunt, dan voert men de facto een huurquotebeleid: bij een reëel gelijkblijvend minimum inkomen neemt dan de normhuur met niet meer dan de reële inkomensstijging toe. De keuze tussen een huurbedreven aanpassingsmethodiek of een huurquotegedreven aanpassingsmethodiek kan binnen het subsidiestelsel worden gemaakt.

2.3 De huurtoeslag als beleidsinstrument

De huurtoeslag is dus een inkomensafhankelijke prijssubsidie die de netto woonlasten verlaagt. Het is geen inkomensvoorslag. Door de prijsverlaging wordt aan de ene kant voorkomen dat het inkomen na aftrek van de netto woonlasten bij zittende huurders beneden een maatschappelijk minimum daalt ten gevolge van inkomenssterugval of huurverhoging (vangnetfunctie of verzekeringsfunctie) of bij verhuizing door een keuze voor een goede maar relatief dure woning. De huurtoeslag maakt het dus mogelijk dat mensen blijven zitten (waarborg of vangnetfunctie), of dat mensen bij verhuizing meer keuze hebben: het zoekareaal wordt groter. De verruiming van het zoekareaal is afhankelijk van de formele werkingssfeer van de regeling, zoals de hoogte van de normhuren en van de kwaliteitskortingen.

In het navolgende neem ik aan dat de subsidies worden gegeven om de kwaliteit van de woonsituatie bij lagere inkomensgroepen te verbeteren, c.q. te voorkomen dat deze verslechteren en niet om de inkomensgelijkheid zonder meer te vergroten. Op deze aanname over de doelstellingen kom ik in het volgende hoofdstuk nog terug.

2.3.1 Ex ante en ex post

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen een huurtoeslag ex ante en een huurtoeslag ex post (Gibb, 1995). Het bovengeschetste systeem is een huurtoeslag ex post, omdat de hoogte van de subsidie wordt bepaald op basis van de feitelijk over-

eengekomen huur. Dit systeem kent daardoor een sterke mate van fine tuning en risicodekking, omdat de risico's van (veranderingen in) de huurhoogte in belangrijke mate door de aanpassing van de subsidie worden weggenomen.

Er zijn in andere landen vouchersystemen waarin niet de feitelijke huur maar een naar lokale of regionale omstandigheden geijkte normatieve huur als maatstaf voor de hoogte van de subsidie wordt genomen (Boelhrouwer & Haffner, 2002; Bos, 2003; Conijn en Elsinga, 1999, 2001; Priemus, 1999; Priemus, Kemp (2001, 2006), Kemp, & Varady, 2005). Is de feitelijke huur lager, dan houdt de subsidieontvanger het bedrag en neemt derhalve het besteedbaar inkomen na aftrek van de huur toe. Is de feitelijke huur hoger dan wordt niet méér betaald en is het overig besteedbaar inkomen lager. In deze ex ante genormeerde subsidiesystemen is het risico van de huurhoogte dus voor rekening van de huurder zelf. Dergelijke systemen kennen minder bescherming wat de huurhoogte betreft en de toedeling van de subsidie wordt ook niet door de huurhoogte gestuurd. Daardoor zijn ze minder selectief en zonder nadere maatregelen ook kostbaarder. Maar deze vouchersystemen kennen nog steeds een inkomensafhankelijke bijdrage en verschillen wat dat betreft dus niet van ex post huurtoeslagsystemen.

Bij ex ante systemen van een huurtoeslag is het verschil met een uitgavenongebonden inkomensoverdracht dun. Door de subsidievoorwaarden kan men wel de kring van gegadigden beperken (bijvoorbeeld: alleen bewoners van zelfstandige woningen die voldoen aan minimum kwaliteitseisen). Men kan ook de hoogte van de subsidie differentiëren naar regio en marktsegment. Maar het blijft ook dan een inkomenssuppletie binnen de afgebakende groep van gegadigden.

2.3.2 **Werking van inkomensoverdrachten, prijsverlagende subsidies en uitgavengebonden subsidies**

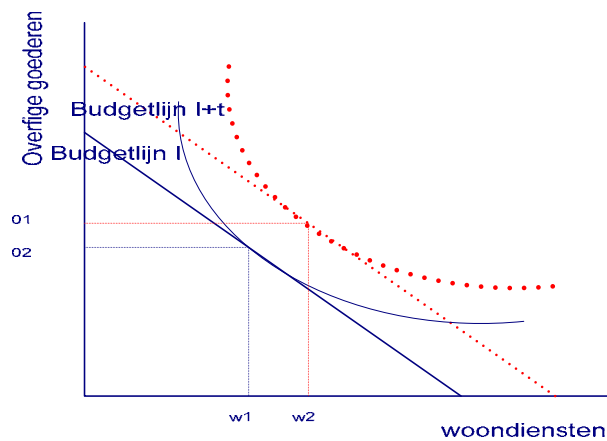
Inkomensoverdracht

Bij een ongebonden inkomensvoet is het effect op de woonuitgaven afhankelijk van de preferentie van de bewoner zelf, in het bijzonder van de inkomenselasticiteit van de woonuitgaven.

Stel dat de inkomenselasticiteit gelijk is aan 1. Een budgetverhoging zal dan met een evenredige verhoging van de woonuitgaven gepaard gaan. Een voorbeeld: gegeven een inkomen van €20.000 en een bruto huurlast van $12 \times €500,-$ zal door een inkomensvoet van stel $12 \times €200$ de woonlast toenemen van €6000 naar €7.440. De rest van de voet wordt aan andere zaken dan het wonen besteed.

Dit wordt ook geïllustreerd aan de hand van de budgetlijnen en indifferentiecurven. Door de inkomensvoet verschuift de budgetlijn, waarin de mogelijke combinaties van woondiensten versus overige goederen is aangegeven, naar boven. Het raakpunt met de indifferentiecurve, die aangeeft welke combinaties van woondiensten versus overige goederen en diensten een gelijk nut hebben, geeft de meest optimale hoeveelheid aan. Grafisch is dan te zien dat bij een hoger budget er zowel meer woondiensten als meer overige goederen en diensten geconsumeerd worden. Zie figuur 2-2 bovenaan.

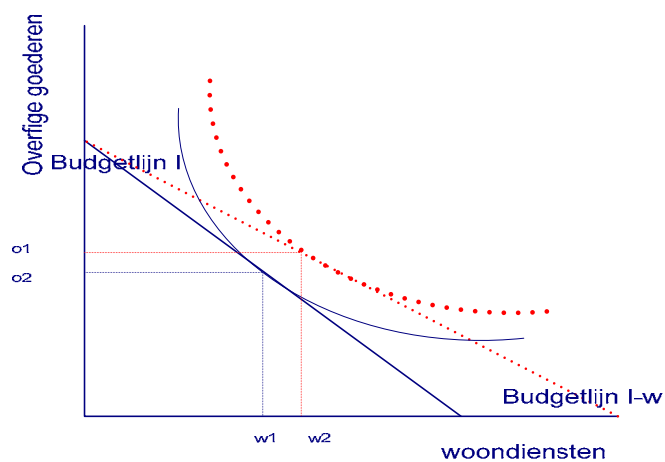
Figuur 2-2 Optimale bestedingen (woondiensten en overig) bij een algemene vraagondersteuning t



Generieke prijsverlaging

Bij een algemene prijsverlaging van woondiensten ten opzichte van andere goederen of diensten treedt een soortgelijk effect op. De budgetlijn verschuift doordat er meer woondiensten kunnen worden gekocht. De helling van de lijn verandert.

Figuur 2-3 Optimale bestedingen (woondiensten en overig) bij een generieke prijsverlaging door subsidies van woondiensten

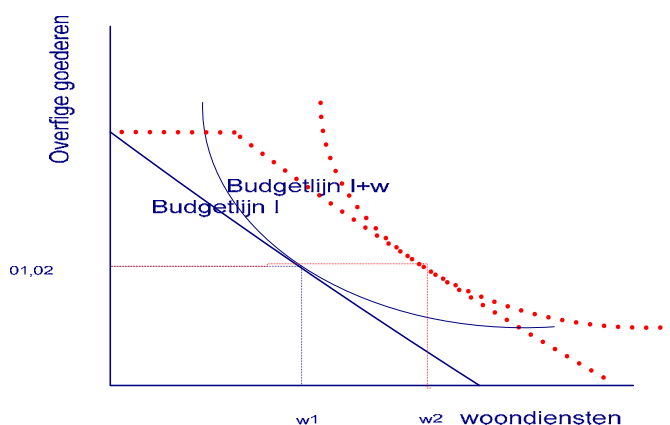


Doordat woondiensten goedkoper worden zal daar meer van gekocht worden, maar omdat daardoor ook de overige bestedingsmogelijkheden toenemen zal van de overige goederen en diensten ook meer geconsumeerd worden. Het verschil met een algemene inkomenstoeslag is door dit substitutie-effect gradueel. Net als bij een algemene inkomenstoeslag zal bij een generieke prijsverlaging een bijdrage aan alle huurders worden gegeven en niet alleen aan degenen die te duur wonen.

Uitgavegebonden prijsverlaging

In de variant dat de de prijsverlaging niet algemeen is, maar de subsidie alleen verstrekt wordt voorzover er meer aan wonen wordt uitgegeven, ontstaat een ander beeld. Zie figuur 2-4.

Figuur 2-4 Optimale bestedingen (woningen en overig) bij een uitgavegebonden prijsverlagende subsidie w



De budgetlijn van een huishouden, die het verband tussen de mogelijke combinaties van woondiensten met andere diensten of goederen aangeeft, verschuift naar rechts en niet omhoog zoals bij inkomensoverdrachten. Aannemende dat de toeslag de bestedingsvoorkeuren voor overige goederen niet verandert maar de voorkeur voor woondiensten doet toenemen – de subsidie staat immers een ruimere besteding aan overige goederen of diensten niet toe – verschuift ook de indifferencecurve naar rechts. De optimale bestedingen laten dan een groei zien in de woonconsumptie zonder groei in de overige bestedingen. Zie figuur 2-4.

De huurder krijgt de mogelijkheid tot betaling van een hogere prijs en zal, rationeel handelend, binnen het potentieel verhoogde woonbudget proberen de kwaliteit te maximaliseren. Het is tijdens het zoekproces een *potentieel* budget, want de hoogte

ervan staat pas formeel vast als de woningkeuze is gemaakt en het huurcontract is gesloten.

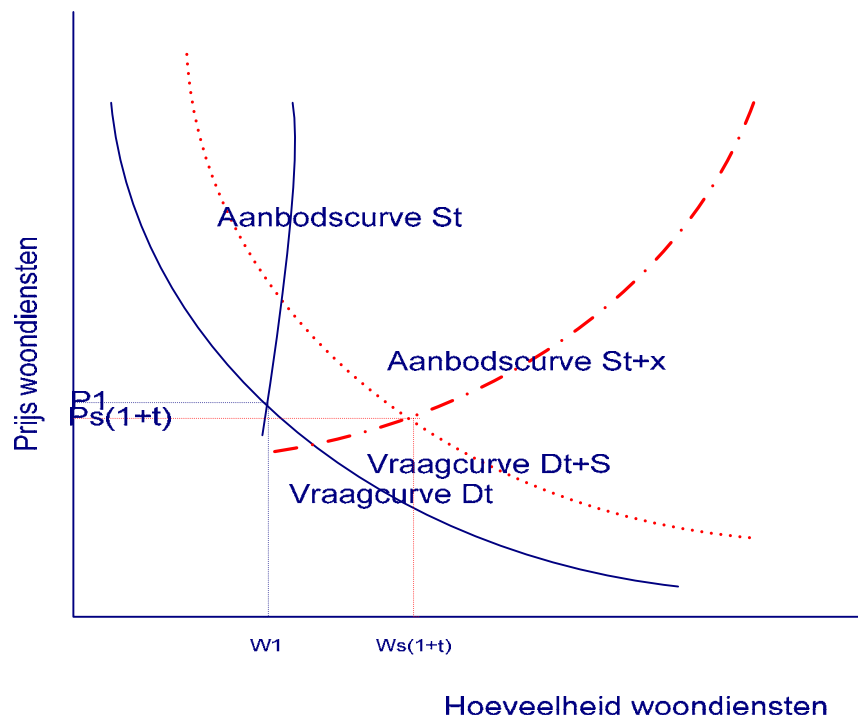
De huurtoeslag zal daarom hogere informatiekosten voor de gegadigde hebben dan een inkomenstoeslag of voucher –daar staat vooraf vast wat het beschikbare budget is. Het is ook niet ondenkbaar dat de huurder minder scherp onderhandelt dan bij ongebonden inkomensoverdrachten of vouchers omdat de baten van een lagere huurprijs zich niet vertalen in een hoger overig besteedbaar inkomen.

De mate waarin de subsidiegerechtigde kwaliteit belangrijk vindt, is van invloed op de mate waarin de budgetlijn en de indifferentiecurve verschuift. Immers, de hoogte van de subsidie is de uitkomst van het keuzeproces.

2.3.3 Marktevenwicht op korte en lange termijn

De huurtoeslag ‘werkt’ dus primair via de reacties aan de vraagzijde; daarin verschilt het niet van een inkomensoverdracht. De vraagcurve, die het verband aangeeft tussen de gevraagde hoeveelheid woondiensten en de prijs ervan verschuift daardoor, omhoog (bij overdrachten) of naar rechts (bij huurtoeslagen), in beide gevallen is er een bestedingsimpuls.

Figuur 2-5 Marktevenwicht na een vraagverschuiving, op korte en langere termijn



Stel er is marktevenwicht bij de prijs P_1 en de aangeboden = gevraagde hoeveelheid woondiensten w_1 . In een perfecte markt zal de bestedingsimpuls S op korte

termijn leiden tot een hogere prijs per eenheid woondienst. In figuur 2-5 is dat op het snijpunt van de dezelfde aanbodscurve S_t en de nieuwe vraagcurve D_t+S . Daarna leidt een hoeveelheidsaanpassing in de periode x leidt tot aanbodsgroei en een nieuw evenwichtsniveau met een gestegen hoeveelheid woondiensten en een lagere evenwichtsprijs dan direct na de bestedingsimpuls. In figuur 2-5 is dit op het snijpunt van de vraagcurve $D_t + S$ en de aanbodscurve S_t+X .

De helling van zowel de vraag- als de aanbodscurve (prijselasticiteit) bepaalt in welke mate het evenwichtspunt naar een grotere hoeveelheid en een hogere prijs verschuift. Dit verschilt tussen de korte en lange termijn: op korte termijn is het aanbod zeer prijsinelastisch, op langere termijn veel minder.

De mate waarin het lukt de kwaliteit van de woonsituatie te verhogen, is afhankelijk van de individuele onderhandelingspositie op de woningmarkt en van de perfectie van de marktwerking. Bij lange wachtlijsten en bij een hogere urgentie zal eerder een relatief dure woning worden geaccepteerd, bij aanbodsoverschotten zal het eerder mogelijk zijn extra kwaliteit te bedingen. De feitelijke werking is dus afhankelijk van de keuzeset in concrete situaties. De doelmatigheid van de bestedingsimpuls – in termen van kwaliteitsconsumptie – is hoger bij marktevenwicht en aanbodsoverschotten dan bij woningtekorten in het marktsegment waar lagere inkomensgroepen met gebruik van de huurtoeslag kunnen zoeken (het zoekareaal). In een situatie van woningtekorten, zal de subsidie – in welke vorm dan ook – vooral gebruikt worden om de wachttijden te bekorten.

2.3.4

Programma efficiency en welvaartsverlies

Een inkomenssubsidie of prijssubsidie heeft, gelet op de uiteindelijk bereikte kwaliteit van de woonconsumptie, drie ‘weglekeffecten’:

1. Een deel lekt weg doordat alle huishoudens met een laag inkomen en niet alleen degenen met een te hoge huur worden gesubsidieerd,
2. Een deel lekt weg doordat huishoudens het geld ook inzetten voor andere doeleinden dan netto woonlastenverlaging,
3. Een deel lekt weg door een hogere winst van de aanbieder.

Als het doel van de inkomenssuppletie een hogere woonkwaliteit is bij de lagere inkomensgroepen die nu slecht wonen, doet zich op drie fronten een efficiencyverlies voor. Daar staat keuzevrijheid van alle huishoudens in de budgetallocatie tegenover.

Bij een huurtoeslag als uitgavengebonden subsidie gelden de eerste twee efficiencytekorten niet of in sterk verminderde mate. Volgens veel economen is er sprake van welvaartsverlies omdat de bestedingspreferenties worden doorbroken. De vraag is of en in hoeverre dat het geval is. De mate waarin het huishouden de kwaliteit van de woonsituatie optimaliseert is afhankelijk van de prioriteit die het huishouden aan extra kwaliteit geeft. Als er sprake is van zwakke kwaliteitsvoorkeur, dan zal men minder van de regeling gebruik maken, en omgekeerd. Er bestaat dus geen bestedingsplicht. De subsidiëring is van het consumentengedrag zelf afhan-

kelijk. Het enige wat er gebeurt, is dat de budgetrestrictie ten aanzien van de woonlasten wordt gemitigeerd.

Naarmate er een sterkere congruentie bestaat tussen de kwaliteitspreferentie van de overheid, c.q. degenen die belasting betalen en die van het individuele huishouden, is er minder sprake van welvaartsverlies (Barr, 1998; Stiglitz, 2000). Vermoedelijk is dit het geval, omdat ook de lagere inkomensgroepen goed wonen belangrijk vinden (Schellekens en Leidelmeijer, 1994) en de hogere inkomensgroepen meer nut ervaren van de subsidiëring van beter wonen dan van algemene inkomenstransfers. De zekerheid die de overheid, c.q. de belastingbetaler wenst dat de steun ook goed terechtkomt vormt dan een additioneel argument voor bestedingsbinding.

Opgemerkt zij dat de overheid ook bij uitgavegebonden subsidies beperkte informatie nodig heeft over de individuele preferenties, juist omdat de huishoudens zelf binnen de potentiële ruimte die door de subsidie wordt geboden kunnen optimaliseren. Het informatieprobleem is veel minder groot dan bij directe aanbodsinterventies en verschilt niet wezenlijk van inkomensongebonden inkomensvoelers.

2.3.5

Aanbodsreacties als achilleshiel

Intussen zijn de aanbodsreacties bepalend voor de doelmatigheid van het instrument. Hier ligt ook de achilleshiel van elke vraaginterventie. Een vraagimpuls zal tot hoeveelheidsaanpassing leiden. Als aanbieders door een gebrek aan concurrentie in staat zijn om de extra inkomsten te incasseren zonder aanbodsverruiming (capturing van subsidies), is die uiteindelijk ten onrechte verstrekt.

De prijselasticiteit van het aanbod is in West-Europese landen laag (MacLennan, 2001; Meen, 2002, 2005; Swank, 2000...). In een vrije markt leidt de huurtoeslag dus tot prijsstijgingen en pas op de zeer lange termijn tot een zekere mate van aanbodsverruiming. Een efficiënt instrument om het aanbod te mobiliseren is het dus niet en wel te minder naar de mate dat de vraagoverschotten groter zijn. Een prijsstijging moet bovendien niet alleen uit efficiency-overwegingen negatief beoordeeld worden. De prijsstijging geldt ook voor degenen die geen huurtoeslag ontvangen en dat is doorgaans een grote groep. De benodigde extra arrangementen om prijsstijging tegen te gaan, zoals een huurprijsbeheersing, hebben ook kosten omdat de marktwerking niet verbeterd wordt. Dan zijn directe aanbodsinterventies doelmatiger. Uit empirisch onderzoek blijkt dat verhuurders de huursubsidies gebruiken voor rendementsverhoging (Fack, 2006; Laferrere en Le Blanc, 2004; Susin, 2002; Wood, Watson & Flatea, 2006).

Een tegenredenering is denkbaar. Bij imperfecte marktwerking is er ook ruimte voor andere aanbiederdoelstellingen dan winstmaximalisatie. Aanbieders die zich richten op maximalisatie van kwaliteit binnen de financiële begrenzings die het streven naar bedrijfscontinuïteit met zich brengen, kunnen in een dergelijke marktconstellatie goed overleven. Zij zullen de extra bestedingsimpuls gebruiken om het aanbod te verruimen (woningverbetering, sloop en vervangende nieuwbouw, omgevingsverbetering). Dergelijke aanbieders met (ogenschijnlijk) altruïsti-

sche motieven verhogen dan de efficiency van het subsidieprogramma als de huurtoeslag.

2.3.6 Kwaliteitsdoelstellingen

Uiteindelijk is het de vraag wat de ratio is van kwaliteitsinterventies vanwege de overheid. Het doel van overheidsbeleid is niet (alleen) herverdeling van inkomen op zich. Naast een secundaire herverdeling van inkomen als correctie op de inkomensvorming op de arbeidsmarkt is het zeer wel denkbaar om een herverdeling na te streven in verzorgingsniveaus op verschillende beleidsterreinen. Zo vindt ieder een gelijke toegang tot goed onderwijs belangrijk om de startkansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Goede gezondheidszorg dient voor iedereen toegankelijk te zijn omdat we het niet acceptabel vinden dat de kansen op ziekte en sterfte afhankelijk zijn van de bereikte welvaart. Het zijn beide voorbeelden van een 'herverdeling in kind' die andere verdelingsmaatstaven kent dan die bij de secundaire inkomensherverdeling. Sterker nog, inkomensverschillen in de primaire en de secundaire sfeer worden maatschappelijk meer aanvaardbaar als op essentiële leefgebieden de kansen op een goed voorzieningsniveau niet van die inkomensverschillen afhankelijk zijn. Zo kan men goede huisvesting bepleiten voor alle inkomensgroepen, ook al accepteert men inkomensongelijkheid. Er zijn verschillende 'spheres of justice' (Waltzer, 1983).

De inhoudelijke ondersteuning van dat pleidooi ligt in de positieve externe effecten van goed wonen. Die positieve externe effecten kunnen gebaseerd zijn op de absolute kwaliteit: bij slecht wonen is er gevaar voor gezondheid en veiligheid. Goed wonen biedt huishoudens privacy en een uitvalsbasis voor maatschappelijke participatie (inclusief werk), en biedt kinderen een stabiele basis voor opgroeien en opvoeding. Een woning is van invloed op de toegankelijkheid van voorzieningen, waaronder zorg en onderwijs. De positieve effecten kunnen ook gerelateerd worden aan de relatieve positie op de woonladder. Een woning is een positioneel goed waarmee de maatschappelijke status wordt uitgedrukt. Een relatief slechte woon-situatie kan een zichtbaar teken zijn dat men het niet gemaakt heeft. Het mee laten groeien van huishoudens met een laag inkomen in de gemiddelde kwaliteitsontwikkeling van wonend Nederland kan een middel zijn om achterstelling te beperken en te voorkomen dat groepen met een laag inkomen in de goedkopere en slechtere delen van de voorraad geconcentreerd zijn. Dit zou de maatschappelijke integratie van deze groepen bevorderen. Dergelijke samenhangen zijn echter zeer complex.

Het streven naar goede woningkwaliteit door vraaginterventies rust niet noodzakelijkerwijs op het merit good-argument, omdat het helemaal niet noodzakelijk is de veronderstelling in beleid te hanteren dat lagere inkomensgroepen het belang van goed wonen onderschatten. Het probleem is alleen dat ze minder dan anderen hun voorkeuren kunnen realiseren door de budgetbeperkingen.

2.3.7 Macro en micro

De huurtoeslag heeft, net als uitgavenongebonden subsidies, effecten buiten het woondomein. Zo moeten de kosten van de huurtoeslag uit belastingen worden

betaald. De daardoor hogere marginale belastingtarieven zullen tot een geringer arbeidsaanbod leiden. Dit leidt tot de conclusie dat beperking van de programmakosten een publiek belang is. In de trade off tussen vrijheid in budgetbesteding van de gesubsidieerden en beperking van de programmakosten, scoren de huurtoeslagen als een uitgavengebonden subsidie door de veel grotere selectiviteit vermoedelijk beter. Het effect van een inkomenstoelage is ook dat de noodzaak tot werk afneemt en dat door het marginale tarief ervan – in cumulatie met dat van de belasting- en premiedruk - het gaan werken onaantrekkelijker maakt. Ook hier bestaat vermoedelijk een verschil tussen huurtoeslagen en inkomenstoelagen. Doordat de budgettaire beperkingen bij inkomenstoelagen vanwege de hogere kosten sterker gevoeld worden, zal al snel gezocht worden naar concentratie op de lagere inkomensgroepen; die grotere selectiviteit brengt dan een hoger marginaal tarief met zich dan bij een huurtoeslag die uit de aard der zaak zelf al selectiever is. Bovendien geldt bij huurtoeslagen dat het overig budget niet toeneemt en dat derhalve voor een verbetering van de welvaart van het huishouden op andere fronten dan het wonen een stimulans tot meer verdienen blijft bestaan.

3

De huurtoeslag en het woonbeleid

3.1 Inleiding

De vraag of en zo ja in hoeverre de huurtoeslag als instrument van woonbeleid dan wel inkomensbeleid moet worden beschouwd, is in het vorige hoofdstuk al aan de orde gesteld in de vergelijking tussen ex post en ex ante subsidies. De vormgeving van het instrument als een huuruitgavegebonden subsidie (ex post) versterkt de samenhang met het woonbeleid. Ik veronderstelde dat het doel van de subsidie is om de kwaliteit van de woonsituatie van huishoudens met een laag inkomen te verhogen, door het keuzeareaal te verruimen. De vraag of dit ook het geval is, is een empirische. In dit hoofdstuk bepaal ik mij tot de beleidsanalytische vraag of de huurtoeslag ook als zodanig is bedoeld. Wat zijn de doeleinden van het instrument? Daartoe duik ik eerst kort in de beleidsgeschiedenis, om vervolgens na te gaan of en zo ja in hoeverre de doeleinden zijn gespecificeerd.

3.2 Beleidsontwikkelingen

3.2.1 Een hybride instrument

Wie het debat over de wenselijkheid van een individuele huursubsidie overziet, komt onvermijdelijk tot de conclusie dat het naar de doelstellingen ervan gemeten een hybride instrument is. Het is een instrument tot herverdeling van kansen op de woningmarkt, al of niet ingezet ter ondersteuning van inkomenspolitieke doelstellingen. Maar het is ook een instrument voor liberalisatie van het woonbeleid, door de aanbodssturing te verminderen en de huren meer op marktniveau te brengen. Het merkwaardige is dat de verdelingsretoriek meer gehoord wordt in periodes van beleidsliberalisatie (Lucassen en Priemus, 1977; Van der Schaar 1987).

3.2.2 We zijn geen paupers

Individuele huurbepaling naar inkomen was een techniek die al direct na het van kracht worden van de Woningwet werd toegepast. Dit hing samen met de uitdrukkelijke wens van de wetgever en de administratie om de huren van woningwetwoningen op ofwel kostendekkend niveau ofwel het plaatselijke huurniveau te bren-

gen. De strijd om de huurprijsclausule ging hierover. Om dan toch de krotvervangende nieuwbouw toegankelijk te maken voor de doorgaans zeer arme bewoners werd er een extra huurafslag mogelijk gemaakt, voor zolang het inkomen laag bleef. Een betere woonsituatie zou tot maatschappelijke positieverbetering leiden, zo was de stellige verwachting en dus was de subsidie tijdelijk (Van Gijn, 1907; Pierson, 1911).

Na de Eerste Wereldoorlog kwam het thema van de individuele huurbepaling opnieuw aan de orde. De crisis van 1929 zou even later alle mooie ideeën onder tafel doen belanden. De liberalisatie van de huurwetten leidde tot veel discussie. Zo werd gevreesd voor woekerwinsten in bestaand bezit, terwijl tegelijkertijd de oorlogswoningen door de hoge bouwkosten en rente niet rendabel geëxploiteerd konden worden. Woningspecialisten ter linker zijde zochten de oplossing in verevening van de huren tussen oud en nieuw tot een gemiddelde reproductiehuur van de woningvoorraad. Tegelijk zou bij de laagste inkomensgroepen een inkomensafhankelijke subsidie moeten worden gegeven om hun recht op goed wonen (!) te borgen (Keppler en Wibaut, 1925). Een commissie van de NWR en de VNG onder voorzitterschap van het Amsterdamse SDAP-gemeenteraadslid Van den Bergh kwam in 1926 met een soortgelijke oplossing. Deze commissie bepleitte een herstructurering van de huren van woningwetwoningen op het gematigde reproductieniveau, een huurharmonisatie naar kwaliteit, in combinatie met een afkoop van de dan nog resterende oorlogsbijdragen van het Rijk. Dit was dus een voorstel tot bruterij van exploitatiesubsidies zoals in 1995 plaatsvond. Complement van de voorstellen was een individuele huursubsidie voor degenen die te duur zouden gaan wonen, in het kader van 'het maatschappelijke hulpbetoon' (Commissie van den Bergh, 1926). De aloude liberaal Van Gijn was hier voorstander van, omdat zo dan eindelijk de kosten van goed wonen voor ieder zichtbaar worden. Maar vanuit onverdachte hoek kwam er kritiek. De sociaal-democraat Van Waerden was tegen. Het is onjuist de huren te verlagen als de lonen te laag zijn, zo stelde hij in een fel getoonzet artikel. Zo wordt de loonstrijd ondermijnd (Van Waerden, 1926). Mensen die inkomen uit arbeid hebben dienen niet afhankelijk te worden van de bedeling: we zijn geen paupers!

3.2.3

Tussen hangen en wurgen

Een zelfde samenhang ziet men opnieuw ontstaan in de discussies over het huuren subsidiebeleid na de Wederopbouwperiode. De volkshuisvestingsspecialisten die voor de oorlog hun vak geleerd hadden, zagen het lage huurniveau dat door de huurbeheersing was afgedwongen als een gevaar voor het woonpeil. Ze accepteerden de interventie vanuit de sociaal-economische hoek niet – waar lage huren nodig werden gevonden om de lonen en de inflatie te kunnen beheersen - en zonnen op middelen tot terugkeer naar normale verhoudingen. Toen de ergste woningtekorten gelenigd waren kreeg hun pleidooi wat meer gehoor. De voorstellen bestonden uit: a) huurverhogingen zodat een (meer) kostendekkende exploitatie mogelijk zou zijn, en tegelijk minder afhankelijk van het politieke tij, b) navenante vermindering van de objectsubsidies over de hele linie en handhaving ervan slechts voorzover mobilisatie van het aanbod noodzakelijk bleef, c) ruim baan voor com-

merciële woningbouw die dan ook onder gelijke voorwaarden werkt als de non profit instellingen (gelijke monniken, gelijke kappen, nu: level playing field), d) bevordering van de doorstroming uit de goedkopere woningwetwoningen door kwaliteit bij nieuwbouw en desnoods door een heffing, e) matiging van de woonlastenstijging door een individuele huursubsidie (zie Commissie Alozerij, 1964; Van der Schaar, 1987). De discussie ging daarbij ook over de rol van de sociale verhuur. Degenen die vrije marktwerking voorstonden wilden dat de corporaties werden teruggedrongen in hun vooroorlogse rol van verhuur aan de laagste inkomensgroepen, en dus ook minder nieuwbouw; dan zou de corporatie een laag huurniveau kunnen handhaven omdat bij concentratie op die doelgroepen dat een efficiënte handelswijze is; complement daarvan is een doorstromingsheffing. Daar stonden de aanhangers van een brede functie van de sociale verhuur tegenover (Andriessen, 1957, 1960, 1965; Bogaers 1964): verhuur tegen markthuurniveau, bouw voor het brede midden met sectorneutrale subsidies die met de welvaartsstijging worden afgebroken (bouwen voor de toekomst) en een aanvullende subsidie voor mensen met een laag inkomen. Het waren beide consistente toekomstbeelden. In beide was het woonlasteninstrument een middel om de gewenste transformatie in het beleidstelsel mogelijk te maken (voor weergave van de discussie: zie Van der Schaar, 1987). Uiteindelijk gebeurde geen van beide: men had de bouwkosteninflatie sterk onderschat en liep dus voortdurend achter de feiten aan omdat de gewenste huuraanpassing door het sociaal-economische beleid onmogelijk werd gemaakt. Wel werden het huurbeleid en de objectsubsidieëring beter op elkaar afgestemd, verbreedde de functie van de corporaties, en kwam er een meer marktconforme planning van de nieuwbouw om de doorstroming te bevorderen. Ook werd vanaf 1970 een aanzet gegeven voor subjectsubsidies bij nieuwbouw, woningverbetering of huurverhoging. Die experimentele regeling had dus specifieke doelstellingen.

3.2.4 Van beleidsdebat naar beleidssanering

Het daarop volgende debat in de jaren zeventig en aan het einde van de jaren tachtig stond in eenzelfde spanningsveld. De toenmalige minister Schut stelde een commissie onder leiding van Hartog in, die in 1972 en 1973 adviseerde (Werkgroep Hartog, 1972, 1973) tot een generieke huurverhoging met 20%, een herdefiniëring van de kostprijs waardoor de kostendeckende aanvangshuur lager zou worden, in combinatie met een forse uitbreiding van de individuele huursubsidie. Dat pleidooi sloot aan op de inzichten van topambtenaar Floor, die in zijn proefschrift een vorm van tele-besturing bepleitte door via een definitie van de kostprijs en objectsubsidies bij nieuwbouw het referentieniveau voor de huren in de voorraad te definiëren. De individuele huursubsidie zou het sociale element in het volkshuisvestingsbeleid moeten worden. Op die manier zou, ook bij de woningcorporaties, meer marktwerking en herverdeling kunnen samengaan (Floor, 1971). De pleidooien werden door Udink en Buck in hun Nota Volkshuisvesting overgenomen (Udink en Buck, 1972), maar door de verkiezingsnederlaag van centrum rechts niet in beleid omgezet. De rooms-rode coalitie met Den Uyl aan het hoofd besloot de geforceerde huurverhoging achterwege te laten, de sociale minima fors te verhogen en tegelijk

een ruimhartige regeling voor de huursubsidie in te voeren. Zo ontstond een gemengd beleidsstelsel, waarvan het subsidiepotentieel tot op de bodem werd gebruikt in en na de tweede oliecrisis (Gruijters, e.a., 1974). Na 1979 barstte onder het bewind van staatssecretaris Brokx de objectsubsiëring voor zowel nieuwbouw als stadsvernieuwing en woningverbetering volledig uit zijn voegen. De taak tot sanering van de overheidsfinanciën die daaruit voortvloeide, werd op de inmiddels welbekende wijze vormgegeven: hogere huren, dus minder exploitatie- en bouwsubsidies, meer nadruk op bouw door particulieren (nu in de koopsector), in combinatie met handhaving van de nu tot kerninstrument van volkshuisvestingsbeleid omgedoopte individuele huursubsidie. De basis voor de saneringsoperatie werd in de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (Heerma, 1989) verwoord en door bezuinigingen na de Tussenbalans 1991 in gezwind tempo afgedwongen. De individuele huursubsidie was ook toen een instrument dat de beleidstransitie mogelijk maakte. Want zonder vangnet zou de vrij harde saneringsoperatie met hoge sociale kosten gepaard gegaan. In de periode na Heerma (vanaf 1994) zijn er weliswaar veel veranderingen in het instrument doorgevoerd, maar de positionering ervan veranderde niet.

3.2.5 Conclusie

Het zo ontstane vangnet was als het ware het residu van de beleidssanering uit het verleden. Doordat het omliggende instrumentarium van objectsubsiëring, bouwplanning, woonruimteverdeling en zelfs huurprijsbeheersing veel aan kracht heeft ingeboet, ontstaat wel het beeld dat volkshuisvestingsbeleid slechts verdeelingspolitiek is geworden met nauwe inkomenspolitieke bindingen.

3.3 Ontwikkeling van de regeling

3.3.1 Inleiding

Nu de transitiefunctie van het instrument duidelijk is geworden, kan nader worden verkend wat de inhoudelijke doelstellingen ervan waren. Daartoe zal ik, mij basierend op eerder onderzoek (Van der Schaar en Zandstra, 1994; Van der Schaar, 1994; Van der Schaar, Leidelmeijer en Zandstra, 1997) richten op belangrijke momenten in het bestaan van de regeling, om te zien wat met de instelling of wijziging ervan als gewenst effect werd beoogd. Het gaat dan om de nieuwe regeling in 1975; de wijziging in de aanpassingsmethodiek in 1983/84; de veranderingen die Heerma invoerde en de herijking die onder zijn opvolger Tommel doorgang vond en die nog steeds de basis vormt van de thans vigerende regeling.

3.3.2 Toen was er een nieuwe regeling

In 1975 werd de regeling individuele huursubsidie van kracht. Dit gebeurde, zoals eerder opgemerkt, in dezelfde periode dat het sociale minimum fors werd verhoogd en dat er een netto-netto koppeling tot stand werd gebracht tussen het sociale minimum en het minimum loon, alsmede tussen dat minimum en de AOW. Kenmerkend voor de nieuwe regeling was een normering van de huurquote en niet van de zelf te betalen huur. Bij het minimum gold als norm 10% van het belastbare

inkomen. De huurquote bij modaal liep op tot bijna 16%. Boven modaal was de progressie in de normhuren laag om een cumulatie van marginale tarieven te voorkomen. Tegelijk werden er kwaliteitskortingen ingevoerd die tot een zekere huurgrens inkomensafhankelijk waren. Bij het minimum was deze korting 0%, oplopend tot maximaal 35%. De kwaliteitskorting was zodanig vormgegeven dat een huishouden met een minimum inkomen een sobere woningwetwoning kon betrekken met een netto huurquote van 10%.

Jaarlijks werd de normhuurquote-lijn zodanig verschoven dat bij een reëel gelijk-blijvend subsidiabel inkomen een gelijke normhuurquote gold. Reële inkomensstijging leidt dan tot subsidievermindering in de loop der tijd. Dit gold ook voor het sociale minimum. Toen dat ook in de latere jaren in reële termen verbeterde, steeg de normhuurquote bij minimaal dan ook. Dit vond men destijds een wenselijke zaak. De verwachting was dat de nog komende welvaartsgroei en inkomensegalisatie zou leiden tot een forse vermindering van de aanspraak op de regeling.

IJking van de normhuren

De motivering van de normhuurquote en de kwaliteitskortingen was echter uiterst summier. Het komt er op neer dat in het verkiezingsprogramma uit 1972 een quote van 10% was genoemd die sindsdien een eigen leven is gaan leiden. Dit werd losjesweg gemotiveerd met verwijzing naar de *gemiddelde* huurquote in de Nederlandse woningvoorraad in 1964 en 1967. Waarom zouden de minima meer dan het gemiddelde moeten betalen? De gedachte dat bij modaal een zesde tot een zevende van het inkomen aan wonen betaald moet worden, gaat vermoedelijk terug op de oude stelregel dat een arbeider een dag per week moet werken om zijn woning te kunnen huren. De kwaliteitskortingen werden ingevoerd op aandrang van de oppositiepartijen die vonden dat het profijtbeginsel meer gewicht moest krijgen, vooral bij de wat hogere inkomensgroepen die op de markt toch enige keuzevrijheid hadden. Door die kwaliteitskortingen kon, gegeven het inmiddels beschikbare budget, de progressie in de normhuurquote-lijn boven modaal worden verminderd. De hoogte van de kwaliteitskortingen werd toen ad hoc bepaald; alleen de 10% voor de minima bij ook nieuwe woningen bleef als vast ijkpunt gehandhaafd.

Afbakening sociale zekerheid

Belangrijk was ook de afbakening met de sociale zekerheid. Voorafgaande aan de invoering van de regeling was er enige discussie over de vraag of bijstandsontvangers huursubsidie zouden ontvangen of dat er in de bijstand zelf een vorm van huurtoeslagen zou worden ingevoerd (Floor, 1971; Den Hartog, 1972). Al vrij snel is besloten om ook de bijstandsontvangers huursubsidie te geven en dus in de bijstand uit te gaan van een vast bedrag aan woonlasten (Udink en Buck, 1972). Daarop aansluitend werd in de individuele huursubsidie de fictie gehanteerd dat er geen lagere inkomens zijn dan het sociale minimum; onder die grens werd dus de normhuurquote-lijn niet doorgetrokken maar een vast subsidiebedrag uitgekeerd ook bij een lager inkomen. Een beneden minimaal inkomen werd als een inkomenspolitiek vraagstuk gezien dat niet langs de lijn van de volkshuisvesting opgelost zou moeten worden. De keuze voor verbreding van de werkingssfeer tot ook

het sociale minimum is bepalend geweest voor de afbakening naar het stelsel van sociale zekerheid zoals die ook later is blijven bestaan. De achterliggende argumenten zijn uit de beleidsdocumenten niet goed traceerbaar.

Debat?

Het beginsel van een individuele huursubsidie werd in het parlement nauwelijks ter discussie gesteld. Nagenoeg iedereen was voorstander van de nieuwe regeling. Drees jr., toen fractievoorzitter van DS'70 was een van de weinigen die een principieel betoog hield: het is veel beter om geen specifieke herverdelingsmaatregelen te nemen en de koninklijke weg van een herverdeling in inkomen door belastingen te bewandelen. Dan blijft er ook een horizontale gelijkheid tussen subsidieontvangers en niet-ontvangers. Wellicht door het gebrek aan oppositie zijn de doelstellingen van de regeling niet scherp geformuleerd. Zo bestreed Gruijters in het kamerdebat Drees' stelling dat een inkomensherverdeling de bedoeling was. Doel was door *woonlastenverlaging* een betere *woningkwaliteit* mogelijk te maken voor de lagere inkomensgroepen en hun meer keuzevrijheid te geven. Daarbij werd ook expliciet gewezen op de wenselijkheid om door woningverbetering en stadsvernieuwing de *kwaliteit van de woningvoorraad* te verhogen. De door de individuele huursubsidie uitgelokte kwaliteitsvraag zou in dat kader goed passen. Het veelal opgevoerde motief was het merit good- of onderschattingmotief. Bewoners zouden de baten van extra woningkwaliteit onderschatten en derhalve is er een reden tot interventie in de bestedingsvoorkeuren. Drees had het in het kamerdebat trefend over het gemerritgood van Gruijters' nota.

3.3.3

Naar een nieuwe aanpassingsmethodiek

De economische crisis van na 1978 had een forse inkomensdaling tot gevolg bij degenen die inkomen uit arbeid ontvingen. Gemiddeld was de inkomensdaling bij modaal in 1982 15% ten opzichte van 1978; in dat gemiddelde gaan vanzelfsprekend veel grotere individuele uitslagen verborgen. Aanvankelijk werd het minimumloon op het hoge niveau van de jaren zeventig gehouden om de gevolgen van de inkomensdaling te verzachten, maar daar kwam al snel een einde aan toen de diepte van de crisis zichtbaar werd. De aanpassingsmethodiek van de individuele huursubsidie verkeerde hierdoor in zijn tegendeel. In plaats van een uitstroom uit de regeling door welvaarts groei groeide de instroom sterk. In het regeerakkoord van het kabinet Lubbers I werden daarom maatregelen aangekondigd.

Van normhuurquotes naar normhuren

In 1983 werd daarom de systematiek van bij reëel gelijke inkomens een gelijkblijvende normhuurquote verlaten; een jaar later werd formeel gekozen voor een nieuw systeem van *normhuren*, dat nu nog steeds bestaat. De aanpassing van de normhuren, inclusief de minimum te betalen huur op bijstandsniveau, vond op basis van de trendmatige huurstijgingen plaats, in beginsel ongeacht de inkomensontwikkeling. De netto huurquoten waren resultaat van die aanpassingen, er werd niet meer expliciet op gestuurd. Voor het huurbeleid was immers niet de inkomensontwikkeling maatgevend, maar de bouwkostenontwikkeling, inflatie en

het streven naar beperkingen van de exploitatiesubsidies. De redengeving was dat op die manier huursubsidieontvangers procentueel een even grote woonlastenstijging ondergaan als de niet-subsidieontvangers. Daarnaast werd de progressie van de normhuur boven modaal even groot als daaronder. De subsidie bij de hogere inkomensgroepen daalde zo en de subsidieconcentratie op de beneden modale inkomensgroepen nam toe. De selectiviteit in de regeling groeide. De toenmalige staatssecretaris Brokx stelde dat door de nieuwe aanpassingsmethodiek het volkshuisvestelijke karakter van de regeling versterkt werd (Van der Schaar en Zandstra, 1994). Het overheidsbudget voor het woonbeleid werd immers minder gevoelig voor inkomenspolitieke overwegingen en voor feitelijke ontwikkelingen in de inkomensvorming en -verdeling. Tegelijk kan worden geconstateerd dat met die nieuwe methodiek de inhoudelijke ijkpunten ten aanzien van de woonlasten vlotter werden; absolute ankerpunten waren er sindsdien niet meer.

Belang nieuwe aanpassingsmethodiek

De herziening van de aanpassingsmethodiek lijkt wellicht een regeltechnische aangelegenheid, maar het feitelijke belang ervan is zeer groot gebleken. Uit een simulatie van de effecten van de veranderingen daarin, met als peiljaar 1997, bleek dat een onverkorte toepassing van de normhuurquote-systematiek uit 1995 tot een uitgavenniveau van €2,14 miljard geleid zou hebben, bij een feitelijk uitgavenniveau in dat jaar van €1 miljard lager. Het oude systeem zou dus veel meer bescherming geboden hebben tegen zowel de gevolgen van inkomensdaling als van huurstijging. Zonder die verandering in aanpassingsmethodiek waren de budgettaire voordelen van een hogere huur veel minder groot en de overgang naar een meer kostendekkende huur veel moeilijker geweest. De neerslag van de subsidie naar inkomensgroep veranderde intussen ook. Het normquotesysteem zou geleid hebben tot een huurquote bij minimaal van ongeveer 12%, terwijl dat met de gewijzigde regeling ruim boven de 20% (belastbaar inkomen) lag. De (genormeerde) stijging van de netto huurquoten met het inkomen vanaf dat lage beginpunt van 10% verdween; daar kwam vanaf het veel hogere punt van 20% een met het inkomen dalende netto huurquote voor terug, tot het punt dat er vanwege het hogere inkomen nauwelijks subsidie meer gegeven werd (Van der Schaar e.a., 1997).

3.3.4 Van aanvullend instrument naar kerninstrument van volkshuisvestingsbeleid

Ook na de verandering in de aanpassingsmethodiek is de regeling herhaaldelijk gewijzigd, om de uitgaven beheersbaar te houden. Zo werden bijvoorbeeld de kwade liteitskortingen aangescherpt en werd boven een huurgrens de subsidie volledig afgetopt. In 1992 werd het inkomensbereik van de regeling beperkt tot het grens-inkomen van de doelgroep van beleid die Heerma invoerde. Dit leidde tot de kortere normhuurlijnen zoals in figuur 2-1 weergegeven en tot een abrupte daling van de subsidie als door inkomensstijging het maximum wordt overschreden. De hoofdlijnen van het instrument veranderden echter niet. Het ging steeds om aanpassingen van een instrument zonder systeemwijzigingen.

Belangrijker is een verandering in de beleidscontext van het instrument, een onderwerp dat in paragraaf 2 al aan de orde was. In 1985 werd namelijk een rapport

van de interdepartementale commissie inkomensprijzen gepubliceerd (Interdepartementale commissie inkomensprijzen, 1985), waarin een pleidooi te vinden was om de huursubsidie ingrijpend te veranderen. Het zou een huurgewenningsbijdrage moeten worden met een veel lager marginaal tarief. Al eerder had de minister van Sociale Zaken (De Koning) gepleit voor een betere werking van de arbeidsmarkt door een lagere belasting- en premiedruk (de wig tussen bruto en netto loon) en door een lager marginaal tarief van alle belastingen en inkomensafhankelijke subsidies tezamen. Brokx was destijds al fel tegen een dergelijke maatregel vanwege de sterke stijging van de netto woonlasten bij het sociale minimum; hij relateerde bovendien de relevantie van de hoge marginale tarieven omdat het merendeel van de subsidieontvangers geen uitzicht hebben op positieverbetering (zie ook: Sociaal Cultureel Planbureau, 1985).

Bij het ontwikkelen van nieuw beleid zou Heerma de optie hebben gehad om ook de huursubsidie te herzien. Dit is echter niet gebeurd. Net als Brokx vond hij de huursubsidie *kerninstrument* van volkshuisvestingsbeleid, nodig voor een goede en betaalbare huisvesting van de lagere inkomensgroepen. In de toekomst, zo stelt hij, zal de subsidie veel minder gericht moeten zijn op mobiliseren van het aanbod en veel meer op verdelingsvraagstukken. Dan is een veranderende balans van object- naar subjectsubsidies onvermijdelijk. Daarin volgt hij een advies van de SER over de ontwerpnota die het *verdelingsmotief* expliciet als subsidiemotief noemt en daarmee dus afstand neemt van voorstellen om de individuele huursubsidie af te schaffen of sterk terug te dringen (SER, 1988). Heerma kiest voor een no regret-beleid ten aanzien van dit instrument en tegelijk voor een ingrijpende herstructurering van de overige beleidsonderdelen. Op termijn, zo stelt hij, kan de zorgbreedte van het woonbeleid afnemen als de welvaart groeit. Daar was het concept van doelgroepafbakening ook op gebaseerd: een reële groei van het welvaartsniveau zou zelfs rekenkundig tot een vermindering van de doelgroep leiden. Intussen gold als randvoorwaarde voor de hele heroriëntatie dat de koopkracht op minimumniveau niet zou mogen dalen. Die randvoorwaarde is nadien vrij belangrijk gebleven in de aanpassing van de normhuren op minimumniveau.

Tegelijk werd geprobeerd de beheersbaarheid van de huursubsidie te vergroten. Dit gebeurde door gemeenten een motiveringsplicht op te leggen als de huursubsidie een bepaald bedrag overschreed (de flatteringsgrens van f250,- die de Commissie Priemus in 1988 voorstelde). Maar belangrijker was het streven naar een efficiëntere verdeling van de bestaande woningvoorraad door het hanteren van een passendheidsnorm ten aanzien van de verhouding huur en inkomen bij de toewijzing van woningen en door de doorstroming van de huishoudens met relatief lage woonlasten te bevorderen. Voorstellen voor een huurheffing of een verhuisplicht haalden het overigens niet (Heerma, 1991). De doorstroming werd even later bevorderd door een combinatie van geforceerde huurstijging en door de snelle groei van het eigenwoningbezit. Corporaties kregen de wettelijke taak om de goedkope woningen te bestemmen voor de lagere inkomensgroepen (bij voorrang huisvesten), zonder dat een maximum inkomensgrens voor het sociale woningbezit werd ingevoerd. De bedoeling was dus een grotere samenhang tot stand te brengen

tussen de verdeling van bestaande woningen en de toepassing van het instrument individuele huursubsidie. Dit paste in een beleid gericht op grotere sociale selectiviteit in de inzet van rijksmiddelen en corporatiemiddelen. In de nota wordt nog de gedachte geopperd van een groter gemeentelijk aandeel in de bekostiging van de individuele huursubsidie, net als bij de bijstand in discussie was. In 1993 startte Heerma een omvangrijk onderzoek naar de toekomst van de individuele huursubsidie, waarover in 1994 werd gerapporteerd. In dat onderzoek stonden ook verschillende ordeningsvarianten centraal, om tot een evenwichtiger risicostructuur te komen (Van der Schaar, 1994).

Men kan het ook anders formuleren: hangende de systeemwijziging van het volkshuisvestingsbeleid, die vooral de aanbodssturing betrof, was een ingrijpende herziening van de woonlastensubsidiëring niet gewenst. Heerma heeft dat vraagstuk als het ware over zijn regeerperiode heen getild.

3.3.5 Herijking en nieuwe opzet in 1997

Discussies

De systeemwijziging kwam er ook nadien niet. Toen het tweede kabinet Kok in 1994 aantrad waren er wel forse bezuinigingen in de huursubsidie voorzien en had er een discussie over de ordeningsvarianten kunnen ontstaan, uitmondend in bijvoorbeeld een fiscalisering of een indaling in de sociale zekerheid. Er zijn vermoedelijk verschillende redenen geweest om daar niet aan te beginnen, al zijn deze nergens expliciet verwoord. De eerste is dat het vraagstuk van inkomens-(her)verdeling vrij hoog op de prioriteitenlijst stond, met daarbinnen de bijzondere aandacht voor armoedebestrijding. Melkert (PvdA), minister van sociale zaken tussen 1994 en 1998 maakte er het kernthema van beleid van. Daar komt bij dat binnen de volkshuisvestingssector, in ieder geval in de Tweede Kamer, een andere wind ging waaien, waardoor de nieuwe staatssecretaris Tommel tot aanpassing van beleid gedwongen werd. Toen de objectsubsidies afgekocht en de woningcorporaties verzelfstandigd waren, kwam er in de Tweede Kamer tegenweer. Men vreesde een machtspositie van deze instellingen en, in het verlengde daarvan, een sterke stijging van de woonlasten. Bovendien werd het debat over ruimtelijke segregatie naar inkomen op hogere toon gevoerd: de sterke groei van het eigenwoningbezit op VINEX-locaties zou de uitstroom van de middeninkomensgroepen uit de stad en een toenemende concentratie van de lagere inkomensgroepen in de goedkopere buurten tot gevolg hebben. De bruterings zelf kon niet meer worden tegengehouden. Toen is in de Tweede Kamer de keuze gemaakt voor een sterkere woonlastengarantie door verbetering van de huursubsidie, in combinatie met een huurbeleid dat meer op de inkomensontwikkeling dan op de kostprijsontwikkeling was gericht. Het segregatiedebat zou kort daarna tot een intensivering van de stedelijke vernieuwing leiden. Ook daar was een instrument van de huursubsidie onmisbaar. Deze thema's zijn in de onderlinge samenhang terug te vinden in de beleidsbrief die Tommel eind 1995 aan de Tweede Kamer stuurde (Tommel, 1995a).

Het interdepartementaal beleidsonderzoek 1995

Intussen was er een interdepartementaal beleidsonderzoek individuele huursubsidie gestart, waarvan het rapport in 1995 verscheen (Interdepartementaal Beleidsonderzoek IHS, 1995); de standpuntbepaling van Tommel werd in hetzelfde jaar verstuurd (Tommel, 1995a en b) en na intensief kamerdebat kwam er in het subsidiejaar 1997/98 een nieuwe wettelijke regeling. Deze wijkt overigens slechts in beperkte mate van de voorstellen van de werkgroep af. In het rapport wordt niet ingegaan op het algemenere vraagstuk van gebonden steun of ongebonden inkomensoverdracht. De werkgroep beklemtoont veeleer, mede op basis van de onderzoeksresultaten uit het project IHS in perspectief, dat het instrument als een instrument van volkshuisvestingsbeleid moet worden beschouwd:

De individuele huursubsidie is een volkshuisvestelijke regeling die door middel van een uitgavengebonden subsidiëring woningen van goede kwaliteit voor de doelgroep beschikbaar maakt. Het is geen ongebonden inkomenssteun en is niet gericht op verruiming van de bestedingsmogelijkheden in het algemeen. De wenselijkheid ervan vloeit niet uit het lage inkomen voort, maar uit het gebrek aan aanbod van goede en betaalbare huisvesting (3). De regeling is efficiënt in de uitvoering, leidt ertoe dat de verschillen in woonconsumptieniveau tussen de inkomens binnen de IHS-grenzen gering zijn en maakt een aanpassing van de woningkwaliteit in het bijzonder bij de stedelijke vernieuwing mogelijk. De regeling beperkt ruimtelijke segregatie; opvattingen of deze anti-segregatiedoelstelling relevant is zijn verdeeld (18).

De werkgroep maakt dan een beschikbaarheidsanalyse: uitgaande van een bepaalde scheve verdeling van de woningvoorraad is het voor de doelgroepen van beleid benodigde aanbod in beeld te brengen. Door ordening van het aanbod naar oplopende huren kan bepaald worden tot welke huurgrens het aanbod toegankelijk dient te wezen. De werkgroep komt tot de conclusie dat de voorraad dan tot minimaal f730,- en maximaal f840,- bereikbaar gemaakt dient te worden voor de doelgroep. Vervolgens wordt aan de hand van de NIBUD-normen bepaald wat, gegeven het sociale minimum, de maximaal te dragen woonlast is: f310,- per maand. De conclusie luidt dat bij handhaving van het systeem van de normhuren, de kwaliteitskortingen sterk moeten worden teruggebracht en moeten worden gedifferentieerd naar huishoudengrootte. Daarom wordt het voorstel gedaan om tussen de f310,- en f533,- helemaal geen kwaliteitskorting meer toe te passen en tussen deze grens en de naar huishoudengrootte gedifferentieerde aftoppingsgrens een eigen bijdrage van 20% te vragen. Daarnaast worden voorstellen gedaan om de doelmatigheid te bevorderen (vermogenstoets), de regeling te vereenvoudigen en de beheersbaarheid te verbeteren door gemeenten en woningcorporaties boetes op te leggen bij te ruim gebruik. De werkgroep wijst ingrijpende voorstellen als fiscalisering of decentralisatie in meerderheid af.

Een opmerkelijk rapport...

Het rapport is opmerkelijk. Voor het eerst is er een afstemming van de zelf te betalen huur op bijstandsniveau met de impliciet in de bijstand vervatte woonlastennorm; dit is de eerste (her)ijking sinds het instellen van de regeling. Maar daar worden er geen principiële beschouwingen aan gewijd. Wel worden de kwaliteitskortingen afgestemd op de omvang van de voor de doelgroep benodigde woningen. Met evenveel recht had men kunnen concluderen dat het sociale minimum kennelijk te laag is om volwaardig te kunnen wonen; verhogen van dat minimum zou de clientèle van de regeling aanzienlijk beperkt hebben en dus ook de subsidieafhankelijkheid.

De argumentatie voor de aanpassing is primair volkshuisvestelijk – inhoudelijk: door de afname van de objectsubsidies en de stijging van de huren is een steviger vangnet nodig door verhoging van de subsidies, om voor de huishoudens die tot de doelgroep van beleid horen goed wonen bereikbaar te maken en te houden.

Er zijn nu twee expliciete ijkpunten die voorheen in de regeling niet golden, namelijk de 'NIBUD-norm' ten aanzien van de toelaatbare netto woonlasten bij het sociale minimum en de benodigde omvang van de voorraad die met huursubsidie bereikbaar wordt, op basis waarvan de kwaliteitskortingen zijn genormeerd.

Effecten

De effecten van de subsidieaanpassing waren een matiging van de woonlasten na aftrek van de netto huur. De subsidie steeg met ruim €180 euro per ontvanger, en de totale uitgaven stegen navenant. Het streven de huurstijging te matigen ook langs de lijn van het huurbeleid bleek succesvol, tegelijk had de huursubsidie als effect dat relatief goedkope woningen meer in prijs stegen en woningen met een huur boven de aftoppingsgrens juist minder. De aftoppingsgrens bleek in het huren en voorraadbeleid van de woningcorporaties een belangrijke grens geworden (Regioplan, 2000; Remkes, 2000 a en b).

3.3.6

Ontwikkelingen nadien

De regeling van 1997 is op hoofdlijnen gezien tien jaar later nog steeds van kracht, zij het dat er enkele beperkte aanpassingen zijn doorgevoerd in het kader van de Wet harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen. De belangrijkste is dat de inkomensafhankelijke normen voortaan per 1 januari worden aangepast, en dat het actuele geschatte inkomen en niet het werkelijk verdiende inkomen van 1,5 jaar terug geldt. Bovendien wordt de regeling sinds 2006 door de belastingdienst uitgevoerd, samen met onder meer de zorgtoeslag. Toen is ook de naam veranderd van huursubsidie in huurtoeslag.

De subsidietechniek veranderde niet ingrijpend; de regeling werd bijvoorbeeld niet gefiscaliseerd maar werd als subsidie buiten het belastingstelsel gehouden. Op regeltechnisch niveau was er wel voortdurend discussie over uitvoeringsaspecten (het EOS-traject) en over de aanpassing van de normhuren, de maximaal subsidiebele huur, en de begrenzingen van de kwaliteitskortingen en over het huurprijsbeleid. In de wet is sinds 1997 bepaald dat de normhuren verhoogd kunnen worden

met de verwachte huurstijgingen in de voorraad, dan wel met de aanpassing van het sociale minimum. Dat laatste criterium is bijna altijd toegepast, mede op aandrang van het CDA dat voorafgaande aan de nieuwe regeling een stelsel van huurquoten bepleitte, dat enigszins leek op het oude systeem van voor 1984. Met het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende III uit 2003 werden nieuwe bezuinigingen op de huursubsidie van kracht, die leidden tot een verhoging van de normhuren met een vast bedrag voor alle inkomens; op die manier werd de voet van de subsidiëring opgetrokken. Bovendien werd een extra bezuiniging van €250 mln. op jaarbasis op het budget van VROM aangekondigd, die naar later bleek ten laste van het huursubsidiebudget gebracht zou moeten worden. Door een heffing op de verhuurders, in het bijzonder de sociale verhuurders, zou deze bezuiniging gefinancierd kunnen worden (de Wet Betaalbaarheidheffing), waartegenover een grotere vrijheid in de huuraanpassingen zou staan. Het dossier over de huurliberalisatie is echter met het nieuwe kabinet Balkenende-Bos in de bureaulade verdwenen, de Wet Betaalbaarheidheffing is niet van kracht geworden.

Het debat over de positionering van de huursubsidie is daarmee niet verdwenen. Zo werd in de Woonverkenningen uit 1998 (VROM-DGW, 1998), in de discussienotitie 'de Agenda' (VROM-DGW-1999), in de grote beleidsnota van Staatssecretaris Remkes uit 2000 'Mensen, wensen, wonen' (Remkes, 2000 b) de gedachte geopperd van een vouchersysteem met ex ante genormeerde huren, voorstellen die in de meest recente Visie op de woningmarkt van minister Dekker (Dekker, 2006) zijn herhaald. De SEV is nu met experimenten op dit gebied doende. Maar tot op heden is de voucher niet ingevoerd, mede omdat de inkomensgevolgen zeer groot zijn en de voucher door de verminderde selectiviteit veel geld kost (Bureau ABF, 2003).

3.4 Conclusies

3.4.1 Positionering instrument

Welke conclusies kunnen op basis van de beleidsdocumenten die ten grondslag liggen aan de introductie en de aanpassing van het instrument individuele huursubsidie (nu huurtoeslag) getrokken worden over de positionering ervan als volkshuisvestelijk of inkomenspolitiek instrument?

1. De huurtoeslag wordt in alle beleidsdocumenten gezien als een instrument van volkshuisvestingsbeleid en niet als een inkomenspolitiek instrument vanwege het uitgavegebonden karakter ervan.
2. De introductie in 1975 vond plaats toen herverdeling van inkomen en het inhalen van achterstanden kerndoelstellingen van beleid waren (Den Uyl); niet ontkend kan worden dat de huursubsidie toen in dat herverdelingskader belangrijk was. Dat gold ook voor de uitbreiding van de huursubsidie twintig jaar later toen zij, weliswaar niet formeel, een instrument in het kader van het armoedebelief werd.
3. De afbakening met de sociale zekerheid vond in formele zin plaats door de beslissing de huursubsidie ook te laten gelden voor degenen die leven op het sociale minimum, en intussen in dat sociale minimum rekening te houden met

een minimaal benodigd woonlastenniveau. De normhuurquote-systematiek zou ertoe leiden dat bij inkomensstijging en verhoging van de uitkeringen in de sociale zekerheid – waar men toen kennelijk met zekerheid van uitging - de huursubsidie zou dalen. In een beleidsperspectief van groei zijn de subsidies tijdelijk.

4. Dit beleidsperspectief van groei bleek een misvatting; de feitelijke ontwikkelingen hebben van de huurtoeslag een instrument gemaakt dat juist zeer vatbaar bleek voor inkomensontwikkelingen en ontwikkelingen in de sociale zekerheid.
5. De veranderingen in de huurtoeslag zijn nadien gepresenteerd als veranderingen die het volkshuisvestelijke karakter ervan versterken. Dit geldt in het bijzonder voor de nieuwe aanpassingsmethodiek in 1984 (Brokx), de beperking van het inkomensbereik tot de doelgroepen en de sterkere samenhang met een efficiëntere verdeling van de woningvoorraad (Heerma), en de herijking van de kwaliteitskortingen naar de voor de doelgroep noodzakelijke en beschikbare voorraad huurwoningen (Tommel).
6. De veranderde beleidsomgeving die door het nagenoeg verdwijnen van een aanbodssturing (Heerma) ontstond, heeft ertoe geleid dat de huurtoeslag voor het bereiken van de doelstelling ‘een goede woning voor iedereen bereikbaar’ alleen maar belangrijker werd. Het werd een kerninstrument van volkshuisvestingsbeleid.
7. Toen de regeling er eenmaal was, zijn er binnen het woonbeleid vrijwel geen principiële discussies gevoerd over de afbakening van de regeling met de inkomenspolitiek of sociale zekerheid. De discussies gingen over eerste-orde veranderingen in de regeltechniek, die cumulatief wel grote invloed hebben op de werking van de regeling.

3.4.2 De doeleinden van de regeling

Wat zijn blijkens de beleidsgeschiedenis en de beleidsdocumenten de doelstellingen, c.q. de boogde functies van het instrument?

- a) De huursubsidie is destijds bedoeld als een middel tot systeemverandering, namelijk om de volkshuisvesting van sterk gereguleerd en aanbodgesubsidieerd stelsel te veranderen in een sociale markteconomie met een concentratie van steun op hen die dat werkelijk nodig hebben. De huurtoeslag maakt grotere vrijheidsgraden in aanbodsturing mogelijk, en brengt een scheiding tot stand tussen bedrijfsmatig verantwoorde woningexploitatie en sociaal woonbeleid.
- b) De huursubsidie heeft een vangnet- en verzekeringsfunctie, doordat 1) het voorkomt dat goed wonen leidt tot een lager netto inkomen dan het sociale minimum na aftrek van de in dat minimum vervatte normwoonlast (NIBUD-norm) en 2) het voorkomt dat door een plotselinge daling van het belastbaar inkomen de huidige woonsituatie onbetaalbaar wordt;

- c) De huursubsidie heeft door matiging van de woonlasten tot doel 1) de kwaliteit van de woonsituatie bij de lagere inkomensgroepen te verbeteren en 2) de keuzemogelijkheden op de markt te versterken en daarmee bij te dragen aan een rechtvaardige woonruimteverdeling. De beoogde effecten zijn ook 3) betaalbaarheid en bereikbaarheid van kwaliteitsverbetering in met name de goedkopere delen van de markt (stedelijke vernieuwing), 4) bereikbaarheid van nieuwbouw binnen- en buitenstedelijk (VINEX, groeikernen), 5) verlagen concentratie van de lagere inkomensgroepen in de goedkope delen van de huurwoningvoorraad en bevorderen menging in middelduur geprijsde marktdelen (beperken segregatie).
- d) De huursubsidie heeft een beschermingsfunctie om de gevolgen voor een imperfect werkende woningmarkt (inclusief gebrekkige doorstroming) voor de lagere inkomensgroepen te verzachten.

Opvallend is dat een belangrijke functie niet wordt benoemd: dat de slaagkansen van (urgent) woningzoekenden toenemen en het verdelingsvraagstuk bij de woningdistributie wordt verlicht. De huursubsidie heeft ook niet benoemde aanbodseffecten.

3.4.3 Zijn deze doelstellingen geoperationaliseerd?

Dat woonlastenverlagende subsidies tot woonlastenverlagingen leiden, zoals bij de evaluatie van de nieuwe Huursubsidiewet werd gesteld (Remkes, 2000a) ligt voor de hand. Dit is niet meer dan een cirkelredenering. Woonlastenverlaging is vanuit het woonbeleid bezien geen doel op zich. Voor het meten van succes (in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid) zou het nodig zijn om succescriteria verder uit te werken, zodat een doelgerichte aanpassing ervan mogelijk wordt. Hier ligt het grootste probleem. De algemene doeleinden zijn niet uitgewerkt in meetpunten, noch in een stelsel van monitoring (Algemene Rekenkamer, 2000; Van der Schaar, 1994). Nergens is een gewenst kwaliteitsniveau dat met de subsidie bereikt moet worden aangegeven. Evenmin is aangegeven in welke mate de keuzevrijheid van de lagere inkomensgroepen moet worden vergroot, c.q. de slaagkansen moeten worden verbeterd.

De conclusie moet zijn dat de operationalisatie van de gewenste woningmarkteffecten te wensen overlaat.

4

Gebruik en effecten van de huurtoeslag

4.1 Inleiding

In de bijlage bij dit essay is een vrij uitvoerig overzicht gegeven van de op het WOON 2006 gebaseerde analyse van het gebruik van de regeling. Allereerst is nagegaan wat het gebruikersprofiel van de subsidieontvangers is. Vervolgens wat de woningkenmerken zijn. Bij beide is onderscheid gemaakt naar het al of niet ontvangen van een subsidie en, binnen de groep subsidieontvangers, naar de hoogte van de subsidie (onderverdeeld in quintielgroepen). Daarbij is speciale aandacht besteed aan de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen waar de bewoners een huurtoeslag ontvangen. Tenslotte is geprobeerd het subsidiegebruik en de subsidie-intensiteit te verklaren aan de hand van zowel de gebruikerskenmerken als de woning- en woningmarktkenmerken. De conclusies worden, onder verwijzing naar de bijlage, in het onderstaande verwoord.

4.2 Huur en huurtoeslag naar inkomensgroep

De huurtoeslag is uit de aard der zaak op de lagere inkomensgroepen geconcentreerd. De toeslag blijkt een nagenoeg vlak verband tussen netto huur en inkomen tot gevolg te hebben; buiten het bereik van de regeling is er sprake van een licht stijgend verband. De netto huurquote is daardoor bij de lagere inkomensgroepen sterk verlaagd en deze vertoont met het inkomen een licht dalend verloop.

4.3 Gebruik naar sociale groepen

Gerekend over alle huurders ontvangt ongeveer een derde een toeslag, maar dit percentage is twee keer zo hoog binnen de aandachtsgroep van beleid.

Binnen de aandachtsgroep van beleid is het aandeel toeslagontvangers altijd hoog. Het aandeel huurtoeslagontvangers is zeer hoog bij huishoudens met een inkomen op of onder het minimumloon, (70%) bij uitkeringsgerechtigden en dan in het bijzonder bij bijstandstrekkers (80%) en bij eenoudergezinnen. De groep met een inkomen op of onder het minimumloon vormt bijna 60% van alle toeslagontvangers. Ongeveer 80% van de toeslagontvangers heeft inkomen uit een uitkering of pensioen; het aantal huishoudens met inkomen uit arbeid is laag (12%), al is de omvang van deze groep niet verwaarloosbaar (ca. 200.000). Het verbruik vertoont een negatief verband met het opleidingsniveau. De spreiding naar leeftijd (vanaf 34 jaar) is echter groot.

Dit patroon veranderde in de loop der tijd nauwelijks. Opvallend is dat de inkomens onder minimaal uitkeringsgerechtigden vaak een hoge toeslag ontvangen, terwijl degenen die inkomen uit werk hebben – als zij al een toeslag krijgen – relatief vaak een laag bedrag ontvangen.

In sociaal opzicht is het gebruik van de toeslag dus uitgesproken selectief.

4.4 Gebruik naar woningkenmerken en marktkenmerken

De hoogte van de toeslag wordt naast het huishoudinkomen per definitie door de hoogte van de huur bepaald. Het aandeel toeslagontvangers als percentage van alle huurders is het grootst in de huurklassen tussen de minimumgrens van de subsidiabele huur en de liberalisatiegrens. Gerekend over alleen de doelgroep van beleid is opvallend dat er relatief veel toeslagontvangers in het huurtraject tussen de kortingsgrenzen en de liberalisatiegrens zijn. In de duurdere huurklassen wordt ook relatief vaak een hoge subsidie verstrekt. Kennelijk worden degenen die een betrekkelijk laag inkomen hebben in staat gesteld om woningen met relatief hoge huren te bewonen. Vooral in de sociale verhuur zijn hier de percentages hoog, aanzienlijk hoger dan in de particuliere verhuur. De spreiding over bouwperiode, aantal kamers en woonoppervlakte en WOZ-waarde is groot. De subsidie is wel vaker hoog bij woningen van recentere datum, bij meer kamers, bij grotere woningen en bij woningen met een hogere WOZ-waarde.

Deze patronen doen zich overal voor, bijna onafhankelijk van de druk op de woningmarkt, van de verstedelijkingsgraad en van het aandeel van de huursector in de woningvoorraad.

De huurtoeslag leidt dus inderdaad door verlaging van de netto prijs tot een groot zoekareaal. Naar woning- en marktkenmerken gemeten is de subsidie dus juist niet selectief.

Het blijkt bij nadere analyse dat de huurtoeslag als het ware de kwade risico's uit de markt neemt: het subsidiebedrag neemt toe met een slechtere prijs-kwaliteitsverhouding. De WOZ-waarde van een woning vertoont met de woningkwaliteit een redelijk sterk verband, maar de feitelijke huur niet. Het verband tussen de WOZ-waarde en de huur is zwak. Als men een onderscheid maakt tussen ontvangers en niet-ontvangers, dan blijkt de spreiding in de huur-WOZ-waarde in beide groepen zeer groot, zij het bij de niet-ontvangers groter. De hoogte van de toeslag – in quintielgroepen uitgedrukt – vertoont een duidelijk verband met de hoogte van de huur (neemt dus met de huur toe) en een zwak verband met de WOZ-waarde of puntenaantal (zie ook Donninger e.a., 1994; Conijn, 2004).

4.5 Determinanten gebruik

Uit een logistisch regressiemodel bij alle huurders blijkt de variabele die het meest het toeslaggebruik verklaart het inkomen van het huishouden te zijn. Hoe hoger het inkomen, hoe minder subsidie; dit is een te verwachten uitkomst. De verklaarde variantie neemt maar weinig toe als andere persoons- en woningkenmerken worden toegevoegd.

De hoogte van de toeslag blijkt vooral met de huur samen te hangen; huishoudenkenmerken, overige woningkenmerken en woningmarktkenmerken voegen wel aan de verklaarde variantie toe, maar verrassend weinig. Dit komt overeen met de resultaten van eerdere analyses van Boelhouwer & Groen (1989).

Deze verklarende analyse ondersteunt de beschrijvende analyse: het instrument werkt naar sociale kenmerken, in het bijzonder het inkomen, selectief en wat de hoogte van de subsidie betreft ook naar huur. Overige kenmerken zijn in beperkte mate van invloed op het al of niet ontvangen van de toeslag en op de hoogte ervan. Dat een hogere huur met hogere subsidie gepaard gaat, strookt geheel met de analyse van de samenhang tussen huurtoeslaggebruik en de huur c.q. de WOZ-waarde.

Tenslotte is nader geanalyseerd wat de zelfstandige invloed is van de huurtoeslag op de kwaliteit van de woning (gemeten aan de hand van de WOZ-waarde). Het blijkt dat de variantie in de kwaliteit (WOZ-waarde) maar in zeer beperkte mate verklaard wordt door het al of niet gebruik van de huurtoeslag en – in geval van gebruik - de hoogte van de toeslag. Bij multiple regressieanalyse blijkt dat bij niet-ontvangers de WOZ-waarde wat hoger is dan bij toeslagontvangers. De hoogte van de huurtoeslag vertoont een zwak verband met de kwaliteitsconsumptie: binnen de groep huurtoeslagontvangers neemt de kwaliteit – die gemiddeld dus lager ligt dan bij de niet-ontvangers - wat met de hoogte van de toeslag toe.

4.6 Totaalbeeld

In de statistische analyse is de in- en uitstroom van de toeslagontvangers niet onderzocht. Evenmin zijn de dynamische effecten van het verstrekken van een huurtoeslag op zowel de kwaliteitskeuzen van huishoudens, als het toewijzings- en huurgedrag van verhuurders gemeten. Een dergelijk gecompliceerd onderzoek valt ver buiten het kader van dit essay. Maar het huidige gebruik is mede resultante van een regeling die al zeer lang werkt. De neerslag van de subsidie geeft dus wel een indicatie van de dynamiek.

De conclusies zijn dan eenvoudig. De subsidie geeft huishoudens met een laag inkomen de mogelijkheid om duurder te wonen. Een groot deel van de woningvoorraad wordt door de subsidie voor de doelgroepen van beleid toegankelijk. De spreiding naar woningkenmerken is dan ook groot. De marktdruk en de verstedelijkingsgraad hebben op het gebruik weinig invloed. Die grotere spreiding leidt tot een hogere kwaliteitsconsumptie. Alle overige factoren constant gehouden zijn de kwaliteitsverschillen tussen ontvangers en niet-ontvangers klein. Tegelijk moet worden geconstateerd dat de toeslag veel geld kost doordat deze hoog is bij duurdere maar niet zonder meer betere woningen. Voor de huurder betekent dat een mitigering van het marktrisico; voor de verhuurder een verruiming van de mogelijkheden bij de woningtoewijzing c.q. van de mogelijkheden een dure woning te slijten.

Het is bepaald de moeite waard nadere analyses te maken van de vraag of en zo ja in welke mate de huurtoeslag tot een afwenteling van het verhuurdersrisico op het overheidsbudget leidt.

5

De huurtoeslag en de inkomenspolitiek

5.1 Gescheiden werelden?

Wie de betekenis van de huurtoeslag voor de inkomenspolitieke onderdelen van het rijksbeleid wil onderzoeken belandt in een baaierd aan beleidsdocumenten zonder veel structuur. In de sociale nota's, armoedenota's en begrotingen van sociale zaken is er slechts incidenteel aandacht voor de huurtoeslag en dan nog voornamelijk de jaarlijkse tabelaanpassingen in relatie tot koopkrachtontwikkeling of het marginaal tarief en de armoedeval. De raakvlakken tussen de beleidsterreinen zijn kennelijk puur op het instrumentele niveau gelegen. Het merkwaardige is dat de meetpunten in de begroting van VROM, zoals de ontwikkeling van het netto inkomen na aftrek van de huurtoeslag en de hoogte van het marginale tarief bij uitstek 'sociale zaken' meetpunten zijn, terwijl de volkshuisvestelijke niet zijn ontwikkeld; in de begrotingen van Sociale Zaken wordt die NINKI-benadering zelfs niet genoemd. Opvallend is tegelijk het gegeven dat de ingrijpende herziening van de sociale zekerheid op de vormgeving en beleidsmatige betekenis van de huurtoeslag nauwelijks enige invloed heeft gehad. De omslag van een verzorgingsstelsel met brede wettelijke aanspraken naar een op participatie gericht en activerend vangnetgericht stelsel – de erfenis van Balkenende III – had (tot op heden) geen ingrijpende gevolgen voor de huurtoeslag, buiten een lichte verhoging van de normhuuren. Het belang van de huurtoeslag voor koopkrachtreparatie en inkomensondersteuning op de bodem van het loongebouw is na Melkert verminderd omdat de sociale zekerheid minder een garantieformule is geworden; tegelijk is de keuze gemaakt voor belastingkortingen in het nieuwe boxenstelsel als generiek instrument in plaats van specifieke koopkrachtreparaties. De Wet harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen leidde tot harmonisatie van definities en administratieve procedures, niet tot een herijking van de inkomensafhankelijke regelingen zelf. Wellicht speelt hier een traagheid in de aanpassing van regelingen met een zo grote massaliteit een rol: elke verandering brengt grote uitvoeringsrisico's met zich, zoals steeds maar weer blijkt. Wellicht is er ook sprake van effectieve sectorale verdedigingslinies tegen een coördinatiestreven vanuit Sociale Zaken om tot een breder afgestemd inkomensbeleid te komen. Het gebied tussen de 'micro'-

aanpassingen op instrumenteel niveau en de ‘macro’-overwegingen over herverdelingsbeleid is hoe dan ook een beperkt betreden terrein. Een quick scan van de beleidsdocumenten sinds 2000 leverde een beperkt aantal analyses op van beleidsmatige samenhangen, vooral opgesteld in de nadagen van het kabinet Kok in de vorm van beleidsverkenningen. Voor wat bredere beschouwingen moet men te rade gaan bij de interdepartementale commissies over de toekomst van de inkomensafhankelijke regelingen. In die rapporten wordt steeds gepleit voor een minder grote nadruk op inkomensafhankelijke regelingen die de toegankelijkheid tot bepaalde voorzieningen veilig moeten stellen, en voor een grotere nadruk op een herverdeling in de secundaire sfeer. Zoals uit de beperkte invloed van de aanbevelingen van dergelijke commissies blijkt, geven dergelijke macro-overwegingen weinig houvast in de politiek-bestuurlijke besluitvorming over de wijze waarop een vangnet of een verzekeringsfunctie vorm krijgt en over de plaats van een huurtoeslag daarin.

5.2 Sferen van (her)verdeling

De huurtoeslag is als uitgavegebonden subsidie een van de vele varianten op regelingen die tot doel hebben het voorzieningengebruik voor de lagere inkomensgroepen te stimuleren. Het is een instrument van tertiaire inkomensverdeling, om in de terminologie van het Sociaal Cultureel Planbureau te blijven. Daarnaast is er de primaire verdeling van inkomen uit arbeid en uit vermogen, en de secundaire inkomensverdeling die door belasting- en premieheffing de primaire corrigeert. De daaruit voortvloeiende geldstromen hebben, naast de publieke bekostiging van individuele goederen en diensten (de quasi collectieve sector: wonen, onderwijs, zorg, verkeer etc.), en naast de bekostiging van collectieve goederen (land- en kustverdediging, veiligheid en rechtspraak, ruimtelijke ordening etc.), een inkomensherverdeling tot doel, alsmede een inkomensondersteuning in de vorm van een garantie dat het sociale minimum niet wordt onderschreden (sociale voorziening: Bijstand en AOW) en van een verzekering tegen risico's van inkomensterugval (sociale verzekeringen: Ziektewet, Werkloosheidswet, Arbeidsongeschiktheidsverzekering).

Men kan dus de samenhang tussen de huurtoeslag en de inkomenspolitiek in brede zin op verschillende niveaus aan de orde stellen:

1. samenhang met de werking van de arbeidsmarkt en de inkomensvorming;
2. samenhang met het streven naar inkomensherverdeling (balans secundaire en tertiaire herverdeling);
3. samenhang met de sociale zekerheid.

Bij het analyseren van deze samenhangen moge op voorhand duidelijk zijn dat het niet alleen gaat om empirische of regeltechnische verbanden.

5.3 Samenhang arbeidsmarktbeleid

In hoeverre is de inkomensafhankelijke huurtoeslag van invloed op de inkomensvorming en het functioneren van de arbeidsmarkt? Wat zijn de kosten en baten

van dit instrument, ook in het licht van de doelstelling van sociaal beleid om de arbeidsparticipatie te bevorderen en de uitkeringsafhankelijkheid te verkleinen? In de literatuur wordt vooral ingegaan op het vraagstuk van de armoedeval en het marginaal tarief.

5.3.1 Aan de kostenzijde: de armoedeval

Over de armoedeval

De huursubsidie kent door de inkomensafhankelijkheid een marginaal tarief, dat bepaalt welk aandeel van de inkomensstijging wordt gebruikt om de subsidie te reduceren. Dit marginale tarief maakt het, zo is de redering, minder aantrekkelijk om meer te verdienen. Rationeel calculerende subsidieontvangers zullen al snel van (meer) arbeidsparticipatie afzien omdat ze er netto niet of onvoldoende op vooruitgaan. Zo ontstaat een armoedeval.

Het marginale tarief is tegelijk het complement van het streven lagere inkomensgroepen budgetefficiënt te beschermen. Hoe hoger het tarief, hoe meer de subsidie op de lagere inkomensgroepen wordt geconcentreerd; des te meer ook wordt bij inkomensdaling het effect van die inkomensdaling op de woonuitgaven teruggedrongen.

Verskillende rapporten besteedden aan dit vraagstuk aandacht, niet in het minst in het kader van de beleidsverkenningen die aan het einde van het kabinet Kok werden opgesteld (Interdepartementale Commissie Inkomensprijzen, 1985; Werkgroep Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen, 1997, 2000; Vermeend, 2000; Ministerie van Sociale Zaken, 2001; Ministerie van Financiën en Sociale Zaken, 2001).

Het marginale tarief van de huurtoeslag

Het marginale tarief van de huursubsidie bedraagt over het inkomensbereik van de regeling ongeveer 40% (bij alleenstaanden, in het bijzonder boven de 65 jaar is het hoger), maar is in de praktijk sterk afhankelijk van kleine veranderingen in inkomen door het zaagtandeffect van de inkomensklassen. Soms is het tarief veel hoger, soms afwezig. Invoering van een formule zonder inkomensklassen als in de huidige subsidietabellen leidt tot het verdwijnen van de uitslagen in het marginale tarief. (TK 2005-06, 29.764-5). De hoogte van het marginale tarief van de huurtoeslag is steeds een belangrijk aandachtspunt geweest. Zoals eerder bleek, is bij de introductie van de individuele huursubsidie in 1975 besloten om dat tarief boven het modale inkomen te verlagen. Dit had een langer inkomenstraject van de regeling tot gevolg maar de budgettaire effecten daarvan werden door de invoering van kwaliteitskortingen weer ongedaan gemaakt. In 1983 verdween de knik in de tabel, waardoor er op de huursubsidie fors bezuinigd kon worden maar tegelijkertijd over een groter inkomensbereik dat hogere marginaal tarief gold. Dit is zo gebleven en in de loop der tijd zelfs versterkt, om de subsidieconcentratie op de doelgroep te vergroten. De huurtoeslag werd daardoor efficiënter, maar de beleidskosten op het terrein van sociaal beleid namen wellicht toe.

Dimensies van armoedevalbeleid

In het beleid van Sociale Zaken is dit probleem niet verminderd door de subsidieconcentratie te verminderen. Voorstellen om de voet van de huursubsidie op te trekken om daardoor de kring van gegadigden te verkleinen haalden het niet; die voor substantiële verhoging van de normhuren evenmin. Er is bewust gekozen voor handhaving van de huurtoeslag als beschermingsformule. Onder Melkert werd in het kader van het armoedebelief in 1997 de huursubsidie juist geïntensiveerd en werd het instrument ook gebruikt als middel tot koopkrachtreparatie en specifieke inkomensondersteuning (kindertoelagen). Hij bewandelde de koninklijke weg van het generieke inkomensbeleid niet (Melkert, 1995, 1997). De reden was vermoedelijk dat de kosten daarvan te hoog waren omdat niet alleen huursubsidieontvangers maar alle lagere inkomensgroepen dan extra krijgen. Later is besloten – het Strategisch Akkoord 2002 en het Hoofdlijnenakkoord 2003 van de kabinetten Balkenende II en III - om deze lijn los te laten en langs fiscale weg (arbeidstoelag) en door de gedragsdwang in het kader van de sociale zekerheid te versterken het activerende arbeidsmarktbeleid vorm te geven (Pommer, 2003). Die gedragsdwang bestond niet alleen uit sollicitatieplichten bij werkloosheid, maar ook verplichte deelname aan arbeidsintegratietrajecten en niet in het minst een substantiële verkorting van de uitkeringsduur. Intussen werd in 2006 de inkomensafhankelijke zorgtoelag ingevoerd binnen het stelsel van zorgverzekering: door de scheiding van de verzekeringstaak en de sociale ondersteuning werd marktwerking in de zorg mogelijk. De invoering van de zorgtoelag heeft het probleem van cumulatie van marginale tarieven niet kleiner gemaakt.

Geen algemeen maar situationeel probleem

In latere nota's van Sociale Zaken wordt het vraagstuk van de armoedeval in verschillende casusposities ontleed (De Geus, 2005; Taner en Hendriks, 2007). Daar wordt onderscheid gemaakt tussen de *werkloosheidsval* die ontstaat als er te weinig stimulans is om vanuit een uitkeringssituatie de arbeidsmarkt te betreden, de *herintredersval* die geldt voor niet werkende partners, de *deeltijdval* die van kracht is bij in deeltijd werkende partners en de *doorstroomval* die het streven naar loonverbetering ontmoedigt door de hoge marginale tarieven bij de groep tot 1,5 maal modaal.

De werkloosheidsval is door de arbeidskortingen sterk verminderd; inkomensafhankelijke regelingen blijken hier niet zo'n groot effect te hebben omdat deze over een langer traject lopen dan de overgang van het sociale minimum naar het minimum inkomen. Het probleem zou bovendien oplosbaar zijn als er een vertraging wordt ingebouwd in de vermindering van de inkomensafhankelijke subsidie bij inkomensstijging of als premies bij werkaanvaarding worden verstrekt. De marginale tarieven in de huurtoelag mogen dan bij alleenstaanden hoog zijn, maar de bijstand is voor alleenstaanden juist laag en bijgevolg is het voordeel om te gaan werken tegen een minimumloon hoog. De herintredersval en de deeltijdval kunnen samenhangen met inkomensafhankelijke regelingen, maar bij één werkende partner is dat effect doorgaans al gering. Belangrijker is een goede kinderopvang. Bij de

doorstroomval geldt het probleem van het marginale tarief van de inkomensafhankelijke regelingen, in het bijzonder de huurtoeslag in relatief geringe mate.

Het zijn interessante beschouwingen die aannemelijk maken dat een generieke benadering van de armoedeval in veel gevallen tot beleidsmaatregelen leiden die minder effectief zijn dan specifieke maatregelen.

Kritiek op de armoedevalbenadering

Naast nuanceren is ook een meer algemene kritiek op de armoedevalbenadering mogelijk. De afweging tussen vrije tijd en werk – die door uitkeringen negatief zou worden beïnvloed – is niet alleen een afweging van financieel voordeel op korte termijn, maar ook een in het licht van het carrièreperspectief van mensen: door te werken ontstaat er ook kans op meer inkomen later, terwijl het onverkort voortbestaan van uitkeringen niet zeker is. Dan valt de afweging al snel uit in het voordeel van werk. Het probleem is niet zozeer de subsidievermindering – die ervaart men meestal als rechtvaardig – maar het gebrek aan startkwalificaties op de arbeidsmarkt waardoor er onvoldoende intredemogelijkheden zijn. Het blijkt ook dat andere dan financiële motieven een belangrijke rol spelen om te gaan werken, zoals meer zelfwaardering, minder eenzaamheid en het gevoel een zinvolle bijdrage te leveren. Mensen zijn uiteindelijk sociale wezens die meer kunnen dan alleen economisch calculeren. De verklaringskracht van op de neoklassieke economie gebaseerde gedragshypothesen is dan niet zo groot.

Empirisch onderzoek

Onderzoek naar de gedragseffecten van financiële disincentives bevestigen de voorgaande overwegingen. Analyses van Trimp, Pommer en Ooms (Sociaal Cultureel Planbureau) op basis van het inkomenpanelonderzoek lieten aanvankelijk zien dat de kans om te gaan werken vanuit bijstand veel lager is met een huursubsidie dan zonder (Trimp e.a., 2001). Roes stelt echter dat de financiële prikkels niet zo belangrijk zijn: veel mensen zeggen te zullen gaan werken, ook als er geen financieel voordeel ontstaat (Roes, 2003). De kenmerken van het werk zijn veel belangrijker (arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden en carrièreperspectief). Uit een latere analyse van Gameren, Pommer en Trimp op basis van het inkomenpanelonderzoek 2003 en een na-enquête in 2005 blijkt dat het effect van een individuele huursubsidie op het zoekgedrag en arbeidsparticipatie bij een multivariate analyse geheel wegvalt. De achtergrondvariabelen als opleiding en gezondheid en sexe zijn wel belangrijk (Gameren, e.a., 2005). Soortgelijke analyses van de ‘workdisincentives’ van een huursubsidie in andere landen leiden tot eenzelfde gevolgtrekking (Ford & Kempson, 1996; Hulse & Randolph, 2005; Nordvik & Ahren, 2005; Shroder, 2002; Whelan, 2004).

5.3.2 Aan de batenzijde: positieve externe effecten

In de Nederlandse literatuur over de kosten en baten van de huursubsidie worden de baten zelden in beeld gebracht. Het is een moeilijk beheersbare uitgave die ten laste komt van de begroting van VROM, die verdedigd kan worden door op de directe effecten van de woonlastenverlaging te wijzen. Maar het effect op de kwali-

teitsconsumptie wordt niet in beeld gebracht in de beleidsinformatie over de huursubsidie en dus ook niet in de beoordeling of de regeling doeltreffend en doelmatig is. Juist in de effecten van een goede woningkwaliteit zouden ook de baten gevonden kunnen worden op andere beleidsterreinen. En deze effecten zijn voorzover bekend nog nooit in Nederland onderzocht. Goede kwaliteit is inmiddels zo vanzelfsprekend geworden dat die baten wellicht niet meer zichtbaar zijn. In Amerikaanse literatuur over de effecten van een vouchersysteem wordt juist het effect van de subsidie op een groot aantal variabelen buiten de woonkwaliteit onderzocht. De veronderstellingen zijn onder meer de volgende:

- een goede woning heeft positieve effecten op gezondheid en welbevinden en op de stabiliteit van huishoudens; dit heeft een positieve invloed op arbeidsparticipatie en op de kinderopvoeding;
- een goede woning en goed leefklimaat leiden tot minder blootstelling aan risico's van onveiligheid; de noodzaak om de kinderen te beschermen tegen geweld in de buurt neemt af en de mogelijkheden voor moeders om te gaan werken nemen toe;
- een goede woning en een goede sociale woonomgeving vertonen een positief verband met de schooldiscipline en de leerprestaties van kinderen. Enerzijds komt dit door de rustige leeromgeving in huis¹, anderzijds door een grotere sociale controle in de buurt en door een overheersende middenstandscultuur.

Huursubsidies leiden tot positieve effecten omdat het mogelijk wordt een betere woning in een betere buurt te betrekken in plaats van zwaar gesubsidieerde en goedkopere woningen in slechte buurten aan te bieden: vouchering-out (Vgl. Anderson, e.a., 2003; Hulse & Randolph, 2005; Shroder, 2002). De mate waarin dat gebeurt is onderwerp van debat. Zo zijn er critici die stellen dat het enige effect een verhuizing naar een wat betere woning in een slechte buurt is, door gebrek aan goedkoop woningaanbod elders (Vgl. Basolo & Nguyen, 2005; Rendall, 2000; Varady e.a., 2001). De administratieve vormgeving blijkt echter van grote invloed. Zo was het Gautreaux-programma in Chicago juist wel succesvol. Daarin werd de subsidieverstrekking gekoppeld aan een zorgvuldige uitplaatsing naar suburbane gebieden (Rosenbaum & DeLuca, 2000). Een conclusie is ook dat een huursubsidie zonder aanbodsvergroting in het bereikbare segment niet goed uitpakt (Coate e.a., 1994; Fack, 2006; Lafarrère & LeBlanc, 2004; Malpezzi & Vandell, 2002; Sinai & Waldfogel, 2005; Susin, 2002; Wood e.a., 2006).

Het zou de moeite waard zijn dit thema – wat zijn de positieve externe effecten van goed wonen en in hoeverre worden deze door een huurtoeslag bevorderd – systematischer uit te diepen. Het voorgaande is nog een fragmentarische behandeling van de beschikbare literatuur.

voetnoot

¹ Een oud programmapunt van de ARP was een afzonderlijke kamer voor elk kind, om zo de individuele ontplooiing te bevorderen (ARP, verkiezingsprogramma 1958).

5.3.3 Conclusie

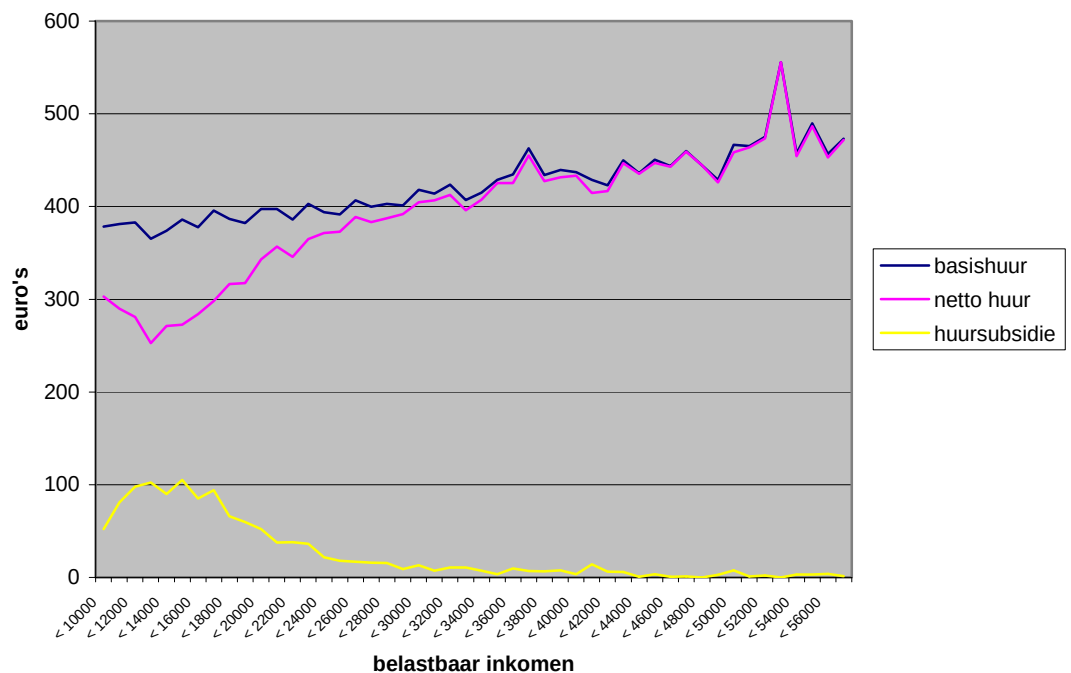
Er zijn dus sterke indicaties dat de negatieve effecten van een huurtoeslag op de arbeidsparticipatie helemaal niet zo groot zijn als in de handboeken en in veel beleidstheorieën wordt aangenomen. De baten ervan op het functioneren van de arbeidsmarkt worden dan in verhouding tot de kosten van een betere woning gunstiger. Nadere studie is vanzelfsprekend nodig.

5.4 Samenhang met inkomensherverdeling

5.4.1 Inleiding

Een tweede raakvlak tussen de huurtoeslag en de inkomenspolitiek in brede zin is de inkomensherverdeling.

Figuur 5-1 De inkomensspecifieke neerslag van de huurtoeslag



De huurtoeslag heeft een inkomensspecifieke neerslag, die in verschillende profijtstudies van het Sociaal Cultureel Planbureau uitvoerig is gedocumenteerd. In figuur 5-1 is deze ter illustratie weergegeven, op basis van het WOON 2006 (zie bijlage). Duidelijk is dat de huurtoeslag terechtkomt bij de lagere inkomensgroepen.

5.4.2 Instrument van inkomensherverdeling?

In hoofdstuk 2 is bij de behandeling van de inkomens(on)gebonden overdrachten al vrij uitvoerig ingegaan op de vraag of de inkomensherverdeling in de tertiaire sfeer wel efficiënt is. Als men de huurtoeslag beschouwt als instrument om de kwaliteit van de woonsituatie te verhogen, is het een doeltreffend en doelmatig instrument: het leidt er simpelweg toe dat de budgetrestrictie voor de lagere inkomensgroepen

minder scherp is en dat deze hun kwaliteitsvoorkeuren op de markt tot uiting kunnen brengen. Het probleem is mogelijk het gebrek aan aanbodsvruijming, waardoor woningverhuurders de prijzen kunnen verhogen. Als instrument van inkomenshervredering is het op het eerste gezicht minder geschikt. Dan zou men volgens de gangbare analyse moeten kiezen voor ofwel een subsidie aan alle bewoners met te hoge woonlasten (ook eigenaar-bewoners), ofwel voor ongebonden steun (Barr, 1998; Drees, 1985; Hoff e.a., 2006; Koning & Ridder 1997). Maar aan een generieke hervredering door inkomensondersteuning zijn ook kosten verbonden. Bij een dergelijke hervredering zijn de uitgaven veel hoger (zie onder), waardoor de negatieve effecten van belastingheffing zwaarder wegen. Bovendien geldt voor een veel grotere groep huishoudens een inkomensafhankelijke vermindering van de overdrachtsuitgaven als het inkomen stijgt. Aan de voet van het loongebouw zal het marginaal tarief in de secundaire sfeer toenemen, terwijl tegeliker-tijd de stimulans tot werk afneemt omdat de inkomensnoodzaak minder groot is. De zekerheid voor de belastingbetaler dat de extra inkomsten ook goed worden gebruikt is geringer.

De argumentatie is dubbel: degenen die een verschuiving van de tertiaire naar de secundaire inkomenshervredering bepleiten, zullen op dezelfde argumenten die in dat pleidooi gehanteerd worden tot de conclusie moeten komen dat een secundaire hervredering ongewenst is. In die lijn van redeneren is het slechts de vraag of je door de hond of de kat gebeten wordt. Uiteindelijk is de conclusie onvermijdelijk dat hervredering slecht is. In de discussie wordt vaak verwezen naar de voorstellen van Friedman tot invoering van een negatieve inkomstenbelasting. Niet voor niets stelde Friedman een zeer laag niveau van inkomensoverdrachten voor.

Interessant in dit verband is het betoog van Teulings, Van der Veen en Trommel in hun studie naar de sociale zekerheid (Teulings e.a., 1997). Zij stellen dat een hervrederende overheid een groot informatieprobleem heeft omdat die niet volledig op de hoogte is van de door de burgers gewenste aard en omvang van de hervredering. De maatstaven voor behoefteigheid van mensen zijn niet perfect, niet in het minst omdat dezelfde maatstaven strategisch gedrag oproepen. Zij wijzen op de omvangrijke literatuur over second best oplossingen bij belastingheffing en verde-ling. Een hervredering in goederen of diensten kan aantrekkelijk zijn als de kosten van belastingheffing hoog zijn en de prijselasticiteit van de vraag naar dat goed of dienst betrekking gering. Hoewel in de tabula rasa wereld van de economische analyse huursubsidies suboptimaal zijn, kan in de werkelijkheid van alledag een instrument als de huurtoeslag alleszins aanvaardbaar worden.

5.4.3

Over de kosten van een meer generieke hervredering

Er zijn vele voorstellen ontwikkeld om de marginale tarieven van de huursubsidie te verlagen, over te stappen op een systeem van ongebonden bijdragen, of de inkomensafhankelijke subsidies te verminderen met generieke inkomenscompensa-tie. In de notitie van Sociale Zaken over arbeidsmarkt en armoedeval is berekend wat het effect zou zijn van een inkomensafhankelijke normhuurquote waar het marginaal tarief gelijk is aan dat van de inkomstenbelasting en waar 50% van het

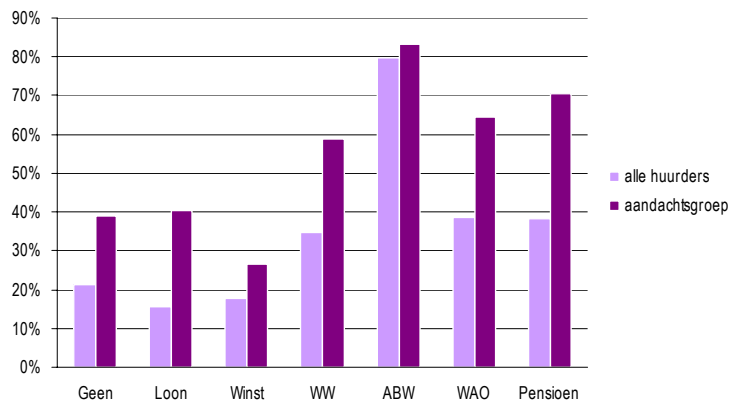
verschil tussen de normhuurquote en de feitelijke quote wordt gesubsidieerd. De conclusie was dat er een extra instroom zal zijn van 700.000 huishoudens en dat dus de programmakosten met €1,6 miljard tot €2,7 miljard aanzienlijk hoger liggen (Sociale Zaken, 2001; Financiën en Sociale Zaken, 2001). Bij studies naar voucher-systemen kwam naar voren dat afhankelijk van de inregeling ervan het aantal subsidieontvangers sterk toeneemt terwijl de inkomenseffecten erg groot zijn: bij bijna geen enkel huishouden blijft de subsidie gelijk en de kosten van generieke inkomenscompensatie zouden daarom hoog zijn. Bij uitbreiding tot ook de koopsector neemt het aantal gerechtigden met tweederde toe en is het benodigd budget tweemaal zo hoog. Minder selectiviteit kost veel geld. (Paulus e.a., 2001; Interdepartementaal beleidsonderzoek persoonsgebonden budgetten, 2002; MDW werkgroep vouchers etc., 2001; Projectgroep projectexperiment etc., 2001). Verhoging van de zelf te betalen huur in combinatie met een generieke inkomenscompensatie zou veel geld kosten. In het rapport van de Werkgroep harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen wordt een raming gemaakt van de kosten van afschaffing van inkomensafhankelijke regelingen en generieke inkomenscompensatie: dan is er sprake van een verhoging van de uitgaven met een factor 5 (Werkgroep etc, 1997). Een inkomensafhankelijk stelsel is eenvoudigweg onbetaalbaar. Bovendien mag men een forse impuls tot prijsverhoging verwachten op velerlei fronten.

5.5 Samenhang sociale zekerheid

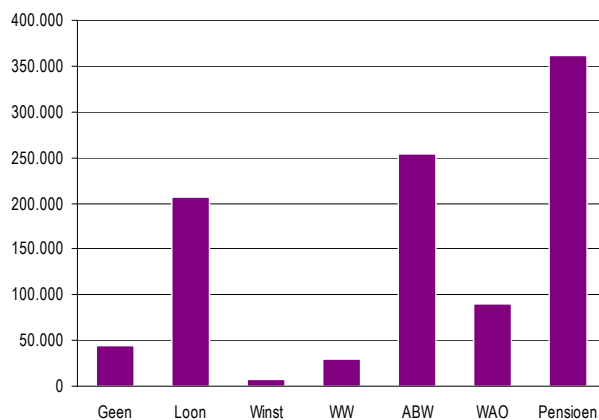
5.5.1 Inleiding

De samenhang van de huurtoeslag met het stelsel van sociale zekerheid is duidelijker dan die met de inkomenshervreiding of de inkomensvorming. De huurtoeslag is immers een beproefd instrument om te voorkomen dat door hoge huren het netto besteedbaar inkomen door een *sociaal acceptabel minimum* zakt; indicator is het netto besteedbaar inkomen na aftrek van de netto woonlasten (NINKI). Sinds Heerma is jarenlang een randvoorwaarde van volkshuisvestingsbeleid geweest dat de aldus gedefinieerde koopkracht niet daalt (Heerma, 1989), een doelstelling die overigens ook daadwerkelijk is gerealiseerd (Conijn, 2004). Naast de borging van het bestaansminimum heeft de huursubsidie een *verzekeringsfunctie*: daling van het huishoudinkomen door bijvoorbeeld echtscheiding of overlijden van de partner, door verlies aan werk, door ziekte, of door (vervroegde) pensionering leidt, althans binnen het inkomensbereik van de regeling, tot een huurcompensatie door de overheid.

Deze samenhang wordt versterkt door de feitelijke overlapping in clientèle. In figuur 5.2 wordt dit geïllustreerd. Van degenen die inkomen uit Bijstand, Arbeidsongeschiktheidsverzekering of AOW/pensioen ontvangen is een relatief groot deel ook ontvanger van de huurtoeslag; binnen de aandachtsgroep van beleid geldt dit logischerwijs in nog sterkere mate.

Figuur 5-2 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar voornaamste bron van inkomen

In aantallen huurtoeslagontvangers zijn vooral de bijstandstrekkers en de AOW/-pensioengerechtigden belangrijk. Bij deze groepen is het subsidiebedrag relatief hoog en vermoedelijk ook de subsidieduur. Slechts 20% heeft inkomen uit arbeid; vaak stromen degenen met inkomen uit arbeid ook weer snel uit de regeling en bovendien zijn de subsidies bij deze groep relatief laag. Zie verder ook de bijlage.

Figuur 5-3 Aantal ontvangers huurtoeslag naar voornaamste bron van inkomen

5.5.2 De huurtoeslag als voorliggende voorziening

De belangrijkste keuze over de samenhang tussen de huurtoeslag en de sociale zekerheid is al bij de introductie van de regeling in 1975 gemaakt. Toen is besloten om er een regeling van te maken die ook van toepassing is bij bijstandsontvangers en bij overige uitkeringsgerechtigden. De individuele huursubsidie werd een aan de sociale verzekering voorliggende voorziening, met belangrijke gevolgen.

5.5.3 Gevolgen

Deze beslissing ging met een definitie van het sociale minimum en het minimumloon gepaard waarin ook een bedrag was opgenomen voor woonlasten. De individuele huursubsidie maakte een standaardisatie van de bijstand en van overige uitkeringen mogelijk. Op die manier werd een oud probleem opgelost dat al in het Beveridge-rapport over de sociale zekerheid indringend aan de orde was gesteld. Want veel meer dan in de normale kosten van levensonderhoud is de spreiding in huren groot en dus minder in een uniforme regeling te vangen (Beveridge, 1942).

De praktijk dat waar nodig de gemeenten ten laste van het rijksbudget tot een van de landelijke normen afwijkende uitkering besloten kon zodoende worden afgesloten. Nadien is er een lang beleidstraject doorlopen om de praktijk van de bijstandsverlening te normeren en de gemeenten meer te confronteren met de kosten van hun beslissingen door een eigen aandeel. De bijzondere bijstand is om die reden ook gedecentraliseerd, maar later is dit teruggedraaid toen bleek dat de inkomensafhankelijke uitkeringen tot een hoog marginaal tarief leidden. Door de huursubsidie te enten op het geschatte actuele inkomen en niet meer op het inkomen uit het voorafgaande subsidiejaar is de noodzaak van aanvullende regelingen ook afgenomen. Er zijn nu nog wel woonlastenfondsden, maar het bereik ervan is klein. Men kan dus met recht en reden stellen dat de huursubsidie de beheersbaarheid van de bijstand heeft bevorderd.

Een tweede bepalende gevolg was dat de bijstand en het minimumloon niet meer vatbaar werden voor de prijsontwikkeling binnen de volkshuisvesting. De effecten van de huurprijsstijgingen op het benodigde subsidiebudget werden op de begroting van VROM zichtbaar en niet op die van Sociale Zaken. Aanvankelijk was huurverhoging nog budgettair aantrekkelijk omdat daardoor de objectsubsidies sneller daalden dan de subjectsubsidies stegen, maar deze balans sloeg om toen de objectsubsidies in 1995 werden afgekocht. Nadien is er een voortdurende druk op huurmatiging door vooral sociale verhuurders om te voorkomen dat de nog resterende investeringssubsidies (stedelijke vernieuwing, VINEX) werden verdrongen. Bovendien werden de huursubsidies steeds meer op de lagere inkomensgroepen gericht, om de uitgaven beheersbaar te houden. Als de huursubsidie geen voorliggende voorziening was geworden, en als de woonlastensubsidies geïntegreerd waren gebleven in de sociale zekerheid zelf (met bijvoorbeeld aanvullende bijdragen voor pensioengerechtigden, voor bijstandstrekkers en werklozen of arbeidsongeschikten), zou de beleidsdynamiek een heel andere zijn geweest. In dat geval zouden de lasten van een meer kostendekkende huur en van meer marktwerking in het woondomein afgewenteld zijn op dezelfde sociale zekerheid. Achteraf is natuurlijk nooit precies te reconstrueren wat er in een dergelijk scenario precies gebeurd zou zijn. Men mag aannemen dat de woonlastensubsidiëring minder ruim zou zijn geworden en dat de grotere uitkeringsafhankelijkheid geleid zou hebben tot een grotere vraagdruk op de goedkope huurwoningen. Er zou dan minder ruimte zijn geweest voor kwaliteitsverhoging in de bestaande woningvoorraad. Wellicht zouden beleidsinterventies vanuit Sociale Zaken tot minder huurstijging in de sociale sector geleid hebben.

Nogmaals, dit zijn slechts hypothesen bij counterfactual thinking. Maar het Verenigd Koninkrijk biedt in dit opzicht wel een interessante casus. Want daar is de Housing Benefit onderdeel van de sociale zekerheid. De gevolgen van de huurstijgingen die in de sociale sector werden doorgevoerd om het systeem meer marktproof te maken, werden volledig gedragen door het Ministerie van Sociale Zaken: een ordinair afwentelingmechanisme. In Nederland geldt veeleer het omgekeerde. De volkshuisvestingsbegroting is hier door de huurtoeslag direct vatbaar voor sociaal-economische ontwikkelingen. Een daling van de werkgelegenheid, een groei van uitkeringsafhankelijkheid, of bezuinigingen op de hoogte en duur van de uitkeringen leiden tot een grotere subsidiedruk bij VROM.

Ten derde heeft de keuze voor de huursubsidie als een voorliggende voorziening belangrijke gevolgen voor de ontvangers. Er zijn verschillende aspecten in het geding. Weliswaar is er daardoor van een dubbel loket sprake, waarbij de uitkeringen elders worden verkregen dan de huurbijdrage, maar dit probleem is door een efficiënte en toegankelijke uitvoeringsorganisatie (ondanks alle problemen bij EOS en bij de belastingdienst) redelijk oplosbaar. De huurtoeslag is een efficiënt uitgevoerde regeling juist omdat deze van het uitkeringsstelsel onafhankelijk is gemaakt: er is niet alleen een inkomens- maar ook een huurtoetsing nodig. Het beleidsnetwerk voor beheersing van de huurtoeslag is een geheel andere dan dat voor beheersing van de uitkeringen (Van der Schaar, 1994). Belangrijker is dat bij integratie in de sociale zekerheid en in het bijzonder de bijstand het marginale tarief aanzienlijk hoger zou zijn geweest. In de bijstand immers wordt inkomensgroei afgeroomd zolang de bijstand voortduurt. Hoge woonlasten leiden dan tot een marginaal tarief van 100% zolang een uitkering wordt genoten. Dit is precies wat bij de Housing Benefit in het Verenigd Koninkrijk gebeurt.

5.5.4 De herijking van de huursubsidie in 1997 als casus

De wijzigingen in de huursubsidie in 1997 werden beargumenteerd met verwijzing naar de te kleine voorraad betaalbare huurwoningen. Daarom is toen gekozen voor een 100% subsidiëring van de huurovermaat en voor matiging van de overige kwaliteitskortingen. In feite waren de woonlasten door de prijs- en kwaliteitsverhogingen te hoog geworden voor huishoudens met een inkomen rond het sociale minimum. Het effect van deze maatregel was dat het netto besteedbare inkomen tussen 1994 en 2000 licht steeg, terwijl de subsidiabele huren fors toenamen (Conijn, 2004).

In dezelfde periode was er bij Sociale Zaken sprake van een intensivering van het armoedebeleid. De hoge vaste lasten voor het wonen leidden tot een overig inkomen dat beneden het sociale minimum lag. Bovendien was de budgetflexibiliteit bij deze huishoudens klein. Het was en is inderdaad nauwelijks mogelijk om een goedkopere woning te betrekken. De ruimere opzet van de huursubsidie stond dus niet alleen het woonbeleid ten dienste maar ook de sociale zekerheid.

De vraag is waarom destijds tot verhoging van de huurtoeslag en niet tot verhoging van het sociale minimum is gekozen, zoals tezelfdertijd door de Werkgroep harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen werd bepleit. De techniek is een-

voudig: de voet van de huursubsidie zou zijn opgetild, het zelf te betalen huurbedrag in het sociale minimum zou met eenzelfde bedrag zijn verhoogd. Dat zou een volstrekt logische actie zijn geweest. Er was immers welvaartsstijging die budgettair de benodigde ruimte bood. Door een hogere voet zouden veel minder mensen met een inkomen op of rond een minimum niveau een huursubsidie nodig hebben gehad, met alle positieve gevolgen voor de subsidieafhankelijkheid en het marginale tarief van dien. Dat is niet gebeurd, zelfs niet zichtbaar in discussie geweest. De achterliggende redenen laten zich slechts raden. Een hoger sociaal minimum is niet alleen veel kostbaarder dan een hogere huursubsidie. De doorwerking in het gehele loonebouw is sterk. Het minimumloon stijgt navenant en even later zouden de bovenliggende inkomenscategorieën ook stijgen. Destijds was de druk op de lonen groot en verondersteld mag worden dat werkgevers noch werknemers op een extra impuls van onderaf zaten te wachten. De bezuiniging op de huursubsidie die aldus ontstaan was, zou tot een multipliereffect op de loonsom geleid hebben.

5.6 De woonlastennorm in het sociale minimum nader beschouwd

De zelf te betalen huur op het niveau van het sociale minimum is het restant van het noodzakelijke uitgavenniveau voor overige zaken dan het wonen (de NIBUD-norm) en de hoogte van het sociale minimum. Doel ervan is te voorkomen dat door een hoge huur andere noodzakelijke uitgaven worden verdrongen. Dat zijn niet alleen uitgaven voor de directe kosten van levensonderhoud, maar ook voor bijvoorbeeld opvoeding en scholing.

Als men de benadering zou omdraaien en de noodzakelijke woonlasten als maatstaf zou nemen in de sociale zekerheid, is ook een normstelling nodig voor de zelf te betalen woonlasten naast de NIBUD-norm voor de hoogte van de overige uitgaven. Dat is natuurlijk lastig, omdat de woning een heterogeen goed is en de prijsvorming imperfect. In het verlengde van het rapport van de Interdepartementale werkgroep huursubsidie uit 1995 zou men dan een uitspraak moeten doen, wellicht regionaal gedifferentieerd, wat op het minimuminkomensniveau de noodzakelijke bereikbare woningvoorraad is. Daartoe kan een statische analyse worden gemaakt van de omvang van de groep, de extra ruimte die door scheefheid in de woonruimteverdeling noodzakelijk is en de daaruit voortvloeiende omvang van de 'kernvoorraad' geordend naar oplopende huur; op die manier kan ook de huurgrens worden bepaald. Denkbaar is ook een dynamische analyse van de slaagkansen van woningzoekenden met een inkomen op minimumniveau en wat het zoekbereik bij de vrijkomende huurwoningen behoort te wezen. Dan zou men bijvoorbeeld tot de conclusie kunnen komen dat de grenshuur op minimumniveau zodanig moet zijn dat 40% van het woningaanbod in de huursector bereikbaar is. Als besloten wordt uit inkomenspolitieke overwegingen om niet de zelf te betalen huur op dat niveau te leggen maar een toeslag te geven, is dat een uitgave voor Sociale Zaken, niet voor Volkshuisvesting. Het volkshuisvestelijke deel begint pas waar het noodzakelijkheidscriterium verdwijnt en de keuzevrijheid voor betere kwaliteit voorop staat. In dat traject zou het profijtbeginsel ook veel sterker kunnen meespelen door forse

kwaliteitskortingen. Op soortgelijke wijze zou men een ijkpunt op bijvoorbeeld modaal inkomensniveau moeten formuleren.

Een probleem is natuurlijk dat de zo gedefinieerde huurgrens als afbakening tussen de twee beleidsvelden de resultante is van de prijs- en kwaliteitsontwikkeling binnen het woondomein. Huurders kunnen in armoede leven door een te laag inkomen, maar ook doordat ze te veel per woondienst betalen, of doordat ze te goed wonen (Kutty, 2005; Thalmann, 2003). Dit zou ertoe kunnen leiden dat het sociale minimum afhankelijk wordt van het keuzegedrag van bewoners of van het huur- en toewijzingsgedrag van verhuurders. Sterker nog, een dergelijke afbakening staat garant voor afwentelinggedrag door die sociale verhuurders. Men ontkomt dus niet aan een norm voor een – gegeven de huishoudenkenmerken - redelijk te achten kwaliteitsniveau van de woonsituatie, in combinatie met een norm over de redelijk te achten prijs per kwaliteitseenheid. Die norm zal robuust moeten zijn om ook in meerjarig perspectief gehandhaafd te kunnen worden. Die norm zal dan ook in sterke mate het huurprijs- en toewijzingsgedrag van de sociale verhuurders moeten bepalen. Daar staat tegenover dat de scherpere domeinafbakening onder die huurgrens ertoe leidt dat zowel de begroting van VROM als het vermogen van de woningcorporaties minder vatbaar wordt voor inkomenspolitieke overwegingen.



Conclusies

De vraag of de huurtoeslag als instrument van woonbeleid beschouwd dient te worden, dan wel als instrument van inkomensbeleid is in hoofdstuk 3 partieel beantwoord: het is in ieder geval een instrument van woonbeleid omdat het doel ervan, blijkens de formele doelstellingen en blijkens de ontstaansgeschiedenis en het instrumentbeheer, een goede woning en het verruimen van de keuzevrijheid voor de lagere inkomensgroepen is. De vormgeving van het instrument als uitga-vengebonden subsidie (ex post) is daarop afgestemd (zie hoofdstuk 2). Het gebruik van de huurtoeslag (hoofdstuk 4 en de bijlage) laat ook zien dat de regeling ertoe leidt dat de steun specifiek op groepen is gericht met een geringe koopkracht en dat de keuzeruimte op de woningmarkt is vergroot: de regeling is selectief in sociaal opzicht en veel minder naar woningtype en marktomstandigheden. De kwaliteit in het wonen is bij subsidieontvangers maar iets lager dan bij niet-ontvangers en dit is wat zonder huurtoeslag juist niet verwacht mag worden. Dat de huurtoeslag met een licht lagere kwaliteit gepaard gaat, is een indicatie voor een beperkt up-marketing effect waardoor overconsumptie zou ontstaan. Dit element vergt echter wel nadere aandacht. Er zijn vrij duidelijke indicaties dat de huurtoeslag hoog is bij woningen met een in verhouding tot de kwaliteit hoge huur. De huurtoeslag heeft daarmee in belangrijke mate een beschermingsfunctie voor de huurders die wellicht gegeven de woningmarktomstandigheden niet vrij zijn te kiezen. Maar de keerzijde ervan is een inbreuk op de efficiency van het instrument omdat verhuurders kennelijk in staat zijn de voordelen af te romen. Ook dit is een onderwerp dat nadere aandacht vergt.

Opnieuw partieel redenerend zijn in hoofdstuk 5 de directe samenhangen verkend tussen de huurtoeslag en de inkomensvorming (en arbeidsparticipatie, de inkomensherverdeling en de sociale zekerheid). Waar het de inkomensvorming betreft, wordt vaak betoogd dat het cumulatieve marginale tarief arbeidsparticipatie beperkt. In nadere analyse dient dat probleem gedifferentieerd te worden gezien: de huursubsidie heeft wellicht een negatief effect bij de overgang van uitkeringsafhankelijkheid naar werk, maar dan gaat het de-facto om een kleine groep, maar niet bij de grote groep partners met kind die niet of part time werken. Geconsta-

teerd kan worden dat ook langs andere lijn dit negatieve effect kan worden bestreden. De herziening van de sociale zekerheid onder Balkenende II en III heeft immers een veel grotere financiële stimulans en meer gedragsdwang tot arbeidsintegratie gebracht, terwijl aan de andere kant door introductie van de zorgtoeslag het probleem van de marginale tarieven eerder is verscherpt dan aangepakt. Tenslotte blijkt het effect van huursubsidie op de beslissing om te gaan werken in empirisch onderzoek vaak geheel weg te vallen bij een multivariate analyse. Veel belangrijker is het arbeidsmarktperspectief en de arbeidsmarktkwalificatie van degene die een uitkering ontvangt. De negatieve effecten zouden derhalve minder groot zijn dan in de beleidsdocumenten wordt aangenomen. Opvallend is dat in de hele discussie de baten van de huurtoeslag niet benoemd worden. Dit is een thema dat zeker meer eendacht verdient.

Ten aanzien van het tweede onderwerp, de inkomensherverdeling, blijkt de neerslag van de huurtoeslag inkomensspecifiek te zijn en dus in termen van tertiair inkomensbeleid een herverdelende werking te hebben. Hier is de vraag echter of dit een beoogd effect is of een gevolg is van het streven om de lagere inkomensgroepen meer mogelijkheden te geven om beter te wonen. In de paragraaf over dit onderwerp is ook nader ingegaan op de voorstellen om de inkomensafhankelijke regelingen te beperken, voorstellen die in de periode 1998-2002 de ronde deden. Zodra men kiest voor een generieke inkomenscompensatie zijn de kosten van een dergelijke benadering hoog, vermoedelijk de reden waarom in de opeenvolgende kabinetten deze lijn niet is gevolgd. In de derde plaats is er een samenhang tussen de sociale zekerheid en de huurtoeslag. Deze is groot door de sterke overlapping in clientèle, maar ook in instrumentele zin. De huurtoeslag is een voorliggende voorziening waardoor de complexiteit van uitkeringsstelsels wordt beperkt en de mogelijkheden tot normering en beheersing ervan worden vergroot, omdat de niet goed te normeren woonlast afzonderlijk wordt gesubsidieerd. Zou men de huurtoeslag afschaffen, dan zou deze als een feniks herrijzen in de verschillende uitkeringsstelsels, zij het dan in velerlei gedaantes. Het feit dat de huurtoeslag niet in de bijstand is geïntegreerd en dat in de bijstand een uniforme woonlastennorm geldt, heeft ook grote voordelen voor de bewoners: anders zou een marginaal tarief van 100% van kracht zijn geweest zolang de inkomensstijging noodzakelijk is om de woonlastencomponent in de bijstand af te breken. Men kan zelfs omgekeerd redenerend stellen dat de huurtoeslag de sociale zekerheid voordelen biedt. De afwenteling van huurstijgingen op de sociale zekerheid is zo effectief voorkomen; de verlaging van de uitkeringen vertaalt zich deels in een hoger benodigd huurtoeslagbudget; systeemveranderingen binnen de sociale zekerheid zijn makkelijker door te voeren doordat de doorwerking in de woonsituatie wordt gemitigeerd. Zo is voorkomen dat bijvoorbeeld de forse verkorting van de uitkeringsduur en het sneller indalen in de bijstand tot gedwongen verhuizingen leidt. Net als binnen het woondomein zou de huurtoeslag als een instrument beschouwd kunnen worden voor beleidsveranderingen. De samenhang tussen sociale zekerheid en huurtoeslag is met de casus van de aanpassing van de regeling in 1997 nader onderzocht. Toen is de huurtoeslag verruimd door beperking van de kwaliteitskortingen, met als

argument dat voor bewoners met een laag inkomen simpelweg geen betaalbare woning beschikbaar is. Die herziening is onderdeel geweest van het armoedebeleid destijds. Maar eigenlijk is de stelling dat het sociale minimum en het minimum inkomen te laag zijn om fatsoenlijk te kunnen wonen. Verhoging van dat minimum heeft echter een grote invloed op het gehele loongebouw, vermoedelijk de reden waarom daarvan is afgezien. Men zou een scherpere afbakening tussen de twee domeinen kunnen invoeren door de woonlastennorm in de bijstand af te stemmen op noodzakelijke woonuitgaven. Aan het slot van hoofdstuk 5 zijn daar beschouwingen aan gewijd.

Bij uitgavenongebonden steun verdwijnt dat volkshuisvestelijke karakter van het instrument geheel of in belangrijke mate. Dan wordt het een inkomenstoeslag met ook effecten in het woondomein. Vanuit welvaartstheoretisch perspectief wordt vaak ongebonden steun bepleit omdat consumentenvoorkeuren dan niet doorbroken worden en derhalve geen welvaartsverlies optreedt. Maar op dat argument is veel af te dingen. In de eerste plaats vergroot de huurtoeslag de mogelijkheden van de consument om de voorkeuren ten aanzien van het wonen op de markt tot gelding te brengen. Het vergroot daadwerkelijk het zoekareaal. Dit is geen inbreuk op de consumentenpreferenties op het vlak van het wonen; er is geen dwang tot het gebruiken van de huurtoeslag. Bewoners met een laag inkomen hechten zeer aan een goede woonsituatie. Gebonden steun is een uitstekende second best oplossing. Niet alleen heeft daardoor de belastingbetaler en/of de overheid zelf zekerheid van een doeltreffende en doelmatige besteding. Als de voorkeuren van de belastingbetaler en de woonconsument in belangrijke mate parallel lopen is er zelfs niets aan de hand. Ongebonden steun is (te) bovendien nogal duur en vergt meer belastingheffing. De negatieve effecten op de arbeidsparticipatie en op de loonvorming, evenals op de prijsvorming van goederen en diensten vanwege de bestedingsimpuls aan de onderkant, moeten ook in de beschouwing worden betrokken. Dan worden de pleidooien voor ongebonden steun veel minder sterk.

De huursubsidie is dus instrument van woonbeleid en heeft voor het inkomensbeleid beperkte kosten en vele baten.

7

Over beleidsstrategie: de normatieve component

7.1 Inleiding

De instrumentele samenhangen tussen het woonbeleid en de huurtoeslag in het bijzonder aan de ene kant en de inkomenspolitiek aan de andere kant (inkomensvorming, herverdeling en bescherming) zijn niet maatgevend voor de ontwikkelingsrichting die men kiest. Veel belangrijker is de vraag hoe op beleidsstrategisch niveau wordt gedacht over wat wenselijk is. Zo ontwikkelde de verzorgingsmaatschappij zich eerst in de breedte en diepte, werd vervolgens bezuinigd toen de budgettaire crisis dat noodzakelijk maakte en wordt nu al een decennium getracht het stelsel af te stemmen op de nieuwe eisen die een postindustriële samenleving stelt. Minder verzorgen en verzekeren, meer verheffen en verbinden, om in de termen van de WRR te spreken (WRR, 2006). Het navolgende is een poging, passend in een essay, om de verschillende visies op dit terrein te verwoorden en om de betekenis van het woonbeleid daarin te schetsen. Een verhaal in meervoud....

7.2 Visies op de welvaartsstaat

7.2.1 De residuele benadering

Zo kan men een *residuele benadering* voorstaan waarin de inkomensondersteuning zo beperkt mogelijk wordt gehouden met een kleine kring van gegadigden die steun bij wijze van gunst ontvangen en met een laag vangnetniveau. In een dergelijke benadering zal men sterk voorstander zijn van privatisering van voorzieningen en verzekeringen. Sociale ongelijkheid is functioneel: het stimuleert mensen te werken en zich door een beter inkomen van anderen te onderscheiden. Het bevordert de economische groei en het aanpassingsvermogen van de economie, zo zou de onderliggende redenering kunnen wezen. De inkomensverdeling is resultante en niet object van beleid en hoort dat ook niet te wezen; alle pogingen om meer te doen dan de startkansen in de maatschappij te beïnvloeden door onderwijs zijn inefficiënt en doorbreken de incentivestructuur die noodzakelijk is om mensen tot presteren te bewegen.

7.2.2 De institutionele benadering

De tweede benadering – *de institutionele* – staat hier haaks op: hierin wordt een keuze gemaakt voor een breed werkende inkomensherverdeling, met vormen van collectieve verzekeringen (volksverzekeringen), collectieve voorzieningen, en een op hoog niveau opgehangen vangnet, waardoor de individuele bestaansrisico's worden beperkt en de ontplooiingsmogelijkheden worden verruimd. Sociale gelijkheid is functioneel: niet alleen is herverdeling een waarde op zich (menselijke waardigheid, geen vernietiging menselijk kapitaal), het leidt ertoe dat snelle maatschappelijke veranderingen niet een grote groep achterblijvers met zich brengen die geen kans hebben om die veranderingen te verwerken. De zekerheid van voldoende inkomen neemt het risico van investeren in de eigen ontwikkeling van eigen competenties weg. Mensen moeten daartoe ook actief gesteund worden. De overgang van een industriële naar een kennissamenleving kent evenzeer transitieproblemen en achterblijvende groepen die collectieve actie vereisen. Een discussiepunt is steeds weer de balans tussen de secundaire en de tertiaire herverdeling; die balans is in belangrijke mate een kwestie van opportuniteit.

7.2.3 De communautaristische benadering

Een derde benadering is die, waarin solidariteit belangrijk wordt gevonden als een van de kernwaarden die aan burgerschap zijn verbonden. Maar in tegenstelling tot de institutionele benadering wordt niet de staat als het solidariteitsverband gezien, maar gemeenschapsvormen daarbuiten, zoals het gezin, de familie, de kerk, of door de burgers gevormde en in stand gehouden functionele verbanden. Wellicht kan men deze benadering de *communautaristische* noemen. De overheid heeft in deze denkwereld een ordenende en wellicht toezichhoudende taak, en zal daarnaast het maatschappelijke middenveld (maatschappelijke ondernemingen) in het nuttige werk ondersteunen. De keuze gaat dan niet in de richting van een vergaande inkomensherverdeling door belastingen, maar naar instandhouding van een breed toegankelijk voorzieningenpakket dat gedragen en uitgevoerd wordt door die maatschappelijke ondernemingen. In dat kader past een vlaktaks met een ruime inzet van publieke middelen om die afzonderlijke voorzieningen te bekostigen.

Dit essay is niet de plaats voor een theorie over de verschijningsvormen van de verzorgingsstaat. Daarover is door anderen veel moois geschreven. Het gaat hier om adstructie van de stelling dat de samenhang tussen de verschillende verdelingssferen wordt ingekleurd, zelfs bepaald, door de normatieve beelden. Het is uiteindelijk geen technische of instrumentele discussie.

7.3 De woningvoorziening als wankel pilaar van de welvaartstaat

Evenmin is de samenhang tussen instrumenten van woonbeleid en de inkomenspolitieke instrumenten een vanzelfsprekende. Ook deze samenhang is waardegeladen. Er zijn verschillende posities denkbaar: beleidssegmentatie, meekoppelen en tegenkoppelen. Deze komen nu kort aan de orde.

7.3.1 Beleidssegmentatie en autonomie

Zo kan men een strikt sectorinterne benadering hanteren: de instrumenten als huurprijsbeleid, woningcorporaties, aanbodsstimulering en vraagstimulering zijn nodig om het marktfalen of overheidsingrijpen op andere terreinen te compenseren. Een korte toelichting. De huurprijsregulering is contractrecht dat de positie van de consument versterkt bij aanbodsmonopolies en verbetert dus de werking van de woondienstenmarkt. Aanbodssturing en –stimulering is nodig omdat de prijselasticiteit te laag is en evenwichtsherstel te lang duurt; bovendien is het nodig om de negatieve effecten van een ruimtelijk beleid op het woningaanbod te compenseren. Woningcorporaties vormen met de sectorinstituten een verzekeringsformule waarmee de omvangrijke investeringsrisico's die in de middensegmenten van de markt bestaan worden beperkt; de noodzaak van risicoselectie vermindert en hoge risicopremies worden overbodig. Huurtoeslagen zijn niet veel anders dan een compensatie voor de prijsopdrijvende werking van de fiscale aftrek van hypotheekrente en voor de opwaartse kwaliteitsdruk vanwege de toenemende welvaart. De huurtoeslagen zijn bovendien het beleidsmatig residu van het streven de efficiency in de subsidiëring binnen de beleidssector wonen te vergroten. Dit is een wijze van redeneren die binnen de volkshuisvesting onder beleidsexperts vrij gebruikelijk is. De 'provisie-logica' is (om in termen van Helderma en Brandsen te spreken; Brandsen en Helderma 2004) afdoende argument en op de onvermijdelijke inkomensspecifieke neerslag van al deze maatregelen stuurt men niet; de samenhang met andere beleidsterreinen en de inkomenspolitiek wordt niet gezocht.

Een dergelijke benadering is in laatste instantie niet vol te houden, omdat achter de ogenschijnlijk technische redenering toch een normatieve opvatting schuilt dat een goede woningvoorziening maatschappelijk nuttig is. Efficiency in marktwerking is onvoldoende argument. Dat weten die experts natuurlijk ook wel. Maar ze hebben aan principiële beschouwingen een broertje dood. Zoals de grondleggers van de Woningwet in 1901 al benadrukten, volkshuisvesting is *praktische* sociale politiek. Liever de ploeg nu ter hand nemen dan door eindeloze theoretische debatten tot inactiviteit gedwongen te worden. Liever kleine stappen dan grootse vergezichten, liever geen systeemkeuze en liever incrementeel beleid. De dogmatici van de staatshuishoudkunde hadden al te veel schade aangericht....

7.3.2 Meekoppelen of de kracht van goede beleidsintenties

Een tweede lijn van redeneren is dat men juist wel bewust stuurt op meekoppeling. In de wereld van de *residualisten* zal men de volkshuisvesting zien als een middel tot sterkere sociale stratificatie, door beter wonen uitdrukkelijk te verbinden aan de inkomenspositie en vermogenspositie die het huishouden wist op te bouwen. Het feit dat mensen goed wonen zo belangrijk vinden als middel om zich van anderen te onderscheiden, maakt het woonbeleid een effectief middel om een maatschappelijk productieve inzet te belonen. Dan ligt de keuze voor a) een laag minimum kwaliteitsniveau, voor b) een sociale huursector met een beperkt markt bereik en met een strenge inkomenstoets bij toewijzing en bij bewoning, en voor c) een

individuele huursubsidie die slechts een klein inkomensbereik heeft en geïntegreerd wordt in de sociale voorzieningen. Dan kiest men ook voor een woningvoorziening op vooral commerciële basis. En tenslotte kiest men zeer welbewust voor een (fiscale) bevordering van het eigenwoningbezit waarmee de bestaande inkomens- en vermogensverhoudingen veeleer worden bevestigd dan gecorrigeerd. Als al een zorgende overheid in de woningvoorziening nodig is, dan dient die getrimd te zijn op doelgroepen die niet in staat zijn de regie over hun leven te nemen: hulpbehoevende ouderen en gehandicapten bijvoorbeeld.

In de wereld van de institutionalisten betekent meekoppeling iets heel anders: het stuurpotentieel van het woonbeleid wordt juist ingezet als middel tot herverdeling van kansen en tot verkleining van sociale verschillen. De redenering wordt volledig omgedraaid. Juist omdat wonen zozeer de neerslag vormt van sociale ongelijkheid, is herverdeling in kwaliteit van woningen en woonmilieu belangrijk; omdat de kwaliteit van het wonen ook een positieve uitstraling heeft op opvoeding en scholing, op samenleven en integratie, dient die kwaliteit bevorderd te worden. Naast een herverdeling van inkomen en naast een grotere bestaanszekerheid door sociale voorzieningen en –verzekeringen kiest men voor een combinatie van instrumenten: a) een hoog minimum kwaliteitsniveau door regulering, b) een breed werkende sociale huursector zonder inkomenstoetsing met een gematigd huurniveau door overheidsgaranties, c) een individuele huursubsidie die goed wonen voor de lagere inkomensgroepen toegankelijk maakt en d) een zo veel als mogelijk sectorneutraal woonlastenbeleid zodat de keuze voor koop ook voor de lagere inkomensgroepen is weggelegd. Dat laatste vergt niet alleen toetredingssubsidies voor koopstarters maar ook hervorming van de degressief werkende fiscale behandeling van het eigenwoningbezit.

De communautaristen staan in hun denken over de woningvoorziening niet zo ver van de voorgaande groep af –het verschil ligt vooral in de mate van secundaire inkomensherverdeling. Ze komen overeen in de keuze voor een kwalitatief goede woningvoorziening die ook toegankelijk is voor de lagere inkomensgroepen. Maar accentverschillen zijn er wel. Omdat zij inkomensverschillen accepteren hebben zij ook minder moeite met een fiscaal beleid dat het eigenwoningbezit ondersteunt. Het gaat niet om een gelijke behandeling huur-koop, maar om een betere toegankelijkheid voor koopstarters. Dat laatste is een veel beperktere doelstelling dan sectorneutraliteit. Omdat zij voorstander zijn van maatschappelijk ondernemerschap, kiezen ze niet voor sturende maar ondersteunende (enabling) overheden en dan nog zoveel mogelijk gedecentraliseerd. Ze zijn voorstander van een wettelijk verankerde en brede rol van de woningcorporaties, voor zelfregulering binnen wettelijke kaders en voor een sterke regiefunctie van deze instellingen in het lokale woonbeleid, in combinatie met een huurbepaling die de toegankelijkheid van goede woningen voor lager betaalden borgt. Dat laatste kan door middel van een huursubsidie, maar evenzeer is denkbaar dat de instellingen zelf een zorgplicht hebben en dus huren naar inkomen differentiëren. Het huurverlies dat daardoor ontstaat wordt dan door de overheid gecompenseerd voorzover de vermogenspositie dat noodzakelijk maakt.

7.3.3 Tegenkoppelen of Machiavelli in de bocht

De pendant van meekoppelen is tegenkoppelen: binnen de beleidssector volkshuisvesting voer je aan je algemene verdelingsvisie contrair beleid. Dat is een onlogische positie, althans op beleidsstrategisch niveau. Op tactisch niveau hoeft dat (tijdelijk) niet het geval te zijn. Men zou dit de machiavellistische positie kunnen noemen. De herverdeling binnen het woondomein zou men bijvoorbeeld kunnen verkleinen, om zo meer herverdeling tot stand te kunnen brengen in de secundaire sfeer. Dan schaft men de huursubsidie af en gebruikt de vrijvallende inkomsten ervan om een verhoging van het sociale minimum te bekostigen. Omgekeerd kan men een herverdeling binnen het woondomein handhaven, om zo meer speelruimte te krijgen bij de sanering van andere inkomensspecifieke regelingen en van de sociale zekerheid. Binnen het woondomein heeft de huursubsidie die functie gehad, zie het vorige hoofdstuk. Het was instrument van systeemverandering. Die functie zou het ook kunnen hebben in de sociale zekerheid. Een vraag ter illustratie volstaat: zouden de ingrijpende bezuinigingen op de WAO en op de WW enige kans van slagen hebben gehad als het gevolg van de grotere inkomensonzekerheid bij huishoudens een toename van het aantal gedwongen verhuizingen was geweest? Wellicht is het maar beter dit soort verbanden niet te zeer uit te diepen.

7.4 Slotopmerking

De geachte lezer voelt zich wellicht wat bij de neus genomen. Een zo ingewikkeld verhaal over visies op de verzorgingsstaat en op het woonbeleid en over de samenhang tussen die twee had hij of zij niet verwacht. Het zij zo. De kern van de zaak is nu eenmaal dat instrumentele samenhangen tussen de huurtoeslag en de inkomenspolitiek nooit de keuzes voor de langere termijn (volledig) bepalen.

De samenhang tussen de huurtoeslag en de inkomenspolitieke instrumenten wordt in het navolgende op instrumenteel en niet op beleidsstrategisch niveau aan de orde gesteld, onderscheiden naar de volgende dimensies: inkomensherverdeling, arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid.

8

Nawoord : ontwikkelingsopties

8.1 Inleiding

De voorgaande beschouwingen waren de weerslag van een zoektocht naar functies van het instrument huurtoeslag en naar samenhangen met inkomenspolitieke instrumenten. De vraag naar de gewenste ontwikkelingen van het instrument kwam in het vorige hoofdstuk al enigszins aan bod, in de beschouwingen over verschillende visies op herverdelen en woonbeleid. Op dit terrein geldt dat niets zeker is: er is geen optimale oplossing, en zijn wel vele legitieme opvattingen. Tot slot volgt nu een korte beschouwing over ontwikkelingsopties van het instrument huurtoeslag.

8.2 Handhaving instrument op hoofdlijnen

De eerste optie is zorgvuldig beheer van het huidige instrumentarium zonder systeemwijzigingen. Daar valt veel voor te zeggen omdat op de keeper beschouwd het instrument effectief en efficiënt is en omdat de kosten in verhouding tot andere opties vermoedelijk laag zijn. In deze optie zijn er wellicht twee belangrijke aandachtspunten: formuleer scherper wat met de regeling in termen van kansverbetering en kwaliteitsverbetering wordt beoogd en leun minder op de netto huurprijsverlaging alleen. De baten van het instrument zouden veel scherper in beeld gebracht moeten worden. Verscherp de afbakening van het instrument ten opzichte van de sociale zekerheid: VROM draagt nu de kosten die voortvloeien uit het streven de sociale minima niet te zeer te laten stijgen.

8.3 Prijsregulering in de huursubsidie

In het verlengde van de eerste optie zou aandacht besteed kunnen worden aan de sectorinterne efficiency. Hoewel nader onderzoek gewenst is, luidt de voorlopige conclusies dat de slechte marktrisico's door de rijksoverheid worden afgekocht. Het is toch merkwaardig dat de subsidie gepaard gaat met relatief hoge huren. Doel van het instrument is immers niet de rentabiliteit van vastgoedbeheer te verhogen. De huurtoeslag zou zelf een huurnormerende werking kunnen hebben, door een

veel scherper maximum aan de subsidiabele huur te verbinden dan nu het geval is, bijvoorbeeld als een regionaal gedifferentieerd percentage van de WOZ-waarde. Dan kunnen in het huurprijsbeleid ook meer vrijheidsgraden worden geboden. Vermoedelijk zal deze maatregel gepaard moeten gaan met een verplichting aan woningcorporaties tot acceptatie van de subsidiegerechtigden. De maatregel zou tegelijk de grond voor medebekostiging van de huurtoeslag door middel van de Wet Betaalbaarheidshoefting wegnemen. Zo is er winst op verschillende terreinen te boeken, waarbij er wellicht de grootste winst in is gelegen dat de rijksoverheid verantwoordelijk blijft voor inkomensafhankelijke regelingen en dat de woningcorporaties in staat blijven gesteld tot bedrijfsverantwoorde woningexploitatie.

8.4 Woonlastenmaximering en vlaktaks

Een variant die door het CDA sinds het midden van de jaren negentig is bepleit is een woonlastenmaximering door een inkomensafhankelijk huurquotenstelsel in combinatie met een kwaliteitskortingsysteem (zie ook CDA, 1996, 2000, 2001; Stevens, 2006). De inregeling ervan bepaalt natuurlijk in sterke mate de werkingssfeer, het budgettaire beslag en het marginale tarief. Van belang is dat een dergelijk voorstel steeds deel uitmaakte van een pleidooi om de huidige progressieve belasting in Box 1 te vervangen door een vlaktaks. De solidariteit wordt dan minder in het belastingstelsel gezocht, maar in de bekostiging van voorzieningen voorzover dat nodig is. Het voordeel is dat de belastingheffing neutraal is ten aanzien van de huishoudenvorm en de mate van arbeidsparticipatie van de leden van het huishouden, maar dat in de bekostiging van de voorzieningen daar wel rekening mee gehouden wordt voorzover dat voortvloeit uit de aard van die voorziening. Het huidige toeslagenstelsel is iets van halverwege blijven steken.

8.5 Naar een huurafslagsysteem bij woningcorporaties

Men zou de huurtoeslag ook onderdeel kunnen maken van de exploitatie van de woningcorporaties en het vermogen van die instellingen als financieringsbron kunnen gebruiken. De wet betaalbaarheidshoefting zou men als een eerste stap in die richting kunnen zien. De techniek is simpel. De huurtoeslag wordt, althans in de sociale huursector, afgeschaft. Daarvoor in de plaats komt een wettelijk verankerd afslagsysteem, waarbij de corporatie de vraaghuur verlaagt tot de in de *Afslagwet* bepaalde inkomenshuur. De wettelijke verankering is nodig om te voorkomen dat er tussen corporaties of zelfs daarbinnen oneigenlijke verschillen in behandeling gaan ontstaan en om te voorkomen dat de afslag het karakter krijgt van een gunst. De kans is groot dat tot verlaging van het marginaal tarief wordt besloten om zo de negatieve effecten van het grotere bereik dan nu het geval zal zijn te beperken. Dat kost de corporaties veel geld. Een negatief effect is ook dat de corporaties belang krijgen bij risicoselectie. Bijgevolg zal de *Afslagwet* niet alleen een wettelijke norm vastleggen, maar ook een wettelijke aanspraak van de bewoners of woningzoekenden en als complement daarvan een acceptatieplicht van de sociale verhuurders. Deze zorgplicht – die ook de kern kan worden van het toelatingsregime – maakt beperking van andere regels mogelijk. De huurprijsregulering kan verdwij-

nen, de woningdistributie ook grotendeels en het BBSH kan opgeschoond. De sociale verhuurders zullen wel een grotere vrijheid verlangen in de toewijzing of herhuisvesting van de bewoners en streven naar een garantie op een wooncarrière zodat zij in staat zijn het gebruik van de voorraad te optimaliseren. Het effect van dit alles is dat huren voor de middengroepen minder aantrekkelijk wordt en het eigenwoningbezit wordt bevorderd. Dit scenario past dus uitstekend in een beleid dat op krimp van de sociale verhuur is gericht (Van der Schaar, 2007).

8.6 Naar een vouchersystematiek en meer marktwerking

De andere lijn is een vouchersysteem, dus van uitgavenongebonden subsidies aan bewoners. Dit vouchersysteem wordt veelal bepleit met het argument dat de keuzevrijheid van woningzoekenden toeneemt. Maar dat argument klopt niet. De huurtoeslag doet dat evenzeer, zo niet meer. Waar het om gaat is dat de bewoners zelf verantwoordelijk worden voor hun woningkeuze en huurprijsonderhandelingsgedrag en daarvan ook zelf de financiële risico's dragen. Daar staat een grotere vrijheid in huurstelling van aanbieders tegenover. Het is een privatisering van risico's. Voordeel is wellicht betere marktwerking. Nadelen zijn er echter ook. Voor veel huurders en zeker voor de huurders met een geringe bestaanszekerheid zijn in de huidige context de mogelijkheden tot onderhandeling en vrije keuze gering. Het stelsel zal alleen bij scherpe prijsconcurrentie tussen aanbieders in de onder- en middenregionen van de huurmarkt goed werken. De inkomensgevolgen zijn bij onverkorte invoering groot. Al snel zijn dure inkomenscompenserende maatregelen nodig. Bovendien bestaat het gevaar van verwatering van de subsidie door groei van het aantal gegadigden: immers het selectiecriterium van een te hoge huur ontbreekt. Vermoedelijk is dit stelsel alleen toepasbaar als men het recht op een voucher vervangt door een gekwalificeerd recht, na indicatiestelling. Een huursubsidiebureau zou dan moeten onderzoeken of de aanvrager de voucher echt nodig heeft. Op die manier wordt het gebruik ingedamd.

8.7 Afweging

De keuze is afhankelijk van de doelstellingsset en het ontwikkelingsbeeld van het woonbeleid. Bij gewenste krimp van de sociale huursector moet men kiezen voor optie 8.5; bij een streven naar meer marktwerking en minder bescherming moet men streven naar optie 8.6. Bij een no-regret beleid moet men kiezen voor opties 8.2 of 8.3 wellicht in combinatie. Bij een streven naar meer bescherming en versterking van de werking van de arbeidsmarkt moet men kiezen voor optie 8.4.

8.8 Tot slot

Het voorgaande is slechts een uitnodiging het afwegingskader te verduidelijken.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2001) *Onderzoeksbevindingen Beleidsinformatie Huursubsidie*. Den Haag.
- Anderson, L.M. e.a. (2003) Providing affordable family housing and reducing residential segregation by income, *American Journal of Preventive Medicine*, 24, 47-67
- Andriessen, F.H.J.J. (1957) De positie van de woningcorporaties. Rede KIV Congres 20/21 december 1957.
- Andriessen, F.H.J.J. (1960) Volkshuisvesting in overgangstijd. *Volkshuisvesting*, 162-169
- Andriessen, F.H.J.J. (1965) *Het huurvraagstuk. Een analyse van de op langere termijn te voeren meest wenselijke huur- en subsidiepolitiek*. Preadvies. Vereniging van staatshuishoudkunde, Den Haag.
- Barr, N. (1998) *The economics of the welfare state*. Oxford University Press, Oxford
- Basolo, V & M.T. Nguyen (2005) Does mobility matter? The neighborhood conditions of housing voucher holders by race and ethnicity. *Housing Policy Debate*, 16, 3/4, 297-324
- Beveridge, W.H. (1942) *Report on social insurance and allied services*. London.
- Boagers (1963) *Brief over het te voeren huur- en subsidiebeleid*. TK zitting 1964-1965.
- Boelhouwer, P. & A.M. Groen (1989) Der individuele huursubsidie en het woningmarktgedrag van huishoudens. OTB, Delft.
- Boelhouwer, P & M.E.A. Haffner (2002) Subjectsubsidie in de huursector onder de loep. VROM/Nethur, Utrecht.
- Bos, A. van der (2003) Housing vouchers, de toekomst van de huursubsidie? OTB Delft.
- Brandsen, T & J.K. Helderma (2004) Volkshuisvesting. In Dijkstra, H. e.a. *Maatschappelijke dienstverlening; een onderzoek in vijf sectoren*. WRR, Amsterdam University Press, Amsterdam, blz 65-132.
- CDA (1996) *Eenvoud en draagkracht*. Wetenschappelijk Instituut, Den Haag.
- CDA (2000) *Herstel van draagkracht*. Wetenschappelijk Instituut, Den Haag.
- CDA (2001) *Evenredig en rechtvaardig*. Wetenschappelijk Instituut. Den Haag.
- Coate, S., S. Johnson, R. Zeckhauser (1994) Pecuniary redistribution through in-kind programs. *Journal of Public Economics*, 55, 19-40
- Commissie Aalderink (1964) *Rapport inzake invoering van een individuele huurbepaling*. Stedenbouw en Volkshuisvesting, p 267-279
- Commissie Priemus (1988) *Beheersbaarheid van de individuele huursubsidie*. VROM, den Haag
- Commissie Van den Bergh (1926) *Rapport inzake het huurprobleem voor arbeiders- en middenstandswoningen etc*. NWR/NCIV, Amsterdam/Den Haag
- Conijn, J.B.S. (2004) *De betaalbaarheid van het wonen*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Conijn, J.B.S. & M. Elsinga (1999) *Woonvoucher, een verkenning*. SEV Rotterdam

- Conijn, J.B.S., M. Elsinga & M. Alles (2001) *Woonvouchers, een verkenning in de praktijk*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Dekker, S.M. (2006) *Ruimte geven, bescherming bieden: een visie op de woningmarkt*. TK 2005/2006, 30.607-1.
- Donninger, R. e.a. (1994) *IHS in perspectief: samenhang met terreinen van volkshuisvestingsbeleid*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Donninger, R. e.a. (1994) *IHS in perspectief: constante waarde in het volkshuisvestingsbeleid*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Drees, W. (1985) *Nederlandse Overheidsuitgaven*. VUGA, den Haag.
- Ermisch, J., J. Findlay & K. Gibb (1996) The price elasticity of housing demand in Britain: issues of sample selection. *Journal of Housing Economics*, 5, 66-86.
- Fack, G. (2006) Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France. *Labour Economics*, 13, 747-771.
- Ford, J., E.Kempson & J. England (1996) *Housing costs, housing benefit and work disincentives*. Rowntree Foundations, York.
- Floor, J.W.G. (1971) *Beschouwingen over de bevordering van de Volkshuisvesting*. VUGA
- Gameren, E. van; E. Pommer & R. Trimp (2005) De betekenis van de armoedeval. In: SCP/CPS (2005) *Armoedemonitor 2005*, blz 156-177.
- Geus, A.J. de (2005) Overzicht Armoedeval. TK 2005-2006, nr 29.764 en 29.765-41.
- Gibb, K. (1995) A housing allowance for the UK? Preconditions for an income related housing subsidy. *Housing Studies*, 10, 4, 517 ev.
- Gibbons, S & A. Manning (2006) The incidence of UK housing benefit: evidence from the 1990s reforms. *Journal of Public Economics*, 90, 799-822
- Gijn, A. van (1904) *Woningbouw en Woningwet*. Haarlem.
- Gijn, A. van (1904) Huurprijzen en Woningwet. *De Economist*, p 69-99; 167-200
- Gruijters, J.P.A., M.P.A. van Dam & J.N.L.Schaefer (1974) *Nota Huur- en subsidiebeleid*. TK 1973-1974, 13.025-2
- Heerma, E. (1989) *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. TK 1988-1989 290.691-3
- Heerma, E. (1990) *Brief inzake een evenwichtiger verdeling van de woningvoorraad* TK 1989-1990 20.691-9.
- Hof, B., C. Koopmans & C. Teulings (2006) *Een nieuw fundament: borging van publieke belangen op de woningmarkt*. SEO Economisch Onderzoek. Amsterdam.
- Hulse, K & B.Randolph (2005) Workforce disincentive effects of housing allowances and public housing for low incomes households in Australia. *European Journal of Housing Policy*, 5, 2, 147-165
- Interdepartementale Commissie Inkomensprijzen (1985) De marginale druk van inkomensprijzen. TK 1994-1985 nr 19.208
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem van de Individuele Huursubsidie (1996) *Analyse van de individuele huursubsidie*. Den Haag
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek persoonsgebonden budgetten (2002) Naar eigen smaak: een analyse van de voor- en nadelen van persoonsgebonden budgetten in de woon- en woonzorgsector. Den Haag.
- Keppler, A & F.M.Wibaut (1925) *De gemeente en de volkshuisvesting*. Amsterdam
- Kemp, P., S. Wilcox & D. Rhodes (2002) *Housing benefit reform, next steps*. Rowntree Foundation, York.
- Kemp, P.S. (2006) Housing benefit: great Britain in comparative perspective. *Public Finance and Management*, 6, 1, 65/87

- Koning, R. & G. Ridder (1997) Rent assistance and housing demand. *Journal of public economics*, 66, 1031.
- Kutty, N.K. (2005) A new measure of housing affordability: estimates and analytical results. *Housing Policy Debate*, 16,1, 113-142
- Lafarrère, A & D. Le Blanc (2004) How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case. *Journal of Housing Economics*, 13, 36-67
- Lucassen, C.T.J. & H. Priemus, (1977) *Individuele huursubsidie; evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid*. RIW- Instituut voor Volkshuisvestingsonderzoek. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- MacLennan, D. (2001) The long-run price elasticity of supply of new residential construction in the United States and the United Kingdom. *Journal of Housing Economics*, 10, 278-306.
- Malpezzi, S & K. Vandell (2002) Does the low income housing tax credit increase the supply of housing? *Journal of housing economics*, 11, 360-380.
- MDW-werkgroep vouchers en persoonsgebonden budgetten (2001) *Vouchers en persoonsgebonden budgetten*. Den Haag.
- Meen, G. (2002) The time series behavior of housing prices: a transatlantic divide? *Journal of Housing Economics*, 11, 1-23
- Meen, G. (2005) On the economics of the Barker Review of Housing Supply. *Housing Studies*, 20,6, 949-971
- Melkert, A.P.W. (1995) *Armoedenota: preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. TK 1995-1996 nr 24.515-2
- Melkert, A.P.W. (1997) *De andere kant van Nederland*. TK 1996-1997, nr 24.515-30.
- Ministerie van Financiën en Sociale Zaken (2001) *Belastingen en premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*. Beleidsverkenningen. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken (2001) *Arbeidsmarkt en Armoedeval*. Beleidsverkenningen. Den Haag.
- Ministerie van VROM, DGVH (1998) *De beleidsagenda*. Den Haag
- Ministerie van VROM, DGVH (1999) *Woonverkenningen*. Den Haag
- Nordvik, V. & P. Ahren (2005) The duration of housing allowance claims and labour market disincentives. *European Journal of Housing Policy*, 5,2, 131-146.
- Paulus, C. G. Sogulee & A. van Mourik (2001) *Woon- en woonzorgvouchers, marktcondities en effecten*. ABF Research, Delft.
- Pommer, E (2003) Inkomen. In : SCP (2003) *De sociale staat van Nederland*. Den Haag
- Pierson, N.G. (1911) *Verspreid economische geschriften*. Haarlem
- Priemus, H. (1978) Volkshuisvesting als verdelingsprobleem. *Stedenbouw en Volkshuisvesting*, p 329-336 en 360-371.
- Priemus, H. (1999) Vouchers, subsidieformule van de toekomst? *Economisch Statistische berichten*, blz 860-862.
- Priemus, GH., P.A. Kemp & D.P. Varady (2005) Housing Vouchers in the United States, Great Britain, and the Netherlands: Current Issues and Future Prospects. *Housing Policy Debate*, 16, nr 3/4, 575-609.
- Projectgroep projectexperiment vouchers (2001) *Variantenschets woon- en zorgvouchers. eindrapport eerste fase*. VROM, DGVH/BD, Den Haag.
- PvdA (2005) *Goed wonen voor iedereen. Rapport projectgroep wonen*. Den Haag
- Remkes, J.W. (2000a) *Nota mensen wensen, wonen; wonen in de 21^e eeuw*. Den Haag
- Remkes, J.W. (2000b) *Evaluatie huursubsidiewet*. TK 2000-2001 nr 27445-1
- Rendall, R (2000) Why voucher and certificate users live in distressed neighborhoods. *Housing Policy Debate* 11,4, 881-910

- Regioplan Stad en Land (2000) *Effecten van de nieuwe huursubsidiewet op het gedrag van huurders en verhuurders*. Leiden
- Roes, T (2003) *De sociale staat van Nederland*. SCP. Den Haag.
- Rosenbaum, J.E. & S.De luca (2000) Is housing the key to welfare reform? Lessons from Chicago Geatreux program. *Centre on Urban & Metropolitan Policy, survey series*, sept.
- Schaar, J. van der (1987) *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*. DUP, Delft.
- Schaar, J. van der (1994) *IHS in perspectief: de toekomst van het instrument individuele huursubsidie*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Schaar, J. van der (1997) De Tommelse voorstellen voor een nieuwe individuele huursubsidie. *Nieuw tijdschrift voor de volkshuisvesting*, blz 16-23.
- Schaar, J. van der (2007) De toekomst van de woningcorporaties. In: *Real Estate*, nr 50, blz 30-35.
- Schaar, J. van der, K. Leidelmeijer, A. Zandstra & J. van Heuven (1998) *Normhuur(quotes) IHS: Varianten en doorrekening*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam
- Schaar, J. van der & A. Zandstra (1994) *IHS in perspectief: besluitvorming belicht*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Schellekens, M & K. Leidelmeijer (1994) *IHS in perspectief: gedrag van huurders*. RIGO Rsearch en Advies BV, Amsterdam.
- SER (1988) Advies nota volkshuisvesting in de jaren negentig. Den Haag
- Shroder, M. (2002) Does housing assistance perversely affect self-sufficiency? A critical essay. *Journal of housing economics*, 11, 381-417
- Sinai, T & J. Waldfogel (2005) DO low-income housing subsidies increase the occupied housing stock? *Journal of Public Economics*, 89, 2137-2164
- Sociaal Cultureel Planbureau (1985) *Berekend beleid*. Rijswijk.
- Solomon, R (2005) *Public housing reform and housing succes: progress and challanges*. Brookings Institute.
- Stephens, M (2005) An assessment of the British Housing Benefit System. *European Journal of Housing Policy*, 5, 2, 111-129
- Stevens, L. (2006) *Fiscale facinatie. Fiscaal Beleid 2006*. Kluwer, Deventer.
- Stiglitz, J.E. (2000) *Economics of the public sector*, WW. Norton&Companny, New York, London.
- Stone, M.E. (2006) A housing affordability standard for the UK. *Housing Studies*, 21,4,453-476
- Susin, S. (2002) Rent vouchers and the price of low income housing. *Journal of public economics*, 83, 109-152.
- Swank, J., J.I. Kakes, A.F. Thieleman (2002) The housing ladder, taxation and borrowing constraints. *DNB Research Memorandum* 2002-9/688
- Taner, B. & P. Hendriks (2007) *De armoedeval; een nieuwe kijk op een oud probleem*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag
- Teulings, C.R., R. van Veen & W.Trommel (1997) *Dilemma's van sociale zekerheid; een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. VUGA, den Haag.
- Thalman, Ph. (2003) House poor or simply poor? *Journal of Housing Economics*, 12, 291-317
- Tommel, D.K.J. (1995a) *Volkshuisvestingsbeleid*. TK 1995-1996 24.508-1
- Tommel, D.K.J. (1995b) *Interdepartementaal beleidsonderzoek individuele huursubsidie 1995*. TK 1995-1996, nr 24.506-1
- Trimp, L, E.J. Pommer & I.L.Ooms (2001) De omvang van de armnoedeval. In: *SCP en CPB (2001) Armoedemonitor 2001*.
- Udink, B.J. & K.W. Buck (1972) *Nota Volkshuisvesting*. TK 1971-1972 nr 11.784-2

- Varady, D.P., C. C. Waler & X.Wang (2001) Voucher percipient achievement of improves housing conditions in the US: do moving distance and relocation services matter? *Urban Studies*, 38,8, 1273-1304.
- Vermeend, W. (2000) *Brief inzake het rapport armoedeval* TK 1999-2000 nr 26.800 XV-72
- Vermeend, W (2002) *Scenario's armoedebestrijding*. Den Haag
- Waerden, Th. van der (1926) Huurbijslag aan normale valiede gezinnen? *De socialistische gids*, 835-847
- Waltzer (1983) *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*. Basic Books New York.
- Werkgroep harmonisatie inkomensregelingen (1997) *Armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag.
- Werkgroep harmonisatie inkomensregelingen (2000) *Armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag.
- Werkgroep harmonisatie inkomensregelingen (2003) *Eindrapport*. Den Haag
- Werkgroep Hartog (1972) Interimrapport. In: *Udink en Buck, 1972*.
- Werkgroep Hartog, (1973) *Tweede rapport*. Den Haag
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam University Press, Amsterdam
- Whelan, S. (2004) *An analysis of the determinants of the labour market activities of housing assistance recipients*. Australian housing and urban research institute, Sydney
- Wood, G., R.Watson & P. Flatau (2006) Low income housing tax credit programme impacts of housing affordability in Australia: microsimulation model estimates. *Housing Studies*, 21,3, 361-380.

Bijlage 1

Profiel IHS-ontvangers

In de cijfers is niet begrepen het aantal huishoudens dat huurtoeslag had aangevraagd. Evenmin is in de cijfers begrepen het aantal huishoudens dat wel recht heeft op huurtoeslag maar deze niet ontvangt (non-take up).

Hoofdlijnen

32% van de huurders ontvangt blijkens het WOON in 2006 een huurtoeslag; het gaat in totaal om 994.300 huishoudens. Uitgesplitst naar huishoudens met een inkomen onder, resp. boven de doelgroepgrens gaat het om ca. 890.000 resp. ca. 104.000 huishoudens.

61% (!) van de huishoudens met een inkomen onder de doelgroepgrens ontvangt een huurtoeslag. Bij deze groep is de subsidieafhankelijkheid dus zeer groot.

6% van de huishoudens met een inkomen boven de doelgroepgrens ontvangt een huurtoeslag. Het gaat om relatief veel 1 pp huishoudens, jongerenhuishoudens met een inkomen lager dan 1,5 x modaal, met inkomen uit arbeid.

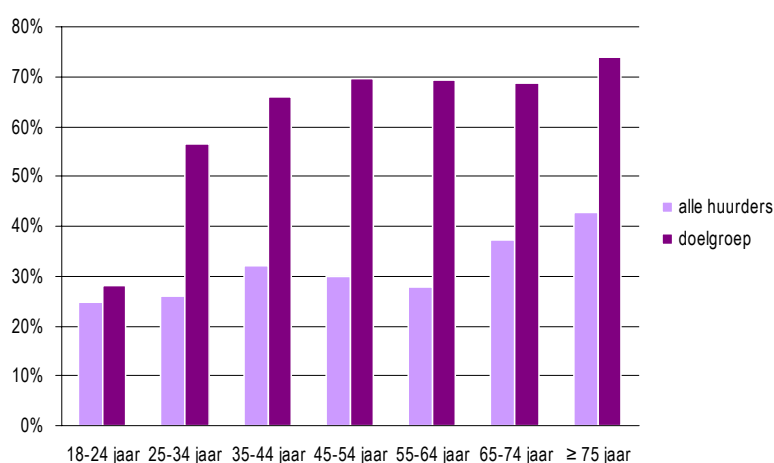
Huishoudenkenmerken

In het navolgende worden twee percentages weergegeven, namelijk berekend over het totaal aantal huurders en over de huurders met een inkomen onder de doelgroepgrens.

Leeftijd

Er bestaat een duidelijk verband tussen leeftijd van het hoofd van het huishouden en het gebruik van de huurtoeslag.

figuur 0-1 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar leeftijd



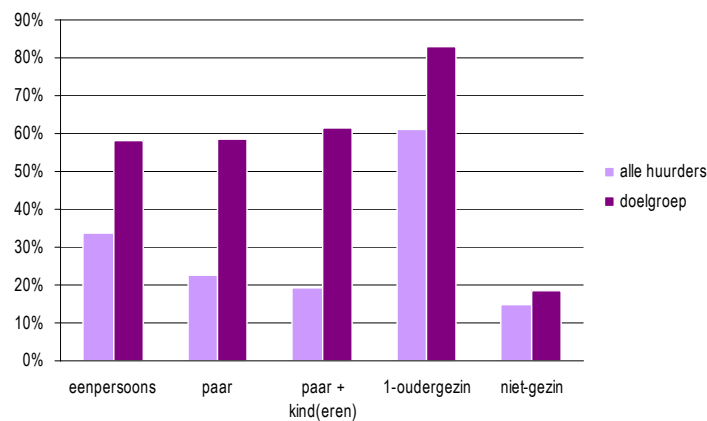
Bij de huishoudens die de huurtoeslag ontvangen is een ondervertegenwoordiging van jongeren (tot 35 jaar) en een oververtegenwoordiging van ouderen. Als men

alleen op de doelgroep let, is het aandeel toeslagontvangers vanaf de leeftijdscategorie 35-44 opmerkelijk hoog; boven de 35 jaar ontvangt 65 tot 70% een toeslag. De groep 65+ is in het totale bestand omvangrijk (340.00, 324.000)

Huishoudenstype

Naar huishoudenstype is valt op dat bij alle huurders gezinnen met kinderen en stellen maar voor rond 20% een toeslag ontvangen en dat de eenoudergezinnen, gevolgd door de alleenstaanden vaak een toeslag krijgen. Bij de huurders die tot de doelgroep behoren ligt over de hele linie dat percentage hoger, in het bijzonder bij de eenoudergezinnen (82%).

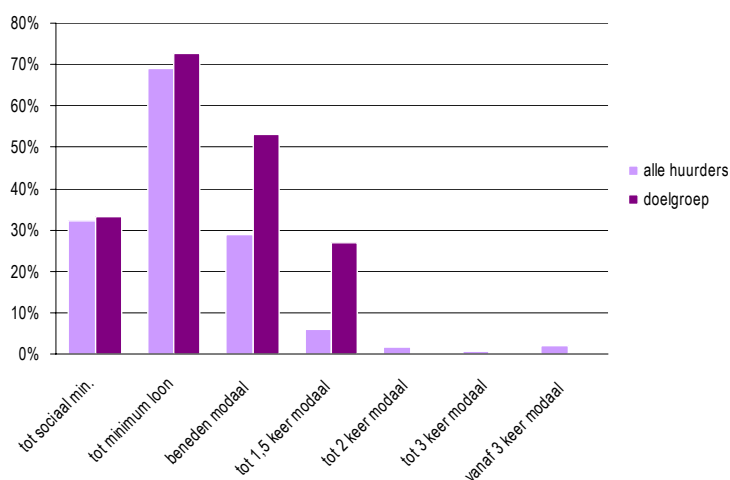
figuur 0-2 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar huishoudensamenstelling



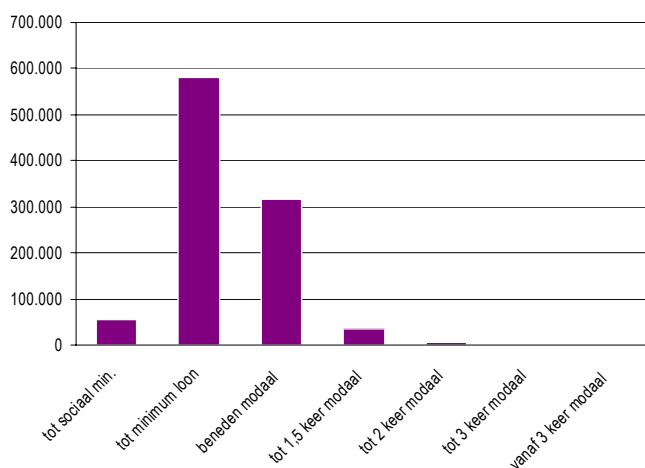
Van de eenoudergezinnen ontvangt een zeer groot aandeel de huurtoeslag; het gaat dan om ruim 180.000 (168.000) huishoudens.

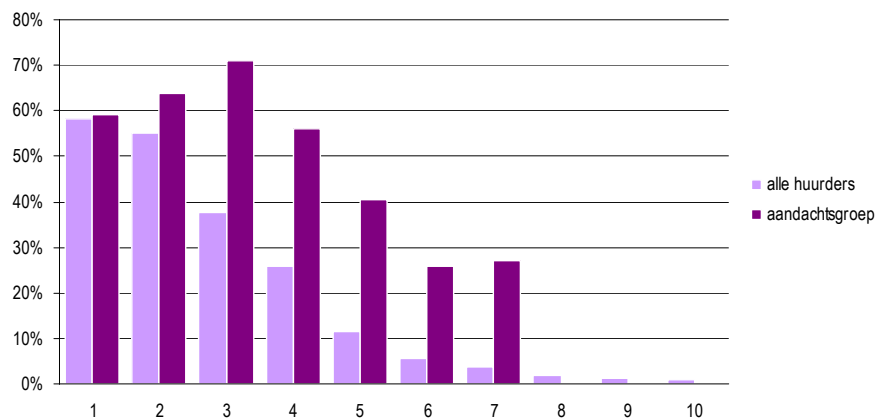
Inkomen

Een nauwe samenhang tussen inkomen en het gebruik van de huurtoeslag ligt voor de hand, omdat inkomen een belangrijk selectiecriterium is. Die blijkt inderdaad te bestaan.

figuur 0-3 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar inkomensklasse

Huishoudens met een inkomen onder minimaal vormen relatief en absoluut de grootste grote groep onder de HT ontvangers: het gaat om ruim 580.000 (578.000) huishoudens, ofwel 69% (73%) van die groep; daar komt nog een relatief kleine groep bij van 54.000 (*idem*) die een inkomen uit arbeid of winst heeft onder het sociale minimum –het aandeel van deze groep dat een HT ontvangt is eigenlijk verrassend laag, namelijk 32% (33%). Zie ook figuur ...

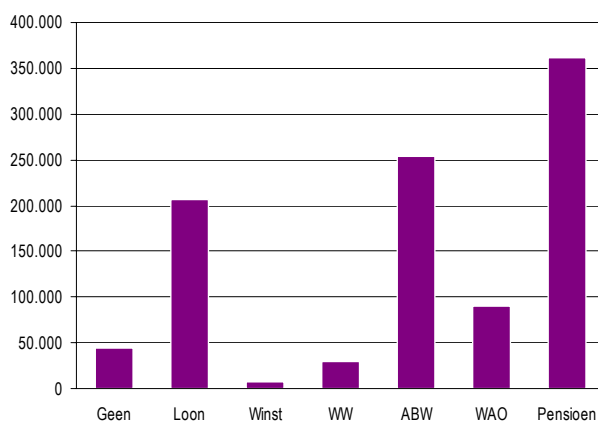
figuur 0-4 Aantal ontvangers huurtoeslag naar inkomensklasse

figuur 0-5 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar inkomensdeciël besteedbaar inkomen**Bron van inkomen**

Huursubsidiegebruik gaat vaak samen met uitkeringsafhankelijkheid. Figuur .. laat zien hoe vaak dit het geval is. Van alle huurders met inkomen uit arbeid ontvangt maar een klein deel (12%) een huurtoeslag.

figuur 0-6 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar voornaamste bron van inkomen

Een hoog percentage vindt men inderdaad bij degenen die leven van een uitkering (excl VUT/Pensioen), namelijk 56% (73%) In aantallen gaat het om 360.000 (351.000) huishoudens. Bij de groep die bijstand ontvangt heeft 80% (83%) een huurtoeslag (253 200hh, 242.000hh).

figuur 0-7 Aantal ontvangers huurtoeslag naar voornaamste bron van inkomen

Het aandeel uitkeringsgerechtigden met huursubsidie verschuift in de loop der tijd nauwelijks. Het subsidiegebruik onder deze groepen is, gemeten als percentage van het aandeel ontvangers, opmerkelijk constant.

figuur 0-8 Ontwikkeling aandeel ontvangers huurtoeslag naar inkomensbron, 1998-2006

Opleiding

Er is een duidelijk negatief verband tussen opleidingsniveau en het ontvangen van een huurtoeslag. Bij de huurders die tot de aandachtsgroep van beleid horen ontvangen voor meer dan 70% een huurtoeslag als het opleidingsniveau lager of gelijk is aan MAVO/MULO.

figuur 0-9 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar hoogst voltooide opleiding**Slotopmerking**

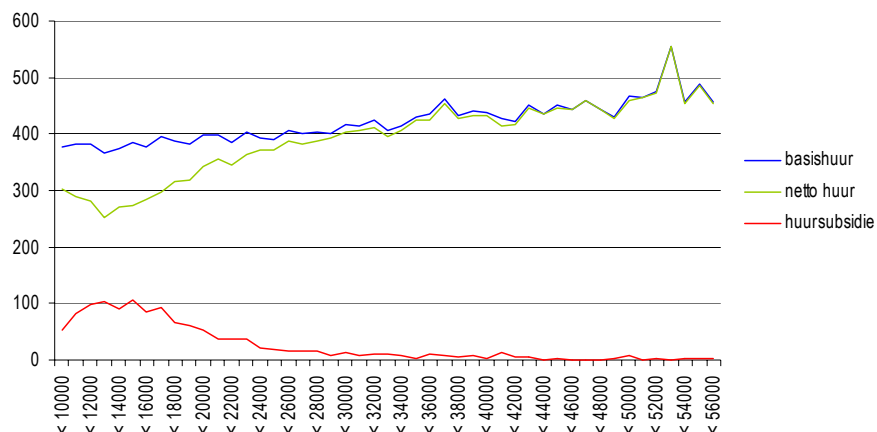
De groep niet-ontvangers is duidelijk minder kwetsbaar dan de HT ontvangers. Het meest opvallende is toch wel de grote HT afhankelijkheid van zowel ouderen als van degenen die een uitkering krijgen. Deze beide groepen vormen ook een belangrijk aandeel van de HT ontvangers, namelijk bijna 700.000 van de 990.000 huishoudens.

De hoogte van de toeslag naar inkomen en leeftijd

De huurtoeslag naar inkomensgroep

De huurtoeslag is, zoals na het voorgaande verwacht mag worden, duidelijk geconcentreerd in de lagere inkomenscategorieën.

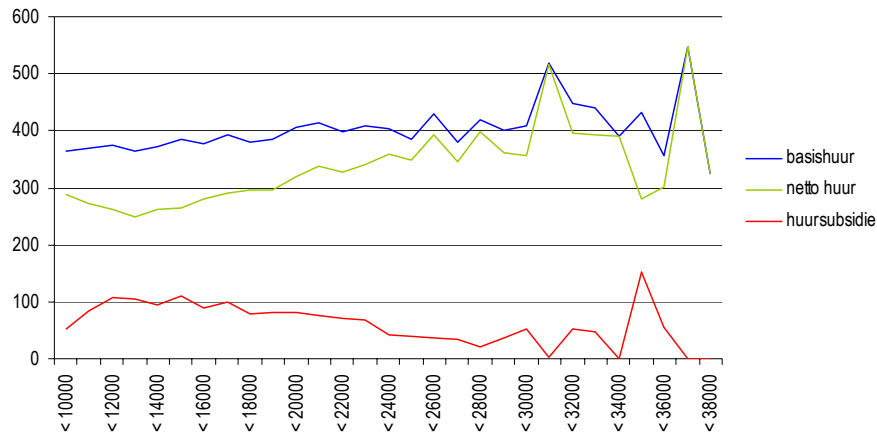
figuur 0-1 Gemiddelde basishuur, netto huur en huurtoeslag naar bruto inkomen, alle huurders



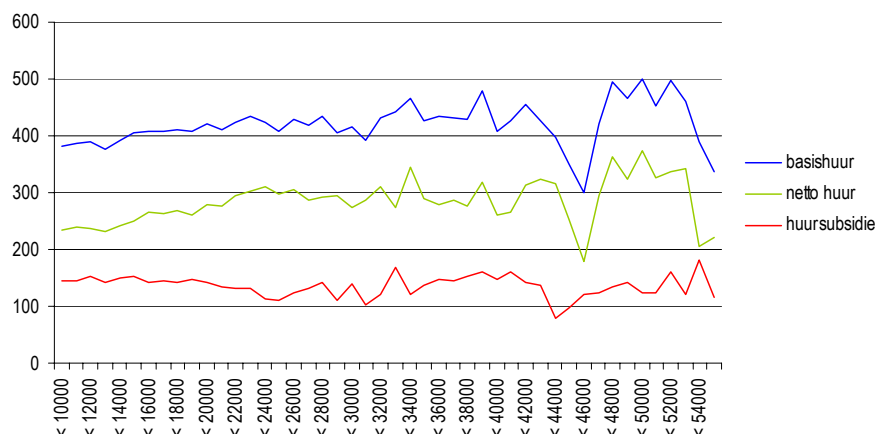
Boven een belastbaar inkomen van €28.000 euro wordt er blijkens het Woon nog wel een toeslag gegeven, maar de gemiddelde hoogte ervan is verwaarloosbaar klein. De subsidies zijn het hoogst in het inkomenstraject van €10.000 tot €20.000.

De basishuur (voor subsidie) vertoont een licht positief verband met het inkomen;. Na aftrek van de toeslag is de betaalde huur nagenoeg constant op ongeveer €400 per maand en begint pas te stijgen bij een inkomen boven de 28.000; ook dan nog is dat verband eigenlijk opmerkelijk zwak.

figuur 0-2 Gemiddelde basishuur, netto huur en huurtoeslag naar bruto inkomen, aandachtsgroep



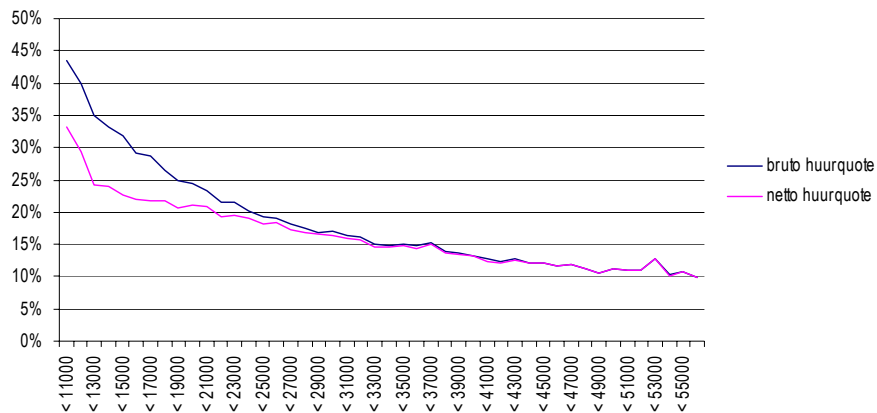
figuur 0-3 Gemiddelde basishuur, netto huur en huurtoeslag naar bruto inkomen, ontvangers huurtoeslag



De conclusie is dat het huurbereik door de subsidie voor de lagere inkomensgroepen ongeveer hetzelfde is als voor de hogere inkomensgroepen.

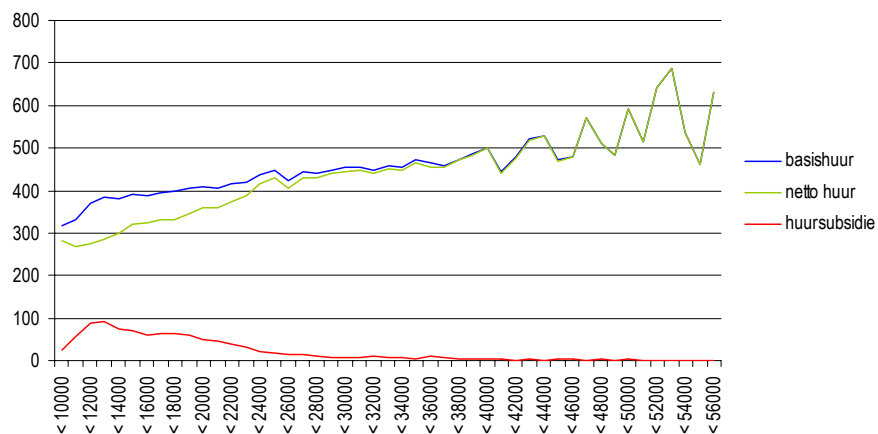
De huurquote-reductie

De reductie van de huurquote door de toeslag is bijgevolg bij de laagste inkomenscategorieën relatief groot.

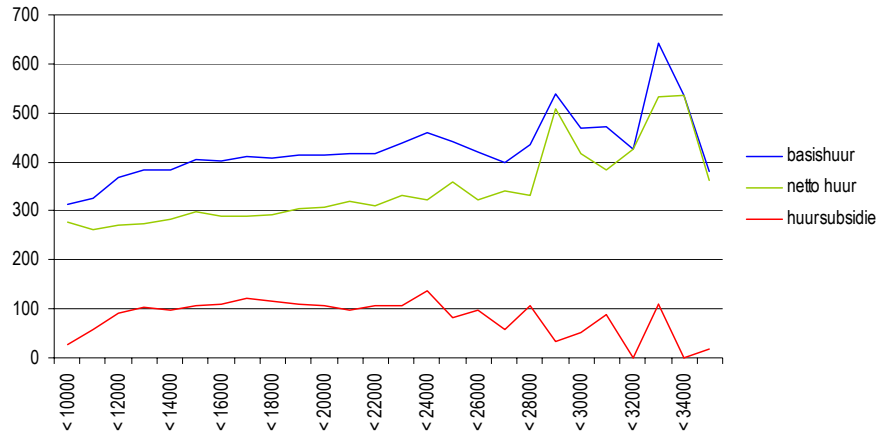
figuur 0-4 Gemiddelde bruto en netto huurquote naar bruto inkomen

Maar dat neemt niet weg dat de quote daar hoog is (35-40%) en snel afneemt als het inkomen tot ca. €13,000 euro stijgt (23%). Daarboven is het verloop van de netto-quotelijn vlak, deze daalt bij de hogere inkomensgroepen langzaam tot ruim 10%.

Besteedbaar inkomen

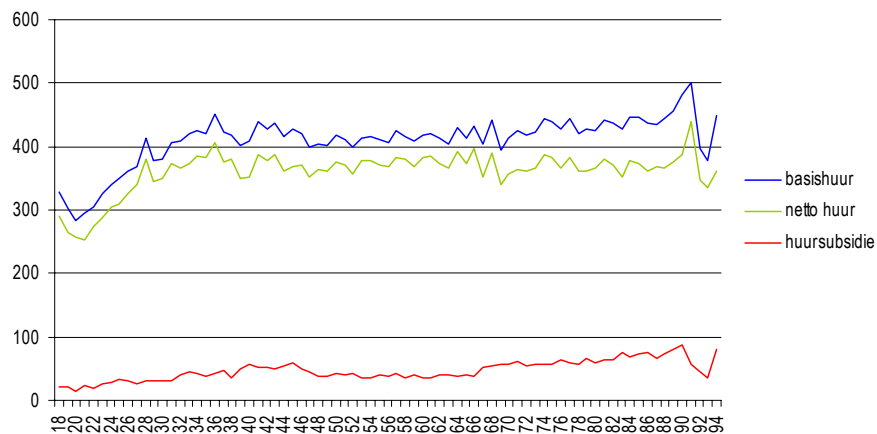
figuur 0-5 Gemiddelde basishuur, netto huur en huurtoeslag naar besteedbaar inkomen, alle huurders

figuur 0-6 Gemiddelde basishuur, netto huur en huurtoeslag naar besteedbaar inkomen, aandachtsgroep



De huurtoeslag naar leeftijd

figuur 0-7 Gemiddelde basishuur, netto huur en huurtoeslag naar inkomen



De huurtoeslag blijkt een vrij vlakke verdeling naar leeftijd te hebben. Bij jongeren is de basishuur laag, die stijgt tot ongeveer het 35 jaar om daarna stabiel te blijven: de neerslag van de wooncarrière. Het gemiddelde bedrag is relatief hoog bij ouderen, en in de leeftijdscategorie 40-50 jaar. Op hoge leeftijd neemt de gemiddelde basishuur echter weer toe, vermoedelijk omdat men dan een dure woning betreft, die voor ouderen geschikt zijn.

De subsidieconcentratie naar kenmerken van het huishouden

Wie krijgt relatief veel huurtoeslag? Om deze vraag te beantwoorden is een quintielindeling gemaakt naar de hoogte van het subsidiebedrag. De klassen zijn niet precies even groot, omdat veel respondenten in het WoON het bedrag hebben afgerond, bijvoorbeeld op 200 euro.

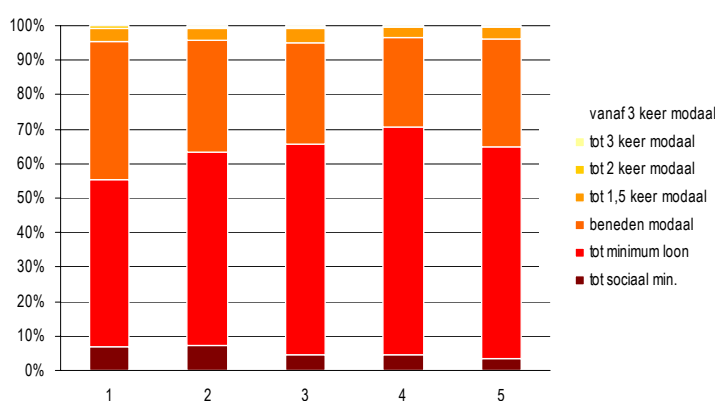
tabel 0-1 **Huurtoeslagquintielen, grenzen en aantallen**

quintiel	bedrag huurtoeslag	aantal	% ontvangers	% cumulatief	% totaal
1e quintiel	tot en met 80 euro	202.533	20,4	20,4	2,8
2e quintiel	81 tot en met 126 euro	195.657	19,7	40,0	2,7
3e quintiel	127 tot en met 165 euro	200.328	20,1	60,2	2,8
4e quintiel	166 tot en met 200 euro	213.464	21,5	81,7	3,0
5e quintiel	meer dan 200 euro	182.317	18,3	100,0	2,6
Totaal		994.300	100		13,9

Subsidiequintiel naar inkomensklasse

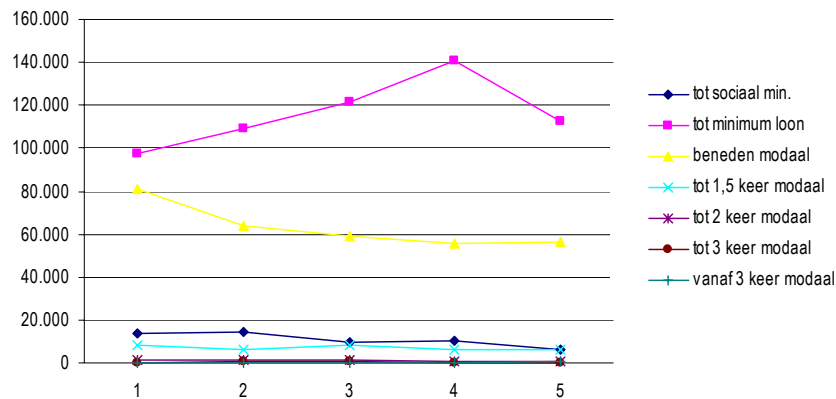
Zoals verwacht mag worden ontvangen huishoudens met een inkomen beneden het minimumloon relatief vaak een hoge subsidie. Tegelijk kan worden vastgesteld dat de spreiding over inkomenscategorieën naar subsidiebedrag niet zo buitengewoon groot is.

figuur 0-1 **Huurtoeslagquintielen naar inkomen, percentages**



De aantallen per inkomensgroep geven een wat scherper beeld: die dalen bij de groep van minimaal tot modaal; bij de groep beneden het minimuminkomen stijgen de aantallen tot het vierde kwartiel. Er zijn relatief weinig huurtoeslagontvangers met een inkomen beneden het sociale minimum.

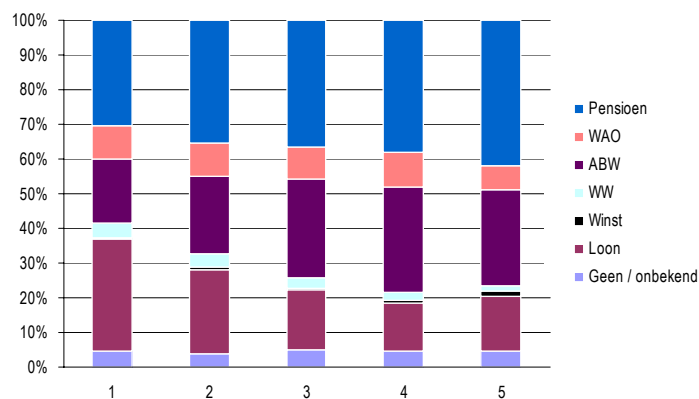
figuur 0-2 Huurtoeslagquintielen naar inkomen, aantallen

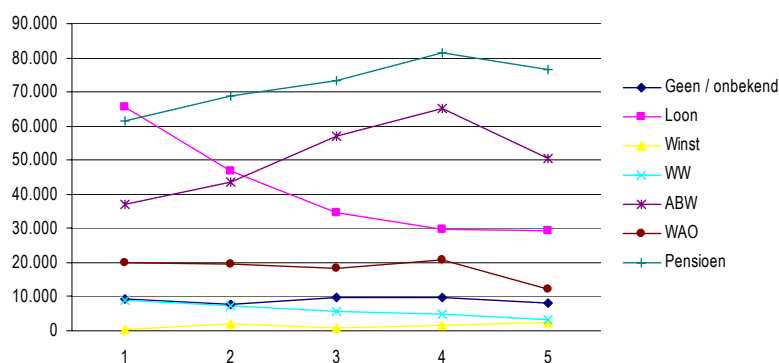


Subsidiequintiel naar bron van inkomen

Degenen die inkomen uit loon ontvangen hebben vaak een wat hoger inkomen. Daarmee correspondeert een wat groter aantal in de lagere subsidiequintielen dan in de hogere. Dit patroon is bij bijstandstrekkers en gepensioneerden duidelijk anders: daar stijgen het aandeel en de aantallen met de toename van het subsidiebedrag.

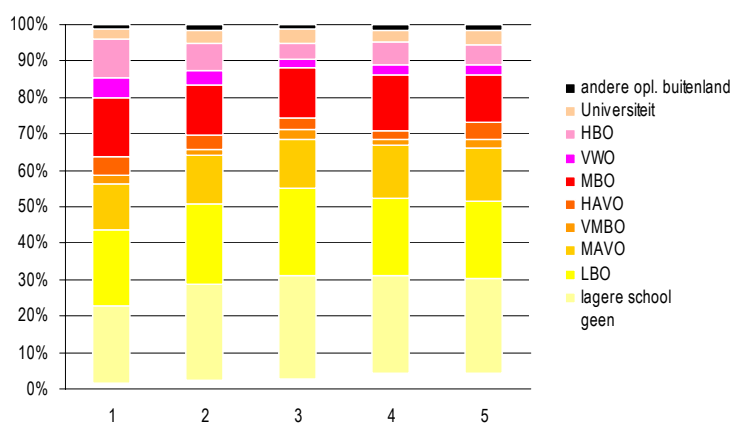
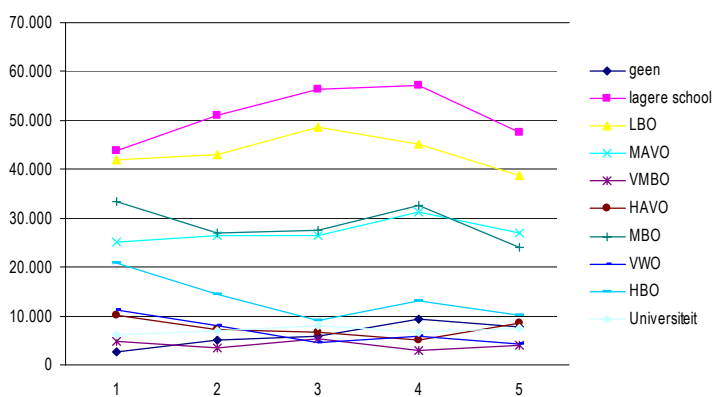
figuur 0-3 Huurtoeslagquintielen naar inkomensbron, percentages



figuur 0-4 Huurtoeslagquintielen naar inkomensbron, aantallen

Subsidiequintielen en opleidingsniveau

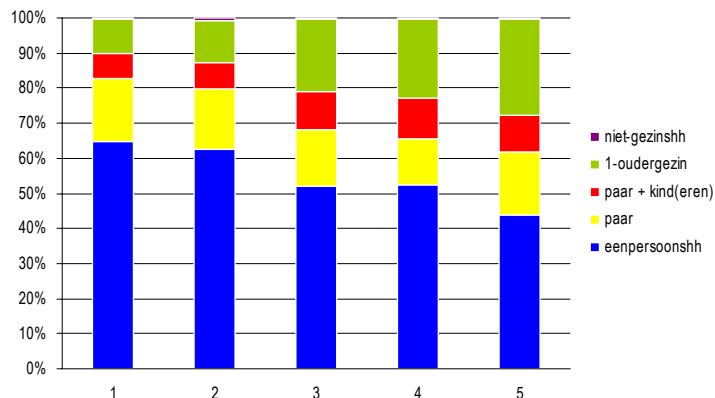
Een lagere opleiding gaat gepaard met een wat groter aandeel en grotere aantallen in de hogere subsidiequintielen.

figuur 0-5 Huurtoeslagquintielen naar opleidingsniveau, percentages**figuur 0-6** Huurtoeslagquintielen naar opleidingsniveau, aantallen

Huishoudentype

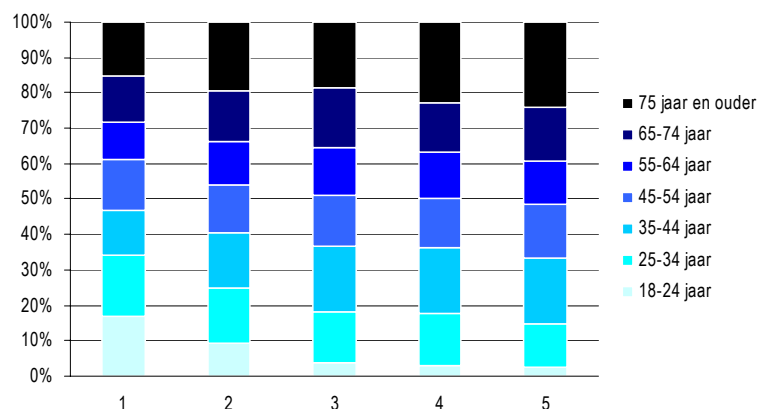
De samenhang naar huishoudensvorm is sterker. De eenpersoonshuishoudens vormen in het laagste subsidiekwartiel 64% van het totaal, in het 5e kwartiel 43%; het aandeel van de 1-oudergezinnen stijgt naar subsidiehoogte. Vermoedelijk heeft dit patroon veel te maken met de benodigde woninggrootte (PM)

figuur 0-7 Huurtoeslagkwintielen naar opleidingsniveau, percentages



Naar leeftijd gezien is de spreiding in de subsidiehoogte weer groter. Jongeren zitten wat meer in het laagste subsidiekwintiel, ouderen wat meer in het hoogste. Dit komt overeen met het gegeven dat pensioengerechtigden wat meer in de hogere subsidieklassen vallen. Verbazingwekkend is dit niet, want voor jongeren en alleenstaanden is de subsidienorm veel strenger dan voor ouderen.

figuur 0-8 Huurtoeslagkwintielen naar opleidingsniveau, percentages

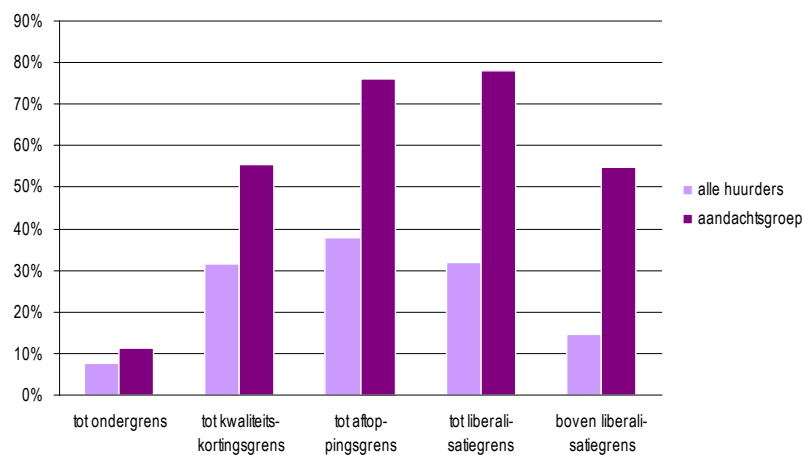


Woningprofiel IHS-ontvangers

Huurprijs

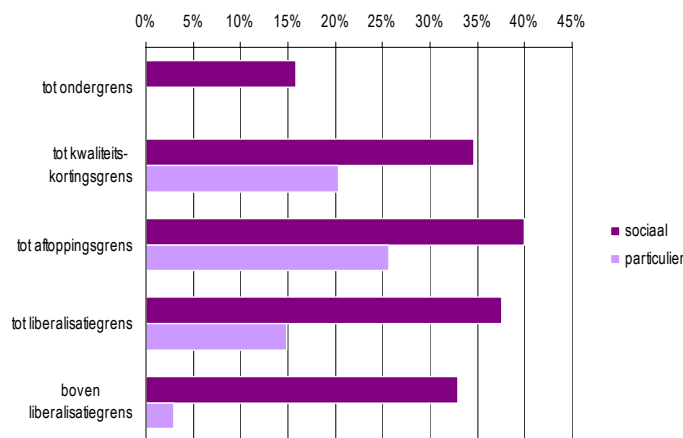
Een hogere huur leidt tot een hogere subsidie bij een gelijkblijvend inkomen, maar in duurdere woningen wonen doorgaans ook meer mensen met een hoger inkomen. Uit figuur .. blijkt dat gerekend over alle huurders het aandeel huurtoeslagontvangers wat hoger is bij woningen met een huur onder de aftoppingsgrens, maar het verschilt niet veel van de woningen met een huur onder de liberalisatiegrens of onder de aftoppingsgrens. Opvallend is wel dat er nog huursubsidie wordt gegeven als de huur onder de benedengrens valt, of boven de liberalisatiegrens. Het is niet bekend wat hiervan de oorzaak is.

figuur 0-1 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar huurprijsklasse woning



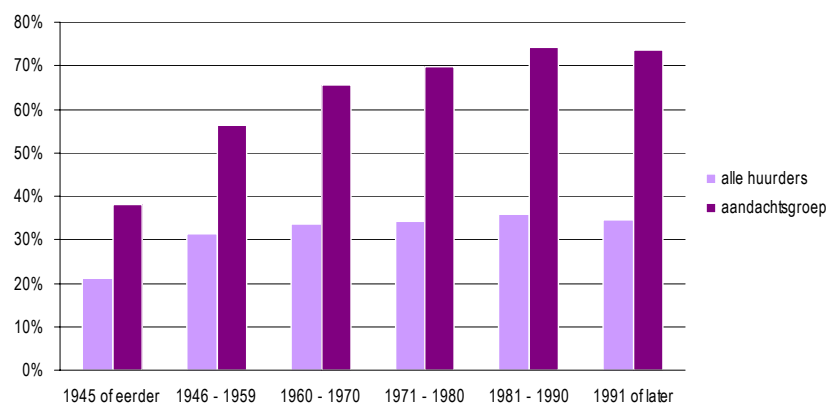
Bij de huurders die tot de doelgroep van beleid horen is het aandeel dat een toeslag ontvangt juist in de duurdere woningen relatief groot.

Uitgesplitst naar type verhuurder blijkt dat binnen eenzelfde huurklasse sociale verhuurders veel vaker een huurtoeslag-ontvanger hebben dan een particuliere verhuurder. Dat hangt vermoedelijk samen met enerzijds de hogere participatiegraad in de regeling (betere voorlichting etc.), anderzijds met een lager bewonersinkomen bij de bewoners van sociale huurwoningen, c.q. een toewijzingsgedrag waarin meer rekening met het bestaan van de huursubsidie wordt gehouden.

figuur 0-2 Aandeel ontvanger huurtoeslag naar huurprijsklasse en type verhuurder

Woonvorm en bouwperiode

Er zijn geen grote verschillen in aandeel huurtoeslag-ontvangers als % van alle huurders tussen eengezins- en meergezinswoningen; de subsidieconcentratie is wel zeer laag bij bijzondere woningen als boerderijen, winkel- en kantoorwoningen etc. Bij eengezinswoningen vallen de vrijstaande- en de twee onder een kap woningen er uit: daar is het aandeel HT ontvangers (uit de aard der zaak) heel klein.

figuur 0-3 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar bouwperiode woning

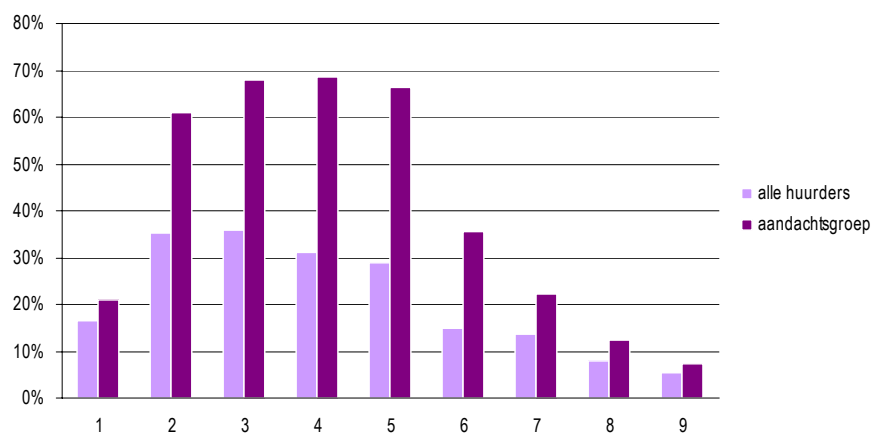
De samenhang tussen subsidiebedrag en bouwperiode gemeten is niet sterk. Het aandeel toeslagontvangers in woningen van voor 1945 (21%) is wel lager dan de rest (31-36%) maar in de woningen uit de periode na 1960 zijn de verschillen in gebruik niet groot, eigenlijk zelfs veel minder groot dan je vooraf zou verwachten.

Woningkwaliteit

Aantal kamers

Ook de spreiding in het aandeel HT ontvangers naar aantal kamers is aanzienlijk; het accent ligt op de twee tot vijfkamerwoningen; daarboven daalt het percentage subsidieontvangers wel weer snel. Kleinere woningen komen niet voor een huurtoeslag in aanmerking. Grotere woningen hebben een huur die boven de kortingsgrenzen dan wel de maximaal subsidiabele grens uitkomt.

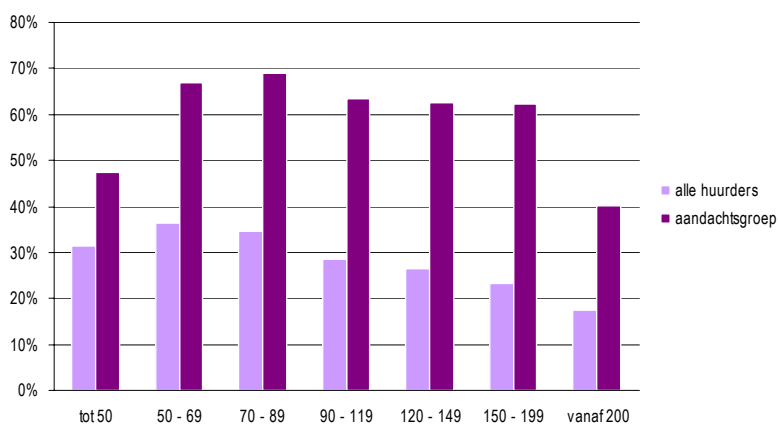
figuur 0-4 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar aantal kamers woning



Oppervlakte hoofdwoonvertrek en woonoppervlakte

Er is een wat hoger aandeel toeslagontvangers in de kleinere woningen, en een aflopend aandeel bij woningen groter dan 90m². Bij de doelgroep van beleid is opvallend dat niet alleen het aandeel toeslagontvangers hoger is, maar dat dit aandeel ook hoog blijft bij de grotere woningen.

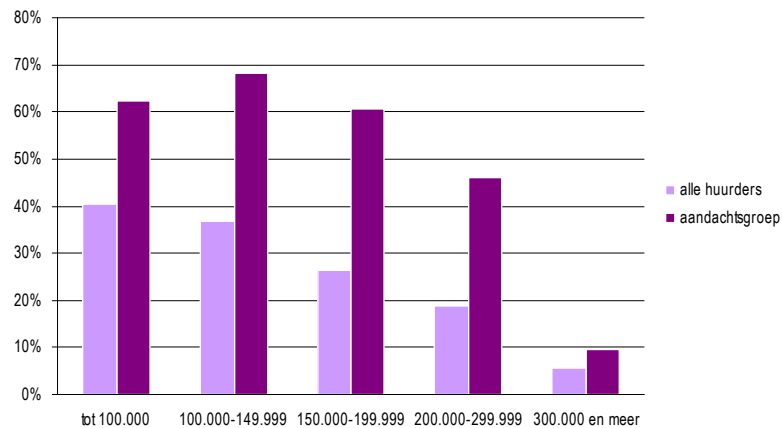
figuur 0-5 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar oppervlakte woning



WOZ-waarde

De WOZ-waarde blijkt nauw samen te hangen met het percentage van de huurders dat een toeslag ontvangt.

figuur 0-6 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar WOZ-waarde



Uit nadere analyse blijkt er een zeer nauwe samenhang te bestaan tussen de woningkwaliteit en de waarde ($R^2=.97$). Het huursubsidiegebruik is bij een lagere waarde duidelijk groter dan bij een hogere. Boven de WOV-waarde van €150.000 daalt het aandeel huurwoningen met subsidieontvangers snel. De relatie tussen de huur en de WOV-waarde is zwak.

Opvallend is wel dat de samenhang tussen aandeel huurders met HT en de WOV-waarde veel sterker is dan met de overige kenmerken, althans gerekend over alle huurders (bij huishoudens in de doelgroep is het verband minder sterk). De hypothese zou kunnen zijn dat de huurtoeslag hoog is bij woningen met een ongunstige prijs-kwaliteitsverhouding.

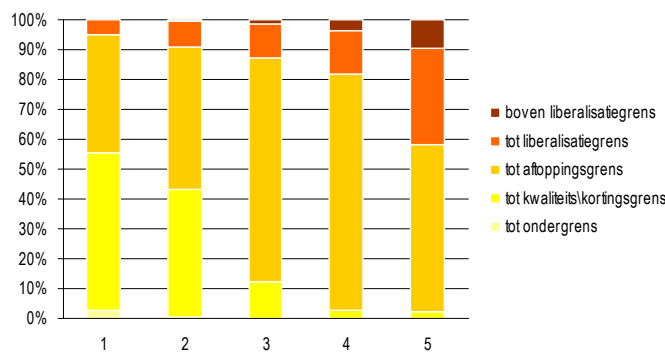
Subsidieconcentratie naar woningkenmerken

De grote spreiding naar woningkenmerken in het aandeel HT ontvangers heeft als complement een concentratie van de huurtoeslag op de duurdere en grotere woningen. Dit blijkt uit de samenhang tussen de woningkenmerken en de subsidie quintielen. De samenhangen zijn voor de hand liggend.

De hoogte van de subsidie naar huurhoogte

Zo is in het eerste subsidiequintiel het aandeel huurwoningen met een huur onder de aftoppingsgrens hoog (57%) en laag in het vijfde quintiel (4%); het aandeel van de duurdere woningen stijgt in de hogere subsidiequintielen.

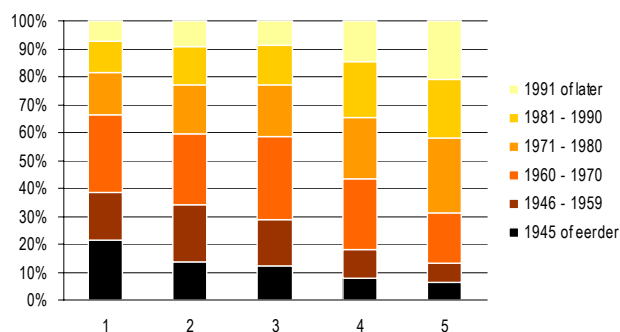
figuur 0-1 Huurtoeslagquintielen naar huurprijsklasse



Bouwperiode

Ook naar bouwperiode is er een positief verband met de subsidiehoogte.

figuur 0-2 Huurtoeslagquintielen naar bouwperiode

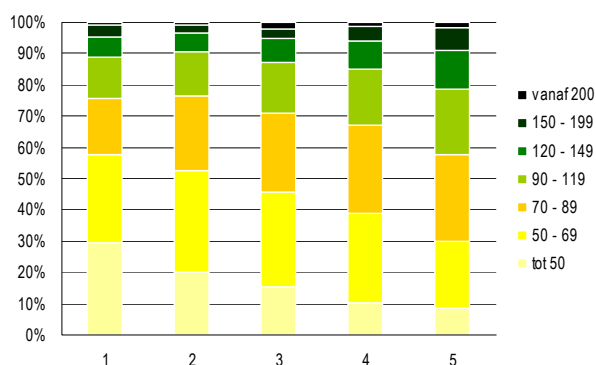


Bij woningen van recente datum is de toeslag vaak wat hoger. Maar binnen alle quintielen is de spreiding naar bouwperiode groot.

Subsidiehoogte en woonoppervlakte

Er is een bijna rechtlijnig verband tussen subsidiehoogte en woonoppervlakte: Kleinere woningen komen wat vaker in de lagere subsidiequintielen voor dan hogere, maar het verband is niet buitengewoon sterk..

figuur 0-3 Huurtoeslagquintielen naar oppervlakte

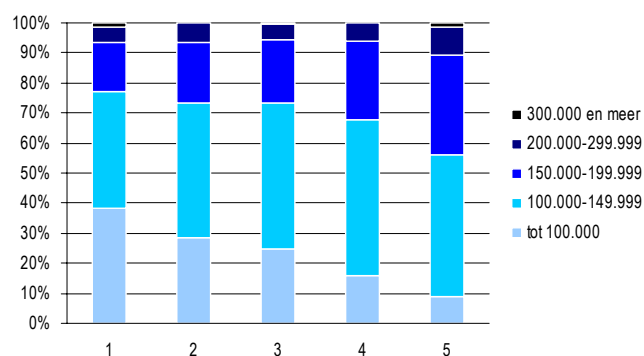


Ook in de hogere quintielen is het aandeel woningen met een kleinere oppervlakte niet te verwaarlozen.

De hoogte van de huurtoeslag naar WOZ-waarde

Het beeld van een grote spreiding geldt ook voor de WOZ-waarde. Duidelijk is dat bewoners van woningen met een relatief lage WOZ-waarde vaak een lage toeslag krijgen. Boven de WOZ-waarde van €199.999 wordt nauwelijks subsidie gegeven. In het tussengebied is de spreiding groot.

figuur 0-4 Huurtoeslagquintielen naar WOZ-waarde

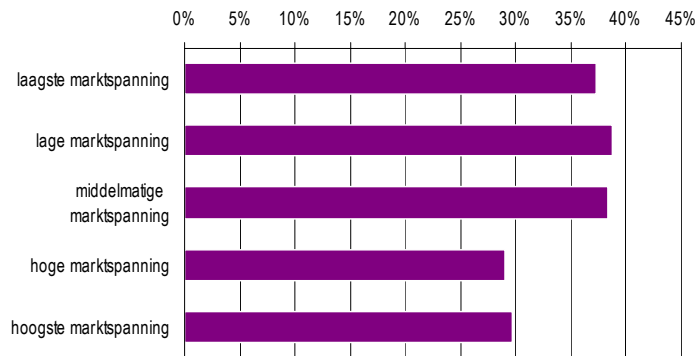


Subsidieconcentratie naar woningmarktprofiel

Het aandeel HT ontvangers verschilt naar verstedelijkingsgraad. Het is relatief laag in sterk verstedelijkte gemeenten (29%) en in weinig tot niet verstedelijkte gemeenten (31%), het is relatief hoog in de sterk of matig verstedelijkte gemeenten (bijna resp ruim 33%). Dit hangt vermoedelijk samen met de kenmerken van het

woningaanbod: goedkoop en klein in de grote steden, relatief goedkoop in verhouding tot de kwaliteit in landelijke gemeenten. Maar de verschillen zijn niet groot.

figuur 0-5 Aandeel ontvangers huurtoeslag naar marktspanning (provincies)



Het aandeel HT ontvangers verschilt evenmin, zo blijkt uit een nadere analyse, sterk naar de relatieve omvang van de huursector. Men zou kunnen verwachten dat een kleine huursector de keuzemogelijkheden voor de lagere inkomensgroepen beperkt en dus tot een relatief hoog gebruik van de regeling leidt (de residu these; Lucassen en Priemus 1977). Dit blijkt maar in zeer beperkte mate het geval te zijn. Het aandeel huishoudens met HT is licht hoger in de regio's met een marktaandeel dat lager is dan 35% (35%) en varieert in de overige regio's met een huursector die groter is dan 40% tussen 28% en 31%.

Evenmin blijkt er een sterk verband te bestaan tussen marktspanning en het toeslaggebruik. Zoals bekend is de marktspanning in de grotere steden relatief hoog. Daar is juist het HT gebruik wat lager dan gemiddeld (net 30%) terwijl in de gebieden met een lage marktspanning (suburbaan en landelijk) wat hoger dan gemiddeld is.

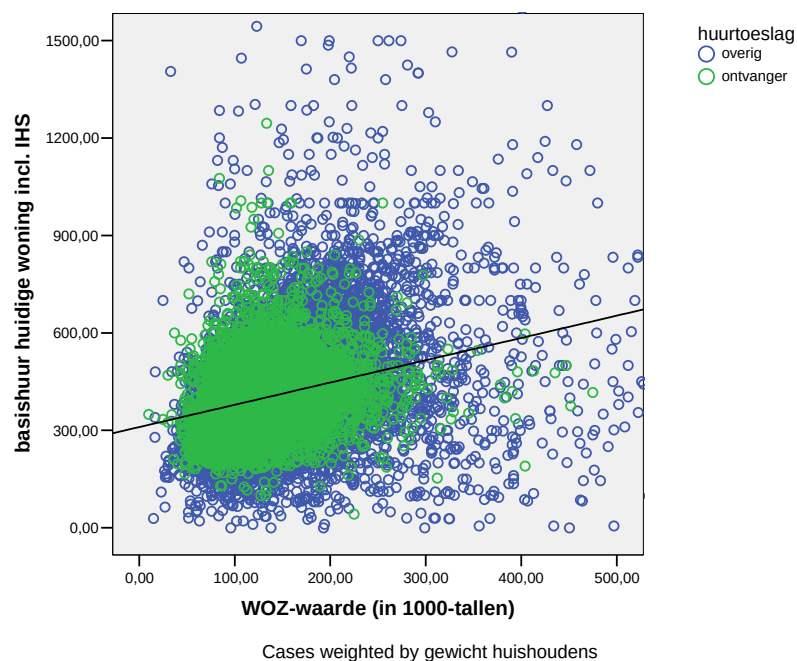
Slotopmerking

Vermoedelijk zijn de de subjectkenmerken binnen elk van de bovengenoemde categorieën veel bepalender voor het HT gebruik, dan die categorieën zelf.

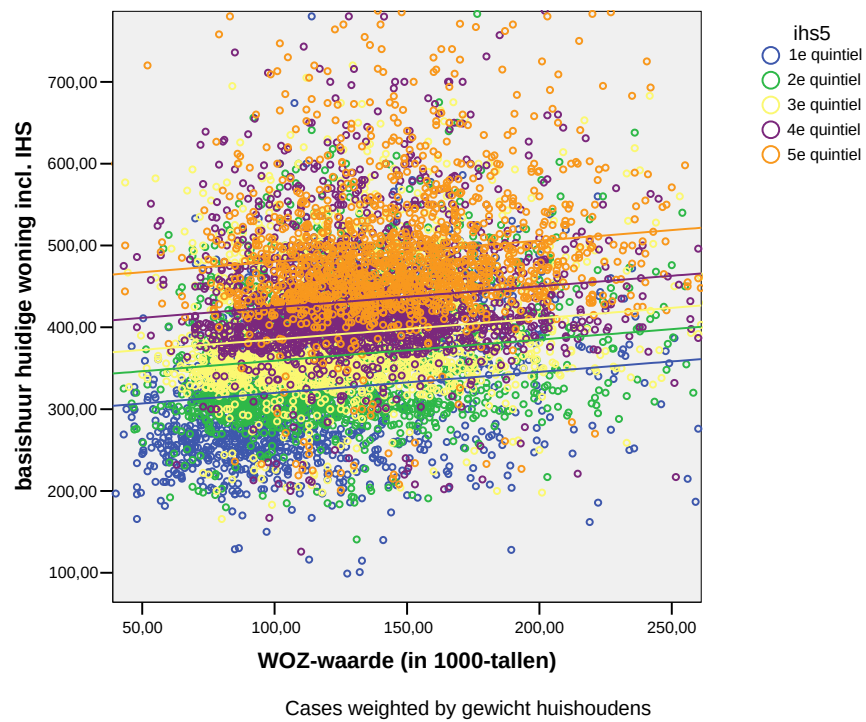
Huursubsidie, huur en WOZ-waarde

Er bestaat een nauwe samenhang tussen de kwaliteit van de woning en de WOZ-waarde. Dat maakt het mogelijk om na te gaan in hoeverre de huurtoeslag terecht komt bij relatief dure woningen. In dat geval is er sprake van het subsidiëren van slechte risico's voor bewoners, dan wel het subsidiëren van dure woningen. Allereerst wordt in een scattergram weergegeven wat de relatie is tussen WOZ-waarde en de huur en het al of niet vertrekken van een huurtoeslag.

Er blijkt een zoals eerder werd gesignaleerd een zwak verband te bestaan tussen de hoogte van de WOZ-waarde en de huur: die loopt licht met de waarde op. De huurtoeslag concentreert zich in het huurbereik van 200 euro tot 650 euro, wat op zich weinig verwondering wekt. Opvallender is de zeer grote spreiding naar WOZ-waarde: van €40.000 tot €250.000. De spreiding in de huur is bij de niet toeslagontvangers wel veel groter dan bij de niet-ontvangers.



Interessanter is de samenhang tussen de subsidiehoogte en de WOZ-waarde. Daar-
 toe is in eenzelfde scattergram weergegeven wat de samenhang is tussen subsi-
 diequinbtel, de huur en de WOZ-waarde.



Hieruit blijkt dat de hogere toeslagen terechtkomen bij de hogere huren en tegelijk dat er een zeer grote spreiding naar WOZ-waarde binnen elk van die quintielen is. De dure huurwoningen worden dus zwaarder gesubsidieerd, maar dat zijn lang niet altijd de kwalitatief betere woningen.

Verklarende analyse

In het voorgaande is de samenhang tussen de twee afhankelijke variabelen al of niet subsidiegebruik en de subsidie-intensiteit weergegeven met afzonderlijke variabelen. Dergelijke enkelvoudige samenhangen verklaren het gebruik van de huurtoeslag echter nog niet. Daartoe is een multivariate analyse nodig.

Al of niet een toeslag

Allereerst is door middel van een logistisch regressiemodel voor alle huurders nagegaan in hoeverre de onafhankelijke variabelen verklaren of er een toeslag wordt genoten of niet. Die onafhankelijke variabelen waren in de eerste stap de basis-huur, het bruto inkomen, vermogen, leeftijd en aantal personen. Dit zijn de dimensies die ook in de subsidievoorwaarden zijn terug te vinden. Dit levert een verklaarde variantie op van .510 (Nagelkerke R²).

Het inkomen is veruit de meest bepalende variabele. Hoe hoger het inkomen, hoe minder subsidie. Een dergelijk negatief verband is er ook met de omvang van het vermogen, maar de verklaringskracht van deze variabele is veel en veel lager. Het aantal personen, de bruto huur en de leeftijd van het hoofd van het huishouden vertonen een positief verband met het al of niet ontvangen van de subsidie. Eigenlijk is de lage verklaarde variantie door de huur opvallend.

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1(a)	brutohh	-0,00018	,000	506036,439	1	,000	1,000
	aantalpp	0,474759	,002	76812,927	1	,000	1,608
	vermohh	-4,1E-05	,000	50808,906	1	,000	1,000
	bhuurii	0,002066	,000	24601,613	1	,000	1,002
	lfthh	0,011199	,000	17627,652	1	,000	1,011
	Constant	1,197859	,007	27458,745	1	,000	3,313

a Variable(s) entered on step 1: brutohh, aantalpp, vermohh, bhuurii, lfthh.

Stapsgewijze toevoeging van persoonlijke kenmerken als bron van inkomen, samenstelling van het huishouden, het opleidingsniveau verhoogt de verklaarde variantie in beperkte mate, tot .556. Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe minder kans op een toeslag, het hebben van kinderen vergroot die kans. Inkomen uit arbeid of winst of werkloosheidsuitkering verkleint de kans, het hebben van een uitkering uit de bijstand, WAO of pensioen vergroot die kans. Het zijn logische verbanden, maar veel voegen deze niet toe.

Hetzelfde geldt voor de woningkenmerken. Toevoeging van de variabelen WOZ-waarde, bouwjaar, woonvorm, aantal kamers en oppervlakte totaal levert als derde

stap een verklaarde variantie van .571. Als vierde stap is nog het woningmarktgebied, en de stedelijkheid toegevoegd. De verklaarde variantie steeg tot .574.

De conclusie is dat inkomen voor het grootste deel verklaart of er een toeslag wordt ontvangen of niet.

Het toeslagbedrag

Dezelfde stappen zijn doorlopen, maar nu met als afhankelijke variabele de hoogte (continue variabele) van de huurtoeslag in een multiple regressie model.

Stap 1: de verklaarde variantie is .386. De basishuur heeft veruit het grootste effect op de hoogte van de toeslag (R^2 .353)

Stap 2: na toevoeging van aanvullende huishoudenskenmerken neemt de verklaarde variantie toe tot .443

Stap 3: toevoeging van aanvullende woningkenmerken leidt tot een verklaarde variantie van .486

Stap 4: toevoeging van woningmarktregio's en stedelijkheid was alleen mogelijk door deze na stap 1 uit te voeren. De verklaarde variantie stijgt dan licht.

De conclusie is dat de hoogte van de toeslag voor veruit het grootste deel wordt verklaard door de huurhoogte.

De woningkwaliteit

Tenslotte is geanalyseerd wat de invloed is van de huurtoeslag op de woningkwaliteit. Hier is als afhankelijke variabele de WOZ-waarde genomen. Een variantieanalyse met de WOZ-waarde als afhankelijke en de kwaliteitskenmerken woningtype, bouwjaar, aantal kamers, oppervlakte totaal, oppervlakte woonkamer en woningmarktregio levert een verklaarde variantie van .985 op. De WOZ is dus een goede Proxy voor woningkwaliteit.

De correlatie tussen het al of niet ontvangen van een huurtoeslag en de WOZ-waarde is negatief maar laag. Deze bedraagt -.163. De correlatie tussen de WOZ-waarde en de hoogte van de huurtoeslag is niet veel beter. Het verband is positief, maar zwak (.173).

Vervolgens is een multiple regressieanalyse uitgevoerd zodat het effect van de de huurtoeslag (al of niet) op de WOZ-waarde bepaald wordt onafhankelijk van een aantal andere variabelen als basishuur. Inkomen, vermogen en aantal personen en leeftijd. De verklaarde variantie van het model is klein, namelijk .360. De WOZ-waarde blijkt bij niet-ontvangers €12.637 hoger te liggen dan bij toeslagontvangers. Zo gezien is er niet sprake van een extra kwaliteit bij degenen die subsidie ontvangen (geen upmarketing).

Een tweede analyse met als variabele de hoogte van de huurtoeslag als een van de verklarende variabelen levert een zeer lage verklaarde variantie op van .097. De uitkomst is dat voor elke euro extra huurtoeslag de WOZ-waarde €800 hoger ligt.

Per saldo is het beeld dat huurtoeslag ontvangers wat lagere woningkwaliteit genieten dan niet-ontvangers, maar dat binnen de groep huurtoeslag ontvangers de WOZ-waarde (de woningkwaliteit) toeneemt met de hoogte van de subsidie.



De prijs voor betaalbaarheid

Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur

Datum Oktober 2016

Colofon

Titel	IBO Sociale Huur. De prijs voor betaalbaarheid.
Bijlage(n)	6
Inlichtingen	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën / Bureau Strategische Analyse

Dankwoord

Dit interdepartementale beleidsonderzoek is tot stand gekomen met hulp van partijen om de werkgroep heen.

De werkgroep is een aantal mensen in het bijzonder erkentelijk voor de inzichten die ze met ons gedeeld hebben. We hebben gebruik gemaakt van de kennis van deskundigen bij woningcorporaties: Bert Keijts en Wieke van Veldhuizen (Portaal), Arjen Schakenbos (Vestia), Harrie Bosch en Bas van Rosmalen (Waterweg Wonen) en Rob Haans (De Alliantie). We bedanken ook Gerjoke Wilmink, Marcel Warnaar en Sanne Lamers (NIBUD), Wim Wensing en Leonore Reijnen (AMVEST) en wethouder Yasin Torunoglu en Gabrielle Van Asseldonk (Gemeente Eindhoven) voor de informatie die zij ons hebben verstrekt. Verder danken we de Autoriteit Woningcorporaties (AW) voor hun feedback gedurende het traject.

Daarnaast steunt ons rapport op het rekenwerk van een aantal deskundige rekenaars. We willen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), ORTEC Finance, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Centraal Planbureau (CPB), het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) en ABF research bedanken voor het verrichte rekenwerk.

Namens de werkgroep,
André de Jong

Inhoud

Dankwoord—5

Samenvatting—8

1 Inleiding en taakopdracht IBO—17

2 De gereguleerde huurmarkt—19

2.1 Redenen voor overheidsingrijpen—19

2.2 Hoe intervenueert de overheid in de huurmarkt?—19

2.3 Hoe werkt de sociale huurmarkt momenteel: wat zijn de sterke en de zwakke punten?—21

2.4 Welke beleidsaanpassingen zijn de afgelopen jaren doorgevoerd om deze knelpunten op te lossen?—25

2.5 Waar staan we in 2016?—28

3 Hoofdstuk 3: De huurtoeslag—31

3.1 Waarom huurtoeslag?—31

3.2 Hoe is de huurtoeslag geregeld?—31

3.3 Kerntegevens huurtoeslag 2006-2015—33

3.4 Analyse oplopen huurtoeslagbudget sinds 2006—35

3.5 Uitvoering en governance van de huurtoeslag—38

3.6 Beoordeling effectiviteit huurtoeslag—39

3.7 Beoordeling doelmatigheid huurtoeslag—41

4 De lange termijn houdbaarheid van de corporatiesector en de huurtoeslag—45

4.1 Inleiding—45

4.2 De ontwikkeling van het aantal huishoudens in de gereguleerde huursector en voor de huurtoeslag—45

4.3 Het basispad voor de lange termijn ontwikkeling van de corporatiesector—47

4.4 Ontwikkeling huurtoeslag op middellange en lange termijn—51

5 Aanbevelingen en opties voor beleid—53

5.1 Inleiding—53

5.2 Aanbevelingen—53

5.3 Opties voor beleid binnen het bestaande stelsel—55

5.4 Een pragmatisch pakket—67

6 Denkrichtingen voor de langere termijn—71

6.1 Inleiding—71

6.2 Marktconforme huren—72

6.3 Overheveling huurtoeslag naar gemeenten—76

6.4 Overnemen huurtoeslag door corporaties—78

Bronvermelding—82

Bijlage 1 Taakopdracht—84

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep—87

Bijlage 3 Werking huurtoeslag cijfers 2016—88

Bijlage 4 Vereenvoudingspakket huurtoeslag—89

Bijlage 5 Inkomenseffecten opties uit paragraaf 5.3—91

Bijlage 6 Inkomenscategorieën—93

Samenvatting

De directe aanleiding voor het IBO Sociale Huur zijn de overschrijdingen in de uitgaven aan de huurtoeslag. De netto uitgaven aan huurtoeslag zijn in de periode 2006-2015 gestegen van €1,9 naar €3 miljard. De taakopdracht van het IBO vraagt om deze overschrijdingen te bezien in de context van de werking van de sociale huurmarkt als geheel en tevens om te kijken naar de complexiteit van de uitvoering van de huurtoeslag. Tegen die achtergrond moet het IBO opties in kaart brengen die leiden tot betere budgettaire beheersing van de uitgaven voor de huurtoeslag. Als sluitstuk wordt gevraagd om door combinatie van beleidsopties mogelijke houdbare eindbeelden op te stellen voor de sociale huurmarkt als geheel.

Het IBO vindt plaats tegen de achtergrond van een aantal hervormingen die sinds het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher vanaf eind 2012 in gang zijn gezet. Sommige van die hervormingen lopen door tot de dag van vandaag. Om na te denken over nieuwe beleidsopties zoals de taakopdracht vraagt, is het dus van belang om een helder idee te hebben van de knelpunten die in 2012 de aanleiding vormden voor die hervormingen en tevens na te gaan wat de effecten van die hervormingen tot nu toe zijn geweest.

Sociaal huurbeleid: tamelijk effectief

Het IBO concludeert dat het overheidsbeleid op de sociale huurmarkt tamelijk effectief is. Er is voldoende goede huisvesting tegen een betaalbare huur voor huishoudens met een relatief laag inkomen. Deze conclusie volgt niet rechtstreeks uit beleidsstukken. De overheid heeft namelijk geen concreet geformuleerde doelstellingen, die jaarlijks worden gemonitord. Maar op macroniveau kan allereerst worden vastgesteld dat voor 110% van de doelgroep een gereguleerde huurwoning (potentieel) beschikbaar is¹. Voorts weten we dat de gemiddelde huurwoning van een corporatie een kwalitatief goede woning is die ook technisch goed onderhouden wordt en geregeld wordt gerenoveerd.

Verder levert uitgaande van NIBUD-normen, de huurtoeslag voor de groep huishoudens boven het minimuminkomensijpunt (dat een paar procent boven de bijstandsnorm ligt) zeer lage betaalrisico's op van circa 7%². Voor de groep huishoudens onder het minimum inkomensijpunt van de huurtoeslag, lopen de betaalrisico's snel op tot 46%. Onderzoek wijst uit dat dit in de eerste plaats te maken heeft met niet-gebruik van de regeling en met het feit dat huishoudens onvoldoende passend wonen. Gecorrigeerd hiervoor dalen de betaalrisico's substantieel, maar blijven met 27% toch een stuk hoger dan de huishoudens met een inkomen boven het minimuminkomensijpunt. Het resterende verschil in betaalrisico's hangt vooral samen met het feit dat de betreffende huishoudens simpelweg over een te laag inkomen beschikken. De redenen hiervoor zijn velerlei en vaak tijdelijk, maar staan los van het huurbeleid en de huurtoeslag en raken daarom ook niet de effectiviteit van de huurtoeslagregeling.

Er is hierbij een serieuze kanttekening te plaatsen: de wachttijd voor de sociale huurwoningen, ondanks dat er voldoende woningen voor de doelgroep zijn. Hoewel een landelijk dekkend (kwantitatief) beeld ontbreekt, kan op basis van de

¹ Deze definitie laat doelgroephuishoudens met een eigen huis volledig buiten beschouwing, terwijl het denkbaar is dat bij deze groep huishoudens zijn die een voorkeur hebben voor sociale huurwoningen.

² Er is sprake van een betaalrisico als het huishoudinkomen ontoereikend is voor het betalen van de netto woonlasten en de meest basale uitgaven voor het levensonderhoud (genormeerde bedragen). Deze huishoudens lopen daardoor het risico dat ze moeite hebben om de maandelijkse huur te betalen (zie PBL 2014).

beschikbare informatie worden geconcludeerd dat er in de schaarstegebieden sprake is van serieuze problematiek met feitelijke zoekduren van gemiddeld 1,5 en 4 jaar voor respectievelijk starters en overige woningzoekenden. Buiten deze gebieden bedragen de feitelijke zoekduren respectievelijk $\frac{3}{4}$ en 1,5-2 jaar. De oorzaak van de wachttijden is dat een deel van de sociale huurwoningen worden bezet door huishoudens die niet tot de doelgroep behoren.

Maar wel aanzienlijke ondoelmatigheden

Het IBO concludeert vervolgens dat de effectiviteit gepaard gaat met aanzienlijke ondoelmatigheden. In de *eerste* plaats komt circa €1,2-1,5 miljard aan impliciete subsidies bij huishoudens terecht die niet tot de doelgroep behoren: het zogenaamde goedkope 'scheefwonen'. Een *tweede* ondoelmatigheid is dat veel ruime woningen bezet worden door kleine huishoudens. Bijna 400 duizend woningen met tenminste 4 kamers worden bewoond door alleenstaanden. Dit beperkt de doorstroming van gezinnen in de sociale huursector. Ook door deze ondoelmatigheid komen subsidies bij verkeerde huishoudens terecht. In de *derde* plaats geeft de huurtoeslag huurders een prikkel tot overconsumptie van woningkwaliteit. Door de systematiek van de huurtoeslag zijn huurders netto weinig extra huur kwijt aan een betere woning. Bij een huur tussen de eigen bijdrage (€ 232 per maand) en de kwaliteitskortingsgrens (€ 410 per maand) wordt zelfs 100% van iedere euro extra huur aan de huurder via de huurtoeslag vergoed³. Een *vierde* ondoelmatigheid is dat de locatie van een gereguleerde huurwoning slechts beperkt (maar wel meer dan in het verleden) doorwerkt in de huur. Het verschil in huur tussen een verder gelijkwaardige woning in het centrum van Amsterdam en bijvoorbeeld Purmerend, is veel geringer dan het verschil in WOZ-waarde van beide woningen.

Al met al is er een misallocatie van ruwweg 50% van de huurders van een gereguleerde woning doordat huishoudens te goedkoop, te duur of te groot wonen⁴. Deze misallocatie draagt bij aan gebrekkige doorstroming omdat huishoudens die goedkoop scheefwonen of te groot scheefwonen, weinig geneigd zijn te verhuizen.

Tot slot bouwden corporaties in de afgelopen periode veel woningen in het relatief dure deel van de sociale woningmarkt terwijl de doelgroep die ontwikkeling qua inkomen niet volgde. Hierdoor nam in de periode 2009-2014 het aandeel betaalbare woningen in de nieuwbouw af van 53% naar 20% en nam het duurdere segment juist toe van 25% naar 57%⁵. Als gevolg daarvan moest ook een groter beroep op huurtoeslag worden gedaan.

Door het ontbreken van heldere doelstellingen stonden deze ondoelmatigheden niet centraal en werd er daardoor ook onvoldoende op (bij)gestuurd. Als gevolg daarvan kon een situatie blijven voortbestaan waarbij er in theorie genoeg of nagenoeg voldoende woningen voor de doelgroep als geheel beschikbaar waren, maar toch voor een deel van de doelgroep onvoldoende toegankelijk was met als resultaat aanhoudende wachtlijsten en uitwijkgedrag naar andere opties, vooral naar de eveneens gesubsidieerde koopsector.

Na 2012 hervormingen

Vanaf 2012 heeft het kabinet Rutte-Asscher een aantal hervormingen in gang gezet. De hervormingen zijn er allereerst op gericht om via extra inkomensafhankelijke huurverhogingen huishoudens te laten doorstromen die niet meer tot de doelgroep

³ Grenzen op basis van een eenpersoonshuishouden met een inkomen tot € 15.400. Feitelijke grenzen zijn afhankelijk van kenmerken als de samenstelling, inkomens- en vermogenspositie van het huishouden. Zie ook paragraaf 3.2.

⁴ Overigens is het vierde punt dat hiervoor is besproken nog buiten beschouwing gelaten, omdat de voor- en nadelen niet eenvoudig gekwantificeerd kunnen worden.

⁵ Ministerie van BZK, Staat van de Volkshuisvesting, 2016.

behoren. Daarnaast zijn wettelijke maatregelen genomen zodat corporaties zich meer op hun kerntaak moeten richten en is een integraal toezichthouder aangesteld die toeziet op de financiële continuïteit, de rechtmatigheid, de *governance* en de integriteit van de corporaties. Tot slot werd een verhuurderheffing geïntroduceerd om de extra huuropbrengsten af te romen. Recent is passend toewijzen ingevoerd om corporaties te verplichten huishoudens woningen aan te bieden die passen bij hun inkomen en tevens ste prikkelen om goedkoper te bouwen voor de doelgroep.

Hoewel een systematische evaluatie ontbreekt en veel maatregelen nog maar kort van kracht zijn, kan wel een eerste beeld worden gegeven van de effecten van dit beleid op het punt van doelmatigheid en effectiviteit. Bij het goedkoop scheefwonen is sinds 2012 een daling zichtbaar van 24% van de totale huurvoorraad naar 19%. Veel minder beweging is te zien bij het scheefwonen naar omvang van de woning en evenmin is duidelijk in welke mate corporaties daar op sturen. Sinds kort is er ook een beweging zichtbaar waarbij er weer goedkoper wordt gebouwd in de zin van passender en kleiner. Woningcorporaties tonen ook meer focus op hun kerntaak. De werking van de markt voor vrije sector huur is echter nog steeds gebrekkig door de subsidies in de koop- en sociale huurmarkt. Private verhuurders zijn overigens wel positief over het feit dat de afgelopen jaren er meer een *level playing field* met corporaties is gecreëerd. Deze bevindingen overziend, kan geconcludeerd worden dat het beleid stappen in de goede richting heeft gezet en dat woningcorporaties de bakens in de juiste richting hebben verzet, maar dat op belangrijke punten de doelen nog niet zijn bereikt.

Analyse oploop huurtoeslag 2006-2015: de aanleiding voor het IBO

Vervolgens richt het IBO zich op de huurtoeslag, de directe aanleiding voor dit IBO. In de periode 2006-2015 lieten de uitgaven voor de huurtoeslag een sterke en onvoorziene stijging zien. De uitgaven stegen met circa 60%, terwijl de rijksuitgaven over dezelfde periode met 27% toenamen. Uit de analyse van de groei van de huurtoeslag blijkt dat de sterke oploop voor bijna 2/3 het gevolg is van de economische recessie en de effecten van overheidsbeleid, inclusief de doorwerking op de kan-bepaling. Het resterende deel wordt vooral verklaard door inflatie en demografie. Maar voor een klein deel is de huurtoeslag gestegen door groepen, zoals studenten die de afgelopen periode (onverwacht) meer dan voorheen de weg naar de huurtoeslag hebben gevonden. De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat de sterke toename van de huurtoeslag in de afgelopen tien jaar voor het grootste deel niet het gevolg is van onbedoelde effecten van de regeling huurtoeslag.

Huurtoeslag is op aantal punten ondoelmatig

In de eerste plaats nodigt de huidige gebonden vormgeving van de huurtoeslag huurders en verhuurders uit om het huurniveau voor hen te 'optimaliseren'. Omdat de huur boven de eigen bijdrage in eerste instantie voor 100% wordt vergoed ontbreekt elke prikkel om kritisch naar de hoogte van de huur te kijken, waardoor deels vermijdbare overconsumptie optreedt. In de tweede plaats hebben ook gemeenten weinig prikkels om terughoudend te zijn met de eisen die zij stellen aan gereguleerde huurwoningen. In de derde plaats veroorzaakt de regeling een forse additionele marginale druk van 27% à 43%, die een remmend effect heeft op het arbeidsaanbod en op meer gaan werken. Op die manier heeft dit ook een negatief effect op de doorstroming uit de sociale huursector. Ook de harde maximale inkomensgrens werkt perverse effecten in de hand. In de vierde plaats kunnen vraagtekens worden geplaatst of voor alle personen met een laag inkomen huurtoeslag noodzakelijk is: dit geldt bijvoorbeeld voor jongeren. Anderzijds geldt dat huishoudens met een inkomen vlak boven de inkomensgrens van de huurtoeslag direct alle huurtoeslag verliezen, terwijl ze in daadwerkelijke bestedingsruimte niet zoveel beter af zijn. Als laatste punt zijn in de loop van de jaren inkomens- en huurbeleid soms door elkaar gaan lopen. Een voorbeeld hiervan zijn de relatief

gunstige uitkomsten voor AOW-gerechtigden ten opzichte van vergelijkbare huishoudens van de doelgroep die niet AOW-gerechtigd zijn.

Ondanks ondoelmatigheden zijn corporatiesector en huurtoeslag op lange termijn houdbaar

De taakopdracht vraagt ook om beleidsopties te ontwikkelen die bijdragen aan lange termijn houdbare eindbeelden voor de corporatiesector en de huurtoeslag. Om deze vraag te beantwoorden is eerst een verkenning noodzakelijk naar de ontwikkeling van de beide stelsels op lange termijn bij *ongewijzigd beleid*. De lange termijn houdbaarheid van de corporatiesector is verkend door te bezien welke maatschappelijke inzet van de corporaties in de periode 2015-2040 kan worden verwacht, bezien vanuit hun kerntaken en vanuit de huidige ambities wat betreft de verduurzaming van de woningvoorraad tot 2050.

Op lange termijn heeft de sector drie uitdagingen. Allereerst een volume-uitdaging: voldoende betaalbare huurwoningen voor de doelgroep; in de tweede plaats een kwalitatieve uitdaging: zorgen voor voldoende kwaliteit, inclusief verduurzaming en tot slot een financiële uitdaging: kunnen kwaliteit en kwantiteit worden geleverd binnen de financiële randvoorwaarden van de toezichthouder? Conclusie van deze verkenning is dat de sociale huursector onder de veronderstelling van ongewijzigd beleid -dus inclusief passendheidtoets en verhuurderheffing- in staat is om de drie uitdagingen simultaan op een houdbare manier te realiseren.

Op middellange termijn nemen volgens de laatste schattingen van BZK de *nominale* uitgaven voor de huurtoeslag toe met 30% tot 2021, dat wil zeggen met €0,9 miljard tot ruim €4,1 miljard. Op middellange termijn houdt de sterke groei van de huurtoeslag dus aan.

Deze verkenning laat voor de lange termijn een ontwikkeling van de huurtoeslag zien die niet onhoudbaar is. De belangrijkste oorzaak is dat het volume vanaf 2021 gaat dalen, terwijl die tussen 2006-2015 met 3% per jaar groeide en tot 2021 nog met circa 0,9% per jaar zal groeien. In 2040 ligt het aantal huishoudens dat huurtoeslag ontvangt ruim 2% lager dan in 2015.

Tegenover dit dalende volume staat de reële huurontwikkeling die cumulatief over de periode 2021-2040 gelijk is aan +8%. Als de ontwikkeling van de huurtoeslag volledig in de pas zou lopen met de huurontwikkeling, dan zou voor de periode 2021-2040 de reële ontwikkeling van de uitgaven voor de huurtoeslag 5,5% zijn.

Door de kan-bepaling die zegt dat de eigen bijdrage in de huurtoeslag stijgt met de laagste stijging van reële huren of van de bijstandsontwikkeling, kunnen de uitgaven voor de huurtoeslag echter sterker stijgen. Op basis van de doorrekening van twee scenario's lijkt het echter aannemelijk dat de huurtoeslag op lange termijn een houdbare ontwikkeling vertoont.

Tussenconclusies

De analyse tot nu toe levert vier conclusies op. In de eerste plaats heeft de historische decompositie van de grote groei over de periode 2006-2015 geen grote ontwerpfouten aan het daglicht gebracht die gerepareerd moeten worden. In de tweede plaats heeft onze analyse wel een aantal ondoelmatigheden vastgesteld zowel in het sociaal huurbeleid als in de regeling huurtoeslag. In de derde plaats zijn sinds 2012 belangrijke hervormingen op het terrein van het sociale huurbeleid in gang gezet om de ondoelmatigheid te bestrijden, maar zijn de beleidsdoelen (nog) niet bereikt. Op het terrein van de huurtoeslag is ondanks de gesignaleerde ondoelmatigheden tot nu toe weinig actie ondernomen. In de vierde plaats leidt de lange termijn verkenning van beide stelsels tot de conclusie dat bij ongewijzigd beleid beide stelsels op lange termijn houdbaar blijken te zijn.

Met de hierna geschetste aanbevelingen en beleidsopties kan het bestaande beleid op enkele punten versterkt worden, waardoor doelen wellicht eerder kunnen worden bereikt. Wat betreft de huurtoeslag kan het IBO het beleidsdebat over de vormgeving van de huurtoeslag een nieuwe impuls geven. Uitvoering van de beleidsopties kan de lange termijn houdbaarheid van beide systemen verder versterken. Naast een verkenning van beleidsopties doen we op basis van onze analyses ook een vijftal aanbevelingen.

Aanbevelingen

De eerste aanbeveling is om beleidsdoelen scherper te formuleren en beter te evalueren. Hierdoor zouden we meer te weten kunnen komen over de gedragsreacties op genomen maatregelen waar nu vaak sprake is van een kennislacune. De tweede aanbeveling is om de samenwerking tussen BZK en de Belastingdienst te verbeteren langs de lijnen van het IBO Belastingdienst. De derde aanbeveling is om de complexiteit van de huurtoeslag te verminderen, onder andere door reductie van hardheidsclausules. Vierde aanbeveling is om de ramingsystematiek voor de uitgaven voor de huurtoeslag te verbeteren en de vijfde aanbeveling is om te zorgen voor de beschikbaarheid van lange termijn scenario's met expliciete behoefteramingen en bijpassende onzekerheidsanalyses voor de sociale huursector en de huurtoeslag.

Beleidsopties

De belangrijkste opties om het sociale huurbeleid aan te scherpen betreffen regels om het te goedkoop, te groot en te duur wonen aan te scherpen. Bij het te goedkoop en te groot wonen gebeurt dit door de huurders daarvoor extra te laten betalen. Wat betreft het duur scheefwonen wordt een dubbele passendheidstoets voorgesteld. De aanscherpingen zullen de doorstroming sneller tot stand brengen en tevens tot een besparing op de huurtoeslag leiden van circa €0,6 miljard. Naarmate de doorstroming (nog) beter op gang komt, moeten er dan ook daadwerkelijk mogelijkheden zijn om door te stromen. Voor de goedkope scheefwoners zal dat vaak om de geliberaliseerde huursector gaan en dan met name het middenhuursegment. Liberalisatie van corporatiebezit kan daar in een overgangsfase een bijdrage voor leveren. De DAEB-scheiding biedt op korte termijn de beste kansen om het middenhuursegment te vergroten.

Wat betreft de huurtoeslag zijn een vijftal opties doorgerekend⁶. In de eerste twee varianten ligt het accent op terugdringing van de overconsumptie en vereenvoudiging van de regeling om de uitvoering te ontlasten. In de eerste variant wordt de afweging voor huurders om goedkoper te wonen versterkt ten opzichte van de huidige situatie voor het traject waarop het hogere huurniveau nu voor 100% wordt vergoed. In de tweede variant gaan we een stap verder door introductie van een genormeerde huur, waardoor huishoudens bij een hogere huur geen extra vergoeding meer krijgen via de huurtoeslag en de eigen afweging dus maximaal is geworden. Deze beleidsoptie vereenvoudigt ook de uitvoering. In een derde variant wordt de harde vermogensgrens in de huurtoeslag vervangen door een vermogensinkomensbijtelling, waardoor de effectiviteit van de huurtoeslag toeneemt. Deze variant leidt niet meer tot het direct volledig vervallen van de huurtoeslag bij een vermogen dat een grens overschrijdt. De gedachte is overigens dat de vermogensinkomensbijtelling voor alle toeslagen wordt ingevoerd.

⁶ De doorrekening beperkt zich tot de effecten op de betaalbaarheid, de koopkracht en het EMU-saldo, omdat we niet beschikken over een model dat de gedragseffecten van de huurders op de beleidsopties kwantitatief modelleert. De verwachte richting van de effecten van de maatregelen is dus gebaseerd op theoretische argumenten, niet op empirie.

In een vierde variant wordt een aantal knelpunten uit de doelmatigheidsanalyse gecombineerd aangepakt. Het betreft de beperkte prikkelwerking, met name in het 100%-traject, de hoge marginale druk waar de huurtoeslag aan bijdraagt en de scherpe inkomensgrenzen. Optioneel kan in deze variant ook de vermenging van huur- en inkomensbeleid worden aangepakt eventueel in combinatie met een aanscherping van de rechten voor jongeren die aan het begin van hun wooncarrière staan. In een vijfde variant ligt het accent op versterking van de budgettaire beheersing van de huurtoeslag. Daartoe wordt de zogenaamde kan-bepaling afgeschaft.

Een pragmatisch pakket voor het sociale huurbeleid en de huurtoeslag

Op basis van de beleidsopties is het mogelijk om binnen het bestaande stelsel een pragmatisch pakket maatregelen te formuleren die voor de sociale huur tot aanscherping van het beleid leidt waardoor doelstellingen sneller kunnen worden behaald. De instrumenten waarmee dat gebeurt, impliceren meer regels voor corporaties en dus meer administratieve lasten. Voor de huurtoeslag wordt een hervormingsvoorstel gedaan waardoor de regeling doelmatiger en effectiever wordt.

1. Verbeteringen in het sociaal huurbeleid.

Om de doorstroming sterker te bevorderen, wordt bij nieuwe verhuringen in het huurcontract vastgelegd dat er een korting op de markthuur wordt toegekend, zolang huurders qua inkomen tot de doelgroep behoren. Deze korting kan, eventueel stapsgewijs, worden afgebouwd als dat niet langer het geval is. Ook voor zittende huurders boven de EC-toewijzingsgrens kan in lijn met deze benadering gekozen worden voor een verruiming van de mogelijkheden om de huren, eventueel stapsgewijs, naar marktconform niveau op te trekken. Een vergelijkbare aanpak kan worden gevolgd voor het 'grootte' scheefwonen, zoals nu ook al voor grote gezinnen gebeurt. Voor het dure scheefwonen wordt een dubbele passendheidstoets geïntroduceerd. Ten opzichte van het huidige beleid dwingt deze maatregel corporaties om nog scherper dan nu al het geval is te verhuren tegen huren die passen bij het inkomen van de huurders. Effect van aanscherping van de toets is dat rond 2035 de solvabiliteitsratio van de corporatiesector onder de sectorale minimumnorm van de Aw komt. Dit kan echter gemakkelijk worden gecompenseerd door 5% efficiencywinst te boeken op onderhoud- en beheerslasten.

Dit pakket zet sterker dan het huidige beleid in op doorstroming naar middenhuur (of koop): dit vraagt ook om meer aanbod van woningen in de middenhuursector; het creëren van een meer gelijk speelveld voor de private huursector en beperking van subsidiëring van de koopsector is daarvoor cruciaal. In een overgangsfase daar naar toe kan liberalisatie van corporatiebezit daar ook een bijdrage aan leveren. Gemeenten spelen hierbij een cruciale rol zowel via hun woonvisie en –zolang er geen *level playing field* is voor de private huursector- het grondbeleid. Op de zeer korte termijn biedt de DAEB-scheiding bij de corporaties de beste kans om het middenhuursegment te vergroten. Deze woningen kunnen dan bij bewonersmutatie worden geliberaliseerd.

2. Verbeteringen in de huurtoeslag

Variant 4 vermindert de verkeerde gedragsprikkel van de huurtoeslag op de huurprijs en de arbeidsmarkt: introductie van een sterkere prikkelwerking via een vaste toeslag in combinatie met een subsidiepercentage dat start op 40% bij de minimuminkomensgrenzen en lineair afloopt naar 0% voor de maximuminkomensgrens van de huurtoeslag.

3. Reductie van uitvoeringskosten

Door uitvoering van punt 2 in combinatie met aanbeveling 3 zullen de uitvoeringskosten van de huurtoeslag gaan dalen.

Resultaat van een dergelijk pakket ten opzichte van ongewijzigd beleid is op middellange termijn een versnelling van de doorstroming naar buiten de gereguleerde sector. Op lange termijn is er een betere match tussen woningvoorraad en de vraag in de sociale huursector met als resultaat kortere effectieve zoekduren, verbetering van de betaalbaarheid en een besparing op de huurtoeslag.

De prijs voor passender -dat wil zeggen goedkoper- wonen is, dat op lange termijn huishoudens uit de doelgroep in kleinere en/of soberder woningen gehuisvest zullen zijn. Per saldo zal door dit pakket de doelmatigheid van het sociaal huursysteem verbeteren en daarmee ook de houdbaarheid van het systeem. Voor de overheid leidt dit pakket tot een berekenbare structurele besparing op de huurtoeslag van €0,6 miljard (circa 20% van het totaal) die door de corporaties wordt opgebracht. Gemiddeld genomen blijft de gemiddelde marginale druk voor de ontvangers van huurtoeslag ongewijzigd, maar voor de huishoudens die meer dan het wettelijk minimumloon verdienen daalt de marginale druk met 4% tot 76%, terwijl de huishoudens die onder het minimumloon zitten de gemiddelde marginale druk met 2%-punten toeneemt tot 35%.

Denkrichtingen voor de langere termijn

In het pragmatische pakket blijven er prikkels bestaan voor gemeenten en corporaties om huurtoeslag af te wentelen op het rijk, ook al zijn de mogelijkheden beperkter dan in het huidige systeem. In het pragmatisch pakket blijft verder de huurprijsregulering in stand. Doorstroming wordt via regelgeving bevorderd in plaats van via prijsprikkels. Daarom is ook een drietal meer fundamentele hervormingsopties uitgewerkt.

De eerste optie kiest radicaal voor marktconformiteit van de huren door afschaffing van de huurregulering. De twee andere opties beogen de prikkels in het systeem voor doelmatigheid en budgettaire beheersing te vergroten door ze daar te leggen waar de meeste invloed erop kan worden uitgeoefend. Dat kan door overheveling van de huurtoeslag naar de gemeenten of naar de corporaties.

1. Introductie van marktconforme huren

In deze optie wordt het stelsel van impliciete subsidies volledig afgebouwd door geen huurprijsregulering meer toe te passen⁷. Alle huurwoningen krijgen op termijn een markthuur, waarvan is aangenomen dat ultimo 2014 het niveau ligt op 5,5% van de WOZ-waarde.⁸ Hiermee worden ondoelmatigheden als goedkoop en duur scheefwonen aangepakt. De goedkope scheefwoners gaan immers de marktconforme huur betalen en dure scheefwoners krijgen een sterke prikkel om een meer bij het inkomen passende woning te zoeken. Dit zal corporaties ook prikkelen om niet te duur te bouwen. Effectieve zoekduren zullen hierdoor op termijn gaan dalen.

⁷ Dit is geoperationaliseerd via een jaarlijkse huurverhoging van 2% plus inflatie en een huuraanpassing bij bewonersmutatie naar markthuur.

⁸ Er zijn verschillende manieren om het begrip marktconforme huren te operationaliseren die ook tot verschillende uitkomsten leiden, die ook nog per regio kunnen verschillen. De hier gekozen gemiddelde waarde ligt redelijk in het midden en sluit aan op de meest recente waarnemingen in de markt.

In deze variant zal ook de gewildheid van de woning voluit door gaan werken in de huurprijs van huurwoningen waardoor het voor huurders in de doelgroep nagenoeg onmogelijk wordt om op dure locaties te kunnen wonen. De gemengdheid van wijken zal daardoor afnemen. Per saldo treden er zonder compensatie substantiële negatieve effecten op waardoor de betaalrisico's toenemen.

In 2040 neemt in deze variant de huursom met circa €4,5 miljard toe. Dit wordt via verhoging van de verhuurderheffing afgeroomd. Als huurders via de *bestaande* institutionele vormgeving van de huurtoeslag zouden worden gecompenseerd zijn de positieve effecten op de doelmatigheid geringer en kan de marginale druk ten opzichte van het basispad gaan stijgen met negatieve effecten voor de arbeidsmarkt.

Deze variant vraagt daarom ook om een hervorming van de huurtoeslag. Het is daarbij logisch om de budgettaire opbrengst van de verhuurderheffing te gebruiken voor hervorming van de huurtoeslag en voor gerichte compensatie van groepen die negatieve koopkrachteffecten ervaren. Het is ook mogelijk beide te combineren zoals het CPB en PBL in pakket B doen van 'Kansrijk woonbeleid' en de huurtoeslag te vervangen door een ongebonden algemene belastingverlaging. Daarbij kan gezocht worden naar een optimale mix tussen koopkrachtbehoud, bevordering van werkgelegenheid en verbetering van het begrotingssaldo.

In deze variant groeien we op langere termijn toe naar een situatie waarin wonen voor de doelgroep-huishoudens in ieder geval duurder wordt. Dit zal ertoe leiden dat deze huishoudens goedkoper gaan wonen door kleiner te gaan wonen of in te leveren op de kwaliteit van het wonen en/of van de woonomgeving.

De weging van de voor- en nadelen van deze variant en vormgeving van eventuele compensatie ervan is een kwestie van politieke weging. Het aanpassen van de huurregulering verhoogt de efficiency, maar leidt tot koopkrachteffecten en hogere betaalrisico's. Bij een ongebonden vormgeving van de huurtoeslag komt als extra afwegingspunt het loslaten van het paternalisme dat aan de gebondenheid van de huidige subsidie ten diepste ten grondslag ligt. Als er politiek draagvlak is voor deze hervormingsoptie dan lijkt het verstandig en noodzakelijk om de marktconforme huren geleidelijk in te voeren en de effecten zorgvuldig te monitoren om het beleid zo nodig bij te sturen.

2. Overheveling huurtoeslag naar gemeenten

Gemeenten hebben op dit moment geen prikkel om te sturen op het beperken van de uitgaven voor de huurtoeslag. Het Rijk betaalt via de huurtoeslag mee aan de woningvoorraad in een gemeente. Gemeenten krijgen in deze variant een prikkel om actief te sturen op de aan haar inwoners verstrekte huurtoeslag. Besparingen mogen ze zelf houden, tekorten dienen zelf te worden gedekt.

De directe invloed van gemeenten op de samenstelling van de woningvoorraad is op korte termijn beperkt omdat de jaarlijkse toevoeging daarvoor te klein is. Gemeenten kunnen mogelijk wel indirect via prestatieafspraken met corporaties gaan sturen op de toewijzing van woningen in hun gemeenten en op de samenstelling van de nieuwbouwprogramma's. Een belangrijk potentieel voordeel is dat gemeenten het beleid rond huurtoeslag, werkgelegenheid en inkomen kunnen integreren.

Decentrale uitvoering van de huurtoeslag leidt tot hogere uitvoeringskosten. De gemeenten moeten ieder afzonderlijk of in samenwerkingsverbanden de uitvoering regelen, waarmee schaalvoordelen verloren gaan. In het geval de Belastingdienst de huurtoeslag blijft uitbetalen, zal de periodieke informatie-uitwisseling tussen 400 gemeenten, BZK en de Belastingdienst de *governance* van de huurtoeslag complexer maken met de daarbij behorende hogere uitvoeringskosten.

Deze variant stelt hoge eisen aan het samenwerkingsvermogen van gemeente en corporaties. Het is op dit moment niet mogelijk om in te schatten of corporaties en gemeenten in staat zijn om deze afspraken op een productieve manier met elkaar vorm te geven. Een tweede kritische succesfactor voor deze variant is de beschikbaarheid van een objectief verdeelmodel die gemeenten de juiste prikkels geeft. Het succes van deze variant is afhankelijk van de gedragseffecten bij gemeenten. Omdat we daar vooralsnog geen empirisch onderbouwd inzicht in hebben, zijn we op dit moment niet in staat om de voor- en nadelen goed te wegen.

3. *Overhevelen huurtoeslag naar corporaties*

Omdat corporaties rechtstreeks kunnen sturen op de betaalbaarheid, verkennen we de optie waarbij de corporaties de huurtoeslag overnemen. Deze variant zet corporaties ertoe aan om de woningvoorraad en de doelgroep beter te matchen, omdat (gedeeltelijke) afwenteling op de huurtoeslag niet meer mogelijk is. De hoogte van de kale huur wordt in principe bepaald op basis van de bestaande huurprijsregulering. Bij huishoudens die op basis van de centrale normen recht hebben op huurtoeslag, ontvangt de corporatie van de huurder de netto huur, omdat de corporatie de huurtoeslag voor eigen rekening dient te nemen.

In deze variant ligt het voor de hand dat er een uitruil plaats vindt van de verhuurderheffing tegen de eigen bekostiging van de huurtoeslag. Omdat de uitgaven voor de huurtoeslag hoger zijn dan de verhuurderheffing, ontvangen de corporaties van het rijk een vooraf bepaalde bijdrage voor de betaalbaarheid. Omdat het toegekende bedrag vooraf vaststaat, heeft de corporatie een prikkel om bij haar investerings- en toewijzingsbeleid rekening te houden met het (impliciete) beslag op het budget voor betaalbaarheid.

In deze variant bestaat het risico dat corporaties een prikkel hebben om huurders met hoge huurtoeslag op subtiële of minder subtiële wijze te weren. Het is de vraag of de intrinsieke motivatie van corporaties sterk genoeg is om deze externe prikkel in te dammen. Dit vraagt om extra externe monitoring bijvoorbeeld door de Autoriteit woningcorporaties. Alternatief is een objectief verdeelmodel dat ook voor dit probleem de mogelijkheid tot correctie biedt. Nog een ander idee is dat de gemeente hier op let en over dit punt zo nodig afspraken maakt met de corporaties.

Een risico vanuit het perspectief van corporaties is dat corporaties opgezadeld kunnen worden met Haagse inkomensproblematiek: dat corporaties negatieve koopkrachtplaatjes mogen gaan 'oplossen' via aanpassingen in de hoogte van de huurtoeslag zonder daarvoor de rijksbijdrage aan te passen.

Evenals voor de variant waarin de huurtoeslag wordt overgeheveld naar de gemeenten geldt ook voor deze variant dat eventueel succes afhankelijk is van de gedragsreacties van corporaties. Op dit moment beschikken we niet over die kennis. Daarom is er op dit moment geen rechttoe rechtaan conclusie te formuleren voor of tegen deze variant. Het is de moeite waard na te gaan of een experiment met een beperkt aantal corporaties hier meer inzicht in kan bieden en dan *evidence-based* tot een oordeel te komen. Tevens zal de juridische haalbaarheid van deze variant onderzocht moeten worden met name wat betreft staatssteun- en mededingingsaspecten.

1 Inleiding en taakopdracht IBO

De directe aanleiding voor het IBO zijn de overschrijdingen in de uitgaven voor de huurtoeslag. De taakopdracht van het IBO vraagt allereerst om een analyse van de oorzaken van deze overschrijdingen en om opties voor een betere budgettaire beheersing. In de tweede plaats wordt gevraagd om te kijken naar de uitvoering van de huurtoeslag. Tot slot wordt gevraagd om de werking van het beleid voor de sociale huurmarkt als geheel te bezien.

De inhoud van dit rapport heeft hierdoor een drieledig karakter:

1. Allereerst is de huidige werking van de sociale huurmarkt en het sociale huurbeleid geanalyseerd. Het doel is om tot een oordeel te komen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid. Zijn er beleidsopties te formuleren die bijdragen aan een efficiëntere werking van de sociale huurmarkt?
2. Het tweede deel van de analyse is gericht op het in kaart brengen van opties die leiden tot betere budgettaire beheersing van de uitgaven voor de huurtoeslag. Daarbij is voortgebouwd op de analyses in het eerste deel van de taakopdracht. Het gaat daarbij vooral om verschillende institutionele arrangementen en de consequenties die deze arrangementen hebben voor het functioneren van de (huur)woningmarkt, voor de betaalbaarheid van de huren voor de lagere inkomens en voor het budgettaire beslag.
3. Het derde deel richt zich op de complexiteit van de huurtoeslag zowel in opzet als uitvoering. In dit deel zijn door de werkgroep opties voor vereenvoudiging verkend die wellicht eveneens kunnen bijdragen aan budgettaire besparingen op de uitvoeringskosten. Omdat de apparaatskosten slechts een bescheiden percentage vormen van de programmamiddelen voor de huurtoeslag zal dit echter om bescheiden bedragen gaan.

Het sluitstuk van het IBO is om door combinatie van beleidsopties uit de drie onderdelen mogelijke houdbare eindbeelden op te stellen voor de sociale huurmarkt.

Het eerste deel van de analyse vraagt om een beschouwing over het functioneren van de huidige huurmarkt. Hierbij is gebruik gemaakt van diverse eerder uitgevoerde analyses en onderzoeken. Voor het tweede en derde deel van de taakopdracht is gebruik gemaakt van de beleidsdoorlichting van Artikel 1 Woningmarkt van de begroting van W&R, die onder meer betrekking heeft op de huurtoeslag.

In het kader van dit IBO is gesproken met een aantal woningcorporaties (Waterweg Wonen, Vestia, De Alliantie, Portaal, Stadgenoot en Parteon) en het Nibud. Voor de benodigde berekeningen is gebruik gemaakt van de expertise van de ministeries van BZK en SZW, CPB, PBL, Ortec Finance, EIB en de Universiteit van Utrecht. Tot slot heeft afstemming plaats gevonden met de werkgroep Wonen van de studiegroep Duurzame Groei en zijn de uitkomsten benut van het IBO Belastingdienst.

Dit rapport is verder als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 analyseert de gereguleerde huurmarkt in Nederland. Hoofdstuk 3 analyseert de werking van de huurtoeslag. Hoofdstuk 4 schetst voor de corporatiesector en de huurtoeslag twee lange termijn paden tot 2040 die als achtergrond dienen voor de doorrekening van de beleidsopties. Deze twee paden en de onzekerheidsvarianten geven ook inzicht in de houdbaarheid van beide systemen op lange termijn. Hoofdstuk 5 presenteert een vijftal aanbevelingen en een aantal beleidsopties, inclusief een pragmatisch beleidspakket, waarin we binnen de bestaande stelsels voor sociale huur en

huurtoeslag naar optimalisaties zoeken. Tot slot worden in hoofdstuk 6 drie verdergaande beleidsvarianten verkend.

2 De gereguleerde huurmarkt

2.1 Redenen voor overheidsingrijpen

Ruim honderd jaar geleden was de huurmarkt min of meer vrij. Mede als gevolg daarvan hadden arme gezinnen onvoldoende toegang hadden tot fatsoenlijke huisvesting. Ze konden het niet betalen of verhuurders vreesden betaalproblemen in de toekomst en weigerden dan verhuur van een woning aan arme gezinnen. Huurders die de huur wél konden betalen werden door verhuurders vaak kort na hun verhuizing geconfronteerd met extra huurverhogingen die de huurders dan toch maar betaalden, omdat er kosten verbonden waren aan opnieuw verhuizen en vervangende huurwoningen niet beschikbaar waren. Doordat er weinig toezicht was op de bouw van woningen was voorts de kwaliteit vaak beneden de maat. Er was ook weinig toezicht op de bouw- en bevolkingsdichtheid met als risico gettovorming en gevaren voor de volksgezondheid. De invoering van de Woningwet in 1901 was een reactie op deze wantoestanden.

Hoewel er zoals we zullen zien in honderd jaar heel veel is verbeterd op het terrein van de volkshuisvesting in Nederland zijn de twee hoofdredenen voor interventie op de huurmarkt door de overheid nog steeds in belangrijke mate geldig. De eerste reden betreft de correctie van diverse vormen van marktfalen, met name door externe effecten en marktmacht. De tweede reden betreft het verdelingsmotief, het mogelijk maken dat groepen met lage inkomens toegang hebben tot huisvesting met een zekere basiskwaliteit.

2.2 Hoe intervenueert de overheid in de huurmarkt?

De overheid hanteert negen instrumenten om te interveniëren op de huurmarkt:

- **Huurprijsregulering** is een instrument dat de overheid inzet om kwalitatief goede woningen toegankelijk te houden voor huishoudens met een relatief laag inkomen. Huurprijsregulering beschermt de huurders tegen de marktmacht van verhuurders. De maximale huur van een gereguleerde huurwoning wordt bepaald door een administratief systeem, het Woningwaarderingssysteem (WWS), waarbij punten worden toegekend voor kenmerken van de woning en van de woonomgeving. Hoe meer punten, des te hoger de maximaal toegestane huur. Met het WWS probeert de overheid de kwaliteit van woningen transparant en toetsbaar te maken. Door middel van gemaximeerde huurverhogingen wordt voorkomen dat huren te fors verhoogd worden.
- **Huurbescherming** voorkomt dat eigenaren of verhuurders huurders zomaar de wacht kunnen aanzeggen. Een reguliere huurovereenkomst kan niet automatisch eindigen door het verstrijken van een afgesproken tijd. Verhuurders kunnen contracten alleen opzeggen op basis van wettelijk bepaalde gronden (met uitzondering van tijdelijke contracten). Verder biedt huurbescherming verplichtingen voor de verhuurder op het gebied van een opzegtermijn, het aanbieden van vervangende woonruimte en het bieden van een verhuiskostenvergoeding⁹.
- **Huurtoeslag** is een instrument om huishoudens financieel te ondersteunen. De omvang ervan is gekoppeld aan kenmerken van het huishouden, de

⁹ Het huurrecht van woonruimte is geregeld in Burgerlijk Wetboek 7 (afdeling 5, artikel 232 tot en met 282).

inkomens- en vermogenspositie van het huishouden en de feitelijke huur van de woning waarin men verblijft. Dit instrument versterkt dus de mogelijkheden van huishoudens met een laag inkomen om een kwalitatief goede woning te betrekken. Uit de gebondenheid van de besteding van de huurtoeslag: alleen voor betaling van de huur, blijkt dat er achter het verdelingsmotief ook een paternalistisch element zit.

- **Wettelijke kwaliteitseisen** worden gesteld aan woningen om marktfalen door asymmetrische kennis te voorkomen. Dit geldt in de eerste plaats bij de bouw van woningen (Bouwbesluit). Er is ook wetgeving over de verdeling van onderhoud van woningen tussen huurder en verhuurder. De verhuurder is wettelijk verplicht om onderhoud te plegen aan de woning, zoals op het gebied van verlichting, sloten en riolering.
- **Regulering van woningcorporaties.** Corporaties zijn ontstaan als zelfstandige verenigingen of stichtingen die zonder winstoogmerk beter wonen bevorderen, met name voor lagere inkomens. Met de publicatie van de Woningwet in 1901 zijn corporaties onder de vleugels van de overheid (gemeente en rijk) gekomen. In de jaren negentig zijn de corporaties meer op afstand van de overheid komen te staan door toekomstige subsidies in één keer uit te keren en te verrekenen met uitstaande leningen (bruteringsoperatie). Woningcorporaties maken afspraken met gemeenten en huurdersorganisaties onder meer over de vraag welke woningen corporaties gaan bouwen voor welke doelgroepen en tegen welke huren. In de afgelopen jaren heeft hierin een aantal wijzigingen plaats gevonden, op basis van de nieuwe Woningwet. In paragraaf 2.5 wordt dit nader toegelicht.
- **Borgstelling voor corporatieleningen.** De overheid biedt staatssteun via een achterborg voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (**WSW**), dat leningen van corporaties borgt. Hierdoor hebben corporaties relatief gemakkelijk toegang tot financiering tegen gunstige rentetarieven. Mede door lagere rentetarieven kunnen woningcorporaties lagere huren in rekening brengen. Borgstelling door het WSW is alleen toegestaan als daarmee aangetrokken leningen bestemd zijn voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB-activiteiten). Ook gemeenten kunnen staatssteun bieden door bouwgrond onder de marktprijs ter beschikking te stellen.
- **Het toezicht op corporaties.** De Autoriteit Woningcorporaties houdt (extern) toezicht op woningcorporaties. Dit houdt zowel financieel toezicht in als toezicht op integriteit, governance en rechtmatigheid van handelen van de corporaties.
- **Grondbeleid.** Verhuurders zijn afhankelijk van bouwgrond om woningen op te plaatsen. Het ruimtelijk beleid is in de afgelopen decennia steeds verder gedecentraliseerd. Gemeenten bepalen middels bestemmingsplannen de ruimte voor woningbouw. De gemeenteraad stelt voor het grondgebied van de gemeente een structuurvisie vast. Deze visie moet passen binnen de plannen van de provincie en het Rijk.
- **De huisvestingswet.** De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten het instrumentarium in te grijpen in de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. In de huisvestingsverordening kan de gemeenteraad ondermeer bepalen dat voor aangewezen categorieën woonruimte bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan bepaalde woningzoekenden.

Naast het specifieke huurbeleid is ook het overheidsbeleid op de koopmarkt van invloed op de huurmarkt. Eigenaren van woningen hebben immers de keuze of ze deze willen bewonen, verkopen of verhuren. Overheidsbeleid dat eigenwoningbezit

aanmoedigt, met name de hypotheekrenteaftrek en de relatief lage belasting op vermogen in de eigen woning leidt niet alleen tot hogere prijzen van koopwoningen, maar ook tot hogere prijzen van huurwoningen en daarmee tot hogere markthuren. Het overheidsbeleid op de koopmarkt maakt op deze manier overheidsingrijpen ten behoeve van betaalbare huurwoningen van groter belang.

2.3 **Hoe werkt de sociale huurmarkt momenteel: wat zijn de sterke en de zwakke punten?**

Twee vragen staan in deze paragraaf centraal: (1) Hoe werkt het beleid? (2) En hoe effectief en doelmatig is het beleid? Sinds 2005 zijn daar veel kritische studies aan gewijd. Vanaf 2012 hebben die ook tot allerlei beleidsaanpassingen geleid. Die beleidsaanpassingen worden in de volgende paragraaf beschreven. Hier worden in kort bestek de bevindingen van die studies¹⁰ samengevat, toegespitst op effectiviteit en doelmatigheid om de ratio van die aanpassingen goed te begrijpen.

Effectiviteit

Doelstelling van de overheid is om huishoudens met een relatief laag inkomen, dat wil zeggen een inkomen tot maximaal €35.739 per jaar (en tot 2021 tijdelijk €39.874), toegang te bieden tot kwalitatief goede huisvesting tegen een betaalbare huur. Deze doelstelling is geoperationaliseerd met behulp van de negen instrumenten die in de vorige paragraaf zijn toegelicht, en met het budget dat voor de huurtoeslag ter beschikking is gesteld, maar zonder meetbare doelstellingen te definiëren en zonder kader op basis waarvan de effecten van dit beleid en detail kunnen worden beoordeeld.

Op macroniveau weten we op basis van de definitie die BZK hanteert dat voor 110% van de doelgroep een gereguleerde huurwoning (potentieel) beschikbaar is¹¹. De gemiddelde ontvanger van huurtoeslag ontvangt een subsidie van circa 55% van de marktconforme huurprijs: 30% in de vorm van huurtoeslag (de expliciete subsidie) en 25% in de vorm van een huurprijs die onder de marktconforme huurprijs ligt (de impliciete subsidie)¹².

Tegelijkertijd zijn er wachttijden voor sociale huurwoningen. Er is helaas geen landelijk dekkend (kwantitatief) beeld beschikbaar van de feitelijke zoekduur. Er zijn wel beelden, namelijk dat onderscheid gemaakt moet worden tussen drukgebieden en de rest van het land. In de drukgebieden is er sprake van serieuze problematiek, ook al geldt ook daar dat de inschrijfduur vaak een stuk langer is dan de feitelijke zoekduur. Veel woningzoekenden schrijven zich namelijk al lang voor zij willen verhuizen in bij het woonruimteverdelingssysteem, zodat ze alvast wachttijd kunnen opbouwen. Aan de andere kant kunnen mensen door de lange zoektijden ontmoedigd raken om een andere woning te zoeken.

Recent onderzoek van Rigo¹³ bevestigt dit beeld. In dit onderzoek is voor een vijftal regio's, te weten Hengelo, de Drechtsteden, Groningen, Utrecht en Zuid-Kennemerland de inschrijfduur en de feitelijke zoekduur in kaart gebracht. Het onderzoek laat zien dat de inschrijfduur sterk varieert per regio: van 3,5 jaar in Groningen tot bijna 8 jaar voor starters in de regio Utrecht. De zoekduur blijkt

¹⁰ Zie onder andere het Heroverwegingsrapport Wonen (2010), Hervorming van het Nederlandse woonbeleid (CPB, 2010), Naar een integrale hervorming van de woningmarkt (SER, 2010).

¹¹ Deze definitie laat doelgroep huishoudens met een eigen huis volledig buiten beschouwing, terwijl het denkbaar is dat bij deze groep huishoudens zijn die een voorkeur hebben voor sociale huurwoningen.

¹² Berekening CPB en Ortec Finance.

¹³ Rigo, Wachten, zoeken en vinden, 2016.

ruwweg de helft te zijn van de inschrijfduur. Zo is de gemiddelde zoekduur in Utrecht 4 jaar. In regio's die niet tot de drukgebieden behoren zoals Hengelo, de Drechtsteden en Groningen ligt de feitelijke zoekduur tussen 1,5 en 2 jaar. Voor starters is de zoekduur overigens nog weer aanzienlijk korter, namelijk gemiddeld 1,5 jaar in de regio Utrecht en driekwart jaar buiten de drukgebieden.

We weten voorts dat de gemiddelde huurwoning van een corporatie een kwalitatief goede woning is met een *gemiddeld* aantal WWS-punten van 143 die ook technisch goed onderhouden wordt en geregeld wordt gerenoveerd. Ter indicatie: bij 146 WWS-punten is een woning kwalitatief van dusdanig niveau dat een huur mag worden gevraagd die hoger ligt dan de liberalisatiegrens van € 711 per maand. Het merendeel van deze woningen wordt onder de liberalisatiegrens verhuurd.

Tot slot de betaalbaarheid. Redenerend binnen het bestaande stelsel voor de huurtoeslag wordt verondersteld dat elk huishouden over een minimuminkomen beschikt (dat een paar procent boven het sociaal minimum ligt) en gegeven dat inkomen ook een minimum eigen bijdrage aan de huur kan betalen. Het minimuminkomensijkpunt in de huurtoeslag bedraagt momenteel €15400 per jaar voor een eenpersoonshuishouden onder de 65 jaar en de minimale eigen bijdrage voor de huur is €232 per maand. Als we op basis hiervan kijken naar de huishoudens die minimaal over dat inkomen beschikken, dan blijkt uitgaande van NIBUD-normen voor bestedingspatronen, dat de woonlasten voor circa 93% van de doelgroep geen betaalisico opleveren (zie hiervoor de berekeningen van PBL in paragraaf 3.6).

Bij huishoudens met inkomens onder de minimuminkomensijkpunten lopen de betaalisico's echter snel op. Analyse wijst uit dat dit in de eerste plaats samenhangt met een hoger percentage niet-gebruik en door minder passend wonen in deze inkomenscategorie. Maar ook als we hiervoor corrigeren is het percentage huishoudens zonder betaalisico's voor deze groep 25%-punten lager in vergelijking met de groep boven de minimuminkomensijkpunten. Dit verschil in betaalisico's hangt vooral samen met het feit dat de betreffende huishoudens over een te laag inkomen beschikken. De redenen hiervoor zijn velerlei en vaak tijdelijk, maar staan los van het huurbeleid en de huurtoeslag. Het is dus ook niet logisch om hiervoor via de huurtoeslag compensatie te bieden. De huurtoeslagregeling is daarom in combinatie met de huurprijsregeling als een effectief instrument van overheidsbeleid te beschouwen.

Zo bezien kan het beleid van de overheid op de sociale huurmarkt: goede huisvesting tegen een betaalbare huur als tamelijk effectief worden beschouwd. Tamelijk effectief, vooral door de relatief lange zoekduren.

Doelmatigheid

Een andere vraag is welke prijs voor de effectiviteit wordt betaald in termen van doelmatigheid? Er bestaat brede consensus in de wetenschappelijke literatuur dat de werking van de sociale huurmarkt gehinderd wordt door een viertal ondoelmatigheden¹⁴.

In de *eerste* plaats is er de problematiek van het zogenaamde 'scheefwonen'. Dit betreft huishoudens die ooit op basis van een laag inkomen in een sociale huurwoning zijn gaan wonen, maar inmiddels door inkomensgroei niet meer tot de doelgroep behoren, maar nog wel steeds in een sociale huurwoning wonen wegens de aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding van de betreffende woning. Daarmee blijven zij ook profiteren van een subsidie die niet meer voor hen bestemd is. Dit betreft het zogenaamde goedkope 'scheefwonen'. In 2015 wordt nog steeds 19% van de totale voorraad aan corporatiewoningen door niet-doelgroep huishoudens

¹⁴ Zie noot 11 voor betreffende literatuur.

bezet, dat wil zeggen circa 409 duizend woningen¹⁵. Door het gevoerde beleid van de afgelopen jaren (zoals inkomensafhankelijke huurverhogingen en het hanteren van toewijzingsgrenzen) en de in de crisis gedaalde inkomens is het percentage goedkope scheefwoners overigens gedaald met 5%-punten. Een groot bedrag aan impliciete subsidies komt echter nog steeds terecht bij huishoudens die niet tot de doelgroep behoren. In totaal gaat het hierbij om een bedrag van circa € 1,2-1,5 miljard in 2016.

Een *tweede* ondoelmatigheid is dat sociale huurders in een grote sociale huurwoning blijven wonen ook als het huishouden veel kleiner is geworden. Meer dan de helft (57%) van de huishoudens die een gereguleerde corporatiewoning bewoont, is inmiddels alleenstaande waarvan 21% 65+¹⁶. In een analyse van de scheefwoningproblematiek laat ABF¹⁷ zien dat bijna 400 duizend woningen met tenminste 4 kamers wordt bewoond door alleenstaanden, wat de doorstroming van gezinnen met lage inkomens beperkt. Ook hier maken verworven rechten het moeilijk om hier wat aan te doen en komen subsidies bij verkeerde huishoudens terecht.

In de *derde* plaats geeft de huurtoeslag huurders een prikkel tot overconsumptie van woningkwaliteit. De systematiek van de toeslag stelt huurders in staat om een betere woning te kunnen krijgen zonder daar netto (veel) extra aan huur kwijt te zijn. De huurtoeslag zet daar toe aan omdat huishoudens beneden de aftoppingsgrens een hogere huur grotendeels vergoed krijgen. Bij een huur tussen de eigen bijdrage (minimaal €232 per maand) en de kwaliteitskortingsgrens (€410 per maand) wordt zelfs 100% van iedere euro extra huur aan de huurder via de huurtoeslag vergoed¹⁸. Dit neemt elke prikkel weg om kritisch naar de hoogte van de huur te kijken. Dit betreft in totaal een bedrag van €1,85 miljard aan huurtoeslag in 2014. Een deel van dit bedrag financiert dus overconsumptie in de vorm van een huis dat kwalitatief beter is dan waar huishoudens zelf voor zouden kiezen. In hoofdstuk 3 over de regeling huurtoeslag wordt hier dieper op ingegaan.

Een *vierde* reden is dat de locatie van een gereguleerde huurwoning slechts beperkt (maar wel meer dan in het verleden) doorwerkt in de huur. Voor een woning in het centrum van Amsterdam geldt dat de huur niet fors verschilt van de huur van een huurwoning met dezelfde kwaliteitskenmerken in Purmerend, terwijl de WOZ-waardes voor beide woningen sterk uiteen lopen. Deze regulering is deels ingegeven vanuit het streven om segregatie te voorkomen. Maar ook dit kan wachtlijsten in de hand werken, omdat veel huurders voor een huis van vergelijkbare kwaliteit en dezelfde huur liever in het centrum van Amsterdam wonen dan in Zaandam of Purmerend. Aan de andere kant wordt het aanbod van gereguleerde woningen in schaarstegebieden gerantsoeneerd omdat verhuurders in krappe regio's een relatief groter financieel offer moeten brengen om daar actief te zijn. Zoals in de volgende paragraaf wordt besproken, heeft het kabinet op dit punt al wel maatregelen genomen.

Al met al is er dus (nog steeds) een misallocatie van ruwweg 50% van huurders van een gereguleerde woning doordat huishoudens te goedkoop of te groot wonen¹⁹. Deze misallocatie draagt bij aan gebrekkige doorstroming omdat huishoudens die

¹⁵ Kernpublicatie WoON 2015, Wonen in Beweging. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat niet de hele groep uit goedkope scheefwoners bestaat. Voor 24% van deze groep geldt dat zij een huurprijs hebben van meer dan 5,5% van de WOZ-waarde.

¹⁶ Companen, De rol van woningcorporaties op de woningmarkt - een WoON 2015-verkenning, 2016.

¹⁷ ABF, Analyse Scheefwonen, 2013.

¹⁸ Grenzen op basis van een eenpersoonshuishouden met een inkomen tot € 15.400. Feitelijke grenzen afhankelijk van kenmerken als de samenstelling, inkomens- en vermogenspositie van het huishouden. Zie ook paragraaf 3.2.

¹⁹ Overigens is het vierde punt dat hiervoor is besproken nog buiten beschouwing gelaten, omdat de voor- en nadelen niet eenvoudig gekwantificeerd kunnen worden.

goedkoop scheefwonen of te groot scheefwonen, niet geneigd zijn te verhuizen. Als door correctie van de mismatch de juiste woningen beschikbaar zouden komen voor de doelgroep en ook de prikkels om op wachtlijsten te blijven staan worden weggenomen, is er op dit moment voldoende aanbod beschikbaar voor de doelgroep en zou ook de gemiddelde zoekduur voor de sociale woningen korter zijn dan nu het geval is²⁰.

Naast ondoelmatigheden op de sociale huurmarkt zelf draagt het beleid voor de sociale huurmarkt en de huurtoeslag ook bij aan ondoelmatigheden op de arbeidsmarkt. In de eerste plaats leidt de afbouw van de huurtoeslag tot een oplopende marginale druk die een remmend effect heeft op het arbeidsaanbod en op meer verdienen en heeft op die manier een negatieve uitwerking op de doorstroming vanuit de sociale huursector. Een tweede negatief effect is dat de arbeidsmobiliteit van huishoudens wordt belemmerd om verworven rechten in de sociale huurmarkt te behouden of omdat verhuizen voor een (betere) baan elders in het land bemoeilijkt wordt door lange wachtlijsten voor een woning. Een inefficiënt werkende woningmarkt kan daarmee ook leiden tot een slechter functionerende arbeidsmarkt.

Tot nu toe is de (on)doelmatigheid van de marktwerking in de sociale huursector vooral beschreven vanuit de vraagzijde: de sociale huurder. Hoe staat het met de aanbodkant, in de sociale huursector meestal gevormd door de corporaties? De corporaties zijn opgericht met als doel betaalbare huurwoningen voor de doelgroep aan te bieden. De corporaties beschikken over een substantieel eigen vermogen, grotendeels in de vorm van woningen, waarover ze binnen wettelijke kaders kunnen beschikken. Vanuit deze basis kunnen corporaties hun rol vervullen via verschillende instrumenten: de toewijzing van woningen die vrijkomen aan woningzoekenden die op de wachtlijst staan, (ver)nieuwbouw en verkoop van woningen, het onderhoudsbeleid en een gematigd huurbeleid om de betaalbaarheid te realiseren. Hoe hebben de corporaties die instrumenten ingezet in de periode tot na de financiële crisis?

In de periode 1995-2010, de eerste periode na het op grotere afstand plaatsen van de corporaties, hadden zij veel vrijheid om hun middelen in te zetten. Tegelijkertijd ontstond er in deze periode een hausse op de markt voor koopwoningen waardoor de prijzen voor koopwoningen sterk stegen met als resultaat dat er op de balansen van de corporaties enorme verborgen reserves ontstonden. Een aantal corporaties koos voor risicovolle trajecten op terreinen die niet tot hun kerntaak behoorden: zij gingen ook koopwoningen en huurwoningen in de vrije sector aanbieden en bijvoorbeeld onroerend goed voor het bedrijfsleven ontwikkelen. Een aantal corporaties maakte bij het vermogensbeheer voorts gebruik van risicovolle financiële instrumenten, die na het uitbreken van de financiële crisis tot een miljardenverlies leidden. Anderzijds probeerde de overheid tussen 2007-2010 de royale vermogens van de corporaties voor eigen doeleinden te gebruiken door hen taakstellingen op te leggen voor investeringen in maatschappelijk vastgoed in probleemwijken, bijvoorbeeld een bijdrage aan de bouw van een school.

De sluipende verbreding van het werkdomein van corporaties leidde niet alleen tot financiële risico's voor de sector zelf, maar verstoorde ook het speelveld op de huurmarkt. Met omvangrijke stille reserves en de mogelijkheid om (al dan niet indirect) staatsgaranties in te zetten, waren corporaties actief op deelmarkten waar ook commerciële aanbieders actief zijn. Dit leidde tot concurrentievervalsing, waardoor toetreding van niet-corporaties werd gehinderd.

Tot slot bouwden corporaties in de afgelopen periode veel woningen in het relatief dure deel van de sociale woningmarkt terwijl de doelgroep die ontwikkeling qua

²⁰ Onder voorwaarde dat er tegelijkertijd op de vrije huurmarkt voldoende ruimte ontstaat om door te stromen en uitsluitend gezien op landelijk niveau.

inkomen niet volgde. Zo nam in de periode 2009-2014 het aandeel betaalbare woningen (met een huur tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens) in de nieuwbouw af van 53% naar 20% en nam het duurere segment (van de aftoppingsgrens tot de liberalisatiegrens) juist toe van 25% naar 57%²¹. Zo lag het percentage passende toewijzingen voor 2013 en 2014 rond de 68%²². In het verlengde daar moest weer een groter beroep op huurtoeslag worden gedaan. Dit fenomeen wordt aangeduid als duur scheefwonen en is een belangrijke ondoelmatigheid aan de aanbodzijde van de sociale huurmarkt. Recent is de passendheidstoets ingevoerd die ertoe moet leiden dat minstens 95% de doelgroep voor de huurtoeslag huurwoningen krijgt aangeboden onder de aftoppingsgrenzen.

Dit is het beeld op macroniveau voor de Nederlandse corporatiesector rond 2010-2012. Maar dat beeld is enigszins vertekend door onderliggende scherpe verschillen tussen enerzijds de drukgebieden rond met name de grote steden en anderzijds het beeld voor de rest van het land. De problemen die we hiervoor analyseerden zijn vooral problemen van de gebieden met druk op de woningmarkt. In de drukgebieden zijn ook de doorstroommogelijkheden naar de vrije huursector of koop beperkt. In de rest van het land is er minder sprake van schaarste in de sociale huursfeer en is ook een koopwoning door de lagere prijzen sneller bereikbaar²³.

Samenvattend waren er rond 2010 door het beleid van de overheid prikkels aan de vraagzijde van de sociale huurmarkt die de gevraagde hoeveelheid en kwaliteit van sociale huurwoningen stimuleerden. Voor een deel is dat het onvermijdelijk gevolg van de bewuste beleidskeuze om door huurprijsregulering de huren te drukken. Maar door het scheefwonen en de vormgeving van het WWS is er teveel van die subsidies ingezet voor huishoudens die te goedkoop woonden (omdat ze niet meer tot de doelgroep behoorden), of wél tot de doelgroep hoorden, maar in een voor hun inkomen te dure woning zaten of in een te grote woning, gegeven de samenstelling van hun huishouden. Door een te sterke focus van corporaties op woningkwaliteit, deels ook buiten hun kerntaak, sloot de voorraad geleidelijk minder goed aan bij de inkomensverdeling van de doelgroep.

Door het ontbreken van heldere doelstellingen en van een attitude van 'meten = weten' stonden deze knelpunten niet centraal in de beleidsdiscussies en werd er daardoor ook onvoldoende op (bij)gestuurd. Als gevolg daarvan kon een situatie blijven voortbestaan waarbij er rond 2010 in theorie genoeg of nagenoeg voldoende woningen voor de doelgroep als geheel beschikbaar waren, maar toch voor een deel van de doelgroep onvoldoende toegankelijk was met als resultaat aanhoudende wachtlijsten en uitwijkgedrag naar andere opties, vooral naar de eveneens gesubsidieerde koopsector²⁴. In die zin werkte de sociale huurmarkt rond 2010 onvoldoende effectief en vooral ondoelmatig, waarmee in dat jaar in totaal een bedrag van minimaal € 2 miljard was gemoeid²⁵.

2.4 Welke beleidsaanpassingen zijn de afgelopen jaren doorgevoerd om deze knelpunten op te lossen?

De analyse in de vorige paragraaf vormt in belangrijke mate de basis voor een aantal hervormingen die sinds het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher vanaf eind 2012 in gang zijn gezet.

Woningcorporaties terug naar hun kerntaak

²¹ Ministerie van BZK, Staat van de Volkshuisvesting, 2016.

²² Ministerie van BZK, Staat van de Volkshuisvesting, 2016.

²³ PBL, Effecten van de staatssteunregeling voor middeninkomens, 2012.

²⁴ De private huursector was tot voor kort nauwelijks een alternatief omdat een level playing field ontbrak ten opzichte van kopen of de sociale huur.

²⁵ Gebaseerd op Heroverwegingsrapport Wonen, 2010.

Met de herziene Woningwet heeft het kabinet het wettelijk kader van woningcorporaties ("toegelaten instellingen") op drie fundamentele punten hervormd. Woningcorporaties dienen zich in de eerste plaats weer te richten op hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen voor mensen met een laag inkomen of voor mensen die om andere redenen moeilijk passende huisvesting kunnen vinden. In het verlengde hiervan mogen ze alleen nog specifiek omschreven maatschappelijk vastgoed en onder voorwaarden bepaalde diensten voor leefbaarheid als 'diensten van algemeen economisch belang' (DAEB) aanbieden.

De primaire doelgroep van woningcorporaties zijn huishoudens met een inkomen beneden €35.739 (prijsspeil 2016) en personen die door zware fysieke of verstandelijke beperkingen moeilijk aan passende huisvesting kunnen komen. Ten minste 80% van de vrijkomende sociale huurwoningen moet aan deze huishoudens worden toegewezen. Daarnaast is er tijdelijk ruimte om 10% van de woningen toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen tussen €35.739 en €39.874 (prijsspeil 2016). De resterende 10% sociale huurwoningen mogen woningcorporaties vrij toewijzen, maar daarbij moeten zij wel voorrang geven aan groepen mensen die in de lokale huisvestingsverordening worden benoemd. Woningcorporaties moeten hun toewijzingsbeleid bovendien meer afstemmen op de inkomens van de huurders die in aanmerking komen voor huurtoeslag. Per 1 januari 2016 moeten zij daarom 'passend toewijzen' (zie verderop in deze paragraaf).

Er wordt met de nieuwe Woningwet een onderscheid gemaakt in het bezit van woningcorporaties. Woningcorporaties moeten hun kerntaken (DAEB) gaan scheiden van commerciële, niet-DAEB, taken. Deze taakafbakening – geregeld via een administratieve scheiding of een juridische splitsing – moet voorkomen dat woningcorporaties in commerciële projecten stappen waarvan de verliezen ten koste gaan van de huurders en maatschappelijk vermogen wordt gealloceerd aan niet-kerntaken. De niet-DAEB woningen kunnen corporaties ook niet meer met WSW-borging financieren. Hiermee ontstaat tegelijkertijd een gelijk speelveld met private partijen op de vrije huurmarkt, omdat kruissubsidieëring door corporaties niet langer mogelijk is.

In de tweede plaats is er vanaf 1 juli 2015 de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) die integraal toezicht houdt op de woningcorporaties. Deze onafhankelijke toezichthouder beoordeelt de financiële continuïteit, de rechtmatigheid, de *governance* en de integriteit van corporaties en van haar dochtermaatschappijen. De herziene Woningwet stelt bovendien regels aan de kwaliteiten van bestuurders en aan het interne toezicht van woningcorporaties.

In de derde plaats is er beleid ingezet dat de lokale en regionale binding van woningcorporaties moet vergroten. Dit gebeurt door middel van prestatieafspraken tussen gemeente, huurdersorganisatie(s) en de woningcorporatie. De drie betrokken partijen kunnen elkaar aan de prestatieafspraken houden. Corporaties zijn verplicht om 'naar redelijkheid' bij te dragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid, als dit is vastgelegd in een woonvisie. De regionale verankering wordt daarnaast vergroot doordat gemeenten voor 1 juli 2016 een voorstel doen aan de minister voor Wonen en Rijksdienst voor passende woningmarktregio's voor corporaties. Woningcorporaties mogen na vaststelling van de regio's in beginsel nog maar in een regio hun bezit uitbreiden. In de andere regio's mogen zij hun huidige bezit blijven exploiteren en herstructureren (en prestatieafspraken maken), maar niet meer hun activiteiten uitbreiden door bijvoorbeeld nieuwbouw. De achterliggende gedachte is dat de schaal van een woningcorporatie in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en de daar benodigde kerntaak.

Het effect van deze maatregelen is dat corporaties de middelen die zij genereren alleen binnen de sociale huursector kunnen aanwenden.

Bevorderen doorstroming op de woningmarkt

Het kabinet heeft beleid ingezet om de niet-doelgroep huishoudens te stimuleren om door te stromen. Er is in de eerste plaats een prikkel geïntroduceerd om doorstroming te overwegen. In de tweede plaats is de ruimte vergroot om door te stromen: het vrije segment in de huurmarkt, met name het middenhuursegment, dat tot nu toe heel klein was, juist door de bevoordeling van de sociale huur en de koopsector. Corporaties worden geacht onder marktvoorwaarden te opereren op de geliberaliseerde huurmarkt, wat het voor particuliere partijen aantrekkelijker moet maken om in dit deel van de markt actiever te worden. Huishoudens die niet tot de doelgroep behoren, worden zo –beter dan in het verleden– in staat gesteld door te stromen naar dit vrije segment in de huurmarkt, met name het middenhuursegment.

De prikkel die het kabinet in de huren introduceerde was tweërlei: inkomensafhankelijke huurverhogingen (maximaal 4% boven inflatie) in combinatie met gedeeltelijke introductie van de WOZ-waarde bij de bepaling van het maximaal toegestane huurniveau, om de kwaliteit ('gewildheid') van de woning beter in de huur tot uitdrukking te brengen, dat wil zeggen de huren meer marktconform te maken. Mede als gevolg van deze maatregelen (en de reële inkomensdaling) is het goedkope scheefwonen in de sociale huursector tussen 2012-2015 met circa 0,3 miljoen afgenomen tot 0,4 miljoen huishoudens.

Met de recent aangenomen Wet doorstroming huurmarkt is een huursombenadering geïntroduceerd. Verhuurders kunnen voor huurwoningen die in verhouding tot de waarde van de woning goedkoop zijn vanaf 2017 een hogere huurverhoging rekenen (maximaal 2,5% boven de inflatie) dan voor huurwoningen die dichterbij de maximale huur zitten. Woningcorporaties zijn met de huursombenadering wel begrensd in hun mogelijkheden om de huren te verhogen: de totale huursom van een corporatie mag slechts met maximaal 1% boven de inflatie stijgen, inclusief het effect van huurharmonisatie, ook bij liberalisatie. Bij huishoudens met een inkomen boven circa €40.000 is een extra hoge huurverhoging mogelijk (die niet meetelt bij de huursom).

Tevens is onderdeel van deze wet een verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke huurcontracten. Zo worden voor jongeren van 18 tot en met 27 jaar vijfjaarscontracten geïntroduceerd, waarbij na elke vijf jaar wordt vastgesteld of het huishouden nog tot de doelgroep behoort.

De markt voor investeerders in het middensegment huur is vooral aantrekkelijker gemaakt door de invoering van de nieuwe Woningwet, die corporaties oplegt om zich te concentreren op het bieden van huisvesting aan lagere inkomensgroepen en onder marktvoorwaarden te moeten opereren in het niet-DAEB segment. Tegelijkertijd is de geliberaliseerde huursector voor huishoudens structureel aantrekkelijker geworden doordat de hypotheekrenteaftrek op koopwoningen geleidelijk wordt verminderd.

Heffing voor verhuurders

In het kader van de verhuurderheffing moeten woningcorporaties én particuliere verhuurders die meer dan tien gereguleerde woningen verhuren, sinds 2013 een heffing betalen over de WOZ-waarde van hun huurwoningen. De verhuurderheffing is ingevoerd als bijdrage van verhuurders aan het herstel van de overheidsfinancien. Daarnaast past de maatregel bij de eveneens in 2013 ingevoerde verruiming van het huurbeleid, zoals hiervoor besproken. Deze verruiming vergroot de verdien capaciteit van verhuurders. Het feit dat de verhuurderheffing alleen geldt voor gereguleerde huurwoningen leidt wel weer tot een nieuwe verstoring op de woningmarkt.

Uit de recent aan het parlement gestuurde evaluatie van de verhuurderheffing²⁶ blijkt dat corporaties in de afgelopen jaren ruim gebruik hebben gemaakt van de ruimte om de huren te verhogen; voorts hebben zij hun lasten verlaagd en de investeringen in niet-DAEB activiteiten met 70% fors teruggebracht. Ook de investeringen in DAEB-huurwoningen daalde over de periode 2010-2014 aanzienlijk met 44%. Het totale investeringsbedrag daalde over deze periode met 40% van €9,2 miljard naar €5,5 miljard. Particuliere verhuurders hebben ook diverse maatregelen genomen om de kosten te drukken en huurinkomsten te verhogen, waaronder liberalisatie van delen van het bezit.

Passend toewijzen

Tot 2008 moesten de passendheidsnorm en de daaraan gekoppelde verhuisnorm uit de Wet op de huurtoeslag tegengaan dat gemeenten en verhuurders dure huurwoningen – dat wil zeggen huurwoningen met een huurprijs boven de aftoppingsgrenzen – toewezen aan huurtoeslaggerechtigde huishoudens. Kreeg een huurtoeslaggerechtigde een te dure woning toegewezen, dan kreeg hij in principe geen huurtoeslag toegekend door de Belastingdienst/Toeslagen²⁷. Zowel de gemeenten als de Belastingdienst/Toeslagen ervoeren problemen bij de handhaving van deze instrumenten. Daarom werden deze instrumenten in 2010 met terugwerkende kracht tot 2008 afgeschaft. Daarbij was door het Rijk met de koepels van woningcorporaties en gemeenten afgesproken dat deze zich zouden blijven inzetten voor het passend toewijzen. In de praktijk bleek echter dat circa een derde van de huurders een woning toegewezen kreeg met een huur die te hoog was voor hun inkomen. Via extra huurtoeslag werd dit in veel gevallen gedeeltelijk gecompenseerd.

Om dit effect tegen te gaan is per 1 januari 2016 een nieuwe passendheidsnorm van kracht geworden, waarbij woningcorporaties minimaal 95% van de woningzoekenden die qua inkomen in aanmerking komen voor huurtoeslag dienen te huisvesten in een woning met een huur die niet hoger ligt dan de aftoppingsgrens. Voor een- en tweepersoonshuishoudens is dat in 2016 €586 en voor drie- of meerpersoonshuishoudens €628 per maand. Het effect van deze maatregel is - onder veronderstelling dat de huren bij een voldoende aantal nieuwe toewijzingen worden gemaximeerd op het niveau van de aftoppingsgrens - dat corporaties in 2017 €100 miljoen minder aan huur in rekening kunnen brengen, oplopend naar €250 miljoen in 2018²⁸, dat wil zeggen 2% van de huuropbrengst²⁹. De nieuwe passendheidstoets zorgt in ieder geval op korte termijn voor een beweging weg van meer marktconforme huren voor ontvangers van de huurtoeslag. In plaats daarvan worden corporaties via regelgeving verplicht tot beter toewijzingsbeleid en geprikkeld tot beter betaalbare nieuwbouw. Daarmee worden tevens de uitgaven aan de huurtoeslag gedrukt.

2.5 Waar staan we in 2016?

In het woningmarktbeleid zijn de afgelopen jaren over een breed scala beleidswijzigingen doorgevoerd, zoals hiervoor beschreven. Dit roept de vraag op hoeveel effectiever en doelmatiger het beleid gericht op de huurmarkt is geworden in deze periode. Een harde conclusie op dit punt is niet mogelijk, omdat een echte

²⁶ Evaluatie verhuurderheffing, TK.

²⁷ Tenzij de gemeente – op verzoek van de Belastingdienst/Toeslagen – verklaarde dat er geen beter passende woning voor de huurder beschikbaar is. Als de gemeente in meer dan 4% van de gevallen een dergelijke verklaring afgaf, werd aan de gemeente een bijdrage in rekening gebracht (de verhuisnorm).

²⁸ Cijfers Ortec Finance en ook mede o.b.v. analyse ABF.

²⁹ Cijfers Ortec Finance mede o.b.v. analyse ABF.

systematische evaluatie ontbreekt en veel maatregelen nog maar kort van kracht zijn, of zelfs nog niet zijn ingegaan. We beschikken dus niet over een systematisch kwantitatief beeld waar we nu staan met de sociale huurmarkt.

Op basis van WoON 2015, diverse deelanalyses en de gehouden interviews met stakeholders is er wel een eerste beeld te geven van de effecten van het beleid op het punt van doelmatigheid en effectiviteit:

- De verhuurderheffing is voor woningcorporaties een prikkel gebleken voor een meer efficiënte bedrijfsvoering en een beweging richting meer marktconforme huren. Tegelijkertijd trad een forse temporisatie van de investeringen op. Uit de evaluatie blijkt dat uitgaande van de actuele financiële kengetallen en de meest recente meerjarenverkenning van de Aw de sector in staat moet zijn een hoger investeringsprogramma te realiseren dan corporaties zelf voorzien zonder dat dit de financiële continuïteit in gevaar brengt. De uitkomsten van de Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties (IBW) laten dit ook duidelijk zien. Dit suggereert dat er sprake is geweest van een overreactie die vermoedelijk is ingegeven door de economische recessie en de onzekerheid over het beleid.
- Ten aanzien van de bestrijding van het scheefwonen is vooruitgang zichtbaar. In enkele jaren tijd is het aandeel huurders dat ondanks een hoog inkomen geen marktconforme prijs betaalt (goedkope scheefwoners) van 24% van de totale huurvoorraad naar 19% gedaald. Deels is dit te verklaren door gedaalde inkomens, maar deels is dat ook toe te schrijven aan het gevoerde beleid. Ten aanzien van het scheefwonen naar omvang van de woning is veel minder beweging zichtbaar en is ook niet duidelijk in welke mate corporaties daar op sturen.
- Lange tijd bouwden de corporaties relatief duur in termen van kwaliteit voor de doelgroep als gevolg van hun eigen wensen en die van gemeenten. Sinds kort is er een beweging zichtbaar waarbij er weer goedkoper wordt gebouwd in de zin van passender en kleiner. Uit de 'Voornemens Volkshuisvestelijke prestaties corporaties 2016-2020' blijkt dat voor deze periode 56% van de nieuwbouw goedkoop of betaalbaar is (dus tot aftoppingsgrens). In de vorige prognose was dit 34%. De verschuiving naar betaalbare woningen blijkt ook uit de daling van de stichtingskosten voor een sociale huurwoning: van €162.000 in 2014 naar €143.000 in 2015 (voorlopig cijfer). Het recent ingevoerde passend toewijzen is een sterke prikkel om goedkoper te bouwen. Door schaalvoordelen en nieuwe bouwtechnieken beter te benutten is het mogelijk hier nog meer te bereiken zonder al te veel aan kwaliteit in te leveren. Woningcorporaties tonen meer focus op hun kerntaak, waardoor niet langer sprake is van weglek van middelen naar buiten de corporatiesector. Bovendien moeten corporaties met gemeenten en huurders tot prestatieafspraken komen. De wettelijke verandering van lokale afstemming is van zo recente datum dat op dit moment nog onduidelijk is hoe dit functioneert en of daardoor meer transparantie ontstaat over de inzet van volkshuisvestelijke middelen. Uiterlijk 15 december 2016 dienen de nieuwe prestatieafspraken te zijn gemaakt.
- De werking van de markt voor vrije sector huur is nog steeds gebrekkig doordat subsidies in de koop- en sociale huurmarkt geliberaliseerd huren nog altijd (relatief) onaantrekkelijk maken. Marktpartijen zijn overigens wel positief over het feit dat de afgelopen jaren er meer een *level playing field* met corporaties is gecreëerd.

Deze bevindingen overziend, kan geconcludeerd worden dat het beleid stappen in de goede richting heeft gezet en dat woningcorporaties de bakens in de juiste richting hebben verzet, maar dat op belangrijke punten de doelen nog niet zijn bereikt.

Soms komt dat omdat het effect van een beleidsinstrument nog verder opbouwt of zelfs nog moet gaan opbouwen, omdat het beleid pas net in werking is getreden.

Soms komt het omdat beleid tegenstrijdige stappen zet. Dat geldt met name door de interferentie tussen het beleid van betaalbaarheid en de aanpak van het scheefwonen. Enerzijds stimuleert het kabinet inzet om meer marktconforme huren te realiseren (waarin ook de locatie van de woning meeweegt) via ruimte voor inkomensafhankelijke huurverhogingen, maar anderzijds beperkt het de ruimte die corporaties in hun huurbeleid nodig hebben om daar naar toe te bewegen door de maximale huursom te beperken tot een stijging van 1% (inclusief huurharmonisatie en liberalisatie) en met passend toewijzen. In combinatie met de huurwetgeving blijft het voordeel van lagere huren (en daarmee derving van huurinkomsten) daardoor langer dan nodig bij een deel van de huurders.

In dit licht willen wij in hoofdstuk 5 ook onze beleidsopties formuleren. Het gaat niet zozeer om een koerswijziging van bestaand beleid maar om mogelijkheden om door aanscherping beleidsdoelen sneller te bereiken.

3 Hoofdstuk 3: De huurtoeslag

3.1 Waarom huurtoeslag?

Sinds de introductie van de eerste vorm van individuele huursubsidie in 1970 is het doel steeds hetzelfde gebleven: huishoudens met een laag inkomen toegang te bieden tot betaalbare en kwalitatief goede huurwoningen. Door de afbouw van de objectsubsidies groeide de individuele huursubsidie in de jaren negentig uit tot het kerninstrument van de volkshuisvesting. In 1997 werd de Wet op de huurtoeslag ingevoerd na een omvangrijk evaluatieonderzoek dat het belang van de huurtoeslag bevestigde. Deze wet was gebaseerd op drie pijlers: verdere matiging van de huurlasten, vergroting van de doelmatigheid en vereenvoudiging van het stelsel en de uitvoering daarvan. Hoewel de uitvoering sinds 2006 is belegd bij de Belastingdienst en de regeling sindsdien op een aantal punten is aangepast, is de wet in de kern onveranderd.

3.2 Hoe is de huurtoeslag geregeld?

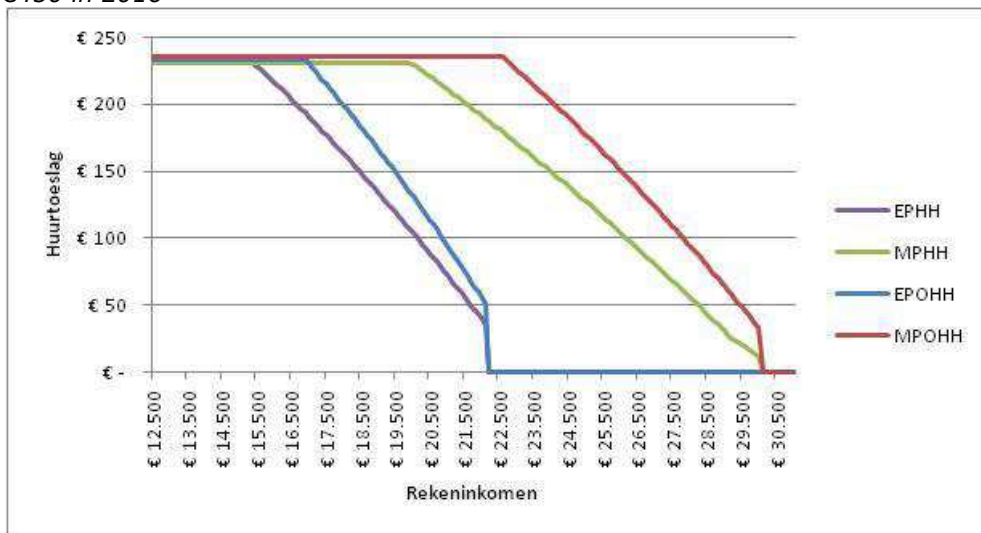
De huurtoeslag is een tegemoetkoming van de Nederlandse overheid in de huurkosten voor huurders met lage inkomens die in verhouding tot hun inkomen veel huur betalen, waardoor de netto huur van de betreffende huishoudens wordt verlaagd. Om huurtoeslag te kunnen krijgen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, zoals het niet overschrijden van de huur-, inkomens- en vermogensgrenzen (zie bijlage 3 voor een volledig overzicht). Het gaat hierbij om zeer strikte grenzen: met het overschrijden van die grenzen vervalt in de meeste gevallen direct het recht op huurtoeslag.

De hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van het inkomen³⁰, de rekenhuur³¹ en het huishoudtype. Er worden vier huishoudtypen onderscheiden; elk huishoudtype kent een eigen afbouwpunt en ook het afbouwpercentage is verschillend per huishoudtype (zie figuur 3.2.1 voor een voorbeeldberekening met een maandhuur van € 450). Uit de figuur blijkt ondermeer dat de huurtoeslag voor huishoudens boven de pensioengerechtigde leeftijd relatief gunstig uitpakt omdat voor hen de huurtoeslag pas bij een hoger inkomensniveau wordt afgebouwd.

³⁰ Het inkomen wordt berekend voor het gezamenlijk huishouden. Onder een huishouden vallen bij de huurtoeslag de aanvrager, toeslagpartner en medebewoners.

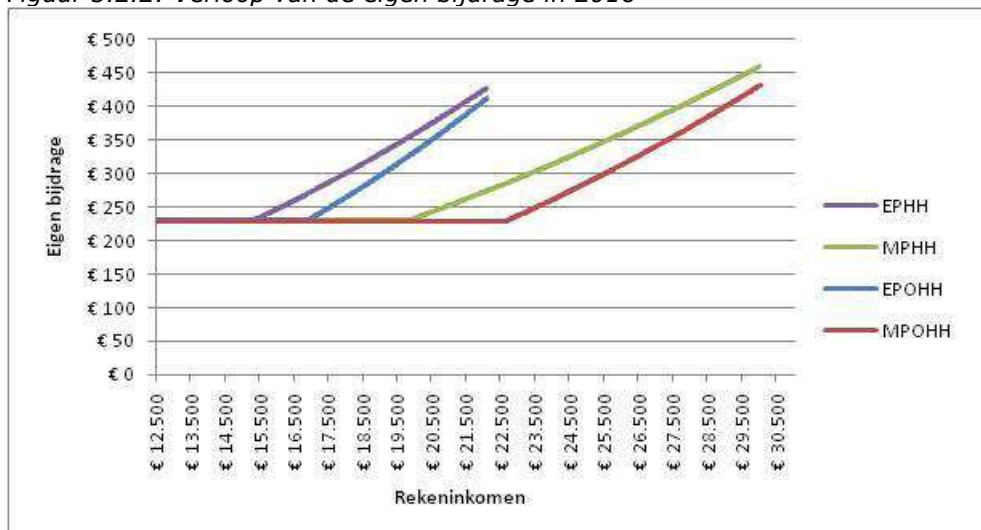
³¹ Onder de rekenhuur wordt de kale huur plus een viertal subsidiabele servicekosten verstaan.

Figuur 3.2.1: Hoogte huurtoeslag bij diverse jaarinkomens en een maandhuur van €450 in 2016³²



De huurtoeslag geeft geen volledige tegemoetkoming in de kosten van de huur. Elke huurtoeslagontvanger is een eigen bijdrage verschuldigd. De hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van het inkomen en de huishoudsamenstelling. De minimale eigen bijdrage voor een eenpersoonshuishouden bedraagt €232 per maand tot een jaarinkomen van €15.400. Voor hogere inkomens binnen de huurtoeslag is de eigen bijdrage inkomensafhankelijk. Voor andere typen huishouden geldt als minimale eigen bijdrage ongeveer hetzelfde bedrag, maar start het inkomensafhankelijke deel van de eigen bijdrage bij hogere inkomens (zie figuur 3.2.2). De eigen bijdragen verschillen per huishoudtype om aan te sluiten bij het verschil in minimuminkomen. Zo is het sociaal minimum voor een meerpersoonshuishouden hoger dan voor een alleenstaande.

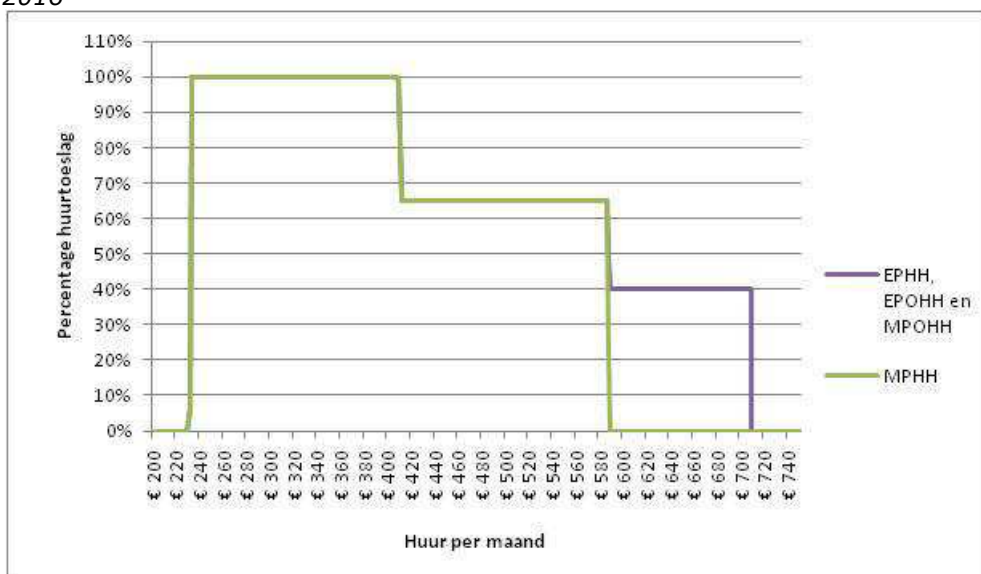
Figuur 3.2.2: Verloop van de eigen bijdrage in 2016



³² EPHH betreft eenpersoonshuishouden jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd; MPHH is een meerpersoonshuishouden jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd; EPOHH betreft een eenpersoonshuishouden ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd; MPOHH is een meerpersoonshuishouden ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd.

Het deel van de rekenhuur dat boven de eigen bijdrage uitkomt, wordt tot aan de kwaliteitskortingsgrens (€410 in 2016) voor 100% vergoed. In bijlage 3 wordt dit schematisch weergegeven. Boven deze kwaliteitskortingsgrens tot aan de aftoppingsgrens wordt 65% van de rekenhuur vergoed. Er zijn twee aftoppingsgrenzen (€589 en €629) welke afhankelijk zijn van de omvang van het huishouden. Tussen de aftoppingsgrenzen en de maximale huurgrens (€711) wordt nog 40% van de rekenhuur vergoed met uitzondering van de meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd. Zij krijgen van het deel van de huur boven de aftoppingsgrens niets meer vergoed. Door deze vormgeving krijgen meerpersoonshuishoudens (waaronder gezinnen met kinderen) met een relatief hoge huur een kleiner deel vergoed van hun huur. Voor huishoudens van drie of meer personen geldt overigens wel een hogere aftoppingsgrens (€ 628). Boven de maximale huurgrens vervalt het recht op huurtoeslag³³. Figuur 3.2.3 illustreert het marginale verloop van de huurtoeslag voor verschillende huishoudtypen met een inkomen van €15.000 per jaar.

Figuur 3.2.3: Marginale verloop huurtoeslag bij een jaarinkomen van €15.000 in 2016³⁴



3.3 Kerngegevens huurtoeslag 2006-2015

In 2014 ontvingen bijna 1,4 miljoen huishoudens huurtoeslag. Ongeveer 16% van alle huishoudens en 38% van de huishoudens in een huurwoning ontvangt huurtoeslag³⁵. De totale netto uitgaven voor de huurtoeslag bedroegen in 2014 €2,5 miljard.

Huishoudens met huurtoeslag kregen in 2014 gemiddeld €2.049 per jaar. De gemiddelde huur voor deze huishoudens bedroeg in dat jaar €5.176. Dat betekent dat bijna 40% van de door deze huishoudens te betalen huur met behulp van de huurtoeslag kon worden bekostigd.

³³ Indien de rekenhuur boven de maximale huurgrens uitstijgt, behouden zittende huurders die al huurtoeslagontvangen het recht op huurtoeslag tot aan de maximale huurgrens.

³⁴ Er is uitgegaan dat de laagste aftoppingsgrens voor alle huishoudens geldt.

³⁵ CBS Statline.

Tabel 3.3.1: Kerngegevens van de huurtoeslag naar begrotingsjaren 2006-2015³⁶

<i>Jaar</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
<i>Budget HT (x mln.)</i>	€1.890	€2.087	€2.138	€2.510	€2.993
<i>Aantal ontvangers (x dzd)</i>	1.095	1.156	1.255	1.379	
<i>Gem. bijdrage huurtoeslag p.j.</i>	€1.693	€1.850	€1.837	€2.049	

Van de 1,4 miljoen huurtoeslagontvangers is meer dan de helft (59%) een eenpersoonshuishouden. Eenpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd hebben het grootste aandeel (37%).

Het aantal huurtoeslagontvangers kan ook opgedeeld worden naar inkomensbron. Daarin hebben pensioenontvangers het grootste aandeel (38%). De een na grootste groep bestaat uit ontvangers van een werkloosheidsuitkering, bijstandsuitkering of overige sociale voorzieningen met 25%. Een beperkt deel betreft werkenden (21%).

Tabel 3.3.2: Aantal huurtoeslagontvangers verdeeld naar type huishouden en inkomensbron³⁷

<i>Naar type huishouden</i>	<i>EPHH</i>	<i>MPHH</i>	<i>EPOHH</i>	<i>MPOHH</i>			
	37%	31%	22%	10%			
<i>Naar inkomens-bron</i>	<i>Werk-nemer</i>	<i>Zelf-standig</i>	<i>Ww, bijstand, overige voor-zienig</i>	<i>Arbeids- onge-schikt</i>	<i>Pensioe n-ont-vanger</i>	<i>Student</i>	<i>Overig</i>
	17%	4%	25%	8%	38%	6%	2%

Niet alle huishoudens die recht hebben op huurtoeslag vragen die ook aan. Het niet-gebruik van de huurtoeslag ligt relatief laag in vergelijking met andere inkomensafhankelijke regelingen. In absolute aantallen betreft het circa 211.000 huishoudens, ofwel 17% van de doelgroep³⁸.

Vooraf zelfstandige ondernemers behoren relatief vaak tot de 'niet-ontvangers'. Circa een derde ontving in 2015 geen huurtoeslag terwijl ze daar wel recht op hadden. Ook huishoudens met loon uit werk en gepensioneerden waren oververtegenwoordigd in de groep 'niet-gebruik'. Onder uitkeringsontvangers ligt het niet-gebruik van de huurtoeslag daarentegen relatief laag.

Gemiddeld lieten 'niet-gebruikers' in 2015 maandelijks zo'n €145 per maand aan huurtoeslag 'liggen'. Als alle huurtoeslaggerechtigden het toeslagbedrag hadden ontvangen waarop ze recht hadden, dan waren de totale uitgaven voor de huurtoeslag in 2014 circa €2,9 miljard geweest. Dit is een kleine €450 miljoen méér in vergelijking met de werkelijke huurtoeslaguitgaven in dat jaar.

³⁶ In de tabel kan geen P*Q berekening gemaakt worden om tot het budget huurtoeslag te komen. De prijs en aantallen zijn naar toeslagjaar en het budget huurtoeslag is naar begrotingsjaar. Gegevens op basis van administratieve bestanden huurtoeslag van ministerie van BZK.

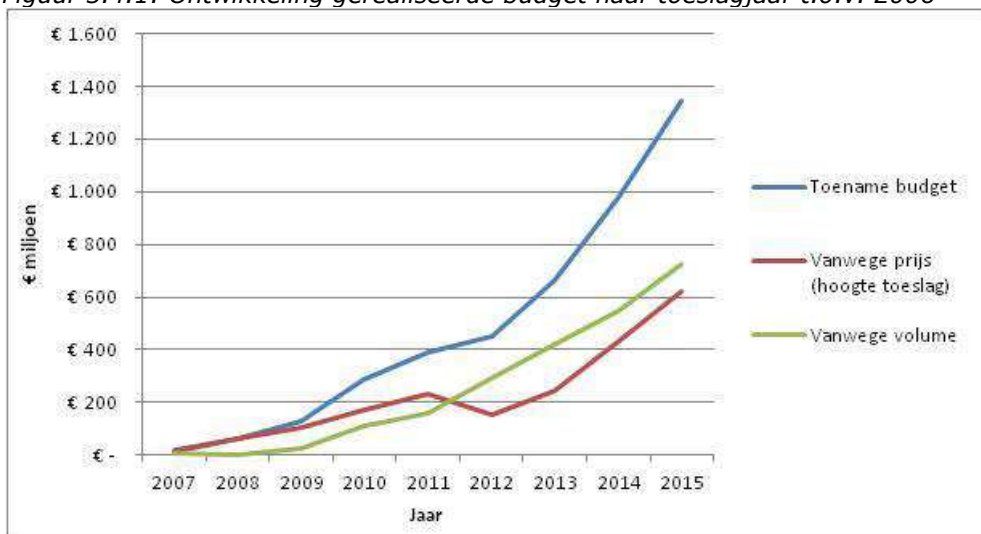
³⁷ Gegevens op basis van administratieve bestanden huurtoeslag van ministerie van BZK en notitie Universiteit Utrecht.

³⁸ Gegevens op basis van notitie PBL.

3.4 Analyse oplopen huurtoeslagbudget sinds 2006

Een belangrijke reden voor dit IBO is de sterke stijging van het gerealiseerde budget huurtoeslag in de periode 2006-2015. Het budget naar begrotingsjaar is de afgelopen 10 jaar met circa 60% gestegen, terwijl de totale rijksuitgaven over dezelfde periode met 27% zijn toegenomen en de uitgaven voor de WW en de bijstand met 37%. Om een beeld te krijgen van de bepalende factoren achter deze groei is een decompositie opgesteld³⁹. Globaal blijken de volume- en prijsontwikkeling in gelijke mate bij te dragen aan de groei (zie figuur 3.4.1).

Figuur 3.4.1: Ontwikkeling gerealiseerde budget naar toeslagjaar t.o.v. 2006⁴⁰



De groei van de oploep door de prijscomponent in de afgelopen jaren wordt voor circa 50% verklaard door nominale huurstijgingen. De sinds 2013 toegestane boveninflatoire (tot 1,5% boven inflatie) huurverhogingen hebben hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. Omdat de hogere huur voor een belangrijk deel wordt gecompenseerd, leidt dit tot hogere uitgaven.

Daarnaast heeft de zogenaamde kan-bepaling bijgedragen aan de stijging van de uitgaven. Als de eigen bijdrage de huurontwikkeling volgt, leidt een huurstijging tot een proportionele stijging van het huurtoeslagbudget. De eigen bijdrage in de huurtoeslag is de afgelopen periode echter niet standaard geïndexeerd met de huurontwikkeling, maar met de (lagere) bijstandsontwikkeling⁴¹. Dit gaf een opwaarts effect op de huurtoeslag⁴². De kan-bepaling verklaart 52% van de oploep door de prijscomponent.

³⁹ Het gerealiseerde budget naar toeslagjaar wijkt af van het budget naar begrotingsjaar omdat alle daadwerkelijke toekenningen tot 2 jaar later definitief worden vastgesteld, wat kan leiden tot terugvorderingen en nabetalings. Om deze redenen zijn de cijfers over 2015 nog niet definitief, omdat deze vanwege correcties bij definitieve toekenningen nog kunnen wijzigen.

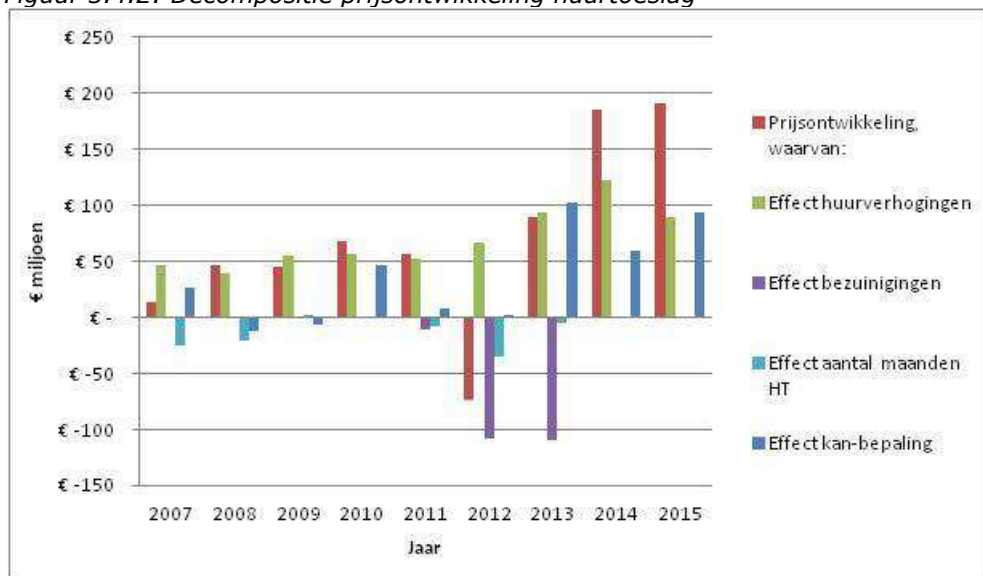
⁴⁰ Gegevens op basis van administratieve bestanden huurtoeslag van ministerie van BZK.

⁴¹ Dit betreft de zogeheten kan-bepaling: In de Wet op de huurtoeslag is bepaald dat de eigen bijdrage in de huurtoeslag jaarlijks wordt geïndexeerd met het percentage van de verwachte gemiddelde huurprijsontwikkeling, maar dat in afwijking daarvan met het percentage van de bijstandsontwikkeling wordt geïndexeerd, als dat laatste percentage lager is dan de huurontwikkeling.

⁴² Anderzijds heeft de kan-bepaling er ook voor gezorgd dat de eigen bijdrage voor bijstandsgerechtigden niet sneller is gestegen dan hun inkomens. De kan-bepaling geeft een extra inkomensbescherming voor lage inkomens.

De groei is anderzijds beperkt door bezuinigingen in de jaren 2011-2013. Dat geldt ook voor de daling van het gemiddelde aantal maanden dat een aanvrager recht had op toeslag⁴³. Figuur 3.4.2 brengt de bijdrage van de diverse factoren grafisch in beeld.

Figuur 3.4.2: Decompositie prijsontwikkeling huurtoeslag⁴⁴



Het aantal huishoudens dat huurtoeslag ontving is tussen 2006 en 2014 gegroeid van bijna 1,1 miljoen naar bijna 1,4 miljoen, terwijl het totale aantal huurders in deze periode grofweg gelijk is gebleven. Deze stijging verklaart ruwweg de andere helft van de toename van de huurtoeslag.

De volumegroei in de huurtoeslag is deels toe te schrijven aan de gevolgen van de financiële crisis. Ongeveer 43% van de stijging van het aantal huishoudens met huurtoeslag is toe te schrijven aan een stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden (ontvangers van WW, bijstand en overige sociale voorzieningen, zie tabel 3.4.1). De stijging van uitkeringsgerechtigden en zelfstandigen hangt deels samen met de financiële crisis. Ook wordt een deel van de toename van het aantal werknemers met recht op huurtoeslag veroorzaakt door een achterblijvende inkomensontwikkeling: zij hebben wegens de crisis een achterblijvende loonontwikkeling gehad of hebben een andere baan moeten accepteren tegen een lager loon.

De toename van het aantal studenten in de huurtoeslag is deels te verklaren door een structurele toename van het aantal zelfstandige studentenwoningen waarbij recht is op huurtoeslag. Investerders hebben de afgelopen jaren samen met woningcorporaties veel zelfstandige studentenwoningen gebouwd die voor hen een interessant beleggingsobject vormen. De bijdrage van de groei van studenten aan de totale stijging van het huurtoeslagbudget bedroeg tussen 2008 en 2013 ongeveer 12%; een bedrag van ongeveer €44 miljoen.

Een andere oorzaak van de volumeontwikkeling is de afname van het niet-gebruik, dat gedaald is van 25% in 2006 naar 17% in 2015. Onder alle groepen is het niet-gebruik afgenomen, maar vooral onder zelfstandigen.

⁴³ Dit hangt waarschijnlijk samen met de toegenomen instroom in de huurtoeslag.

⁴⁴ Gegevens op basis van administratieve bestanden huurtoeslag van ministerie van BZK.

Tabel 3.4.1: Oploop budget en groei populatie verdeeld naar inkomensbron aanvrager⁴⁵

	Oploop budget door aantallen (2008-2013)	Groei van aantal HT-ontvangers	Groei van totale populatie
<i>Werknemer</i>	15%	15%	-2%
<i>Zelfstandige</i>	13%	79%	16%
<i>Ww, bijstand en overige sociale voorzieningen</i>	43%	27%	35%
<i>Arbeidsongeschikte</i>	6%	14%	-1%
<i>Pensioenontvanger</i>	2%	4%	12%
<i>Student</i>	12%	48%	16%
<i>Overig</i>	8%	100%	-12%

Op basis van deze analyse is de groei van de huurtoeslag ook nog op een andere manier samen te vatten, namelijk door op een rij te zetten welk deel van de stijging het gevolg is van de recessie en welk deel het directe gevolg is van overheidsbeleid. In tabel 3.4.2 is deze uitsplitsing gemaakt. Daaruit blijkt in de eerste plaats dat de recessie van de afgelopen periode en het directe effect van overheidsbeleid circa 60% van de toename van de huurtoeslag verklaren. Het resterende deel wordt vooral verklaard door inflatie en maar voor een klein deel door groepen zoals studenten die de afgelopen periode onverwacht de weg naar de huurtoeslag hebben gevonden. De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat de sterke toename van de huurtoeslag in de afgelopen tien jaar voor het grootste deel niet het gevolg is van onbedoelde effecten van de regeling huurtoeslag.

Tabel 3.4.2: Uitsplitsing oploop uitgaven huurtoeslag naar toeslagjaren 2006-2015 naar effecten van overheidsbeleid en de economische recessie (in miljoenen euro's)

<i>Totaal</i>	1.344
<i>Waarvan recessie *</i>	415
<i>Waarvan prijsontwikkeling</i>	349
<i>Waarvan beleid, incl kan-bepaling **</i>	397
<i>Waarvan niet-gebruik ***</i>	100
<i>Studenten****</i>	44
<i>Saldo overig</i>	39

* Van de budgettaire oploop als gevolg extra instroom (€722 miljoen) is verondersteld dat de helft conjunctureel van aard is. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd: zeker recessie-gerelateerd: bijstand e.d. Waarschijnlijk geen effect recessie: pensioen, arbeidsongeschikt, student, overig. Deels conjunctuur: werknemer en zelfstandige en de helft van de daling van het niet-gebruik.

** Beleid is het saldo van extra budget in Regeerakkoord (€420 miljoen) en bezuinigingen (€228 miljoen) en inclusief effect daarvan op kan-bepaling 2013-2015.

*** Het totale effect van de afname van het niet-gebruik was € 200 miljoen; de inschatting is dat de helft hiervan samenhangt met de recessie.

**** Dit bedrag betreft de periode 2006-2013; voor latere jaren zijn nog geen realisaties beschikbaar.

De ex post analyse van de ontwikkeling van het gerealiseerde budget huurtoeslag met behulp van het ramingsmodel van BZK, maakt ook duidelijk dat dit model het gerealiseerde budget ex post goed kan voorspellen. De verschillen tussen de

⁴⁵ Analyse over de jaren 2008 tot en met 2013. ⁴⁵ Gegevens op basis van notitie Universiteit Utrecht.

ramingen en de realisaties zitten vooral in de volume-ontwikkeling, die in het model exogeen zijn en worden ontleend aan CPB- en CBS-ramingen. Omdat ramingen over de economische ontwikkeling met onzekerheid zijn omgeven, zullen dit soort voorspelfouten ook blijven optreden.

Voor een klein deel echter blijken de voorspelfouten overigens wel samen te hangen met niet voorziene gedragsveranderingen; dit betreft in het afgelopen decennium met name de sterke groei bij studenten en zelfstandigen en de daling van het niet-gebruik. Op dit punt, het ramen van specifieke groepen, dient het ramingsmodel dus te worden verbeterd.

Tot slot mag uit deze analyse niet de conclusie worden getrokken dat alle uitgaven voor de huurtoeslag ook doelmatig zijn. Zoals we in paragraaf 3.7 zullen zien, zijn er in de huurtoeslagregeling een aantal ondoelmatigheden aan te wijzen. In de gekozen opzet voor dit onderzoek was het echter niet mogelijk om die ondoelmatigheden op te sporen voor de periode 2006-2015.

3.5 Uitvoering en governance van de huurtoeslag

De huurtoeslag valt sinds 2006 onder de algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Kenmerkend voor deze regeling is dat de uitvoering van de huurtoeslag wordt gedaan door Belastingdienst/Toeslagen, onder materiële en politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën. De rol van de minister voor Wonen en Rijksdienst is die van beleidsbepaler en budgetbeheerder. Op grond van de Awir wordt de huurtoeslag uitgekeerd als een voorschot. Na afloop van het jaar vinden de definitieve toekenningen plaats, op basis van definitief vastgestelde inkomens- en vermogensgegevens. Hier kunnen nabetalings- of terugvorderingen van de huurtoeslag uit voortvloeien.

Na problemen in de beginperiode loopt de uitvoering van de huurtoeslag nu goed. Er is desalniettemin een aantal knelpunten, met name de complexiteit van de regeling en de bij tijd en wijle stroeve samenwerking tussen de Belastingdienst en BZK, die verbeterd kunnen worden.

De huurtoeslag is om vier redenen een complexe regeling om uit te voeren. Ten eerste wijkt de huishouddefinitie van de huurtoeslag af van andere toeslagen. In tegenstelling tot de andere toeslagen telt iedere medebewoner mee bij het bepalen van de huurtoeslag voor de aanvrager en niet alleen de toeslagpartner. Dit maakt de uitvoering voor de Belastingdienst complexer dan bij andere toeslagen. In de tweede plaats geldt voor de huurtoeslag (ten opzichte van andere toeslagen) een lagere vermogensgrens. Hierdoor komen huurders eerder in aanraking met de vermogensgrens dan bij andere toeslagen. Omdat een vermogen één euro boven de vermogensgrens ervoor zorgt dat het recht op huurtoeslag vervalt, leidt dit tot situaties waarin achteraf de volledige huurtoeslag moet worden terugbetaald. In de derde plaats maakt ook de inkomensafhankelijke afbouw met een harde inkomensgrens de regeling complex wegens de beroeps- en bezwaarprocedures die hiervan het gevolg zijn. Tot slot zijn er bestanddelen van het inkomen en van het vermogen die buiten beschouwing gelaten kunnen worden voor de vaststelling van het recht op en de hoogte van de huurtoeslag. Deze hardheidsclausules zorgen eveneens voor extra complexiteit ten opzichte van andere toeslagen.

Door de complexiteit van de huurtoeslag moeten relatief veel aanvragen handmatig worden afgehandeld. De huurtoeslag is daardoor een relatief dure regeling om uit te voeren. Per aanvrager kost de huurtoeslag ongeveer €60. Voor alle aanvragers gezamenlijk zijn de uitvoeringskosten bijna €80 miljoen. Daarmee is de uitvoering van de huurtoeslag per aanvrager gemiddeld duurder dan het (gewogen) gemiddelde van de overige door de Belastingdienst uitgevoerde toeslagen (€36 per aanvrager).

Uit het IBO Belastingdienst is gebleken dat vanwege verschillende rolopvattingen en perspectieven (beleid versus uitvoering) niet altijd een optimale afweging wordt gemaakt tussen beleid en uitvoering. Ook in het kader van dit IBO zijn vergelijkbare constatering gedaan.

3.6 Beoordeling effectiviteit huurtoeslag

Effectiviteit is de mate waarin het beleid bijdraagt aan het beoogde doel. Bij de huurtoeslag zijn de beoogde doelen "betaalbaarheid" en "toegankelijkheid". In beleidsstukken wordt impliciet gelaten wat met deze begrippen bedoeld wordt. Er zijn dus in al die jaren ook geen concrete doelen geformuleerd. We denken dat we met enige improvisatie wel meer kunnen zeggen over de effectiviteit, ook al is het geen klassieke effectiviteitsmeting volgens de boekjes.

Het is bij wonen gebruikelijk om woonquotes te gebruiken als maatstaf voor betaalbaarheid. Een woonquote brengt de netto-uitgaven aan wonen in beeld in verhouding tot het inkomen van het huishouden. Maar de woonquote zegt eigenlijk niet veel over betaalbaarheid: de mogelijkheid van een huishouden om gegeven de netto huur en andere lasten van het huishouden structureel rond te komen van het beschikbare inkomen. In de koopsector worden gestandaardiseerde uitgaven volgens de NIBUD-systematiek als norm gebruikt bij het bepalen van de betaalrisico's van een hypotheek.

Deze methode passen we in dit IBO ook toe om te bepalen wat betaalbaar is voor een huishouden in een huurwoning. Confrontatie van dat bedrag met de feitelijke uitgaven aan huur na aftrek van de huurtoeslag geeft aan in welke mate het betreffende huishouden rond kan komen van het inkomen dat wordt verdiend plus eventuele toeslagen. Deze confrontatie – ontwikkeld door PBL – leidt tot een maatstaf die we de woonlastendraagkracht noemen. Indien de feitelijke netto huur gelijk is aan de woonlastendraagkracht betekent dit dus dat het betreffende huishouden structureel in staat is rond te komen van hun inkomen met een bestedingspatroon conform de NIBUD-normen. Als de netto huur de woonlastendraagkracht overschrijdt, dan is er in de definitie van het PBL sprake van een zogenaamd betaalrisico, een verhoogde kans op betalingsachterstanden.

Overigens is deze indicator ook niet zonder nadelen: huishoudens worden in deze benadering allemaal door het Nibud op een bed van Procrustes gelegd. Variaties in preferenties tussen huishoudens worden uitgesloten, althans op het niveau van hoofdgroepen van consumptie, zoals voedsel, kleding, interieur, etc. Ook wordt geen rekening gehouden met situaties die in principe tijdelijk zijn, zoals werkloosheid. Tot slot kan deze benadering -waarbij de woonlasten als sluitpost worden berekend- de suggestie wekken dat de huur het probleem zou zijn. Dat is volkomen willekeurig, want op dezelfde manier zou je de betaalbaarheid van elke andere bestedingscategorie die je als sluitpost kiest, tot centraal probleem kunnen maken.

De diepere oorzaak van het probleem om de effectiviteit en doelmatigheid van het sociaal huurbeleid en de huurtoeslag vast te stellen is de verwevenheid van dit beleid met het algemeen inkomens- en arbeidsmarktbeleid. Samengevat in één vraag: is betaalbaarheid een probleem omdat het sociale huurbeleid te kort schiet of doordat het inkomen te laag is door werkloosheid, een te laag minimuminkomen en/of te lage uitkering? In die zin heeft de analyse hier een partieel karakter. Het is belangrijk dat steeds in het achterhoofd te houden bij het lezen van deze paragraaf.

Het PBL gaat in haar onderzoek uit van de minimaal noodzakelijke kosten voor levensonderhoud en laat daarbij uitgaven voor sociale participatie buiten beschouwing. Bekend is dat huishoudens met financiële problemen vaak als eerste op sociale participatie bezuinigen.

Tabel 3.6.1: Percentage huurders zonder betaalrisico (strenge norm)

Inkomenscategorie (belastbaar inkomen)	Aandeel in totale populatie huurders	2015	Hypothetisch effect		
			Niet- gebruik	Enkel passend toewijze n	Geen huur- toeslag
1 Sociale minima (60%-110%) & 65+ onder min.ink.HT	30%	54%	+6%	+7%	-29%
2 Min.ink.HT - max.ink.HT	20%	93%	0%	+5%	-11%
Huurders met een inkomen tot maximum inkomensgrens HT	50%	69%	+4%	+6%	-22%
3 Max.ink.HT - toew.grens	16%	98%	0%	0%	0%
4 Midden- en hogere inkomens	34%	100%	0%	0%	0%
Totaal alle huurders	100%	84%	+2%	+3%	-11%

Tabel 3.6.1 presenteert de uitkomsten van deze analyse. In de tabel kijken we naar hoeveel huishoudens die volgens de PBL-benadering zonder betaalrisico door het leven gaan (zie de kolom 2015). Deze werkelijke situatie vergelijken we met drie hypothetische situaties om de effectiviteit van het huurbeleid aan te toetsen: een situatie waarin alle huishouders de huurtoeslag ontvangen waarop ze recht hebben, een situatie waarin ze passend toegewezen zouden zijn, en een situatie waarin geen huurtoeslag zou bestaan.

In de tabel maken we het onderscheid in vier inkomenscategorieën: (1) sociale minima (60%-110% van de relevante bijstandsnorm) en huishoudens 65 jaar of ouder met een inkomen tot het minimuminkomenijkpunt van de huurtoeslag, (2) huishoudens met een inkomen dat ligt tussen de minimum- en maximuminkomensgrens in de huurtoeslag. Daarnaast onderscheiden we twee groepen die door hun te hoge inkomen niet in aanmerking komen voor huurtoeslag: (3) de groep huishoudens die een te hoog inkomen heeft om in aanmerking te komen voor huurtoeslag, maar wel binnen de doelgroep van de sociale huur behoren, en (4) huurders met een inkomen boven toewijzingsgrens (midden- en hogere inkomens). In bijlage 6 zijn de inkomensgrenzen tussen deze inkomenscategorieën opgenomen.

Voor de doelgroep huishoudens die de regeling huurtoeslag via het minimum en maximuminkomenijkpunt definieert, scoort de huurtoeslag qua betaalrisico's heel goed: 93% van de doelgroep heeft namelijk *geen* betaalrisico. Opvallend is dat de huishoudens met inkomens onder de inkomensijpunten van de huurtoeslag een minder gunstig positief beeld laten zien. Bij huishoudens met een inkomen vanaf 60% van het sociaal minimum tot de minimuminkomensgrens in de huurtoeslag heeft namelijk 54% *geen* betaalrisico. Redenen hiervan zijn onder andere het niet-gebruik en een mismatch tussen de huren en de inkomensverdeling van de huurders, waardoor huishoudens in woningen zitten die in relatie tot hun inkomen te duur zijn.

In deze twee punten kunnen we meer inzicht krijgen door de betaalbaarheid door te rekenen voor een theoretische situatie waarin alle huishoudens de huurtoeslag krijgen waarop ze recht hebben en er dus geen niet-gebruik optreedt en alle huurders conform de regeling passend gehuisvest zouden zijn. De uitkomsten staan vermeld in tabel 3.6.1. Voor de groep huurtoeslaggerechtigden onder de minimuminkomenijpunten stijgt het percentage van de doelgroep zonder betaalrisico van 54% naar 67%. Wat betreft het passend toewijzen zijn de

mogelijkheden hiermee nog niet uitgeput. Zoals we in hoofdstuk 5 zullen zien levert introductie van een dubbele passendheidstoets, naast de enkele passendheid die hier is doorgerekend, voor deze groep een verdere verbetering van de betaalrisico's op met 6%-punten tot 73%. Deze correcties verminderen het verschil in betaalrisico's tussen de beide inkomenscategorieën van 39%-punten naar 25%-punten.

Het resterende verschil in betaalrisico's hangt vooral samen met het feit dat de betreffende huishoudens over een laag inkomen beschikken. Gegeven het feit dat in deze berekeningswijze eerst andere kosten voor basaal levensonderhoud worden betaald blijft er voor wonen steeds minder over. De betaalrisico's lopen hierdoor op. Een huishouden op bijstandsniveau (100% van het sociaal minimum) dat een huis huurt met een huurprijs ter waarde van de kwaliteitskortingsgrens kent overigens geen betaalrisico. Een hogere huurprijs bij gelijkblijvend inkomen of een lager inkomen bij gelijkblijvende huurprijs levert wel een betaalrisico op. Bij een inkomen van 75% of minder van het sociaal minimum heeft een alleenstaande zelfs per definitie een betaalrisico, zelfs als het wonen gratis zou zijn. De redenen dat het inkomen zo laag is, zijn velerlei. Maar ze staan los van het huurbeleid en de huurtoeslag en het is daarom ook niet logisch om hiervoor via de huurtoeslag volledige compensatie te bieden. Voor een groot deel van deze groep betreft het een tijdelijke situatie, zoals voor zelfstandigen of studenten.

Tot slot is er nog een andere manier om de vraag naar betaalbaarheid te benaderen, namelijk door de effecten te berekenen van afschaffing van de huurtoeslag op de betaalrisico's. De betaalbaarheid voor alle huurtoeslagontvangers als geheel daalt daardoor met 25%-punten van 69% naar 47%. In de categorie huishoudens met een inkomen tussen het sociale minimum en de minimuminkomensgrens in de huurtoeslag neemt het percentage huishoudens zonder betaalrisico's het snelst af: van 54% naar 25%. Dit illustreert dat inkomen een belangrijke factor is bij de hoogte van betaalrisico's.

Conclusies effectiviteit huurtoeslag

Samenvattend blijkt uit deze analyse allereerst dat voor de huishoudens met een inkomen boven het minimuminkomenspunt van de regeling 93% van de huishoudens geen betaalrisico's hebben. Zo bezien is de huidige regeling in combinatie met de huurprijsregulering effectief te noemen.

In de tweede plaats blijkt dat voor de groep huishoudens daaronder de effectiviteit van de huurtoeslag wordt beperkt door niet-gebruik en door onvoldoende passend wonen. Het bestaande beleid heeft overigens met passend toewijzen al een stap in de juiste richting gezet om dit te corrigeren. Berekeningen laten echter zien dat hier nog meer ruimte zit om de effectiviteit van de huurtoeslag verder te verbeteren. In hoofdstuk 5 komen we daar op terug.

In totaal kan het verschil in betaalrisico's tussen beide groepen hierdoor met een derde worden verminderd. Het resterende verschil hangt vooral samen met het feit dat deze huishoudens een laag inkomen hebben. Anders gezegd het ligt voor deze groep niet voor de hand om de betaalrisico's via de huurtoeslag te reduceren, maar om de inkomens te verhogen via arbeidsmarkt- en inkomensbeleid. Onze eindconclusie is dat de huurtoeslag al met al een effectief instrument van overheidsbeleid is.

3.7 Beoordeling doelmatigheid huurtoeslag

Doelmatigheid heeft betrekking op de mate waarin een vergelijkbaar resultaat behaald kan worden met minder middelen of met vergelijkbare inzet van middelen een beter resultaat. In deze paragraaf staat de vraag centraal of de vormgeving in sommige opzichten niet doelmatig is en er mogelijkheden zijn om door betere

vormgeving van de beleidsinterventies de negatieve effecten te beperken. Het gaat om vijf punten.

1. Vormgeving huurtoeslag leidt tot overconsumptie en heeft een prijsopdrijvend effect

De huidige gebonden vormgeving van de huurtoeslag nodigt huurders en verhuurders uit om het huurniveau voor hen te 'optimaliseren'. Indien de huur boven de eigen bijdrage uitkomt, wordt in eerste instantie 100% van het meerdere vergoed. Dit past enerzijds bij de overweging dat lagere inkomens niet een te hoog bedrag aan huur kunnen betalen, en dus gecompenseerd moeten worden als geen woning van voldoende kwaliteit voor een voldoende lage huur beschikbaar is. Hier staat tegenover dat in dit traject van de huurtoeslag elke prikkel om kritisch naar de hoogte van de huur te kijken is weggenomen. Tot aan de kwaliteitskortingsgrens is door het 100%-traject deels sprake van vermijdbare overconsumptie. Een harde becijfering van de omvang dit effect is overigens niet beschikbaar. Via de overconsumptie is er vermoedelijk ook een prijsopdrijvend effect op de huurmarkt.

Boven de kwaliteitskortingsgrens is deze prikkel om af te wegen wel meer ingebouwd. Zodra de huur boven de kwaliteitskortingsgrens uitkomt wordt de huurder geacht voor 35% bij te dragen aan deze hogere huur. Hier kan de vraag worden gesteld of deze prikkel voldoende sterk is.

Ook verhuurders reageren op financiële prikkels: verhuurders houden in hun aanbod rekening met de grenzen van de huurtoeslag. Dit is de afgelopen jaren bijvoorbeeld zichtbaar geworden bij de studentenhuisvesters, waarbij zowel het aanbod van woningen als de prijszetting zodanig zijn gekozen dat de huurders aanspraak kunnen maken op huurtoeslag. Ook andere verhuurders spelen in op de grenzen van de huurtoeslag⁴⁶.

2. Prikkel bij gemeenten om te sturen op lagere uitgaven aan huurtoeslag ontbreekt

Ook gemeenten hebben weinig prikkels om terughoudend te zijn met de eisen die zij stellen aan gereguleerde huurwoningen. Met de nieuwe Woningwet hebben gemeenten een grotere rol gekregen in het sturen op de woningvoorraad in hun gemeente. Gemeentelijke woonvisies zijn daarbij leidend voor de onderhandelingen en afspraken met corporaties en marktpartijen over aan wonen gerelateerde doelstellingen en investeringen. Vooralsnog spelen financiële prikkels geen grote rol om een passende woningkwaliteit te laten ontwikkelen. Dit kan bijdragen aan het ontwikkelen van meer woningkwaliteit dan strikt noodzakelijk. Samen met de prikkels voor woningcorporaties heeft dat streven over de jaren heen vermoedelijk bijgedragen aan een relatief dure woningvoorraad aan gereguleerde huurwoningen in Nederland. In paragraaf 2.3. is geïllustreerd hoe in de periode 2009-2014 het aandeel betaalbare woningen afnam en het aandeel duurdere woningen toenam. Die voorraad is op gemeentelijk niveau niet altijd passend bij de gemeentelijke populatie aan sociale huurders. Via de huurtoeslag betaalt het Rijk mee aan de woningvoorraad in een gemeente. Een gemeente heeft hiermee wel de lusten van een kwalitatief hoogwaardige woningvoorraad, maar niet de lasten. Deze dubbele, maar gescheiden verantwoordelijkheid van de gemeenten kan zo leiden tot suboptimale inzet van middelen.

3. Huurtoeslag vergroot de marginale druk

Inkomensafhankelijkheid van subsidies voor huurders beïnvloedt hun keuzes in het aanbieden van arbeid. Mensen zijn bereid meer te werken of sneller geneigd een baan te accepteren als de beloning daarvoor hoger is. De inspanning om werk te zoeken neemt toe met een lagere marginale druk. Als een stijging in inkomen uit

⁴⁶ Ministerie van BZK, Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt, 2015.

arbeid wordt gedempt door een verlies in subsidie, maakt dat het aanbieden van arbeid minder aantrekkelijk. De huurtoeslag is zo'n inkomensafhankelijke subsidie. De huurtoeslag neemt af met het stijgen van inkomen. Het korte inkomenstraject waarin de huurtoeslag geldt, leidt er toe dat de regeling een forse marginale druk kent. De marginale druk van de huurtoeslag bedraagt 27% à 43%. Inclusief de marginale druk vanuit andere inkomensafhankelijke regelingen en de belastingen en premies kan de marginale druk oplopen tot meer dan 90%.⁴⁷

Daarnaast kent de huurtoeslag een harde maximale inkomensgrens. Tot deze inkomensgrens loopt de huurtoeslag geleidelijk af en bij deze inkomensgrens vervalt het recht op huurtoeslag geheel. Met name bij wat hogere huren kan de maximale inkomensgrens leiden tot een vrij fors verlies aan huurtoeslag, met een marginale druk van meer dan 100%, bij een zeer beperkte stijging van het inkomen.

De totale verstoring via de marginale druk op het niveau van individuele huishoudens vertaalt zich door in een negatief effect op de arbeidsparticipatie. Om een indruk te geven van het totale effect hiervan heeft het CPB de afschaffing van de huurtoeslag budgetneutraal (de aanname dat afschaffing van de huurtoeslag vergezeld wordt door een terugsluis via verlaging van het tarief van de eerste belastingschijf) doorgerekend. Per saldo resulteert deze variant in een toename van de arbeidsparticipatie van 0,6%⁴⁸, dat wil zeggen een positief productie-effect van structureel circa € 3,9 miljard per jaar.

4. Doelgroep van de huurtoeslag

De huurtoeslag is beperkt tot een relatief kort inkomenstraject. Hiermee lijkt de regeling heel gericht op de huishoudens die deze ondersteuning nodig hebben. Hier kunnen evenwel op twee punten vraagtekens bij worden geplaatst.

Enerzijds kan de vraag worden opgeworpen of voor alle personen met een laag inkomen een huurtoeslag noodzakelijk is om te kunnen wonen. Studenten kiezen er mede vanwege de huurtoeslag nu vaak voor in zelfstandige wooneenheden te gaan wonen, terwijl ook (goedkopere) onzelfstandige eenheden voor hen mogelijk zijn passend bij de levensfase waarin zij verkeren. Ook kan de vraag gesteld worden of er bij alle mensen met een sterk fluctuerend inkomen (zoals zelfstandigen) die in enig jaar onder de grens uitkomen meteen sprake is van noodzaak tot ondersteuning, of dat dit pas het geval zou hoeven zijn bij een structureel kwetsbare inkomenspositie.

Anderzijds geldt dat huishoudens met een inkomen vlak boven de inkomensgrens van de huurtoeslag direct alle huurtoeslag verliezen, terwijl ze in daadwerkelijke bestedingsruimte niet zoveel beter af zijn. Hetzelfde geldt voor de vermogenstoets: één euro boven de norm zorgt ervoor dat het gehele recht op huurtoeslag vervalt. Zoals hiervoor opgemerkt dragen deze harde grenzen ook bij aan zeer hoge marginale drukcijfers.

5. Door elkaar lopen inkomens- en huurbeleid

Een gevolg van het tweeledige doel van de huurtoeslag is dat de huurtoeslag door de jaren heen is uitgebouwd tot een relatief complexe regeling met onderdelen die vanuit het huurbeleid alleen niet kunnen worden verklaard. Een voorbeeld hiervan zijn de relatief gunstige uitkomsten voor AOW-gerechtigden. Omdat de huurtoeslag een gunstiger afbouwpad kent voor AOW-gerechtigden, krijgen ouderen met een bovenminimaal inkomen relatief meer huurtoeslag. Meerpersoons-

47 CPB: Marginale druk en participatiebelasting per huishoudtype in 2015, 2016. Het CPB geeft in de toelichting aan dat er geen inkomenseffecten zijn berekend, maar dat die 'fors' kunnen zijn.

48 CPB-notitie: Arbeidsaanbodeffecten van een aantal huurtoeslagvarianten, 2015.

ouderenhuishoudens die AOW-gerechtigd zijn, krijgen 40% van de huur vergoed boven de aftoppingsgrens, waar meerpersoonshuishoudens onder de AOW-leeftijd dit niet krijgen.

Conclusie over doelmatigheid huurtoeslagregeling

De doelmatigheid van de huurtoeslag schiet op een aantal punten dus tekort. Met name het 100%-traject, de perverse effecten van de inkomens- en vermogensgrenzen, de hoge marginale druk, en de vermenging met het algemene inkomensbeleid maken de huurtoeslag minder doelmatig. In hoofdstuk 5 starten we de zoektocht naar een vormgeving van de huurtoeslag die de belangrijkste ondoelmatigheden wegneemt, de budgettaire beheersing daardoor vergroot en tevens de uitvoeringslasten van de regeling beperkt. Maar alvorens daar naar te kijken, onderzoeken we in hoofdstuk 4 de lange termijn houdbaarheid van de huurtoeslagregeling en van het sociale huurbeleid.

4 De lange termijn houdbaarheid van de corporatiesector en de huurtoeslag

4.1 Inleiding

In de taakopdracht is ook gevraagd om beleidsopties te ontwikkelen die bijdragen aan lange termijn houdbare eindbeelden voor de corporatiesector en de huurtoeslag. Om deze vragen te beantwoorden is het noodzakelijk om eerst een verkenning op te stellen naar de ontwikkeling van de corporatiesector en de uitgaven voor de huurtoeslag op langere termijn bij ongewijzigd beleid. In dit hoofdstuk presenteren we hiervoor twee basispaden tot 2040. De lange termijn houdbaarheid van de corporatiesector is verkend door te bezien welke maatschappelijke inzet van de corporaties de komende 25 jaar kan worden verwacht, bezien vanuit hun kerntaken en vanuit de ambities wat betreft de verduurzaming van de woningvoorraad tot 2050. Dit is vertaald in een investerings-, sloop- en verkoopprogramma. Dit basispad is door Ortec Finance opgesteld. De haalbaarheid van dit basispad is getoetst aan de financiële ratio's en normen die de Autoriteit woningcorporaties en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw bij de financiële beoordeling van corporaties hanteren. De uitkomst hiervan vormt een indicatie of de corporatiesector zich bij ongewijzigd beleid zowel inhoudelijk als financieel houdbaar ontwikkelt tot 2040. Op soortgelijke wijze is in paragraaf 4.4 de lange termijn ontwikkeling van de uitgaven voor de huurtoeslag verkend. De bouwstenen voor dit basispad zijn opgesteld door ABF Research en het EIB⁴⁹.

Deze twee basispaden dienen tevens als basis voor de doorrekening van de beleidsopties die in hoofdstuk 5 worden besproken. De berekende effecten geven aan in welke mate de beleidsopties positief of negatief bijdragen aan de lange termijn houdbaarheid van de corporatiesector en de huurtoeslag zoals die in het basispad is verondersteld.

4.2 De ontwikkeling van het aantal huishoudens in de gereguleerde huursector en voor de huurtoeslag

Zowel voor het basispad voor de ontwikkeling van de corporatiesector als ook voor dat van de huurtoeslag is de prognose van het aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor een gereguleerde huurwoning van belang. ABF heeft hiervoor verschillende scenario's doorgerekend. Wij hebben een behoedzaam scenario (door ABF aangeduid als "Laag Behoedzaam") als vertrekpunt genomen voor het basispad dat in dit rapport wordt gehanteerd. Dit scenario gaat uit van behoedzaam verhuurdergedrag en een reële inkomensgroei van 0,3% per jaar⁵⁰. Met name wat betreft de beleidsveronderstellingen sluit dit scenario het beste aan bij het basispad voor dit IBO. Vervolgens hebben we op enkele specifieke punten eigen veronderstellingen gemaakt, waardoor dit basispad in feite als basispad van de werkgroep kan worden beschouwd.

De kerngegevens voor de ontwikkeling aan de vraagzijde van de sociale huurmarkt zijn samengevat in tabel 4.2.1. De bevolkingsgroei volgt in dit scenario de

⁴⁹ Huurtoeslag en de woningmarkt, EIB 2016. Tussenrapportage Prognose bevolking-, huishoudens en woningbehoefte 2015-2015, ABF Research 2016.

⁵⁰ Behoedzaam verhuurdersgedrag wordt gekenmerkt door gematigde huurontwikkeling, aansluitend bij het huidige huurbeleid van het Rijk. De veronderstelling van 0,3% reële inkomensgroei sluit aan bij het langjarige gemiddelde; dit groeipercentage is zeer behoedzaam want ligt nog 0,5%-punt beneden het lage WLO-scenario uit 2015. In het lage WLO-scenario is de inkomensgroei 0,8% per jaar.

kernprognose van het CBS uit 2015 waarin de bevolking tot 2040 met 48 duizend personen per jaar toeneemt. In deze prognose is rekening gehouden met de extra instroom door de vluchtelingencrisis. Dit vertaalt zich in een groei van het aantal huishoudens met 40 duizend per jaar (dat wil zeggen 0,5% per jaar) en rekening houdend met de reële inkomensgroei neemt het aantal huishoudens in de doelgroep voor sociale huurwoningen met gemiddeld 8,5 duizend huishoudens per jaar toe (0,2% per jaar). Deze groei blijft achter bij die van het totale aantal huishoudens doordat de inkomens sneller groeien dan de geïndexeerde inkomensgrens voor de sociale huur.

Tabel 4.2.1: Kerngegevens vraagontwikkeling gereguleerde huursector 2015-2040

	<i>Gemiddelde mutatie per jaar x1000</i>	<i>Totale mutatie 2015-2040 x1000</i>	<i>% Groei 2015- 2040</i>
<i>Bevolking</i>	+48	1200	+7,1
<i>Huishoudens</i>	+40	1000	+13,2
<i>Huishoudens die qua inkomen in aanmerking komen voor sociale huur</i>	+8,5	212	+6,0
<i>Effectieve vraag gereguleerde huur</i>	-3	-75	-2,6
<i>Effectieve vraag corporatiesector</i>	-2,5	-60	-2,6

De effectieve vraag naar gereguleerde woningen wordt vervolgens enerzijds negatief beïnvloed door een cohorteffect, waardoor toekomstige ouderen met een bescheiden inkomen die tot de doelgroep behoren toch in een koopwoning zullen (blijven) wonen. Dit effect op de vraag is -15 duizend per jaar. Als gevolg daarvan daalt de doelgroepvraag met gemiddeld 6,5 duizend huishoudens per jaar tot 2040. Daar tegenover staat een positief effect op de vraag naar corporatiewoningen als gevolg van de aanname dat het aantal sociale huurders in geliberaliseerde huurwoningen zal afnemen door de aanpak van scheefheid en passend toewijzen. De vraag naar gereguleerde huurwoningen neemt daardoor per saldo af met gemiddeld 3 duizend woningen per jaar. Voor de corporatiesector komt dat neer op een daling van de vraag tot 2040 met 60 duizend woningen.

Het aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor huurtoeslag neemt in het basispad van ABF toe van 2,4 miljoen in 2015 naar 2,5 miljoen in 2040; een groei van 3,5%. Een toenemend deel van deze huishoudens zal echter, zoals hiervoor toegelicht, in de koopsector (blijven) wonen. Het aantal huishoudens dat qua inkomen recht heeft op huurtoeslag en ook in de gereguleerde huursector woont, zal door deze ontwikkelingen met 8,5% afnemen tot 2040. Deze daling wordt deels gecompenseerd door de instroom van sociale huurders uit de geliberaliseerde sector. Tot 2040 daalt het aantal ontvangers van huurtoeslag dan per saldo met ruim 2% per jaar.

Tabel 4.2.2: Kerngegevens aantallen huishoudens die in aanmerking komen voor huurtoeslag 2015-2040

	Gemiddelde mutatie per jaar x 1000	Totale mutatie x 1000	% Groei 2015-2040
HT-gerechtigde huishoudens conform ABF-scenario	3,4	84	+3,5
Cohort-effect eigen woningbezit	-5	-124	- 8,5
Correctie door instroom uit geliberaliseerde sector	+3,6	+90	Niet relevant
Totaal HT-gerechtigd	-1,4	-34	-2,3

4.3 Het basispad voor de lange termijn ontwikkeling van de corporatiesector

Veronderstellingen basispad

In dit basispad wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid vanaf 2016. Dit betekent dat de effecten van beleid dat dit jaar ingaat, waaronder de passendheidstoets, het huursombeleid en de bevrozing van de liberalisatiegrens, zo goed mogelijk zijn meegenomen. Er is tevens rekening gehouden met het continueren van de verhuurderheffing na 2017. Met de gevolgen van de DAEB-scheiding - waarvoor de corporaties de ontwerpvoorstellen opstellen - is nog geen rekening gehouden. Eind dit jaar dienen de corporaties ontwerpvoorstellen bij de Aw voor de DAEB-scheiding.

Wat betreft de nominale rente is uitgegaan van 1,35% in 2016 oplopend tot 5% in 2022, inclusief een opslag van 0,75% ten opzichte van staatsleningen. Voor de ontwikkeling van de bedrijfskosten is aangesloten bij de veronderstellingen van Aw in het Sectorbeeld 2015 waarin is uitgegaan van een jaarlijkse stijging van 2,5%, een half procent boven de algemene inflatie.

Verder is rekening gehouden met de ambitie om de corporatievoorraad te verduurzamen. Er zijn verbeter- en duurzaamheidsmaatregelen verondersteld zodanig dat in 2040 tweederde van de corporatiewoningen label A++ heeft. Dit is conform de afspraken die gemaakt zijn over uitvoering van het Energieakkoord. Het laatste derde deel kan in de periode 2041 – 2050 worden gerealiseerd⁵¹.

De berekeningen zijn uitgevoerd door Ortec Finance met het SBI-model. Bij de inrichting van dit model zijn onder meer vastgoed- en leninggegevens van de corporatiesector gebruikt. In eerste instantie is SBI geijkt aan de prognoses van de Autoriteit woningcorporaties. Deze ijking liet een zeer goede aansluiting zien. Vervolgens is het basispad bepaald dat in deze paragraaf wordt gepresenteerd. Wat betreft het macro-economische scenario is in afwijking van de prognoses van de Autoriteit woningcorporaties (Aw), de eerste jaren aangesloten bij de meest recente ramingen van het Centraal Planbureau in het Centraal Economisch Plan 2016 en in de Middellange Termijnverkenning 2018-2022. De periode daarna sluit aan bij de verwachtingen van de Aw.

⁵¹ A++ houdt in dat een woning geen energie meer gebruikt of decentraal evenveel opwekt als gebruikt. Het gaat hierbij om woninggebonden energieverbruik. 'Nul op de meter' is nog zuiniger, omdat ook het niet-woninggebondenverbruik op nul uitkomt.

Op basis van deze aannames is een (des)investeringsprogramma opgesteld dat er voor de periode 2015 – 2040 op hoofdlijnen als volgt uit ziet:

- Verkoop van huurwoningen gemiddeld 17.000 per jaar, waarbij in 2015 en 2016 de verkoop wat hoger ligt dan het gemiddelde vanwege relatief veel verkopen aan beleggers; de verkoop is gebaseerd op historische verkoopaantallen.
- Sloop van huurwoningen met gemiddeld 12.500 per jaar, waarbij de eerste 10 jaren met een lager en in de latere jaren met een hoger sloopprogramma is gerekend. De sloopcijfers vanaf 2025 worden sterk bepaald door de omvangrijke bouwprogramma's uit de jaren zestig.
- Op basis van het huidige huurbeleid van corporaties en daarbij ook rekening houdend met de bevrozing van de liberalisatiegrens, is berekend dat het aantal huurwoningen dat door corporaties wordt geliberaliseerd, toeneemt van 112 duizend in 2015 naar 275 duizend in 2040, dat wil zeggen gemiddeld met 6,5 duizend per jaar.
- De gereguleerde woningvoorraad van corporaties neemt door deze ontwikkelingen af met 36.000 woningen per jaar, terwijl de gevraagde hoeveelheid slechts met 2.500 woningen per jaar afneemt. Dit verschil wordt opgevangen door een nieuwbouwprogramma van gemiddeld 27.000 woningen per jaar en door de aanname dat het beleid tegen scheefwonen tot doorstroming leidt van circa 6,5 duizend huishoudens per jaar.
- Over de periode 2015 – 2040 is verder in totaal voor € 68 mrd (in constante prijzen) aan verbeteringen en duurzaamheidsmaatregelen ingerekend. Het aantal maatregelen is mede afhankelijk van de mate waarin beide categorieën maatregelen worden gecombineerd. Hiermee wordt in 2040 bereikt dat tweederde van de corporatiewoningen label A++ heeft.

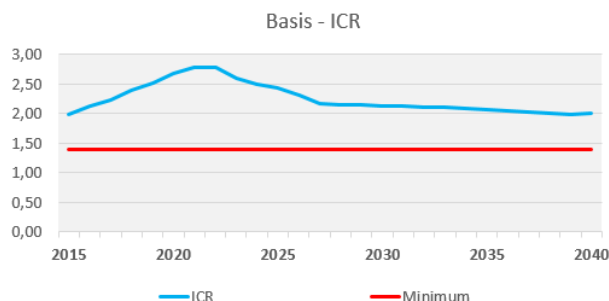
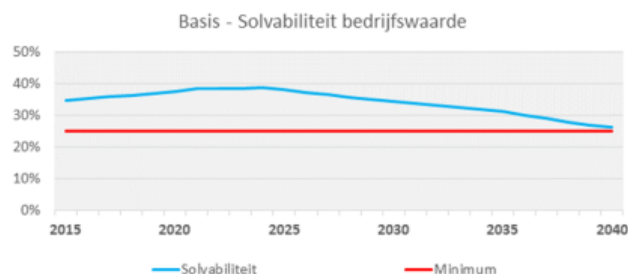
Dit programma sluit redelijk aan bij de ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Sinds de invoering van de verhuurderheffing is de omvang van de nieuwbouw weliswaar gedaald, maar in de periode daarvoor bedroeg de nieuwbouw van huurwoningen ruim 28.000 per jaar.

Toetsing basispad aan financiële normen WSW en Aw

In financieel opzicht is dit (des)investeringsprogramma samen met het huurbeleid dat de omvang van de betaalbare voorraad in stand houdt, goed uit te voeren. De onderstaande figuren geven het verloop van twee belangrijke financiële ratio's zien, te weten de interest coverage ratio (ICR)⁵² en de solvabiliteit op basis van bedrijfswaarde⁵³.

⁵² De ICR geeft aan in welke mate de rentelasten betaald kunnen worden uit de netto operationele kasstromen.

⁵³ De solvabiliteit op basis van bedrijfswaarde gelijk aan het eigen vermogen gedeeld door het balanstotaal bij een waardering van het vastgoed bij een waardering op bedrijfswaarde.

Figuur 4.3.1: ICR ratio*Figuur 4.3.2: Solvabiliteit op basis van bedrijfswaarde*

De ICR laat aanvankelijk een stijging zien om vervolgens min of meer op het huidige niveau terug te keren. Deze stijging in de eerste jaren wordt veroorzaakt door de lage rentestand waarmee in de beginperiode is gerekend. Daarna is verondersteld dat de rente voor corporaties weer stijgt naar het lange termijn niveau van 5%. De solvabiliteit op basis van bedrijfswaarde vertoont de eerste 10 jaar ook een stijging, waarna ook hier een geleidelijke daling optreedt naar 25%, vooral als gevolg van de verduurzaming van de voorraad en de aanname dat na 10 jaar de omvang van de sloop zal toenemen om de dan sterk verouderde woningen te vervangen.

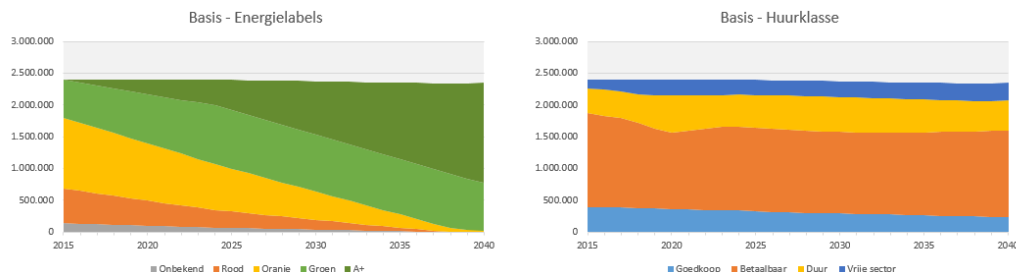
Beide ratio's laten zien dat het veronderstelde (des)investeringsprogramma past binnen de financiële mogelijkheden van de corporatiesector. De solvabiliteit op basis van bedrijfswaarde laat zien dat na 2040 beleidsaanpassingen nodig zijn om te voorkomen dat de sectorale norm van 25% wordt overschreden.

Volkshuisvestelijke resultaten basispad

Zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht kan de sector bij ongewijzigd beleid haar kerntaken en de afgesproken doelstellingen op energiegebied halen. Wat betreft de kwaliteit zien we dat met name terug in de verbetering van het energielabel. Verder past de woningvoorraad bij de verwachte omvang en samenstelling van de doelgroep. De resterende gemiddelde levensduur laat wel een beperkte daling zien van 23,4 ultimo 2014 naar 21,4 jaar ultimo 2040. Deze veroudering wordt niet volledig gecompenseerd door sloop/nieuwbouw en woningverbetering.

De volkshuisvestelijke prestaties van dit investeringsprogramma laten zich samenvatten in onderstaande figuren, die het verloop van de verdeling van de woningvoorraad naar energielabel, respectievelijk naar huurprijsklasse laat zien.

Figuur 4.3.3: Verloop naar energielabel en huurprijsklasse



De figuur laat zien dat het aandeel van de zeer energiezuinige huurwoningen met een label A++ sterk toeneemt en ligt daarmee op schema om in 2050 een energieneutrale voorraad te hebben. Daarvoor is in constante prijzen nog een investering nodig van circa € 7 miljard.

De huurontwikkeling in dit basispad is gematigd te noemen. Over de gehele periode is de reële huurstijging 0,35% per jaar. Deze reële huurstijging is de resultante van de passendheidstoets, het huursombeleid en de kwaliteitstoename van de woningvoorraad. De figuur laat zien dat het aandeel van de huurwoningen dat zich onder de aftoppingsgrenzen bevinden, op peil blijft. Dit is gedaan door aan de mogelijkheid om de huren te harmoniseren als restrictie mee te geven dat 70% van de huurwoningen onder de aftoppingsgrenzen dient te blijven. Het merendeel van de woningen heeft een huur niet hoger dan de laagste aftoppingsgrens.

Ten opzichte van de markthuur is er ruimte. Ultimo 2014 bedraagt het huurniveau gemiddeld 74,9% van de markthuur waarbij voor de markthuur wordt uitgegaan van 5,5% van de WOZ-waarde. In 2040 is dit percentage met 74,6% ongeveer gelijk gebleven.

Conclusies

Wat is de conclusie uit deze verkenning? Op lange termijn heeft de sector drie uitdagingen. Allereerst een volume-uitdaging: voldoende betaalbare huurwoningen voor de doelgroep; in de tweede plaats een kwalitatieve uitdaging: zorgen voor voldoende kwaliteit, inclusief verduurzaming en tot slot een financiële uitdaging: kunnen kwaliteit en kwantiteit worden geleverd binnen de financiële randvoorwaarden van de toezichthouder? Conclusie van deze verkenning is dat de sociale huursector onder de veronderstelling van ongewijzigd beleid -dus inclusief passendheidstoets en verhuurderheffing- in staat is om de drie uitdagingen simultaan op een houdbare manier te realiseren tot 2040. De in juni 2016 gepubliceerde 'Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties' komt tot een soortgelijke conclusie⁵⁴.

Hoe gevoelig zijn deze uitkomsten voor de veronderstellingen die in het basispad zijn gemaakt? Om de gevoeligheid te testen zijn de volgende onzekerheidsvarianten onderzocht: extra demografische groei, bijvoorbeeld door de instroom van vluchtelingen, een trager herstel van de reële rente of een lagere stijging van de uitvoeringskosten.

Uit die gevoeligheidsanalyse blijkt dat een extra instroom van 100 duizend vluchtelingen twee keer zoveel als we de afgelopen periode hebben meegemaakt tot een verhoging van het nieuwbouwprogramma leidt ten opzichte van het basispad met 2 duizend woningen per jaar. Dit leidt tot een verslechtering van de solvabiliteit

⁵⁴ Ortec Finance, juni 2016

van de corporaties met ruim 6%-punten. Het solvabiliteitsniveau komt daarmee onder het minimumniveau dat de Aw acceptabel vindt. Door een bescheiden reductie van de exploitatiekosten kan het solvabiliteitsniveau worden hersteld tot boven het minimumniveau (zie hierna). Er zijn ook argumenten te bedenken waarom het nieuwbouwprogramma lager uit zou kunnen komen dan in het basispad, bijvoorbeeld door minder sloop en/of verkoop van corporatiewoningen. Een nieuwbouwprogramma van 22 in plaats van 27 duizend woningen impliceert op lange termijn een sterke verbetering van de financiële positie van de corporaties. De solvabiliteit op bedrijfswaarde neemt in 2040 met 16% punten toe.

Ook een geleidelijke verdere structurele reductie van de exploitatiekosten met 1% per jaar heeft op lange termijn een zeer gunstig effect op de financiële positie van de corporaties. Volgens de benchmark bedrijfsvoering van de corporaties behoort een verbetering van 10% tot 2030 zeker tot de mogelijkheden. De solvabiliteit op bedrijfswaarde loopt in deze variant op van een niveau van 26% (in 2040) op het basispad tot bijna 60% in de variant. Een reële rente die structureel vanaf 2022 0,5% lager ligt, heeft eveneens een positief effect op de corporaties. In 2040 leidt dit tot een verbetering van de solvabiliteit met 5%-punten.

Al met al geeft de onzekerheidsanalyse geen aanleiding om onze conclusie over de lange termijn houdbaarheid van het sociale huursysteem te kwalificeren.

4.4 Ontwikkeling huurtoeslag op middellange en lange termijn

Op middellange termijn nemen volgens de laatste schattingen van BZK de *nominale* uitgaven voor de huurtoeslag toe met 30% tot 2021, dat wil zeggen met € 0,9 miljard tot ruim € 4,1 miljard. Ongeveer de helft van deze groei hangt direct samen met beleidsmatige keuzen: de boven-inflatoire huurontwikkeling, de kan-bepaling en overige beleidsmaatregelen. De andere helft wordt verklaard door volumegroei (cumulatief 5,5%) en prijsinflatie. Per jaar is de reële volumegroei circa 0,9%.

Zoals in paragraaf 4.2 toegelicht is in het lange termijn basispad verondersteld dat het aantal huishoudens dat huurtoeslag ontvangt tot 2040 afneemt met in totaal 2%. Tegenover dit dalende volume staat de reële huurontwikkeling.

In het basispad voor de lange termijn is de reële huurontwikkeling cumulatief over de periode 2021-2040 gelijk aan +8%. Als de ontwikkeling van de huurtoeslag volledig in de pas zou lopen met de huurontwikkeling en de ontwikkeling van de doelgroep huurtoeslag, dan zou de reële ontwikkeling van de uitgaven voor de huurtoeslag dus 5,5% zijn voor de periode tot 2040.

Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met de kan-bepaling die zegt dat de eigen bijdrage in de huurtoeslag stijgt met de laagste stijging van reële huren of van de bijstandontwikkeling (die in principe in de pas loopt met de reële contractloonstijging). Om te verkennen wat dit betekent voor de ontwikkeling van de huurtoeslag zijn twee scenario's opgesteld voor de reële contractloonstijging tot 2040⁵⁵. In een notitie uit 2013 voor de Parametercommissie voor de pensioenfondsen berekent het CPB een reële contractloonstijging van 0,5% per jaar. Op basis van deze notitie gaan wij hier voor een laag scenario uit van een reële contractloonstijging van 0,2% per jaar zoals die ook de afgelopen 15 jaar gold. Voor een hoog scenario gaan we uit van 0,8% per jaar.

Op basis van het lage scenario impliceert de kan-bepaling dat tot 2040 gemiddeld genomen de huurtoeslag elk jaar geïndexeerd moet worden met de bijstandontwikkeling. Hierbij moet dan rekening worden gehouden met het effect

⁵⁵ Omdat er momenteel geen lange termijn scenario's beschikbaar zijn die de reële contractloonstijging ramen, hebben we hiervoor zelf veronderstellingen gemaakt.

van een bezuinigingsmaatregel in de bijstand die doorloopt tot 2033: de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting. De bijstandsuitkeringen nemen hierdoor in reële prijzen gemiddeld met 0,66% per jaar af. Uitgaande van een reële contractloonstijging van 0,2% resulteert dat er in dat tot 2033 de eigen bijdrage geïndexeerd wordt met -0,46% per jaar. Ook in de periode daarna blijft de bijstandsontwikkeling achter bij de reële huurstijging. Het resultaat is dat de reële uitgaven voor de huurtoeslag voor de periode 2021-2040 in dit scenario zullen toenemen met circa 19%.

In het alternatieve scenario waarin de reële contractloonstijging gemiddeld met 0,8% per jaar stijgt, is de kan-bepaling slechts van toepassing tot 2033. Voor de periode 2021-2040 levert dit een reële toename van de uitgaven op met circa 10%.

In het lage scenario voor de contractloonstijging zal het aandeel van de huurtoeslag als percentage van het BBP op langere termijn gaan dalen bij een reële groei van circa 0,9% per jaar. In het hoge scenario zal het aandeel gaan dalen vanaf een reële groei met 0,5%. Een groei van 1% komt overeen met het lage scenario in de meest recente WLO-scenario's van CPB en PBL uit 2015.

In tegenstelling tot het beeld van een sterk oplopende huurtoeslag in de afgelopen tien jaar, een groei die ook op middellange termijn nog aanhoudt, suggereert deze verkenning voor de lange termijn een ontwikkeling van de huurtoeslag die niet onhoudbaar is.

Hoe realistisch is dit beeld? Het belangrijkste verschil met de afgelopen periode en ook met de periode tot 2021 betreft de volumeontwikkeling. In de periode 2006-2015 beliep de volumegroei 3% per jaar. In de periode 2015-2021 daalt de groei naar verwachting naar 0,9% per jaar. Zonder vluchtelingencrisis zou dit groeipercentage zelfs tot 0,25% per jaar zijn gedaald. In de periode daarna zal het volume van de huurtoeslag naar verwachting langzaam gaan dalen met gemiddeld circa 0,1% per jaar.

Om de robuustheid van deze uitkomsten te testen zijn enkele onzekerheidsvarianten doorgerekend, die ook in de afgelopen periode vaak voor een opwaartse druk op de huurtoeslag zorgden: extra migratie of niet-geanticiperde volumegroei en een verdere structurele afname van het niet-gebruik. Hoewel het huidige niveau van niet-gebruik nu al relatief laag is in vergelijking met de andere toeslagen, is een verdere daling denkbaar tot een zeker minimumpercentage aan niet-gebruik dat wegens fricties altijd zal blijven bestaan. Uitgaande van 7% als minimum zal deze variant tot een extra stijging van de groei van de huurtoeslag met 0,3% per jaar leiden in de periode tot 2040. Een migratiegolf zoals we het afgelopen jaar hebben meegemaakt, heeft een effect op de huurtoeslag van gemiddeld 0,15% per jaar.

Als we beide varianten combineren zal in het lage scenario een BBP-groei van 1,4% per jaar nodig zijn om de huurtoeslag als percentage van het BBP gelijk te houden. In het hoge scenario zal bij een economische groei van 1% of hoger de huurtoeslag als percentage van het BBP dalen.

In een basispad met een aantal behoedzame veronderstellingen lijkt uitgaande van ongewijzigd beleid (inclusief de kan-bepaling) de toekomstige ontwikkeling van de huurtoeslag vanuit budgettair perspectief op lange termijn houdbaar. Die conclusie blijft ook in de onzekerheidsvarianten grotendeels overeind.

5 Aanbevelingen en opties voor beleid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleert de IBO-werkgroep een aantal aanbevelingen en opties voor beleidsaanpassingen. Aanbevelingen zijn in de optiek van de werkgroep maatregelen waarvan uitvoering wenselijk wordt geacht. Voorts hebben we op basis van de analyses in de hoofdstukken 2 en 3 een aantal beleidsopties geformuleerd om knelpunten op te lossen. Opties die gegeven de gevolgen nadere (politieke) weging vragen. Voor deze opties is daartoe zo zorgvuldig mogelijk in kaart gebracht welke kwantitatieve gevolgen deze hebben voor de Rijksoverheid, huurders en verhuurders.

Deze opties worden gezien ten opzichte van de twee lange termijnpaden voor respectievelijk de sociale huursector en de huurtoeslag die we in het vorige hoofdstuk hebben toegelicht. De belangrijkste effecten die we in kaart brengen betreffen de koopkrachteffecten, zowel traditioneel als de woonlastendraagkracht, de budgettaire effecten, zowel op de huurtoeslag als (waar relevant) de verhuurderheffing, de gevolgen voor de corporatiesector en (waar relevant) voor de arbeidsparticipatie. Een beperking van de hier gepresenteerde doorrekening is dat we niet in staat zijn om de gedragseffecten van de maatregelen te bepalen op de huurtoeslag en de corporatiesector omdat de kennis daarover ontbreekt.

Tot slot hebben we op basis van de diverse beleidsopties een pragmatisch beleidspakket opgesteld. Daar bovenop zijn enkele verdergaande hervormingen bestudeerd waarvan de voor- en nadelen in kaart zijn gebracht. Deze vier pakketten zijn zo goed mogelijk getoetst op hun effect op de lange termijn houdbaarheid van beide stelsels.

5.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: probeer beleidsdoelen scherper te formuleren en beter te evalueren

Het is lastig gebleken om effecten van in het recente verleden doorgevoerde beleidswijzigingen in kaart te brengen. Dit wordt veroorzaakt doordat beleidsdoelen veelal weinig concreet zijn geformuleerd en evaluaties naar beleidseffecten niet op tijd starten. Ook in de Beleidsdoorlichting van artikel 1 van de begroting van W&R is hier op gewezen. Wat wordt verstaan onder betaalbare huisvesting? Wat betekent toegankelijkheid?

Aanbevolen wordt daarom beleidsdoelen voortaan scherper te formuleren en zodra het beleid is geformuleerd ook te starten met het verzamelen van data zodat bij beleidsdoorlichtingen de juiste informatie beschikbaar is voor een degelijke evaluatie⁵⁶. Een sterke attitude van 'meten = weten' kan er ook toe bijdragen dat er meer inzicht ontstaat in de gedragsreacties van huurders en verhuurders op

⁵⁶ Een paar voorbeelden van informatie waar we graag over hadden beschikt, maar momenteel niet beschikbaar is: de kosten van goedkoop en duur scheefwonen; het ondoelmatig gebruik van de huurtoeslag; de mogelijkheden voor corporaties om goedkoper te bouwen; een match van inkomensverdeling doelgroep en de woningvoorraad van de corporaties; inzicht in de kwaliteit van het corporatiebestand in internationaal perspectief. Tijdig in gang zetten van evaluatie-onderzoek had ook meer inzicht kunnen bieden in de effectiviteit van recent genomen beleidsmaatregelen. Zo hadden de effecten van de inkomensafhankelijke huurverhogingen op de doorstroming gemeten kunnen worden door te kijken naar verschillen in huurgedrag bij huishoudens die net wel, en huishoudens die net geen inkomensafhankelijke huurverhoging hebben gekregen.

maatregelen zoals in dit hoofdstuk in kaart worden gebracht. Het model-instrumentarium van de planbureaus zou hiermee kunnen worden verrijkt. Bij een volgende evaluatie kan dan op een meer evidence-based manier het beleid worden geëvalueerd en in het verlengde daarvan conclusies worden geformuleerd voor nieuw beleid.

Voorbeelden waarbij kwantitatieve doelstellingen mogelijk zijn, betreffen onder meer doelstellingen over verduurzaming van woningen en doelstellingen over passend bouwen. Soms kan het overigens lastig zijn om tot kwantitatieve indicatoren te komen. Zo kunnen de effecten van huurtoeslag niet los worden gezien van bredere inkomenspolitiek.

Aanbeveling 2: verbeter de samenwerking tussen BZK en Belastingdienst

Uit het IBO Belastingdienst kan worden opgemaakt dat de georganiseerde formele relatie tussen de beleidsdepartementen en Belastingdienst/Toeslagen voor verbetering vatbaar is, met name op het punt van de governancestructuur. Hierin wordt voor Belastingdienst/Toeslagen aanbevolen een sturingsrelatie in te richten gebaseerd op de rollen opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar, die in algemene zin de relatie tussen beleidsverantwoordelijk departement en Belastingdienst moet verbeteren. Dit IBO sluit bij deze aanbeveling aan.

Aanbeveling 3: verminder de complexiteit van de regeling voor de huurtoeslag

In de loop der jaren is de vormgeving van de huurtoeslag steeds complexer geworden. Aanbevolen wordt de regeling huurtoeslag daarom op een aantal onderdelen te vereenvoudigen. Complexiteit voor de uitvoering van de huurtoeslag kan - in samenhang met de in paragraaf 5.3 te noemen opties - worden verminderd door de volgende uitzonderingen en registraties aan te passen:

- a. Het schrappen van de hardheidsclausule voor vermogens en uitzonderingsgronden voor sommige inkomensbestanddelen. Door het schrappen van de vele uitzonderingen wordt de regeling voor alle huurders eenvoudiger en minder foutgevoelig voor de uitvoering.
- b. Drie specifieke vereenvoudigingen: het laten vervallen van de uitzonderingsmogelijkheden voor de maximale huurprijs en aftoppingsgrens, geen verhoging huurtoeslag voor servicekosten en het laten vervallen van de mogelijkheid voor huurtoeslag voor onzelfstandige woonruimten voor studenten. Dit laatste betreft een (overgangs)bepaling sinds 1997.

Aanbeveling 4: verbeter de ramingsystematiek voor de uitgaven voor de huurtoeslag

De ramingsystematiek kan op enkele punten verbeterd worden. Daarbij zou - naar analogie van de analyses die mede in het kader van dit IBO zijn uitgevoerd - jaarlijks een analyse van de uitgaven moeten worden gemaakt waarin in de eerste plaats de prijsontwikkeling wordt ontrafeld en in de tweede plaats een decompositie van de instroom wordt gemaakt. Daarmee kunnen ramingsfouten eerder opgespoord worden en tot verbetering van de ramingsystematiek leiden. Bovendien kan deze analyse handvatten bieden voor tijdige beleidsmatige aanpassingen in de vormgeving van de huurtoeslag die de lange termijn houdbaarheid van de huurtoeslag kunnen verbeteren.

Aanbeveling 5: beschikbaarheid heldere lange termijn scenario's sociale huursector en huurtoeslag

Voor dit IBO konden we gebruik maken van ramingen van toekomstige ontwikkelingen in de gereguleerde huursector, maar op sommige punten ontbrak cruciale informatie. Zo ontbreekt bij de uitsplitsing van de raming van de vraag op de woningmarkt de doorvertaling naar de verwachte ontwikkeling van het private

huursegment en de corporatiesector. Daar liepen we met name tegen aan in hoofdstuk 4. Met kunst- en vliegwerk is daar in voorzien, maar een consistente set scenario's met bijpassende onzekerheidsanalyses is voor elke langetermijnraming op dit terrein het onontbeerlijke startpunt.

5.3 **Opties voor beleid binnen het bestaande stelsel**

5.3.1 De logica van de varianten

De variant-keuze is ingegeven door de conclusies die we in de hoofdstukken 2 en 3 bereikt hebben over ondoelmatigheden. De belangrijkste ondoelmatigheden met betrekking tot de sociale huursector hebben betrekking op de misallocatie tussen woningvoorraad en de doelgroep voor sociale huurwoningen: huishoudens wonen te goedkoop, te groot of te duur. Om dit op te lossen is meer doorstroming nodig. Het staande beleid streeft dit ook na, maar we denken dat de prikkels voor doorstroming op enkele punten versterkt kunnen worden zoals we in paragraaf 5.3.2 uitwerken.

Tegelijkertijd moeten er dan ook daadwerkelijk mogelijkheden zijn om door te stromen. Voor de goedkope scheefwoners zal dat vaak om de geliberaliseerde huursector gaan en dan met name om het middenhuursegment. Dit wordt uitgewerkt in de paragrafen 5.3.3. en 5.3.4.

Daarnaast hebben we in paragraaf 5.3.5 een aantal specifieke varianten opgesteld die erop gericht zijn om ondoelmatigheden in de huidige vormgeving van de huurtoeslag terug te dringen en langs die weg de uitgaven voor de huurtoeslag beter te beheersen⁵⁷.

In de eerste twee varianten ligt het accent op terugdringing van de overconsumptie en vereenvoudiging van de regeling om de uitvoering te ontlasten. Centrale gedachte is dat huurders in de huidige regeling een hogere huur onvoldoende afwegen omdat een hoger huurniveau in sterke mate door de huurtoeslag wordt vergoed, voor een deel zelfs voor 100%. In de eerste variant wordt het afwegingselement versterkt ten opzichte van de huidige situatie, met name voor het traject waarop het hogere huurniveau nu voor 100% wordt vergoed. In de tweede variant gaan we een stap verder door introductie van een genormeerde huur, waardoor huishoudens bij een hogere huur geen extra vergoeding meer krijgen via de huurtoeslag en de eigen afweging dus maximaal is geworden waardoor tevens de uitvoering eenvoudiger wordt.

In een derde variant wordt de huurtoeslag eerlijker vormgegeven op het punt van de harde vermogensgrens in de huurtoeslag door deze te vervangen door een vermogensinkomensbijtelling. Deze variant leidt niet meer tot het direct volledig vervallen van de huurtoeslag bij een vermogen dat een grens overschrijdt.

In een vierde variant wordt een drietal knelpunten uit de doelmatigheidsanalyse gecombineerd aangepakt. Het betreft de beperkte prikkelwerking, de hoge marginale druk en de scherpe inkomensgrenzen. Optioneel kan in deze variant ook de vermenging van huur- en inkomensbeleid worden aangepakt en een aanscherping van de rechten voor studenten worden doorgevoerd.

In een vijfde variant ligt het accent op versterking van de budgettaire beheersing van de huurtoeslag. Daartoe wordt de zogenaamde kan-bepaling afgeschaft.

⁵⁷ Het EIB heeft op verzoek van de IBO-werkgroep diverse varianten voor een alternatieve vormgeving uitgewerkt en de effecten hiervan in kaart gebracht. Deze uitwerking is belangrijke input geweest bij de selectie van de hieronder gepresenteerde varianten. Zie Huurtoeslag en de woningmarkt, EIB, 2016

Tabel 5.3.1: Opties binnen bestaande stelsel

	<i>Kernelementen variant</i>
5.3.2 Verbetering doorstroming	
5.3.2.a Goedkoop scheefwonen	Nieuwe huurders krijgen bij inkomensstijging stapsgewijze huurverhoging; zittende huurders +4% bij hoog inkomen
5.3.2.b Groot scheefwonen	Bij te grote woning extra huurverhoging die niet wordt gecompenseerd
5.3.2.c Duur scheefwonen	Passendheidstoets uitbreiden met tweede inkomensgrens
5.3.3 Versterking middensegment	Groter middensegment door nieuwbouw of door liberalisering
5.3.4 Goedkoper bouwen	Dubbele passendheidstoets prikkelt tot efficiënter toewijzen en bouwen
5.3.5 Verbetering werking huurtoeslag	
Variant 1: Afschaffen 100% traject	Prijsprikkel door kwaliteitskorting van 35% vanaf de eigen bijdrage. Eigen bijdrage wordt verlaagd met 31%.
Variant 2: Genormeerde huren	Prijsprikkel door huurtoeslag niet langer op feitelijke huur te baseren
Variant 3: Vermogensinkomensbijstelling	Harde vermogensgrens vervangen door bijtelling van 11% van het vermogen bij toetsingsinkomen
Variant 4: Vaste toeslag met inkomensafhankelijke afbouw	Prijsprikkel door invoering vaste toeslag van 45 à 50 euro en inkomensafhankelijk subsidiepercentage dat van maximaal 40% van de huur terugloopt naar 0%
Variant 5: Afschaffen KAN-bepaling	De eigen bijdrage altijd indexeren met huurontwikkeling

5.3.2 Opties voor betere doorstroming sociale huur

Goedkoop scheefwonen

Uit de evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van de inkomensafhankelijke huurverhoging blijkt dat gerichte inkomensafhankelijke huurverhogingen worden ervaren als een stimulans om te verhuizen maar dat veel huurders de prijs-kwaliteitsverhouding nog steeds zodanig beoordelen dat er geen betere verhouding te realiseren is buiten het gereguleerde huursegment⁵⁸. Dit laatste speelt met name bij huurders die voor de invoering van deze vorm van huurverhoging een relatief lage huurprijs ten opzichte van de kwaliteit van de woning betaalden. Deze evaluatie geeft dus aanleiding de prikkels te versterken om goedkoop scheefwonen tegen te gaan. Dit kan op de volgende manier: *nieuwe* huurders uit de doelgroep krijgen een huurcontract met de voorwaarde dat bij inkomensstijging tot boven de toewijzingsgrens voor de doelgroep (in 2016: € 36 duizend per jaar) de verhuurder in een aantal stappen een marktconforme huur zal kunnen vragen.

Deze optie versnelt de doorstroming van huurders die niet meer tot de doelgroep behoren. De optie is passend (want: huurder behoort door inkomensstijging niet meer bij de doelgroep) en redelijk (want: van tevoren aangekondigd). Deze maatregel heeft daarnaast vermoedelijk ook een preventieve werking. Nu opteren nog veel mensen voor een sociale huurwoning waarvoor het aannemelijk is dat zij op korte termijn niet meer tot de doelgroep zullen behoren; denk bijvoorbeeld aan afgestudeerde starters op de arbeidsmarkt. Als van tevoren duidelijk is dat de

⁵⁸ Huurprijs als verhuisprikkel. Evaluatie van de inkomensafhankelijke huurverhoging, Rigo, 2016

voordelen van een sociale huurwoning zullen wegvallen bij een hoger inkomen, dan zal dat de druk op sociale huurwoningen kunnen reduceren. Elk jaar muteert 8% van de corporatiewoningen zodat de optie over een jaar of tien substantiële effecten moet genereren. Met de optie kunnen bestaande posities (lees: zittende huurders) niet doorbroken worden. Daarom moet de jaarlijkse inkomensafhankelijke reële huurverhoging in lijn met de Wet doorstroming huurmarkt van 4% voor huurders met een inkomen boven de toewijzingsgrens voor een sociale huurwoning in ieder geval worden voortgezet. Overwogen kan worden om ook voor zittende huurders boven de EC-grens een verdergaande verruiming van het huurbeleid te introduceren om huren tot marktconform niveau op te kunnen trekken. Door het cumulatieve effect van deze maatregelen zullen op termijn koop of geliberaliseerde huur reële alternatieven gaan vormen.

Groot scheefwonen

Naast het goedkope scheefwonen is er ook het 'grootte' scheefwonen. Dit kan op soortgelijke manier worden aangepakt als het goedkope scheefwonen. Voor nieuwe huurders kan van tevoren worden aangekondigd dat de grootte van de toegewezen woning samenhangt met de omvang van het huishouden en voor zittende huurders in een te grote woning kan een overgangsperiode worden ingesteld waarin – met behulp van de corporatie – een passende andere woning moet worden gevonden. Bij gebrek aan medewerking zou na die periode extra huurverhoging redelijk zijn op basis van de extra impliciete subsidie die voor de grotere woning wordt verkregen. Deze huurverhoging zou uiteraard niet door de huurtoeslag vergoed moeten worden. Nadeel is dat dit de complexiteit van de huurtoeslag vergroot. Het effect van deze variant is dat misallocatie binnen het woningbestand van de corporaties zal afnemen en dat de zoekduur voor grotere gezinnen zal gaan dalen.

Duur scheefwonen

Duur scheefwonen kan op twee manieren ontstaan. Het kan in de eerste plaats een keuze zijn van huishoudens om in een relatief dure sociale huurwoning te wonen waarvan de hogere huur onder de huidige regeling voor de huurtoeslag deels door hogere huurtoeslag wordt gecompenseerd. Het kan ook komen doordat er een mismatch is tussen het woningbestand van een corporatie op een bepaald moment en de inkomenspositie van de sociale huurders. Als een corporatie meer dure woningen heeft dan daarbij passende sociale huurders is het onvermijdelijk dat de corporatie huurders in relatief dure woningen moet plaatsen. Gevolgen daarvan zijn oplopende impliciete en expliciete subsidies.

Het eerste punt kan worden aangepakt door het afwegingselement in de huurtoeslag te versterken zoals in paragraaf 5.3.5 verder wordt uitgewerkt. De misallocatie van het woningbestand kan alleen op de langere termijn worden opgelost omdat deze aanpassing vooral loopt via de nieuwbouw van woningen. Per jaar wordt circa 0,6% via nieuwbouw aan de voorraad toegevoegd. Op korte termijn is er dus vooral een verdelingsprobleem: wie draagt de lasten van een te dure woningvoorraad? De huidige passendheidstoets versterkt de prikkels bij corporaties om mismatch te voorkomen omdat afwenteling op de huurtoeslag moeilijker wordt en de kosten van mismatch dus bij de corporaties terecht komen. De passendheidstoets is echter ook een prikkel tot het bouwen van goedkopere woningen, wat kan worden opgevangen door efficiënter, kleiner en/of soberder te bouwen.

Verfijning van de passendheidstoets door een tweede inkomensgrens te onderscheiden kan deze prikkels verder versterken, omdat de kosten van de mismatch nog meer terecht komen bij de corporaties; dit geeft corporaties een nog sterkere prikkel om in nieuwbouwprogramma's de gevraagde en aangeboden hoeveelheid zo goed mogelijk bij elkaar te laten aansluiten.

Deze variant is doorgerekend aan de hand van de volgende veronderstellingen:

- Woningcorporaties passen bij nieuwe verhuringen de nieuwe normen voor passend toewijzen toe.
- Voor lagere inkomens met een minimum inkomen geldt de kwaliteitskortingsgrens (€410) als bovengrens bij de toewijzing.
- Voor inkomens boven het minimum geldt de aftoppingsgrens (€587 of €629), zoals nu al het geval is.
- Verder is deze variant gebaseerd op de basisvariant en blijft de huurtoeslagsystematiek hetzelfde.

Op termijn kan de invoering van een tweede passendheidstoets zo'n €600 miljoen aan extra besparingen op de huurtoeslag opleveren. Zo'n 728.000 (beneden)minimale huurtoeslagontvangers hebben een huur boven de kwaliteitskortingsgrens. Op dit moment ligt de gemiddelde huur voor deze groep ongeveer €130 per maand boven de kwaliteitskortingsgrens. Als voor deze huishoudens de huur op de kwaliteitskortingsgrens zou komen te liggen, zal er uitgaande van een mutatiegraad van 8% per jaar een oplopende besparing op de huurtoeslag plaats vinden van circa €50 miljoen per jaar.

De effecten van deze variant zijn doorgerekend voor de situatie waarbij het zittende bestand huurtoeslagontvangers volgens de dubbele passendheidstoets zou zijn toegewezen⁵⁹. Door deze variant ondervindt 53% van de huurtoeslagontvangers een positief effect van gemiddeld €815 per jaar. De resterende 47% van de huurtoeslagontvangers wordt door deze maatregel niet beïnvloed en heeft dus een inkomen boven het minimum, of heeft al een huur onder de kwaliteitskortingsgrens. Deze variant geldt overigens niet alleen voor huurtoeslagontvangers, maar voor alle huurders die een inkomen tot en met de huurtoeslaggrens hebben. De betaalbaarheid neemt flink toe voor de doelgroep van de huurtoeslag: met 10%-punt. Ten opzichte van de enkele toets is het extra positieve effect 4%-punten, dat vooral samenhangt met een positief effect op de betaalbaarheid voor de laagste inkomens.

Tabel 5.3.2: Betaalbaarheidseffecten van de dubbele passendheidstoets⁶⁰

% huurders zonder betaalrisico - strenge norm	Aandeel	2015	Effect enkel	Effect dubbel
Sociale minima (60%-110%) & 65+ onder min.ink.HT	30%	54%	7%	13%
Min.ink.HT - max.ink.HT	20%	93%	5%	5%
Huurders met een inkomen tot maximum inkomensgrens HT	50%	69%	6%	10%
Max.ink.HT - toew.grens	16%	98%	0%	0%
Midden- en hogere inkomens	34%	100%	0%	0%
Totaal	100%	84%	3%	5%

In deze variant betalen de corporaties deze besparing doordat zij minder huurinkomsten zullen ontvangen als gevolg van de extra impliciete subsidies die zij gaan verstrekken aan huishoudens die tot de doelgroep behoren. Dit leidt tot een zodanige verslechtering van hun solvabiliteit ten opzichte van het basispad dat de corporaties gemiddeld onder de minimumgrens van de Aw belanden. Dit kan eenvoudig worden gecompenseerd door (verdere) daling van de onderhoud- en beheerslasten via een structurele efficiencyverhoging met 5%⁶¹.

⁵⁹ Dit betekent dus in feite een huurverlaging voor het zittende bestand, voor de huishoudens voor wie dat van toepassing is.

⁶⁰ WoOn2015, bewerking door PBL.

⁶¹ O.b.v. Benchmark lasten bedrijfsvoering corporaties (Aedes); inschatting Ortec Finance.

Op korte termijn leidt de dubbele passenheidstoets tot een toename van impliciete subsidies. Daardoor bestaat het risico dat een nieuwe generatie scheefwoneers ontstaat. Daarom is het belangrijk dat bij eventuele invoering van de dubbele passendheidstoets voldoende instrumenten in handen krijgen om de impliciete subsidies weer af te bouwen als het inkomen en/of de samenstelling van het huishouden daar aanleiding toe geven. Hier zijn de beleidsopties relevant die hiervoor bij goedkoop scheefwonen zijn besproken.

5.3.3 Opties voor meer ruimte voor het middenhuursegment

Naarmate het beleid succesvoller is om de doorstroming op gang te krijgen, is het belangrijker dat er meer passende geliberaliseerde huurwoningen beschikbaar komen. Op dit moment wordt de keuze tussen koop en huur nog verstoord, doordat kopen fors gesubsidieerd wordt. De creatie van een *level playing field* voor de geliberaliseerde huursector ten opzichte van sociale huur en vooral de koopmarkt is de enige manier om een duurzame geliberaliseerde sector van serieuze omvang te creëren. Het afbouwen van subsidies vergt echter wel tijd. Op korte termijn kunnen andere maatregelen (zoals liberalisatie van gereguleerd bezit) daarom helpen om te zorgen dat er in ieder geval meer aanbod in geliberaliseerde sector beschikbaar komt.

Ook hier geldt dat er de afgelopen periode maatregelen zijn genomen om liberalisatie te bevorderen, zoals de huidige bevrozing van de liberalisatiegrens gedurende drie jaar, de aanpassing van het woningwaarderingstelsel voor relatief kleine woningen in Amsterdam en Utrecht en versoepeling van de regels voor verkoop van corporatiewoningen, bijvoorbeeld door de verplichte aanbiedingsvolgorde (eerst huurders dan andere corporaties) te schrappen. In belangrijke mate zal het effect van deze recente maatregelen in de toekomst moeten blijken. De maatregelen in de koop- en huursector hebben er mede toe geleid dat het aandeel geliberaliseerde huurwoningen in de totale huurwoningvoorraad is gestegen van 8% in 2009 tot 16% in 2015⁶².

Maar ook op dit terrein zijn extra stappen mogelijk. Voor verdere toename van het geliberaliseerde huursegment staan twee wegen open. Ten eerste via de nieuwbouw, en dan met name door beleggers. Momenteel bouwen beleggers weer relatief veel nieuwe huurwoningen in het middensegment. Hier speelt het gemeentelijke grondbeleid een belangrijke rol. Meer gemeenten dan nu het geval is kunnen in hun woningbouwprogramma's een (grotere) plek inruimen voor de nieuwbouw van deze woningen door beleggers. Hierdoor zal het middenhuursegment meer kunnen groeien. Ten tweede via de omzetting van bestaande gereguleerde huurwoningen naar geliberaliseerde huurwoningen. Dat kan vanuit het particuliere gereguleerde bezit. De omvang hiervan is beperkt en deze verhuurders zullen de huurwoningen bij mutatie veelal op de koopwoningmarkt verkopen (uitpenden). Het corporatiebezit biedt in potentie de grootste mogelijkheid om woningen om te zetten van gereguleerd naar geliberaliseerd. Een groot deel van het corporatiebezit heeft daarvoor een voldoende kwaliteitsniveau.

Dit jaar staan corporaties voor de opgave om de DAEB-scheiding door te voeren. Dit behelst de scheiding van het sociale en het commerciële bezit. Het commerciële (niet-DAEB) bezit dient in een aparte administratieve of juridische tak ondergebracht te worden. Hierbij bestaat de mogelijkheid om ook extra (nog) gereguleerde huurwoningen over te brengen naar de commerciële (niet-DAEB) tak. Bij bewonerswisseling kunnen deze woningen dan worden geliberaliseerd. Nadat in 2017 de DAEB-scheiding is doorgevoerd is het aanmerkelijk lastiger om nog woningen die in de DAEB-tak zitten te liberaliseren. Dit impliceert dat de DAEB-scheiding een belangrijk en eenmalig moment is om vanuit het bestaande corporatiebezit het middenhuursegment (op termijn) een forse impuls te geven.

⁶² Evaluatie Verhuurderheffing, TK, 2016.

Omdat bij de DAEB-scheiding ook de zienswijze van de gemeenten van belang is, ligt hier ook een belangrijke rol voor de gemeenten om via de zienswijze op de DAEB-scheiding van de corporaties bij te dragen aan de gewenste groei van het middenhuursegment. Gemeenten lijken met name aandacht te hebben voor het behouden van de huidige omvang van de sociale huurwoningvoorraad. Zij hebben minder vaak op het netvlies dat zij een sturende rol kunnen vervullen in het realiseren van een groter middenhuursegment, zodat huishoudens die nu te goedkoop wonen een alternatief hebben.

5.3.4 Opties voor goedkoper bouwen door corporaties

Als corporaties woningen moeten gaan bouwen die beter aansluiten bij de inkomenssituatie van hun huurders, zal er goedkoper gebouwd moeten gaan worden. Zoals we in paragraaf 5.3.2 hebben besproken, geeft de dubbele passendheidstoets de corporaties een sterke prikkel om goedkoop te bouwen. De vraag is vervolgens welke mogelijkheden daarvoor bestaan? Hoeveel efficiënter kan er gebouwd worden? Hoe groter de mogelijkheden daarvoor zijn, hoe kleiner de concessies zijn die aan de kwaliteit en grootte van de woningen hoeft te worden gedaan. In paragraaf 2.5 is geconstateerd dat de stichtingskosten van een corporatiewoning gedaald zijn (volgens voorlopige cijfers van €167.000,- in 2014 naar €143.000,- in 2015). Er zijn inmiddels ook diverse voorbeelden van ketensamenwerking en gezamenlijke inkoop die duidelijke kostenbesparingen met zich meebrengen. Diverse (ontwerp)projecten laten zien dat rendabel bouwen en kleiner bouwen haalbaar zijn, zowel in termen van te realiseren kwaliteit van de woning als de stichtingskosten. In de geanalyseerde projecten liggen de stichtingskosten aanzienlijk onder de voor het betreffende woningtype geldende benchmark⁶³. In het kader van de evaluatie verhuurderheffing is voorgesteld om de bouw van huurwoningen onder de aftoppingsgrens een vermindering van de verhuurderheffing te geven. In combinatie met de passendheidstoets ontstaan er zo belangrijke prikkels om goedkoper te bouwen, en zijn er ook diverse mogelijkheden om dit waar te maken.

5.3.5 Opties voor verbetering werking huurtoeslag

In deze paragraaf is een aantal varianten uitgewerkt die erop gericht zijn ondoelmatigheden in de huidige vormgeving van de huurtoeslag terug te dringen⁶⁴. Voor de onderlinge vergelijkbaarheid zijn ze budgetneutraal vormgegeven, maar het is ook mogelijk om de budgettaire bedragen die vrijvallen door de maatregelen ten gunste van het EMU-saldo te laten komen. Overigens wijzen we er nogmaals op dat het inzicht dat deze doorrekening biedt beperkt wordt door de gebrekkige kennis van gedragsreacties waardoor we dynamische effecten, de effecten die juist het meest interessant zijn, niet goed in beeld kunnen brengen.

Variant 1: Afschaffing 100%-traject met terugsluis via verlaging van de eigen bijdrage (kwaliteitskorting gaat in vanaf de eigen bijdrage)

Motivatatie voor en vormgeving van de variant

In de huidige systematiek van de huurtoeslag wordt, boven de eigen bijdrage, in eerste instantie 100% van een hogere huur door de huurtoeslag vergoed. Dit past bij de overweging dat lagere inkomens niet een te hoog bedrag aan huur kunnen betalen, en dus gecompenseerd moeten worden als geen woning van voldoende kwaliteit voor een voldoende lage huur beschikbaar is. Hier staat tegenover dat dit

⁶³ Actualisatie rendabel sociaal bouwen, 2015, IJXX en ABF; Goed wonen in een betaalbare woning, Sputnik Architecten, 2016

⁶⁴ Hiervoor zijn berekeningen gemaakt door het Ministerie van BZK, PBL en CPB. Door verschillende methodieken kan het voorkomen dat er kleine variaties in de varianten voorkomen. Budgetneutraliteit is het uitgangspunt in de berekeningen.

elke prikkel om kritisch naar de hoogte van de huur te kijken wegneemt, hoewel met passend toewijzen er wel een zeker 'slot' op overconsumptie is gezet (maar zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, is verfijning hier mogelijk). Oplossingsrichting is versterking van het afwegingselement in de huurtoeslag en dus reductie van de afwenteling op de huurtoeslag.

Deze variant is doorgerekend aan de hand van de volgende veronderstellingen:

- Het 100%-traject wordt afgeschaft en vervangen door een kwaliteitskorting vanaf de eigen bijdrage van 35%; dit betekent dat de betreffende huishoudens per euro extra huur € 0,35 cent zelf gaan bijdragen.
- Dit levert een besparing op voor de uitgaven aan huurtoeslag, die terugseluid worden via verlaging van de eigen bijdrage met 31%.

Effecten variant

Belangrijkste effect voor de woningmarkt is een betere prikkel bij de huurder om extra huur en extra kwaliteit van een woning tegen elkaar af te wegen waardoor overconsumptie zal gaan afnemen. Bij deze variant treden zowel positieve als negatieve inkomenseffecten op⁶⁵. Van de huurtoeslagontvangers wordt 67% negatief getroffen met een gemiddeld negatief inkomenseffect van € 150 per jaar. Een derde van de huurtoeslagontvangers gaat er per saldo gemiddeld € 339 per jaar op vooruit door met name verlaging van de eigen bijdrage.

De betaalrisico's nemen door deze variant met 1%-punt af. Met name onder de minimuminkomensgrens van de huurtoeslag neemt de betaalbaarheid af. Huishoudens boven de minimuminkomensgrens in de huurtoeslag gaan er licht op vooruit.

Tabel 5.3.3: Betaalbaarheidseffecten van huurtoeslag-variant 1⁶⁶

<i>% huurders zonder betaalrisico - strenge norm</i>	<i>Aandeel</i>	<i>2015</i>	<i>Effect</i>
Sociale minima (60%-110%) & 65+ onder min.ink.HT	30%	54%	-3%
Min.ink.HT - max.ink.HT	20%	93%	1%
<i>Huurders met een inkomen tot maximum inkomensgrens HT</i>	<i>50%</i>	<i>69%</i>	<i>-1%</i>
Max.ink.HT - toew.grens	16%	98%	0%
Midden- en hogere inkomens	34%	100%	0%
Totaal	100%	84%	-1%

Deze variant heeft per saldo een te verwaarlozen effect op de structurele werkgelegenheid: Hier zijn twee (tegengestelde) effecten van belang. Ten eerste, het eerder toepassen van de kwaliteitskorting heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie. Voor veel huishoudens betekent dit een verlaging van de huurtoeslag (met € 0,7 miljard). Dit maakt het verschil tussen inkomen uit werken en niet-werken groter, waardoor de arbeidsparticipatie stijgt. Ten tweede, het verlagen van de inkomensafhankelijke bijdrage is negatief voor de arbeidsparticipatie. Het betreft hier immers een terugsluis naar de huurtoeslag (van eveneens € 0,7 miljard). Bovendien zorgt dit voor een toename van het aantal huishoudens met huurtoeslag. Het betreft hier huishoudens die een zodanig lage huur betalen dat op dit moment hun huur niet boven de voor hen geldende eigen bijdrage uitkomt. De tegengestelde effecten zijn ongeveer even groot waardoor beide effecten tegen elkaar wegvallen.

⁶⁵ Zie bijlage 5 voor de tabel met inkomenseffecten.

⁶⁶ WoOn2015, bewerking door PBL.

Voor huurtoeslagontvangers daalt de gemiddelde marginale druk in deze variant van 46,8% naar 42,1%, een daling met 10%. Dit percentage geldt zowel voor de groep huurtoeslagontvangers met een inkomen boven het wettelijk minimumloon (30% van deze groep) en de groep daaronder⁶⁷. Gegeven het aandeel van de huurtoeslag in de totale marginale druk van circa een derde is dit effect fors.

Variant 2: Genormeerde huren

Motivatie voor en vormgeving van de variant

Evenals in de vorige variant staat de beperkte prikkel centraal voor huurtoeslagontvangers om kritisch naar de prijs-kwaliteit verhouding van de huurwoning te kijken. Ten opzichte van de vorige variant gaat de genormeerde huur variant een stap verder doordat de afhankelijkheid van de feitelijke huur volledig wordt losgelaten. Huurders ontvangen een vaste vergoeding, minus de voor hun geldende eigen bijdrage, voor het huren van een woning. Als huurders goedkoper wonen dan ze aan toeslag ontvangen, mogen ze dat zelf houden. Als huurders duurder willen wonen, moeten ze de extra huur volledig zelf betalen. Dit geeft huurders dus een maximale prikkel om de huur van de woning af te wegen tegen de kwaliteit ervan. Huurtoeslag op basis van een genormeerde huur is voorts eenvoudiger uitvoerbaar dan op basis van feitelijke huren.

Deze variant is doorgerekend aan de hand van de volgende veronderstellingen:

- De relatie tussen huurniveau en huurtoeslag wordt verbroken door het introduceren van een genormeerde huur.
- Er wordt een normhuur van € 440 gehanteerd om budgetneutraal uit te komen.
- De systematiek van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage, de inkomensgrenzen en de maximale huurgrens blijft ongewijzigd.

Door invoering van genormeerde huren krijgen ongeveer 125.000 meer huishoudens recht op huurtoeslag⁶⁸. Dit zijn huishoudens die nu een zodanig lage huur betalen dat in de huidige systematiek hun huur niet uitkomt boven de voor hen geldende eigen bijdrage. Om de instroom in te perken kan overwogen worden een nadere grens te stellen, bijvoorbeeld op basis van minimum WOZ-waarde. Ook is het mogelijk de genormeerde huur te differentiëren naar huishoudtype. Hierdoor zullen de effecten minder groot zijn, maar wordt de regeling wel weer complexer.

Effecten variant

Evenals in de vorige variant zorgt deze variant ervoor dat de overconsumptie wordt teruggedrongen. Dit effect is in deze variant nog sterker, omdat bij een hogere huur geen enkele vergoeding via de huurtoeslag plaats vindt.

Bij deze variant treden forse inkomenseffecten op, zowel positief als negatief, en met een grote spreiding⁶⁹. De spreiding in de inkomenseffecten is groot vanwege de grote spreiding in feitelijke huren. Slechts 5% van de huishoudens heeft een absoluut inkomenseffect van minder dan 0,5%. 12% van de huurtoeslagontvangers verliest meer dan € 1000 per jaar en 15% gaat er meer dan € 1000 per jaar op vooruit. De betaalbaarheid blijft gemiddeld ongeveer gelijk.

⁶⁷ Doorrekening SZW

⁶⁸ Er is ook sprake van ca. 5000 huishoudens uitstroom. Doordat de eigen bijdrage voor deze huishoudens hoger is dan € 440 komt de eigen bijdrage niet boven het genormeerde bedrag van € 440 uit en krijgen deze huishoudens een toeslag van € 0.

⁶⁹ Zie bijlage 5 voor de tabel met inkomenseffecten.

Deze effecten zijn statisch gerapporteerd. Huishoudens zullen in de loop van de tijd verhuizen om de negatieve impact te beperken. Op termijn zullen de effecten daarom kleiner zijn. Voorwaarde is wel dat er voldoende bij het inkomen passende woningen beschikbaar zijn.

Tabel 5.3.4.: Betaalbaarheidseffecten van huurtoeslag-variant 2⁷⁰

<i>% huurders zonder betaalrisico - strenge norm</i>	<i>Aandeel</i>	<i>2015</i>	<i>Effect</i>
Sociale minima (60%-110%) & 65+ onder min.ink.HT	30%	54%	1%
Min.ink.HT - max.ink.HT	20%	93%	0%
<i>Huurders met een inkomen tot maximum inkomensgrens HT</i>	<i>50%</i>	<i>69%</i>	<i>1%</i>
Max.ink.HT - toew.grens	16%	98%	0%
Midden- en hogere inkomens	34%	100%	0%
Totaal	100%	84%	0%

Deze variant leidt tot een daling van de structurele werkgelegenheid met 0,1%, zowel in uren als in personen. Dit komt vooral doordat per saldo circa 125.000 huishoudens lage inkomens ineens recht op huurtoeslag hebben.

Transitiepad

Een overgang naar een systeem met genormeerde huren brengt zoals hierboven aangegeven grote inkomenseffecten met zich mee. Bij een eventuele overgang op genormeerde huren kunnen de koopkrachteffecten, in ieder geval voor de zittende huurders, beperkt of getemporeerd worden door overgangsmatregelen. Mogelijke maatregelen om de effecten te verzachten zijn:

1. Het nieuwe systeem alleen voor nieuwe aanvragen laten gelden in een apart toeslagensysteem.
2. Het nieuwe systeem voor nieuwe aanvragen laten gelden en voor *bestaande toekenningen* een overgangsregeling richting genormeerde huren.
3. Een systeem waarbij de huurtoeslag voor alle gebruikers voor een in de tijd afnemend deel bestaat uit de bestaande systematiek en voor een toenemend deel uit huurtoeslag op basis van de normhuur.

Door genormeerde huren gefaseerd in te voeren, treden er minder of geen directe inkomenseffecten op. Wel treedt er bij de eerste twee maatregelen een verschil in behandeling op tussen nieuwe aanvragers en zittende huurders. Ook kan de volledige overgang naar genormeerde huren lang duren, terwijl de Belastingdienst/Toeslagen al die tijd twee afzonderlijke benaderingen naast elkaar moet hanteren. Dit brengt voor huurders en de Belastingdienst voor lange tijd aanzienlijke extra complexiteit. Een transitieperiode kan huurders wel de tijd geven om zich aan te passen aan de nieuwe situatie.

Variant 3: Laten vervallen van de harde vermogensgrenzen toeslagenbreed en vervanging door een vermogensinkomensbijtelling

Motivatatie voor en vormgeving van de variant

Terwijl de focus in de twee varianten hiervoor ligt op versterking van de afweging tussen prijs en kwaliteit, richt deze variant zich op de harde vermogensgrens in de huurtoeslagsystematiek. De huidige huurtoeslagsystematiek kent, evenals de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, een harde vermogensgrens. Zodra het vermogen boven die vermogensgrens komt, vervalt het recht op huurtoeslag

⁷⁰ WoOn2015, bewerking door PBL.

volledig. Huishoudens met een klein inkomen en een klein vermogen (vaak ouderen met een spaarpotje) lopen hierdoor enkele duizenden euro's aan huurtoeslag per jaar mis. Bij een vermogensinkomensbijtelling wordt een deel van het vermogen bij het inkomen geteld waardoor huishoudens met een laag inkomen en een vermogen net boven de grondslag ook recht op huurtoeslag krijgen. Door deze variant wordt de huurtoeslagsystematiek op het punt van de vermogensbijtelling rechtvaardiger vormgegeven. Deze gedachte is ook uitgewerkt in het kader van de Studiegroep Duurzame Groei.

Deze variant is doorgerekend aan de hand van de volgende veronderstellingen:

- De vermogensinkomensbijtelling wordt vormgegeven door het toetsingsinkomen op te hogen met 11% van het vermogen boven de vrijstelling in box 3 (bedrag in 2017: €25.000 per persoon).

Effecten variant

Het belangrijkste effect van deze variant is dat vermogen op een geleidelijkere manier meetelt bij het berekenen van de hoogte van de toeslagen. Huishoudens verliezen niet meer hun hele toeslag als hun vermogen net boven de vermogensgrens uitkomt.

Op 95% van alle huishoudens (niet alleen die met huurtoeslag) heeft deze variant geen effect op het inkomen. De huishoudens die voordeel hebben, hebben een vermogen net boven de vermogensgrens van box 3 van de belasting.

Of een individueel huishouden er met deze variant op vooruitgaat, hangt af van de toeslagen waarvoor het in aanmerking komt en het vermogen. De huidige huurtoeslag kent een lage vermogensgrens, waardoor door de introductie van de vermogensinkomensbijtelling het aantal huurtoeslagontvangers met circa 60.000 stijgt. Huishoudens (vaak ouderen) met een laag inkomen en vermogen die recht krijgen op huurtoeslag ondervinden een groot positief inkomenseffect. Per saldo leidt de variant tot €55 miljoen aan extra uitgaven voor de huurtoeslag. Voor ontvangers van huurtoeslag zonder vermogen of met een vermogen onder de huidige vermogensgrens is er geen effect. Het gros van de huishoudens met vermogen die in aanmerking komen voor het kindgebonden budget, de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag – toeslagen die respectievelijk een hoge en geen vermogenstoets kennen –, zullen met deze variant beperkt minder toeslag ontvangen.

Deze variant maakt de uitvoering van toeslagen voor de Belastingdienst eenvoudiger. De Belastingdienst hoeft achteraf niet meer de volledige toeslag terug te vorderen bij lage inkomens als het vermogen toch net hoger blijkt dan eerst ingeschat. Structureel zijn er echter geen grote effecten op de uitvoeringskosten.

Variant 4: Vervanging van de bestaande systematiek door een vaste toeslag en een inkomensafhankelijk afbouwtarief

Motivatatie voor de variant

De eerste drie varianten richten zich steeds op één knelpunt in de huidige vormgeving van de huurtoeslag. In de vierde variant worden een drietal knelpunten gelijktijdig aangepakt: de 100% vergoeding tot de kwaliteitskortingsgrens, de marginale druk en de scherpe inkomensgrenzen in de regeling. Evenals in de eerste twee varianten wordt een prikkel ingevoerd om kritisch naar de prijs-kwaliteit van een woning te kijken. Deze prijsprikkel krijgt vorm door een inkomensafhankelijke toeslag op basis van een lineair aflopend subsidiepercentage. Huishoudens met een inkomen tot de minimuminkomensgrens van de huurtoeslag krijgen nog 40% van de feitelijke huur vergoed. Huishoudens met een inkomen boven de

maximuminkomensgrens van de huurtoeslag krijgen 0% van de feitelijke huur vergoed - naast een vaste toeslag. Tussen die beide inkomens loopt het subsidiepercentage lineair af.

Tweede element van deze variant is de vervanging van de huidige eigen bijdrage systematiek door een vaste maandelijkse toeslag. Door deze toeslag worden de negatieve effecten van de alternatieve vormgeving voor de laagste inkomens in belangrijke mate gecompenseerd.

De variant is als volgt uitgewerkt:

- Vervanging van de bestaande huurtoeslagssystematiek met een eigen bijdrage en kwaliteitskortingen door een vaste toeslag van € 45 à 50 per maand.
- De minimuminkomensgrenzen van de huurtoeslag worden verlaagd met 10%.
- Er is een lineair inkomensafhankelijk subsidiepercentage tussen de minimum- en maximuminkomensgrens; dat percentage start op 40% bij de minimumgrens en loopt terug naar 0% bij de maximum inkomensgrens.
- De gehanteerde huurgrenzen zijn de geldende grenzen voor de huurtoeslag.

Met deze variant krijgen ongeveer 54.000 meer huishoudens recht op huurtoeslag. Dit zijn huishoudens die een huur hebben die in de huidige systematiek niet uitkomt boven de voor hen geldende eigen bijdrage. De kosten van deze extra instroom kunnen op meerdere manieren binnen de huurtoeslag worden gecompenseerd zodat de variant budgettair neutraal uitwerkt:

- Jongeren onder de 23 jaar zonder kinderen krijgen een lagere vaste toeslag dan andere huishoudens. Dit is te legitimeren vanuit het argument van de wooncarrière: er wordt vanuit gegaan dat een jongere kan beginnen in een kleine, eenvoudige woning die dan dus ook goedkoper is. Ook kan hiermee de trend dat huisvesters zelfstandige wooneenheden met recht op huurtoeslag bouwen deels tegengegaan worden.
- In een alternatieve uitwerking worden de inkomens- en huurgrenzen van huishoudens boven de pensioengerechtigde leeftijd gelijk gesteld aan die van huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd, waardoor het voordeel voor pensioengerechtigden vervalt.

In tabel 5.3.5 zijn de effecten gepresenteerd voor de uitwerking waarin jongeren een lagere vaste toeslag krijgen. Daaruit blijkt dat de beoogde prikkels kunnen worden geïntroduceerd terwijl effecten van de alternatieve vormgeving van de huurtoeslag op de betaalrisico's beperkt zijn.

Tabel 5.3.5.: Betaalbaarheidseffecten van huurtoeslagvariant 4⁷¹

% huurders zonder betaalrisico - strenge norm	Aandeel	2015	Effect
Sociale minima (60%-110%) & 65+ onder min.ink.HT	30%	54%	-1%
Min.ink.HT - max.ink.HT	20%	93%	1%
Huurders met een inkomen tot maximum inkomensgrens HT	50%	69%	0%
Max.ink.HT - toew.grens	16%	98%	0%
Midden- en hogere inkomens	34%	100%	0%
Totaal	100%	84%	0%

Wanneer jongeren een lagere vaste toeslag krijgen, gaat 45% van de huishoudens met huurtoeslag er op vooruit met een gemiddeld bedrag van € 372 per jaar, de

⁷¹ WoOn2015, bewerking door PBL.

overige 55% gaat er gemiddeld € 348 per jaar op achteruit⁷². Uiteraard betreft dit de jongeren onder de 23 jaar die de lagere vaste toeslag per maand krijgen (ongeveer 23.000 jongeren), daarnaast huishoudens die sterker te maken krijgen met het afwegingselement van een afbouwtarief in de huurtoeslag.

Wanneer de inkomens- en huurgrenzen voor pensioengerechtigden gelijk worden getrokken, gaat ongeveer de helft van de huidige huurtoeslagontvangers er op vooruit, met een gemiddeld bedrag van € 384 per jaar, de andere helft gaat er gemiddeld € 420 per jaar achteruit⁷³. Zoals te verwachten is gaan vooral pensioengerechtigde huishoudens er op achteruit, door het verlagen van de huur- en inkomensgrenzen van deze groep.

Deze variant leidt tot een daling van de structurele werkgelegenheid met 0,1%, zowel in uren als in personen. Hier zijn twee effecten relevant: Ten eerste, het vaste deel van de toeslag verhoogt het besteedbaar inkomen van huishoudens met huurtoeslag (in totaal met circa € 1,0 miljard). Deze stijging van het inkomen maakt werken niet direct financieel minder aantrekkelijk, maar verlaagt wel de waarde van een extra euro inkomen. Mensen worden geprikkeld om minder arbeid te gaan aanbieden, vanwege het hogere inkomen (inkomenseffect). Dit effect is relatief sterk voor alleenstaande ouders (met gemiddeld een lager inkomen) en deze groep reageert relatief sterk op financiële prikkels⁷⁴. Ten tweede, het vervangen van de huidige systematiek van de eigen bijdrage door een lineaire afbouw van de huurtoeslag is positief voor de arbeidsparticipatie. Het betreft hier immers een bezuiniging op het inkomensafhankelijke deel van de huurtoeslag (circa -1,0 miljard). Het totale effect op de werkgelegenheid is -0,1%.

Voor huurtoeslagontvangers stijgt de gemiddelde marginale druk in deze variant licht, van 46,8% naar 47,1%. Voor de groep huurtoeslagontvangers met een inkomen boven het wettelijk minimumloon (30% van deze groep) is sprake van een daling van de gemiddelde marginale druk met 3,7%-punt, dat wil zeggen ongeveer 5%. Voor de groep met een inkomen onder het wettelijk minimumloon stijgt de gemiddelde marginale druk met 2%-punt (dat wil zeggen 6%) doordat in deze variant de eigen bijdrage in sterkere mate inkomensafhankelijk is geworden⁷⁵.

Variant 5: Afschaffing van de zogenaamde kan-bepaling

Motivatie voor en vormgeving van de variant

In de huidige systematiek van de huurtoeslag wordt de eigen bijdrage geïndexeerd met de laagste van ofwel de netto bijstandsontwikkeling, ofwel de huurprijsontwikkeling. Dit wordt aangeduid als de kan-bepaling. Zoals in paragraaf 4.4 uitgewerkt, leidt dit er in de gehanteerde scenario's toe dat de komende jaren de stijging van de eigen bijdrage in de huurtoeslag steeds achterblijft bij de huurontwikkeling, waardoor de huurtoeslaguitgaven navenant stijgen. De verlaging van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand en de relatief gematigde ontwikkeling van de reële contractlonen vormen hiervoor de belangrijkste verklaringen.

Als gevolg hiervan krijgen ontvangers van huurtoeslag steeds meer huurtoeslag waardoor hun woonlastenontwikkeling structureel achterblijft in vergelijking met die van de overige huurders. Voor zover ontvangers van huurtoeslag ook bijstandsgerechtigd zijn, is dit effect ook bedoeld. De huidige vormgeving leidt er

⁷² Zie bijlage 5 voor de tabel met inkomenseffecten.

⁷³ Zie bijlage 5 voor de tabel met inkomenseffecten.

⁷⁴ Zie E. Jongen, H.-W. de Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM – A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument, Den Haag.

⁷⁵ Doorrekening SZW

echter toe dat ook niet-bijstandsgerechtigde ontvangers van huurtoeslag van deze vormgeving profiteren zonder dat zij de negatieve effecten ondergaan van de bezuiniging op de bijstand.

De motivatie voor deze variant wordt gevormd door twee argumenten. Allereerst zorgt afschaffing voor een betere budgettaire beheersing. In het recente verleden en naar verwachting ook op middellange en lange termijn heeft de kan-bepaling een sterk opdrijvend effect op de uitgaven voor de huurtoeslag. De tweede reden voor afschaffing is dat afschaffing van de kan-bepaling overcompensatie van niet-bijstandsgerechtigden voorkomt. Anderzijds zal de variant nadelig werken voor mensen in de bijstand. Zij zullen een steeds groter deel van hun inkomen aan woonlasten moeten besteden. De variant draagt tot slot niet bij aan vereenvoudiging van de regeling, maar maakt de huurtoeslag wel transparanter.

Deze variant is doorgerekend aan de hand van de volgende veronderstellingen:

- Vanaf 2019 wordt de eigen bijdrage altijd geïndexeerd met de huurontwikkeling.

Effecten variant

Het afschaffen van de kan-bepaling leidt in 2019 tot een besparing van €57 miljoen, in 2020 tot een cumulatieve besparing van €134 miljoen en in 2021 is de structurele besparing opgelopen tot €214 miljoen. Na 2021 wordt het effect van het schrappen van de kan-bepaling op basis van de in hoofdstuk 4 uitgewerkte scenario's geschat op gemiddeld 0,5-1% per jaar tot 2040.

De inkomenseffecten zijn berekend voor het jaar 2021, omdat we niet beschikken over berekeningen voor de lange termijn. Bij deze variant treden alleen negatieve inkomenseffecten op. Gemiddeld gaan huishoudens er €146 per jaar op achteruit. Het overgrote deel van de huishoudens heeft een negatief inkomenseffect van 1%, een kleine groep huishoudens een negatief inkomenseffect van 2%⁷⁶.

Deze variant heeft een beperkt positief effect op de structurele werkgelegenheid, maar afgerond is het effect 0,0% (zowel in uren als in personen). Huishoudens gaan meer eigen bijdrage betalen en ontvangen daardoor minder huurtoeslag. Een bezuiniging op de huurtoeslag vergroot het verschil tussen inkomen uit werken en niet-werken, waardoor er een positief effect is op de werkgelegenheid.

5.4 Een pragmatisch pakket

Paragraaf 5.3 leert ons dat we *binnen* het bestaande stelsel de belangrijkste ondoelmatigheden van het sociaal huurbeleid: te duur, te goedkoop en te groot wonen effectief kunnen aanpakken. De instrumenten waarmee dat gebeurt, impliceren ten opzichte van de huidige situatie meer regels voor corporaties en dus meer administratieve lasten. De beleidsopties impliceren geen ander beleid, maar vooral een aanscherping van het huidige beleid.

Voor de huurtoeslag ligt dit anders, want de huurtoeslag is al sinds de jaren negentig qua vormgeving ongewijzigd gebleven. De beleidsopties zijn erop gericht om de mogelijkheden in kaart te brengen om ondoelmatigheden te beperken.

Op basis van deze beleidsopties is een pragmatisch pakket maatregelen te formuleren om de aanpak van de problemen binnen het bestaande stelsel te versnellen of op gang te brengen:

⁷⁶ Zie bijlage 5 voor de tabel met inkomenseffecten.

1. Verbeteringen in het sociaal huurbeleid:
 - a. Om de doorstroming sterker te bevorderen, kan bij nieuwe verhuringen in het huurcontract vastgelegd worden dat er een korting op de markthuur wordt toegekend, zolang huurders qua inkomen tot de doelgroep behoren. Deze korting kan, eventueel stapsgewijs, worden afgebouwd als dat niet langer het geval is. Ook voor zittende huurders boven de EC-grens kan in lijn met deze benadering gekozen worden voor een verruiming van de mogelijkheden om de huren, eventueel stapsgewijs, naar marktconform niveau op te trekken (zie paragraaf 5.3.2).
 - b. Een zelfde aanpak als onder punt a kan worden gevolgd voor het 'grootte' scheefwonen, zoals nu ook voor de grote gezinnen gebeurt. Dit leidt tot een betere match tussen de samenstelling van de huishoudens en daarbij passende huisvesting (zie paragraaf 5.3.2).
 - c. Bestrijding van het dure scheefwonen door introductie van een dubbele passendheidstoets (zie eveneens paragraaf 5.3.2): deze optie dwingt corporaties om te verhuren tegen huren die passen bij het inkomen van de huurders –met recht op huurtoeslag- en voorkomt afwenteling op de huurtoeslag. Dit stimuleert corporaties om passender te gaan bouwen dan het afgelopen decennium het geval was. Op lange termijn gaan de impliciete subsidies dan weer dalen nadat ze op korte termijn zullen stijgen.
 - d. Effect van aanscherping van de toets is wel dat rond 2035 de solvabiliteitsratio van de corporatiesector onder de minimumnorm van de Aw komt. Dit kan gemakkelijk gecompenseerd worden. Als de onderhoud- en beheerslasten via efficiencymaatregelen met bijvoorbeeld 5% zouden afnemen, is dit nadelige financiële effect volledig gecompenseerd. Op basis van de *benchmark* op dit terrein lijken die besparingen zeker haalbaar. Ook kunnen corporaties meer inzetten op verkoop van duurder bezit en goedkoper bouwen.
 - e. Door de maatregel onder punt a stimuleren we sterker dan tot nu toe de doorstroming naar middenhuur (of koop): dit vraagt ook om meer aanbod aan woningen in de middenhuursector; het creëren van een meer gelijk speelveld voor de private huursector en beperking van subsidiëring van de koopsector is daarvoor cruciaal.
 - f. In een overgangsfase daar naar toe kan liberalisatie van corporatiebezit daar ook een bijdrage aan leveren om een soepele overgang te realiseren. Gemeenten spelen hierbij een cruciale rol om dit mogelijk te maken zowel via hun woonvisie en –zolang er geen *level playing field* is voor de private huursector- het grondbeleid. Op de zeer korte termijn biedt de DAEB-scheiding bij de corporaties de beste kans om het middenhuursegment te vergroten. Omdat de zienswijze van de gemeenten vereist is op de voorstellen van de corporaties voor de DAEB-scheiding, kunnen zij bevorderen dat er meer huurwoningen naar het niet-DAEB segment worden overgeheveld. Deze woningen kunnen dan bij bewonersmutatie worden geliberaliseerd.
 - g. Een dubbele passendheidstoets zoals hiervoor bepleit, is een belangrijke prikkel voor meer passende woningbouw binnen de sociale sector. Er zijn inmiddels de nodige ervaringen opgedaan met een betere organisatie van het ontwerp- en bouwproces die laten zien dat goedkoper bouwen daadwerkelijk mogelijk is.
2. Verbeter de vormgeving van de huurtoeslag, verbeter in ieder geval de volgende punten:
 - Verbeter de prikkelwerking zodat hogere huur altijd in zekere mate wordt afgewogen tegen extra kwaliteit en er dus geen *free ride* is.
 - Pas de scherpe grenzen in de huurtoeslag aan, want die creëren perverse prikkels en zijn niet goed verdedigbaar vanuit verdelingsmotieven.
 - De precieze uitwerking van deze punten is uiteindelijk een kwestie van politieke keuze tussen doelmatigheid versus (her)verdeeleeffecten, die in

- dit geval extra moeilijk is omdat we geen goed kwantitatief beeld hebben van de gedragsreacties.
- In de varianten 1 en 2 wordt aansluitend bij de bestaande systematiek van de huurtoeslag alleen de afweging tussen hogere huur en extra kwaliteit versterkt.
 - In variant 4 wordt een sterkere prikkelwerking geïntroduceerd door introductie van een vaste toeslag in combinatie met een subsidiepercentage dat start op 40% bij de minimuminkomensgrenzen en lineair afloopt naar 0% voor de maximuminkomensgrens van de huurtoeslag. Deze variant sluit het beste aan op onze analyse van de doelmatigheden in de huurtoeslag.
 - Variant 3 biedt tot slot een oplossing voor de negatieve gedrags- en verdeel effecten van de huidige harde vermogensgrens.
3. Door uitvoering van punt 2 in combinatie met aanbeveling 3 uit paragraaf 5.2 (het schrappen van hardheidsclausules en specifieke uitzonderingsmogelijkheden) zullen de uitvoeringskosten van de huurtoeslag gaan dalen. De besparingen worden geschat op 1-3% van de uitvoeringskosten, dat wil zeggen € 0,8-2,4 miljoen.

Resultaat van een dergelijk pakket ten opzichte van ongewijzigd beleid is op middellange termijn een versnelling van de doorstroming naar buiten de gereguleerde sector en op lange termijn een betere match tussen woningvoorraad en de vraag in de sociale huursector met als resultaat kortere effectieve zoekduren, verbetering van de betaalbaarheid en een besparing op de huurtoeslag.

De prijs voor passender -dat wil zeggen goedkoper- wonen is, dat op lange termijn huishoudens uit de doelgroep in kleinere en/of soberder woningen gehuisvest zullen zijn. Gemeenten zullen er bij de ruimtelijke planning van hun nieuwbouwprogramma's op moeten letten dat het beleid gericht op passender wonen niet leidt tot minder gemengd wonen. In de tweede plaats impliceert de dubbele passenheidstoets dat er in beperkte mate extra bespaard moet worden op de onderhoud- en beheerslasten van de corporaties om binnen de financiële randvoorwaarden van de Aw te blijven. Op lange termijn zal dit effect overigens wegebben doordat passender bouwen tot lagere kosten leidt.

Per saldo zal door dit pakket de doelmatigheid van het sociaal huursysteem verbeteren en de houdbaarheid van het systeem verder toenemen met als prijs op lange termijn dat de doelgroep deels soberder zal wonen.

Voor de overheid leidt dit pakket tot een berekenbare structurele besparing op de huurtoeslag van € 0,6 miljard (circa 20% van het totaal) op langere termijn die door de corporaties wordt opgebracht. Daarnaast zijn er dynamische gedragseffecten met name door versterking van het afwegingselement waarvan we weten dat ze eveneens tot besparingen op de huurtoeslag leiden, maar die we -zoals eerder aangegeven- door gebrek aan empirische kennis helaas niet kunnen kwantificeren.

Per saldo heeft dit pakket voor de gemiddelde marginale druk van alle inkomensgroepen die huurtoeslag ontvangen nauwelijks effect. Maar onderliggend zijn er echter wel verschillen. Voor de inkomens boven het wettelijk minimumloon zal de marginale druk gemiddeld met 5% afnemen van 79,4 naar 75,7%. Voor de inkomens beneden het wettelijk minimumloon leidt de lineaire afbouw van de huurtoeslag juist tot een toename van de gemiddelde marginale druk van 33 naar 35%.

Het is natuurlijk ook mogelijk om te variëren in de maatvoering van de maatregelen in dit pakket. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om de middelen die in de diverse onderzochte beleidsopties vrijvallen geheel of gedeeltelijk aan te wenden voor de schatkist in plaats van ze budgetneutraal weer in te zetten voor een intensivering.

Daarnaast is het mogelijk om er maatregelen aan toe te voegen. Zo kan het eventueel laten vervallen van de kan-bepaling de komende jaren –in ieder geval tot 2021- nog een extra bedrag besparen dat jaarlijks met circa €80 miljoen per jaar oploopt. De keerzijde hiervan zijn uiteraard negatieve effecten op de betaalbaarheid en de koopkracht.

Implementatie van dit pragmatisch pakket versterkt dus de beheersing van de uitgaven voor de huurtoeslag door introductie van betere prikkels en draagt daarmee verder bij aan de lange termijn houdbaarheid van de regeling. De vormgeving van de huurtoeslag is in de variant die het beste aansluit op onze knelpuntenanalyse (variant 4) zodanig gekozen dat –afgezien van de huishoudens die door de maatregelen worden getroffen- de koopkracht van de overige ontvangers van huurtoeslag op een enkele uitzondering na neutraal blijft of verbetert. Dit is mogelijk omdat we een uitzonderingsbepaling voor ouderen in de regeling huurtoeslag schrappen (vanuit het argument dat vanuit het woonbeleid hiertoe geen goede onderbouwing bestaat) en jongeren een lagere vaste toeslag geven (vanuit het argument dat deze groep nog aan het begin van hun wooncarrière staat). De betaalbaarheid verbetert in deze variant met name voor de groep sociale minima.

6 Denkrichtingen voor de langere termijn

6.1 Inleiding

Zoals de naam al aangeeft probeert het pragmatische beleidspakket binnen het bestaande stelsel op een pragmatische manier de belangrijkste ondoelmatigheden aan te pakken die we in onze analyse op het spoor zijn gekomen. Maar op een aantal punten kan de vraag worden gesteld of verdergaande maatregelen de problemen niet op een fundamenteelere manier oplossen. Keerzijde van ingrijpende hervormingen is dat deze vaak inhoudelijke en politiek lastige transitieprocessen met zich meebrengen. In het pragmatische pakket blijven er budgettaire risico's voor het rijk en blijven ook prikkels bestaan voor gemeenten en corporaties om huurtoeslag af te wentelen op het rijk, ook al zijn de mogelijkheden beperkter dan in het huidige systeem. In het pragmatisch pakket blijft verder de huurprijsregulering in stand. Doorstroming wordt via regelgeving bevorderd in plaats van via prijsprikkels. Daarmee blijft er ook discussie mogelijk over de manier waarop corporaties de ruimte die ze daarmee krijgen precies invullen: kan dat niet doelmatiger dan via een administratief systeem?

De eerste verdergaande optie kiest daarom radicaal voor marktconformiteit van de huren door aanpassing van de huurprijsregulering. De twee andere opties beogen de prikkels in het systeem voor doelmatigheid en budgettaire beheersing te vergroten door ze daar te leggen waar de meeste invloed erop kan worden uitgeoefend. Dat kan door overheveling van de huurtoeslag naar de gemeenten of naar de corporaties. In deze paragraaf onderzoeken we de voor- en nadelen van deze drie hervormingsopties.

Uiteraard kunnen de varianten in deze paragraaf ook waar nuttig geacht, geheel of gedeeltelijk worden gecombineerd met beleidsopties die in de vorige paragrafen zijn verkend.

Tot slot is er ook nog nagedacht over een variant waarbij de huurtoeslag wegens de grote regionale verschillen zou kunnen worden geregionaliseerd. In zwakke woningmarktgebieden zou het daarom makkelijker moeten zijn om het beoogde doel te realiseren dan in dure woningmarktgebieden. Het probleem is echter dat binnen een en hetzelfde woningmarktgebied de verschillen op korte afstand heel groot kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is Amsterdam. De WOZ-waarden per m² liggen in Amsterdam gemiddeld hoger dan elders in Nederland. Voor de grachtengordel en Amsterdam-Zuid liggen de prijzen op een hoog of zeer hoog niveau. Buiten de binnenstad gelden echter vergelijkbare prijzen per m² als elders in Nederland. Om de hoogte van de huurtoeslag hierop af te stemmen vergt een fijnmazig gedifferentieerd systeem. Dat zal complex zijn in de uitvoering en ook gemakkelijk tot ongewenste allocatieve effecten leiden. Om deze redenen is deze variant niet verder onderzocht⁷⁷.

⁷⁷ Huurtoeslag en de woningmarkt, EIB, 2016

Tabel 6.6.1: Hervormingsopties

	<i>Keuelelementen variant</i>
6.2 Marktconforme huren	Huurprijsregulering wordt aangepast en de huren worden naar marktconform niveau gebracht. De extra huuropbrengsten worden afgeroomd en kunnen op verschillende manieren worden teruggesluisd.
6.3 Decentralisatie naar gemeenten	Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de huurtoeslag. De normen worden landelijk vastgesteld. Een objectief verdeelmodel zorgt voor doelmatigheidsprikkels.
6.4 Decentralisatie naar corporaties	Corporaties worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de huurtoeslag. De normen worden landelijk vastgesteld. De verhuurderheffing wordt gesaldeerd met het huidige huurtoeslagbudget.

6.2 Marktconforme huren

In het huidige stelsel verstrekken woningcorporaties impliciete subsidies aan huurders via een lager dan marktconform huurniveau. Zoals we gezien hebben, heeft dit de afgelopen decennia tot ondoelmatigheden geleid: er wordt te goedkoop, te groot en te duur gewoond. In de vorige paragraaf zijn beleidsopties uitgewerkt om deze misallocatie binnen het bestaande stelsel via extra regels weg te nemen. Maar er is ook een alternatief: de introductie van meer marktwerking. Als eerste stap daarin zou gestreefd kunnen worden naar marktconforme huren.

Vormgeving variant marktconforme huren

In de optie die in deze paragraaf wordt verkend, wordt daartoe het stelsel van impliciete subsidies volledig afgebouwd door aanpassing van de huurprijsregulering⁷⁸. Alle huurwoningen krijgen op termijn een markthuurniveau, waarvan is verondersteld dat het niveau ultimo 2014 gelijk is aan 5,5% van de WOZ-waarde⁷⁹. Daarmee wordt de discretionaire ruimte van corporaties beperkt om een eigen bijdrage aan de betaalbaarheid te leveren. Corporaties zullen niet uit zichzelf naar marktconforme huren streven, omdat ze nu ook niet streven naar de maximale huren die het WWS toestaat. Evenals in de afgelopen jaren zal verhoging van de verhuurderheffing de corporaties hiertoe moeten brengen⁸⁰. CPB en PBL hebben in 'Kansrijk woonbeleid' deze variant eveneens bestudeerd. In die variant gaan de reële huren daardoor structureel met gemiddeld 18% omhoog. De extra huurinkomsten worden vervolgens afgeroomd door verhoging van de verhuurderheffing, waardoor de financiële positie van de corporaties gelijk blijft. In deze CPB-PBL variant werkt de huurtoeslag volgens de bestaande systematiek.

⁷⁸ Dit is geoperationaliseerd via een jaarlijkse huurverhoging van 2% plus inflatie en een huuraanpassing bij bewonersmutatie naar markthuurniveau.

⁷⁹ Er zijn verschillende manieren om het begrip marktconforme huren te operationaliseren die ook tot verschillende uitkomsten leiden, die ook nog per regio kunnen verschillen. De hier gekozen gemiddelde waarde ligt redelijk in het midden en sluit aan op de meest recente waarnemingen in de markt.

⁸⁰ Overigens weten we op basis van de ervaringen tot nu toe met de verhuurderheffing dat corporaties ook op andere manieren dan huurverhoging de verhuurderheffing kunnen opvangen. Met andere woorden verhoging van de verhuurderheffing leidt niet met zekerheid tot verhoging van de huren tot marktconform niveau.

Effecten van introductie van het marktconforme huurniveau

In deze variant worden ondoelmatigheden als te goedkoop en te duur scheefwonen aangepakt. De goedkope scheefwoners gaan immers de marktconforme huur betalen en dure scheefwoners krijgen -gegeven de onvolledige compensatie- een sterke prikkel om een meer bij het inkomen passende woning te zoeken. Daardoor krijgen corporaties ook een sterke prikkel om woningen passend, dat wil zeggen niet te duur, te bouwen om leegstand te voorkomen. Effectieve zoekduren zullen hierdoor op termijn gaan dalen.

Op basis van de marktconforme huur valt 45% van de huidige huurwoningen als betaalbaar te bestempelen⁸¹, terwijl de verwachting is dat 70% van de nieuwe huurders betaalbaar gehuisvest zal moeten worden. Bovendien zijn deze goedkope marktconforme huurwoningen vooral te vinden in de krimpgebieden. Deze spanning moet opgevangen gaan worden door goedkoper te gaan bouwen. Omdat elk jaar de voorraad maar met 0,6% toeneemt en in de toekomst zelfs gaat dalen, zal dit aanpassingsproces enkele decennia in beslag nemen.

In deze variant zal ook de gewildheid van de woning voluit door gaan werken in de huurprijs van huurwoningen waardoor het voor huurders die zijn aangewezen op de gereguleerde huursector nagenoeg onmogelijk wordt om op dure locaties te kunnen wonen zoals het centrum van Amsterdam. De gemengdheid van wijken op deze locaties zal daardoor afnemen.

Effecten op de huurtoeslag en betaalbaarheid

Wat zijn de gevolgen van deze variant voor de huurtoeslag en de betaalbaarheid? Om de effecten te bepalen is een comparatief-statische doorrekening gemaakt, omdat een dynamische doorrekening veel aannames over ondermeer de verhuisdynamiek vraagt voor een betrouwbaar beeld. In een comparatief-statische analyse stellen we de vraag: wat gebeurt er als we per direct de huren naar marktconform niveau toebrengen? We zien dan drie effecten optreden. Allereerst is er een groep van ongeveer 11% van alle huurders, waarbij de marktconforme huur boven de liberalisatiegrens ligt. Deze groep heeft in de berekening geen recht meer op huurtoeslag. Hiermee is op jaarbasis ongeveer €0,75 miljard aan budget voor de huurtoeslag gemoeid⁸². Overigens treedt deze besparing alleen op langere termijn op omdat zittende huurders de huurtoeslag behouden. Voor 55% van alle huurders zal de huur naar boven bijgesteld worden en gedeeltelijk via de huidige huurtoeslagregeling worden gecompenseerd. Bij deze groep is er een kleine oploep van de huurtoeslag van €0,2 miljard op jaarbasis.

Op basis van WoOn2015 is er ook een groep die circa 34% van de huurders omvat, die momenteel meer huur betaalt dan de marktconforme huur die in deze variant wordt verondersteld. Dit kan onder andere veroorzaakt zijn door belemmeringen bij de huurders om naar een voor hen beter passende woning te verhuizen of doordat in krimpgebieden een huurprijs van 5,5% WOZ niet langer marktconform is.

Per saldo zouden zonder extra compensatie de betaalrisico's voor de relevante doelgroep met 9%-punt toenemen. Omdat het precieze niveau van marktconforme huren onzeker is, is ook een doorrekening gemaakt met een marktconforme huur van 6% WOZ-waarde. Het effect op de betaalrisico's neemt dan verder toe tot 10,8%-punt. Deze substantiële effecten illustreren dat deze variant ook om aanpassing van de bestaande systematiek van de huurtoeslag vraagt om inkomenseffecten voor bepaalde groepen te compenseren. Zoals hierna wordt toegelicht zijn via de verhuurderheffing hiervoor ook de middelen beschikbaar.

⁸¹ Een huur onder de bovenste aftoppingsgrens.

⁸² In de macro-doorrekening in 'Kansrijk Woonbeleid' zijn deze effecten niet meegenomen, omdat door modelbeperkingen geen rekening is gehouden met heterogeniteit.

Effecten op de overheidsfinanciën

Uiteindelijk zal in deze variant de huursom tot 2040 met circa €4,5 miljard toenemen. In deze variant is verondersteld dat de extra huursom via verhoging van de verhuurderheffing wordt afgeroomd. Comparatief-statistisch bezien levert deze variant voorts op langere termijn een besparing op van €0,6 miljard aan huurtoeslag per jaar, met name doordat een groep huurders door de huurverhoging hun recht op huurtoeslag verliest. In de tijd komen daar nog de dynamische effecten bij via de gedragsreacties die deze variant stimuleert, zoals passender toewijzen en bouwen. Anderzijds zullen huishoudens die hun toeslag kwijt raken op zoek gaan naar een huis dat wel recht op huurtoeslag geeft.

Naar de mate waarin ervoor wordt gekozen om binnen de *bestaande* institutionele vormgeving met (een deel van) de middelen die in de schatkist vloeien negatieve effecten van marktconforme huren op de koopkracht exact te compenseren, zijn de positieve effecten op de doelmatigheid geringer en leidt de hogere marginale druk ten opzichte van het basispad tot negatieve effecten op de arbeidsmarkt. In een dergelijke variant zal door de forse toename van de uitgaven voor de huurtoeslag het EMU-saldo slechts verbeteren met de middelen die vrijvallen omdat huidige goedkope scheefhuurders niet gecompenseerd worden.

Hervorming van de huurtoeslag

Effectieve aanpak van de ondoelmatigheden in de sociale huursector vraagt dus naast marktconforme huren ook om een hervorming van de huurtoeslag. Het ligt daarom voor de hand om de introductie van marktconforme huren te combineren met een hervorming van de huurtoeslag. Een aantal opties daarvoor hebben we in paragraaf 5.3.5 verkend. Met behulp van de budgettaire opbrengsten van de verhuurderheffing is het mogelijk om een zodanig pakket op te stellen dat ondoelmatigheden zoals gebrek aan afweging tussen extra huur en kwaliteit en inkomens(- en vermogens)grenzen die negatief werken, worden gereduceerd en negatieve koopkrachteffecten worden verzacht.

Samenhang hervormingen op koop- en huurmarkt

Naast een hervorming van de huurtoeslag ligt het in deze variant voor de hand om aanpassingen op de huurmarkt parallel door te voeren met aanpassingen op de koopmarkt. Het verder afbouwen van de hypotheekrenteaftrek zal een negatief effect hebben op de bruto woonuitgaven van huishoudens in een koopwoning, en daardoor de vraag naar woonruimte afremmen wat ook een neerwaarts effect heeft op de hoogte van de markthuren. Afbouw van de hypotheekrenteaftrek maakt ook budgettaire ruimte vrij, waarmee zo nodig koopkrachteffecten kunnen worden beperkt. Het creëert ook ruimte voor een nog verdergaande hervorming van de huurtoeslag: afschaffing en vervanging door een algemene en dus ongebonden belastingverlaging.

Combinatie van deze hervormingen op zowel de koop- als huurmarkt is de weg naar een woonmarkt waar de verdelingsdoelstellingen van de overheid met behulp van prijsprikkels op een minder verstorende manier worden gerealiseerd. Het CPB en het PBL hebben in 'Kansrijk woonbeleid' in pakket B, 'Maximale doelmatigheid', de meest vergaande variant geanalyseerd die hiervoor denkbaar is. In het kader hieronder wordt dit verder toegelicht.

Box Pakket B van CPB en PBL in 'Kansrijk woonbeleid': maximale doelmatigheid.

In pakket B worden de huidige instrumenten van de overheid om de allocatie en verdeling op de woonmarkt te beïnvloeden volledig afgeschaft: de hypotheekrenteaftrek en de (gebonden) huurtoeslag. Huren worden marktconform, zodat ook impliciete subsidies verdwijnen. Daarvoor in de plaats komt een algemene en dus *ongebonden* belastingverlaging aan alle huishoudens. Door het gelijktijdig aanpakken van de huur- en de koopmarkt hoeven huren in het niet-commerciële segment (structureel) veel minder sterk te stijgen dan in de hier gepresenteerde variant marktconforme huren. Ondanks de grote institutionele ingreep nemen de betaalrisico's in dit pakket slechts met circa 1,3%-punt toe ten opzichte van het basispad. Dit relatief gunstige effect betreft echter een berekening voor 2021. In dat jaar is een derde deel van de aanpassing naar marktconforme huren voltooid. Een totaalbeeld van de effecten van dit pakket op lange termijn is momenteel niet beschikbaar. In het CPB-model genereert met name het ongebonden karakter van de belastingverlaging positieve welvaartseffecten ten opzichte van de gebonden huursubsidie. De invulling en de focus van de terugsluis zullen de ontwikkeling van de betaalrisico's bepalen. Naarmate die sterker gericht zijn op huishoudens in sociale huurwoningen hoeven betaalrisico's voor deze groep zelfs in het geheel niet toe te nemen. Keerzijde hiervan is dat hogere inkomens dan minder profiteren van de terugsluis. Het risico op betaalrisico's is voor deze groep echter veel kleiner.

Voor- en nadelen van de variant met marktconforme huren

Wat zijn de voor- en nadelen van deze variant? Het voordeel van de variant met marktconforme huren is dat het de gesignaleerde ondoelmatigheden op de gereguleerde huurmarkt effectief aanpakt en afhankelijk van de vormgeving van de terugsluis koopkrachteffecten kan beperken en positieve effecten kan genereren voor arbeidsaanbod en economische groei. Ten opzichte van alle andere beleidsopties wordt in deze variant ook de gewildheid van woningen volledig in de afweging tussen huur en kwaliteit betrokken met als belangrijk sociaal gevolg dat voor huurders met een laag inkomen de toegankelijkheid van sommige gewilde wijken zal afnemen. De segregatie zal hierdoor toenemen.

Het is gegeven de omvang van de effecten op de betaalrisico's logisch om in deze variant de budgettaire opbrengst van de verhuurderheffing te gebruiken voor hervorming van de huurtoeslag en voor gerichte compensatie van groepen die negatieve koopkrachteffecten ervaren. Het is ook mogelijk beide te combineren zoals het CPB en PBL in pakket B doen van 'Kansrijk woonbeleid' en de huurtoeslag te vervangen door een ongebonden algemene belastingverlaging. Daarbij kan gezocht worden naar een optimale mix tussen koopkrachtbehoud, bevordering van werkgelegenheid en het begrotingssaldo.

In deze variant groeien we op langere termijn toe naar een situatie waarin wonen voor de doelgroep-huishoudens duurder wordt. Dit zal ertoe leiden dat deze huishoudens goedkoper gaan wonen door kleiner te gaan wonen en/of in te leveren op de kwaliteit van het wonen en/of van de woonomgeving. Een vraag die daarbij opkomt, is in welke mate basiskwaliteit ingeleverd moet worden bij marktconforme huren. Conclusie in paragraaf 5.3.4 is dat er opties bestaan om goedkoper te bouwen. De vraag waar het om gaat is of die opties voldoende zijn om de basiskwaliteit die de sociale huursector nastreeft, in stand te kunnen houden.

De weging van de voor- en nadelen van deze variant en vormgeving van eventuele compensatie ervan is een kwestie van politieke weging. Het aanpassen van de huurregulering draagt bij aan de efficiëntie, maar leidt tot negatieve koopkrachteffecten en hogere betaalrisico's. Bij een ongebonden vormgeving van de huurtoeslag komt als extra afwegingspunt het loslaten van het paternalisme (de 'merit good' gedachte) dat aan de gebondenheid van de huidige subsidie ten diepste

ten grondslag ligt. Als er politiek draagvlak is voor deze hervormingsoptie dan lijkt het verstandig en noodzakelijk om de marktconforme huren geleidelijk in te voeren en de effecten zorgvuldig te monitoren om indien nodig het beleid bij te sturen. Tevens is het belangrijk om nader te onderzoeken welk niveau van basiskwaliteit nieuwbouw kan plaats vinden in een regime met marktconforme huren.

6.3 Overheveling huurtoeslag naar gemeenten

Vormgeving variant

Gemeenten gaan in deze optie de huurtoeslag uitvoeren. Het idee is dat de normen landelijk uniform worden vastgesteld⁸³, maar op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd. Iedere gemeente krijgt op basis van objectieve criteria⁸⁴ een budget voor de huurtoeslag. Deze systematiek kennen we ook bij de bijstand: landelijke normen, decentrale uitvoering. Op korte termijn verandert er voor de huurtoeslagontvangers zelf niets.

Effecten van overheveling huurtoeslag naar gemeenten

Uitvoering door gemeenten kan tot betere prikkels voor de budgettaire beheersbaarheid van de huurtoeslag leiden. Bij de huidige vormgeving van de huurtoeslag kunnen huurders en verhuurders in hun beslissingen (onder andere acceptatie, bouw en prijszetting) rekening houden met het feit dat huurders huurtoeslag ontvangen. Gemeenten hebben op dit moment geen taak om te sturen op de beheersing van de uitgaven voor de huurtoeslag. Het Rijk betaalt daardoor via de huurtoeslag mee aan de woningvoorraad in een gemeente. Hoe groter de kwaliteit van de woningvoorraad in een gemeente, hoe meer huurtoeslag er naar een gemeente vloeit. Gemeenten krijgen in deze variant een prikkel om actief te sturen op de aan haar inwoners verstrekte huurtoeslag, omdat ze besparingen zelf mogen houden en tekorten zelf moeten dekken.

De uitvoering van de huurtoeslag sluit aan bij andere verantwoordelijkheden van gemeenten. De nieuwe woningwet legt veel verantwoordelijkheden op volkshuisvestelijk gebied bij gemeenten neer. Via grondbeleid, de woonvisie en prestatieafspraken met corporaties kunnen gemeenten de samenstelling en toewijzing van de sociale woningvoorraad beïnvloeden. Daarnaast hebben gemeenten ook veel verantwoordelijkheden op het gebied van armoedebelief: uitvoering van de bijstand, de bijzondere bijstand, schuldsanering, etc. De huurtoeslag zou geen vreemde toevoeging zijn. Gemeenten hebben immers beter zicht op de lokale armoedeproblematiek. De vraag is wel of gemeenten op de korte termijn – terwijl de huidige grote decentralisaties nog geïmplementeerd worden – toe zijn aan een nieuwe decentralisatieronde.

Een beperking van deze variant is dat de invloed van gemeenten op de samenstelling van hun woningvoorraad op de korte termijn beperkt is; de toevoeging aan de woningvoorraad is circa 0,6% per jaar en de sloop 0,4% per jaar. Gemeenten kunnen wel sterker – zij het indirect via afspraken met corporaties – gaan sturen op de toewijzing van woningen in hun gemeenten. Jaarlijks wisselt zo'n 8% van de corporatiewoningen van bewoner. Gemeenten kunnen in hun woonvisie, die uiteindelijk moet landen in de prestatieafspraken met corporaties, vastleggen dat woningcorporaties huishoudens met lage inkomens goedkoop huisvesten. Een belangrijk potentieel voordeel voor gemeenten is dat gemeenten het beleid rond huurtoeslag, werkgelegenheid en inkomen kunnen integreren. Zo levert beleid om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen, behalve een besparing op de

⁸³ Gemeenten bepalen niet zelf wanneer een huishouden in aanmerking komt voor huurtoeslag, dit blijft gebaseerd op nationaal geldende criteria.

⁸⁴ Zoals aantal laagopgeleiden, kenmerken van de woningmarktregio, etc.

bijstand, ook een besparing op de huurtoeslag op. Om ruimte te maken voor nieuwe huurders zouden gemeenten ook sterker kunnen sturen op goedkoop scheefwonen en daarmee ook prikkels kunnen geven om de bouw van huurwoningen in de geliberaliseerde huursector te stimuleren. Veel gemeenten voeren op dit moment geen specifiek beleid om de bouw van deze woningen te stimuleren.

Anderzijds is het de vraag of gemeentes op andere vlakken altijd de juiste prikkels hebben. Gemeentes zouden er een prikkel in kunnen ervaren om het precariaat buiten de stad te houden en juist hoger opgeleide huishoudens aan te trekken door duurder te bouwen. Dit zou een rol kunnen spelen voor grote steden die met veel sociale problematiek geconfronteerd worden.

Deze variant vraagt om aandacht voor verschillen tussen gemeenten. Een voorwaarde voor het slagen van deze variant is dat er objectieve criteria gevonden worden voor het gemeentelijke huurtoeslagbudget, die ervoor zorgen dat gemeenten in schaarsteregio's niet à priori beter of slechter af zijn dan gemeenten in krimpregio's. Hetzelfde moet gelden voor gemeenten met grote of juist kleinere sociale problematiek om het hiervoor geschetste probleem weg te nemen. Dit moet doorwerken in een objectief verdeelmodel. Gemeenten krijgen daarmee budgettaire ruimte zolang de kosten aan huurtoeslag onder de norm zitten, maar moeten tekorten opvangen wanneer de kosten de norm te boven gaan. Belangrijk voor deze variant is dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor de macro-economische risico's zoals werkloosheidsontwikkeling en de budgettaire gevolgen van beleid (net zoals in de huidige bijstandssystematiek).

Decentrale uitvoering van de huurtoeslag leidt tot hogere uitvoeringskosten. De gemeenten moeten ieder afzonderlijk of in samenwerkingsverbanden de uitvoering regelen, waarmee schaalvoordelen verloren gaan. BZK moet verder een objectief verdeelmodel opzetten en uitvoeren. De hogere uitvoeringskosten kunnen mogelijk beperkt worden door gemeenten alleen budgettair verantwoordelijk te maken en niet voor de feitelijke uitvoering, zodat het verlies aan schaalvoordelen kan worden beperkt. Gemeenten zijn dan verantwoordelijk voor het budget, maar de uitvoering van de regeling blijft bij de Belastingdienst. De uitvoeringslasten voor zover die betrekking hebben op de verstrekking van de toeslag aan de huurder (door de belastingdienst) zouden in dit geval op gelijk niveau kunnen blijven.

Onvermijdelijk lijkt echter dat periodiek aan alle 400 gemeenten afzonderlijk informatie moet worden verstrekt, zodat zij zicht houden op de budgettaire ontwikkeling en dat door gemeenten (mogelijk onderling verschillende) analyses gevraagd zullen worden om de oorzaken van tekorten en overschotten op te sporen. Nu moet dit ook worden gedaan, maar zijn alleen de Belastingdienst en W&R hierbij betrokken.

Daarbij komt dat het budgetjaar niet gelijk loopt met de toeslagjaren. In een budgetjaar worden namelijk zowel voorschotten uitbetaald als definitieve toekenningen over drie oudere toeslagjaren. Met de verschillende administratieve processen bij de gemeenten kan dit voor zowel gemeenten als de Belastingdienst een complexe zaak worden.

Ten slotte zal bij dreigende tekorten die gemeenten zelf moeten aanvullen al snel de vraag rijzen of dit ligt aan het beleid van de betreffende gemeente of aan de uitvoering. Dit geldt à fortiori indien gemeenten specifieke eisen gaan stellen aan het handhavings-, invorderings- en/of productiebeleid van de Belastingdienst/Toeslagen.

Voor- en nadelen van overhevelen huurtoeslag naar gemeenten

Deze variant kan de beheersbaarheid van de huurtoeslag ten goede komen, omdat de verschillende budgettaire risico's daar komen te liggen waar ook invloed kan

worden uitgeoefend op dat risico. Beslissingen over aanbod en toewijzing worden door gemeenten in samenspraak met corporaties genomen, dus dan dienen daar ook alle gevolgen van die beslissingen te worden meegewogen. Eventuele afwenteling via de huurtoeslag van dure woningbouwprogramma's is dan niet langer mogelijk. Budgettaire gevolgen van beleidswijzigingen horen thuis bij het Rijk (die neemt immers die beslissing) en de risico's van veranderende economische omstandigheden kunnen ook het beste op Rijksniveau worden gedragen.

Voor de gemeenten zijn er voor- en nadelen verbonden aan deze variant. Een nadeel is het budgettair risico, terwijl de sturing op die risico's altijd op indirecte wijze via de corporaties zal moeten verlopen. De gemeenten zullen hun belang bij een adequaat toewijzingsbeleid en bij nieuwbouwprogramma's voor de houdbaarheid van de huurtoeslag via prestatieafspraken met corporaties moeten realiseren. Dit stelt hoge eisen aan het samenwerkingsvermogen van gemeente en corporaties. Het is op dit moment niet mogelijk om in te schatten of corporaties en gemeenten in staat zijn om deze afspraken op een productieve manier met elkaar vorm te geven. Een tweede kritische succesfactor voor deze variant is de beschikbaarheid van een adequaat objectief verdeelmodel die gemeenten de juiste prikkels geeft. Een laatste aandachtspunt betreft de complexe informatie-uitwisseling die zal gaan plaats vinden tussen gemeenten en Belastingdienst/Toeslagen om de budgettaire ontwikkeling van de huurtoeslag te monitoren en zo nodig bij te sturen. Zowel bij gemeenten als bij de Belastingdienst/Toeslagen zal dit leiden tot hogere uitvoeringslasten ten opzichte van de huidige situatie.

Het succes van deze variant is afhankelijk van de gedragseffecten bij gemeenten. Omdat we daar vooralsnog geen empirisch onderbouwd inzicht in hebben, zijn we op dit moment niet in staat om de voor- en nadelen goed te wegen. Van grote transitietrajecten van de afgelopen jaren weten we dat overname van dit soort taken niet altijd in een keer goed gaat. Als er beleidsmatig interesse voor deze variant zou bestaan, is zorgvuldige afweging cruciaal. Om een beter inzicht in de haalbaarheid te krijgen, zou nader onderzoek moeten worden gedaan naar afwenteling van kosten via de huurtoeslag en naar de mate waarin gemeenten het beleid van woningcorporaties kunnen beïnvloeden. Verder is nader onderzoek naar de haalbaarheid van een objectief verdeelmodel nodig.

6.4 Overnemen huurtoeslag door corporaties

In deze variant worden de corporaties financieel verantwoordelijk voor de huurtoeslag. Een aantal recente beleidsmaatregelen zoals de toewijzingsregels, de DAEB-scheiding, de passendheidtoets en de huursombenadering benadrukken al sterk de verantwoordelijkheid van de corporaties voor de betaalbaarheid van passende woningen voor de lagere inkomens. Het beleid om markthuren te realiseren lijkt daarmee beleidsmatig minder prioriteit te hebben gekregen. Deze optie zet deze ontwikkeling voort: minder markthuur, meer integrale verantwoordelijkheid voor woningcorporaties.

Vormgeving overnemen huurtoeslag door corporaties

Corporaties worden ten volle verantwoordelijk voor de betaalbaarheid, niet alleen via lagere huren maar ook door de huurtoeslag voor hun rekening te nemen. Deze variant dwingt corporaties om de woningvoorraad en de doelgroep beter te matchen, omdat (gedeeltelijke) afwenteling op de huurtoeslag niet meer mogelijk is. Het kernprobleem van het huidige 'free rider' gedrag waarbij de rekening van de huurtoeslag naar het Rijk gaat, wordt met deze aanpak opgelost.

De hoogte van de kale huur wordt in principe bepaald op basis van de bestaande huurprijsregulering. Bij huishoudens die op basis van de centrale normen recht

hebben op huurtoeslag, ontvangt de corporatie van de huurder de netto huur, omdat de corporatie de huurtoeslag voor eigen rekening dient te nemen. Op deze wijze houdt de corporatie bij de woningtoewijzing en de huurvaststelling rekening met de gevolgen voor de omvang van de huurtoeslag. Anders gezegd: lokale uitvoering tegen centrale normen. Daarmee wordt voorkomen dat corporaties hun eigen inkomenspolitiek gaan voeren en huurders dus afhankelijk worden van de voorkeuren en financiële situatie van hun woningcorporatie.

In de uitwerking van deze variant ligt het voor de hand dat er een uitruil plaats vindt van de verhuurderheffing tegen de eigen bekostiging van de huurtoeslag. Omdat de uitgaven voor de huurtoeslag hoger zijn dan de verhuurderheffing, ontvangen de corporaties van het rijk een vooraf bepaalde bijdrage voor de betaalbaarheid. Het totale bedrag van de bijdragen is gelijk aan het verschil tussen het totale budget voor huurtoeslag minus het totale bedrag van de verhuurderheffing.

De verdeling van de bijdrage vindt idealiter plaats op basis van een objectief verdeelmodel. Het is echter de vraag of het mogelijk is een objectief verdeelmodel te ontwikkelen dat recht doet aan de uiteenlopende situaties waarin corporaties opereren. Zonder objectief verdeelmodel heeft als effect dat corporaties die in het verleden te duur hebben gebouwd of niet passend hebben toegewezen structureel teveel rijksbijdrage blijven ontvangen. Alternatief is een verdeling op basis van het huidige verschil tussen enerzijds de huurtoeslag die de huurders van een corporatie ontvangen en anderzijds de verhuurderheffing die de betreffende corporatie betaalt. Dit aldus genormeerde bedrag kan vervolgens jaarlijks worden geïndexeerd met de inflatie of de huurstijging. Evenals bij overheveling naar gemeenten worden macro-risico's en wijzigingen in het beleid voor de huurtoeslag door het rijk opgevangen. De overheveling van de huurtoeslag dient bij de Europese Commissie te worden gemeld in het kader van mogelijke staatssteun. Omdat de rijksbijdrage aan de corporaties bedoeld is voor de betaalbaarheid van huishoudens die tot de doelgroep behoren, kwalificeert deze steun zich mogelijk als toegestane staatssteun.

Effecten van overnemen huurtoeslag door corporaties

Omdat het toegekende bedrag vooraf vaststaat, heeft de corporatie een prikkel om bij haar investerings- en toewijzingsbeleid rekening te houden met het (impliciete) beslag op het budget voor betaalbaarheid. Bij een beter (toewijzings)beleid houdt de corporatie over ten opzichte van het vooraf bepaalde budget. Bij een minder goede toewijzing komt de corporatie erop tekort. Hierbij hoort ook een acceptatieplicht van de corporatie van woningzoekenden die tot de doelgroep behoren. Deze acceptatieplicht ligt in het verlengde van de huidige passendheidstoets. Ook hier geldt dat de invloed van corporaties op de samenstelling van de woningvoorraad op de korte termijn beperkt is.

Hier ligt wel een risico omdat corporaties een prikkel hebben om huurders met hoge huurtoeslag op subtiële of minder subtiële wijze te weren. Het is de vraag of de intrinsieke motivatie van corporaties sterk genoeg is om deze externe prikkel in te dammen. Dit vraagt om extra externe monitoring bijvoorbeeld door de Autoriteit woningcorporaties. Alternatief is een objectief verdeelmodel dat ook voor dit probleem de mogelijkheid tot correctie biedt. Nog een ander idee is dat de gemeente hier op let en over dit punt zo nodig afspraken maakt met de corporaties.

Het probleem van te goedkoop scheefwonen wordt in deze variant deels voorkomen via het passend toewijzen. Voor zover te goedkoop scheefwonen bij zittende huurders ontstaat, of in het verleden is ontstaan, kan dat, als onderdeel van de huurprijsregulering, via een hogere, inkomensafhankelijke huurstijging worden bestreden.

In de particuliere sector wordt in deze variant de huurprijsregulering, voor zover van toepassing geleidelijk losgelaten en vervalt het recht op huurtoeslag bij nieuwe

verhuringen. Ook de verhuurderheffing vervalt zoals dat ook bij de corporaties het geval is. In de particuliere sector wordt echter geen rijksbijdrage voor de betaalbaarheid ontvangen. Er ontstaat zo een duale huurmarkt: een sociale huurmarkt als maatschappelijke voorziening via corporaties en een vrije, marktconforme huurmarkt via particulieren en beleggers.

Het uitgangspunt van deze variant is dat de uitruil budgettair neutraal plaats vindt, zowel voor het Rijk als voor de corporatiesector. Daarmee brengt deze variant geen verandering in de financiële houdbaarheid van de corporatiesector. Voor afzonderlijke corporaties kunnen er, mede afhankelijk van het gevoerde beleid wel verschillen ontstaan ten opzichte van het basispad.

Wat betreft de uitvoeringskant van deze variant is de gedachte dat de corporaties dit vrij eenvoudig over kunnen nemen van de Belastingdienst door de huurtoeslag direct met de huur te verrekenen.

Voor- en nadelen van overnemen huurtoeslag door corporaties

Ook deze variant kan de beheersbaarheid van de huurtoeslag ten goede komen, omdat ook hier de verschillende budgettaire risico's daar komen te liggen waar invloed kan worden uitgeoefend op dat risico. Voor de corporatiesector is een mogelijk bezwaar dat corporaties de gevolgen van uiteenlopend beslag op de (impliciete) huurtoeslag voor hun rekening moeten nemen. Het financiële bedrijfsresultaat wordt, mede door de acceptatieplicht, onder meer afhankelijk van de lokale en regionale inkomensontwikkeling van de huurders. Dit zou corporaties ertoe kunnen aanzetten om huurders met een hoge huurtoeslag buiten de deur te houden. Zoals hiervoor opgemerkt zijn er drie instrumenten beschikbaar om deze prikkels te corrigeren, die ook ieder hun eigen haken en ogen hebben.

Wat betreft het objectief verdeelmodel is het –zoals hiervoor al is opgemerkt– de vraag of een model ontwikkeld kan worden dat recht doet aan de uiteenlopende situaties waarin corporaties opereren. Meer toezicht door de Aw vraagt om de ontwikkeling van een inhoudelijk normenkader à la de Onderwijsinspectie om het opereren van de corporaties te beoordelen bij de toewijzing van woningen aan de doelgroep en daarover vervolgens transparant te rapporteren. Hoe lang zijn wachtlijsten/zoekduren? Hoe betaalbaar zijn de huren? Door openbaarmaking van de uitkomsten worden corporaties geprikkeld om hun missie voor de doelgroep zo goed mogelijk uit te voeren ('naming and shaming'). Inspectietoezicht kan flexibeler werken dan mechanische modellen maar we weten van de Onderwijsinspectie dat opstelling en toepassing van het normenkader ook een complexe aangelegenheid is. De laatste optie is toezicht door gemeenten waarvoor in dit geval echter geldt dat die ook verkeerde prikkels kunnen hebben, zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien.

Een risico vanuit het perspectief van corporaties is dat corporaties opgezadeld kunnen worden met Haagse inkomensproblematiek: dat corporaties negatieve koopkrachtplaatjes mogen gaan 'oplossen' via aanpassingen in de hoogte van de huurtoeslag zonder daarvoor de rijksbijdrage aan te passen en daarmee betrokken raken in Haagse politieke discussies die hun financiële positie negatief beïnvloeden. Corporaties zouden dit kunnen pareren door volledig transparant te zijn over hun financiële posities. De corporaties hebben daarnaast echter de mogelijkheid door goedkoop te bouwen en op strikte wijze passend toe te wijzen (vergelijk de dubbele passendheidstoets) geld te besparen op het toegekend rijksbudget. Per saldo kan dit leiden tot een betere inzet van de rijksmiddelen voor de betaalbaarheid.

We merken verder nog op dat in vergelijking met de variant waarin de huurtoeslag naar de gemeenten wordt overgeheveld deze variant als nadeel heeft dat corporaties niet zoals gemeenten in staat zijn om het beleid op het terrein van de huurtoeslag te integreren met reïntegratie- en armoedebeleid. Daarnaast is de

democratische legitimatie van corporaties kleiner dan van gemeenten. Daar staat tegenover dat gemeenten niet direct aan de knoppen van nieuwbouw- en woningverbeterprogramma's zitten, terwijl ze wel de financiële risico's van de huurtoeslag dragen. Via het grondbeleid kunnen gemeenten de prestatieafspraken met corporaties wel beïnvloeden.

Evenals voor de variant waarin de huurtoeslag wordt overgeheveld naar de gemeenten geldt ook voor deze variant dat eventueel succes afhankelijk is van de gedragsreacties van corporaties. Op dit moment beschikken we niet over die kennis. Daarom is er op dit moment geen rechttoe rechtaan conclusie te formuleren voor of tegen deze variant. Het is de moeite waard na te gaan of een experiment met een beperkt aantal corporaties hier meer inzicht in kan bieden en dan *evidence-based* tot een oordeel te komen.

Bronvermelding

- ABF-Research, Tussenrapportage Prognose bevolking-, huishoudens en woningbehoefte 2015-2050, 2016.
- ABF-Research, Woningmarkt en woonuitgaven, 2014.
- ABF-Research, Woonuitgaven van Huurders en Eigenaar-bewoners: Uitkomsten WoON2012, 2013.
- ABF-Research, analyse scheefwonen, 2013.
- ABF-Research, Actualisatie rendabel sociaal bouwen, 2015.
- Allers, Maarten en Flip de Kam, Een kwaal van de verzorgingsstaat: De armoedeval, Sociaal bestek 2/2010.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline: Totale woningvoorraad, 2015.
- Centraal Planbureau, CPB-document 165: Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt, 2008.
- Centraal Planbureau, CPB-notitie: Armoedeval heeft wel gedragseffecten, 2008.
- Centraal Planbureau, CPB-notitie: Arbeidsaanbodeffecten van een aantal huurtoeslagvarianten, 2015.
- Centraal Planbureau, CPB-notitie 00/03: Arbeidsmarkteffecten van inkomensafhankelijke regelingen, 2000.
- Centraal Planbureau, CPB-notitie 02/36, Nogmaals: Arbeidseffecten van inkomensafhankelijke regelingen, 2002.
- CPB en PBL: Kansrijk Woningmarktbeleid, 2016.
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, Naar een activerender belastingstelsel Eindrapport, 2013.
- Companen, Achtergronden en gevolgen van het afschaffen van de passendheidstoets, 2014.
- Companen, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2006-2015.
- Companen, de rol van woningcorporaties op de woningmarkt, 2016.
- Economisch Instituut voor de Bouw, Woonakkoord: Verkenning Effecten op bouwproductie en werkgelegenheid, 2013.
- Economisch Instituut voor de Bouw, Investeren in Nederland, scenariostudie, 2015.
- Economisch Instituut voor de Bouw, Huurtoeslag en de woningmarkt, 2016.
- Elsinga M.G., De geschiedenis van de hypotheekgarantie in Nederland, Delft, 2003.
- Eskinasi, M., De Groot, C. en Schilder, F., Huurtoeslag en betaalrisico's – analyses en doorrekeningen voor het IBO Sociale Huur, Den Haag: PBL, 2016.
- GfK, Rapportage Woonlasten- en inkomensontwikkeling 2014, 2014.
- Interdepartementale Werkgroep "Analyse IHS", Analyse van de individuele huursubsidie: Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem van de individuele huursubsidie, 1995.
- Lucassen, C.T.J. en H. Priemus, Individuele huursubsidie: Evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid, 1977.
- Kences e.a., Landelijke monitor studentenhuysvesting, 2015.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Jaarverslag Wet op de Huurtoeslag, 2006-2014.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rijksbegroting 2015 XVIII Wonen en Rijksdienst, 2006-2015.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2014, 2015.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wonen in ongewone tijden: De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2012, 2013.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wonen in beweging. De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2015, 2016.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties , Beleidsdoorlichting art. 1, Woningmarkt, 2015.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Volkshuisvesting, 2016.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, evaluatie verhuurderheffing, 2016.
- Ministerie van Financiën, Rapport brede heroverwegingen: Rapport Toeslagen, 2010.
- Ministerie van Financiën, Rapport brede heroverwegingen: Rapport Wonen, 2010.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleidsdoorlichting artikel 41: Inkomensbeleid, 2011.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De armoedeval, analyse en oplossingen: Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, 2000.
- OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving, Woonuitgaven van de huurder: internationale vergelijking met EU-SILC 2012, 2014.
- Planbureau voor de Leefomgeving, Effecten van de staatsteunregeling voor middeninkomens, 2012.
- Planbureau voor de Leefomgeving, Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt, 2014.
- Rigo Research en advies, Wachten, zoeken, vinden, 2016.
- Rigo Research en advies, Huurprijs als verhuisprikkel Evaluatie van de inkomensafhankelijke huurverhoging, 2016.
- Schaar, van der J., Groei en bloei van het Nederlandse huisvestingsbeleid, 1987.
- Universiteit van Utrecht, analyse oploop huurtoeslag, 2016.
- Werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen, Vereenvoudiging Toeslagen: Eindrapportage van de werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen, 2009.

Internet:

- Rijksoverheid, Cijfers over Wonen en Bouwen, www.rijksoverheid.nl.
- DataWonen.nl
- CBS/Statline

Bijlage 1 Taakopdracht

Sinds het aantreden van het kabinet zijn flinke stappen gezet op het terrein van de sociale huurmarkt. Belangrijke mijlpalen waren het woonakkoord (met de inkomensafhankelijke huurverhoging en de verhuurderheffing) en de aanscherping van het beleid rondom woningcorporaties die zijn weerslag heeft gekregen in de Novelle op de herzieningswet. Hierin zijn de voornemens uit het Regeerakkoord, zoals het scherper toesnijden van het werkgebied van corporaties op de sociale huursector, aansturing door gemeenten en de lessen uit de Parlementaire Enquête Woningcorporaties verwerkt. Financiële risico's worden teruggedrongen door aanscherping van het financiële toezicht. In het woningwaarderingssysteem is de WOZ opgenomen om de aantrekkelijkheid van woningen meer in de huurprijs tot uiting te laten komen.

Een aantal zaken op het gebied van sociale huur is nog onderwerp van nadere beschouwing. Naar aanleiding van zowel de parlementaire enquête als het garantiekader worden de rol en de (achtervang)risico's van het WSW momenteel geëvalueerd. Aan de Eerste Kamer is een evaluatie in 2016 van de verhuurderheffing toegezegd. De discussie over de huursom is nog niet beslecht. Naar aanleiding van de ontwikkelingen in de huurtoeslag is er aanleiding om deze nader te bezien. De huurtoeslag kent de laatste jaren terugkerende overschrijdingen. De aantallen huurtoeslagontvangers stijgen harder dan op grond van bijvoorbeeld de economische ontwikkeling werd verwacht. Door de overschrijdingen rijst de vraag hoe de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag ook op langere termijn kan worden gehandhaafd. Directe aanleiding van het IBO is de zorg over de structurele (budgettaire) houdbaarheid van de huurtoeslag. Doel is een analyse van het instrument huurtoeslag zelf en van de rol van de huurtoeslag in een budgettair houdbaar sociaal huurbeleid. Het IBO moet een beeld schetsen waarmee op termijn een beter werkend systeem kan worden gerealiseerd, waarmee mogelijk welvaartswinst kan worden geboekt en mogelijk besparingen kunnen worden behaald.

Aanpassingen van de huurtoeslag en het sociale huurstelsel kunnen bestaande zekerheden aantasten. Een belangrijk aandachtspunt in het IBO is daarom dat wordt bezien welk transitiepad bij beleidsvarianten kan worden gekozen, zodat de gevolgen voor kwetsbare groepen worden voorkomen dan wel beperkt en grote schokken op de huurwoningmarkt worden voorkomen.

Doel/Hoofdvraag

De analyse in het IBO richt zich op verschillende niveaus. Om te beginnen is een analyse noodzakelijk waarin bekeken wordt welke elementen uit de regeling de budgettaire beheersbaarheid en een beter functioneren van de huurmarkt in de weg staan. Onderdeel daarvan is de prikkelwerking.

In dit deel van de analyse zou ten minste moeten worden gekeken naar de volgende mogelijkheden:

- Afschaffen "kan-bepaling" (indexeren van de eigen bijdrage altijd met de huur, en niet met de laagste van huur of netto bijstand).
- Beperken toeslag voor hoge huren. Een optie zou bijvoorbeeld kunnen zijn verlaging van de maximum huurgrens. Dit sluit aan op de invoering van de passendheidtoets.
- Vereenvoudiging inkomensafhankelijkheid: rechte lijn in plaats van kwadratische kromme, geen plotselinge afbouw bij maximum inkomensgrens.
- Afhankelijkheid van feitelijke huren beperken. Bij dit punt dient bij uitstek aandacht te worden besteed aan mogelijkheden voor implementatie en

samenhangende maatregelen op huurmarkt om inkomenseffecten te voorkomen.

De huurtoeslag is een complexe regeling in opzet en uitvoering. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is hoe aanpassingen in beleid en uitvoering kunnen bijdragen aan betere budgettaire beheersbaarheid. Daarbij kan gezien worden in hoeverre vereenvoudiging mogelijk is. In dit verband kan ook de verantwoordelijkheidsverdeling van beleid, budget en uitvoering nader worden beschouwd.

Op dit punt komen in elk geval de volgende vragen aan de orde:

- In het IBO dient te worden bekeken welke beleidsaspecten de handhaving van de huurtoeslag complex maken en of de regeling qua uitvoeringsaspecten kan worden verbeterd, dan wel regeldruk kan worden verminderd.
- Daarnaast dient het IBO in te gaan op mogelijkheden om de ramingen te verbeteren.
- Verder dient het IBO te bekijken of, en zo ja in welke mate, de uitvoering kan bijdragen aan het beter budgettair beheersbaar maken van de huurtoeslag.

Ten slotte kan worden gesteld dat er in korte tijd veel beleid is gewijzigd op de huurmarkt, waarvan een deel nog moet worden geïmplementeerd. Daarbij kan de vraag gesteld worden in hoeverre het stelsel waarvan de huurtoeslag deel uit maakt er voor zorgt dat de beleidsdoelstellingen op een efficiënte manier worden bereikt. Het gaat daarbij in ieder geval om het betaalbaar houden van huisvesting voor de meest kwetsbare groepen in samenhang met het beter laten functioneren van de huurmarkt.

Bij de analyse van een houdbaar eindbeeld zijn onder meer de volgende elementen relevant:

- Hoe kunnen verstoringen in de huurmarkt worden verminderd?
- Welke aanpassingen in de combinatie van beleidsinstrumenten kunnen bijdragen aan een het op efficiënte wijze voorzien in betaalbare huisvesting van de meest kwetsbare groepen? In hoeverre kunnen aanpassingen zo worden vormgegeven dat deze leiden tot besparingen voor het rijk?

Daarbij moet onder meer gekeken worden naar de wisselwerking tussen het huurbeleid, de verhuurderheffing en de huurtoeslag, waarbij voorstellen ook moeten bijdragen aan het beter functioneren van de huurmarkt, zoals een efficiënte prijsvorming.

Het IBO start niet bij nul. Naast de genoemde, lopende trajecten is er al veel materiaal beschikbaar op deelterreinen. Waar mogelijk zal gebruik worden gemaakt van beschikbaar materiaal. Daarnaast loopt op dit moment een beleidsdoorlichting van artikel 1 (Woningmarkt) van de begroting Wonen en Rijksdienst. Het IBO start idealiter na afronding van deze beleidsdoorlichting, zodat deze niet naast elkaar lopen en de uitkomsten van de beleidsdoorlichting bij het IBO kunnen worden betrokken.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

- Leden van de werkgroep zijn: WenR, Financiën, Belastingdienst, SZW, EZ en AZ.
- Bovengenoemde partijen vaardigen elk één werkgroep lid af.
- Voor externe deskundigheid wordt in elk geval een beroep gedaan op CPB en PBL.
- De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën (1 secretaris, 1 co-secretaris) en WenR (1 secretaris, 1 co-secretaris).

Overig

Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden zodat de werkgroep uiterlijk in december 2015 kan starten, bij voorkeur op het moment dat de beleidsdoorlichting van artikel 1 (Woningmarkt) is afgerond.

De werkgroep dient haar eindrapport uiterlijk op 30 juni 2016 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter	André de Jong
BZK	Roger Planje
Financiën	Dirk Simon Buytendorp en Gerco Weenink
AZ	Michiel Boots, Geert Buijs, Tim Gelissen en Marjolein van
Zuilekom	
EZ	Timon Verheule, Ayolt de Groot en Frans Suijker
Externe deskundige	Johan Conijn
CPB	Stefan Groot
PBL	Martijn Eskinasi en Carola de Groot
SZW	Sander Veldhuizen, Stefan Toonen en Willibrord Kruijsen
Belastingdienst	Rob Gloudi en Erik van Zuidam
Secretariaat	Ron Dooms Jasper Timmermans Kirsten van der Beek Henri Dijkman

Bijlage 3 Werking huurtoeslag cijfers 2016

Werking Huurtoeslag cijfers 2016**Huishoudens op of boven de pensioengerechtigde leeftijd**

Maximale Huurgrens	€ 710,68			
		HT : 40%	HT 40%	HT 40%
Aftoppingsgrens II	€ 628,76			
Aftoppingsgrens I	€ 586,68			
		HT: 65%	HT: 65%	HT: 65%
Kwaliteitskortingsgrens	€ 409,92			
	€ 230,05 (eenpersoonshh.)	100% HT	100% HT	100% HT
Basishuur *	€ 228,24 (meerpersoonshh.)			
	€ 0,00	0% HT	0% HT	0% HT
		1-persoonshh.	2 persoonshh.	3 of meer persoonshh.

* De basishuur bedraagt minstens € 230,05 voor eenpersoonshh. en € 228,24 voor meerpersoonshh. en stijgt naar mate het inkomen toeneemt

Huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd

Maximale Huurgrens	€ 710,68			
		HT: 40%	0% HT ***	0% HT ***
Aftoppingsgrens II	€ 628,76			
Aftoppingsgrens I	€ 586,68			
		HT: 65%	HT: 65%	HT: 65%
Kwaliteitskortingsgrens*	€ 409,92			
		100% HT	100% HT	100% HT
Basishuur **	€ 231,87			
	€ 0,00	0% HT	0% HT	0% HT
		1-persoonshh.	2 persoonshh.	3 of meer persoonshh.

* De kwaliteitskortingsgrens is ook maximale huurgrens voor huishoudens < 23 jaar

** De basishuur van niet-ouderen bedraagt minstens € 231,87 en stijgt naar mate het inkomen toeneemt

*** Voor een gehandicapte in een aangepaste woning is er nog recht op 40% HT.

Bijlage 4 Vereenvoudigingspakket huurtoeslag

Er is een voorstel gedaan voor een voor een vereenvoudigingspakket met opties voor vereenvoudiging van de huurtoeslag. Binnen dit vereenvoudigingspakket wordt voorgesteld de aparte vermogenstoetsen toeslagenbreed te laten vervallen en te vervangen door een ophoging van het inkomen met een percentage van het (box 3) vermogen. Daarnaast wordt voorgesteld de hoogte van de huurtoeslag vanaf een afbouwpunt (drempelinkomen) geleidelijk met een vast percentage van het inkomen af te bouwen. Door deze geleidelijke afbouw wordt het mogelijk de bestaande (hardheidsclausules) uitzonderingsgronden voor inkomen en vermogen af te schaffen of aanzienlijk te beperken. Ten slotte worden er nog drie vereenvoudigingen voorgesteld: het laten vervallen van de uitzonderingsmogelijkheden voor de maximale huurprijs en aftoppingsgrens, geen verhoging van de subsidiabele huurprijs met servicekosten en het laten vervallen van huurtoeslagmogelijkheid voor onzelfstandige woonruimten voor studenten.

1. *Aanpassen inkomensafhankelijkheid huurtoeslag*

- De inkomensafhankelijkheid van de huurtoeslag is op dit moment gebaseerd op een ingewikkelde kwadratische formule. Daarnaast geldt er een harde maximum-inkomensgrens, boven deze grens vervalt de huurtoeslag ineens, waardoor sommige huishoudens bij definitief toekennen de volledige toeslag kwijtraken.
- De uitlegbaarheid en transparantie van de huurtoeslag verbetert als de huurtoeslag net als de andere toeslagen met een gelijk percentage zou afbouwen vanaf het minimuminkomen (tot een toeslag van 0 is bereikt).
- Een geleidelijker afbouw van de huurtoeslag maakt het ook gemakkelijker om de huidige uitzonderingen (hardheidsclausule beleid) op het inkomensbegrip in de huurtoeslag, te beëindigen. Deze uitzonderingen maken de huurtoeslag zijn erg arbeidsintensief voor de Belastingdienst en maken de regeling minder begrijpelijk voor de burger.
- Dit zal naar verwachting ook leiden tot minder (of in ieder geval kleinere) terugvorderingen bij definitieve toekenning. Keerzijde is dat dit leidt extra huishoudens die huurtoeslag ontvangen.

2. *Omvormen vermogenstoets tot een vermogensinkomensbijtelling in combinatie met afschaffen hardheidsclausules rond vermogens*

- De huidige vermogensgrens in de huurtoeslag ligt lager (direct boven de vrijstelling in box 3) dan de vermogenstoetsen bij de andere toeslagen (vrijstelling box 3 + circa 82.500 euro). Bovendien leidt de huidige strenge vermogenstoets tot situaties waarin huishoudens de hele toeslag moeten terugbetalen, omdat ze een vermogen hadden dat net iets boven de vermogensgrens lag.
- Een eerlijkere methode om vermogen te behandelen is binnen de AWIR-regelingen de vermogenstoetsen om te bouwen tot één 'vermogensinkomensbijtelling', waarin een extra percentage van het (box 3) vermogen wordt meegerekend tot het inkomen⁸⁵. Dit heeft als resultaat dat het vermogen veel geleidelijker wordt getoetst, waardoor de draagkrachtmeting eenvoudiger en beter uitlegbaar is.
- In het geval dat vermogen geleidelijker wordt getoetst, kan ook het hardheidsclausulebeleid rond de vermogens worden afgeschaft. Nu is het nog zo dat bepaalde vormen van vermogen (bijv: smartengeld) niet meetellen voor het recht op toeslagen, wat erg arbeidsintensief is voor de Belastingdienst.

⁸⁵ Zie ook uitwerking van het fiche 'vermogensinkomensbijtelling' uit de studiegroep Duurzame Groei.

- Deze maatregelen beperken het aantal arbeidsintensieve hardheidszaken die de Belastingdienst moet behandelen. Zo zit er een besparing in het vervallen van 18 uitzonderingen op het vermogensbegrip.

3. *Overige onderdelen hardheidsclausule schrappen*

- Als 1 en 2 doorgevoerd worden dan is er een geleidelijkere schaal waarbij minder hardheidsclausules nodig zijn.
- Hierdoor is het makkelijker om andere hardheidsclausules ook af te schaffen. Dit zorgt voor een eenvoudiger en transparantere regelgeving.
- Hier kan ook bij worden meegenomen:
 - Het schrappen van de uitzonderingsmogelijkheid op het vereiste van inschrijving in de Basisregistratie Personen (BPR) op het woonadres.
 - Het laten vervallen van uitzondering op medebewonerschap in verzorgingssituaties.

4. *Drie specifieke vereenvoudigingen*

- Schrappen subsidiering servicekosten
 - De huurtoeslag kent een aantal servicekostenposten die subsidiabel zijn. De feitelijke servicekosten zijn moeilijk te controleren en afschaffen hiervan leidt tot vereenvoudiging. Er is dan geen toets meer nodig op de hoogte en aanwezigheid ervan en er is geen discussie meer mogelijk over definitie van servicekostencategorieën.
 - Een optie van normering van de subsidiabele servicekosten zonder generieke terugsluis, maar uitsluitend een compensatie voor degenen die nu gebruik maken van de bijtelling van servicekosten biedt nauwelijks voordelen voor de uitvoering. Dan is immers nog steeds controle op de aanwezigheid van servicekosten nodig.
- Het laten vervallen van huurtoeslagmogelijkheid voor onzelfstandige woonruimten
 - Huurtoeslag voor de oude categorie onzelfstandige woningen (studentenflats) betreft overgangsrecht van voor 1997. Schrappen van huurtoeslag voor studenteneenheden is vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid met nieuwe complexen beter uitlegbaar, omdat nieuwe aanwijzingen allang niet meer mogelijk zijn.
 - Huurtoeslag voor de categorie onzelfstandige woningen voor begeleid wonen en wonen met zorg wordt behouden.
- Uitzonderingsmogelijkheden op de maximale huurprijs en de aftoppingsgrens afschaffen. De uitzondering voor overschrijding van de maximale huurgrens door een huurverhoging blijft wel behouden.
 - Voor gehandicapten met een aangepaste woning en grote gezinnen gelden uitzonderingsmogelijkheden voor de maximale huurprijs en de aftoppingsgrens. Deze uitzonderingen zijn voor de uitvoering een arbeidsintensief proces en lokken oneigenlijk gebruik uit.
 - Vanuit het oogpunt van passend toewijzen is het niet langer subsidiëren van een te hoge huur logisch.

Bijlage 5 Inkomenseffecten opties uit paragraaf 5.3

Variant 1: Afschaffing 100%-traject met terugsluis via verlaging van de eigen bijdrage (kwaliteitskorting gaat in vanaf de eigen bijdrage)

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
-2% tot -1%	28,4%
-1% tot -0,5%	25,1%
-0,5% tot 0,5%	20,7%
0,5% tot 1%	5,5%
1% tot 2%	8,7%
2% tot 5%	11,5%

Variant 2: Genormeerde huren

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
<= 10%	2,6%
-10% tot -5%	17,3%
-5% tot -2%	26,8%
-2% tot -1%	7,9%
-1% tot -0,5%	3,2%
-0,5% tot 0,5%	5,1%
0,5% tot 1%	3,1%
1% tot 2%	4,9%
2% tot 5%	10,4%
5% tot 10%	6,3%
=>10%	12,5%

Variant 4: Vervanging van de bestaande systematiek door een vaste toeslag en inkomensafhankelijk afbouwtarief

Variant 4a: met lagere vaste toeslag voor jongeren onder de 23 jaar zonder kinderen

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
<= 10%	3,3%
-10% tot -5%	5,2%
-5% tot -2%	12,4%
-2% tot -1%	9,8%
-1% tot -0,5%	6,2%
-0,5% tot 0,5%	18,4%
0,5% tot 1%	8,1%
1% tot 2%	12,2%
2% tot 5%	20,8%
5% tot 10%	3,6%

Variant 4b: met afschaffing van de ouderentabel

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
<= 10%	4,1%
-10% tot -5%	5,4%
-5% tot -2%	13,8%
-2% tot -1%	9,4%
-1% tot -0,5%	6,1%
-0,5% tot 0,5%	16,5%
0,5% tot 1%	6,2%
1% tot 2%	11,9%
2% tot 5%	20,3%
5% tot 10%	6,2%

Variant 5: Afschaffing van de zogenaamde kan-bepaling

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
-2% tot -1%	6,6%
-1% tot -0,5%	77,4%
-0,5% tot 0%	15,9%

Bijlage 6 Inkomenscategorieën

<i>Belastbare inkomens</i>	<i>EPHH</i>	<i>MPHH</i>			<i>EPOHH</i>	<i>MPOHH</i>
		<i>Paar met kind</i>	<i>Paar zonder kind</i>	<i>Een-ouder</i>		
<i>Sociale minima (60%-110%) & 65+ onder min.ink.HT</i>	€16386	€21523	€21523	€20524	€16425	€22025
<i>Min.ink.HT - max.ink.HT</i>	€21600	€29325	€29325	€29325	€21600	€29400
<i>Max.ink.HT - toew.grens Midden- en hogere inkomens</i>	€34678	€34678	€34678	€34678	€34678	€34678

NB. Alle grenzen peildatum 2014 (gelijk aan WoOn2015)