

Vergaderjaar 2016–2017

27 926

Huurbeleid

Nr. 275

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2016

Hierbij ontvangt u de kabinetsreactie op het rapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek Sociale Huur »De prijs voor betaalbaarheid. Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur« (hierna: IBO-rapport). Het rapport is tevens bijgevoegd¹. Naast een reactie op het IBO-rapport geeft het kabinet in deze brief ook een reactie op de eerder aan uw Kamer toegezonden Beleidsdoorlichting artikel 1 van de begroting Wonen en Rijksdienst. U heeft deze beleidsdoorlichting in november 2015 ontvangen (Kamerstuk 34 120, nr. 9).

Aanleiding en uitkomsten van het IBO

De directe aanleiding voor dit IBO vormden de overschrijdingen en de oploep in de uitgaven voor de huurtoeslag in de afgelopen jaren. De taakopdracht van het IBO vroeg daarom allereerst om een analyse van de oorzaken van deze overschrijdingen en om opties voor een betere budgettaire beheersing. In de tweede plaats werd gevraagd om te kijken naar de uitvoering van de huurtoeslag. Tot slot is gevraagd om de werking van het beleid voor de sociale huurmarkt als geheel te bezien. De IBO-werkgroep heeft bij haar werk gebruik kunnen maken van de bevindingen in de beleidsdoorlichting. In aanvulling hierop heeft de werkgroep ook de nodige aanvullende analyses laten uitvoeren.

Het IBO-rapport constateert in de eerste plaats dat de groei van de huurtoeslaguitgaven niet veroorzaakt is door grote «ontwerpfouten» in de regeling maar voor het grootste deel het gevolg is van de economische recessie, effecten van overheidsbeleid en demografische veranderingen. Over de ramingsystematiek concludeert het rapport dat – gegeven de afhankelijkheid van exogene ramingen en de onzekerheden waarmee deze nu eenmaal zijn omgeven – deze systematiek in het algemeen goed functioneert.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het rapport constateert in een bredere beoordeling van het beleid voor de sociale huurmarkt dat dit beleid tamelijk effectief is. Er zijn in beginsel genoeg woningen voor de doelgroep, en dankzij het door verhuurders gevoerde huurbeleid en huurtoeslag zijn deze woningen ook betaalbaar voor de doelgroep. De doelgroep van de huurtoeslag kent een laag aandeel met een betaalarisico (7%), aldus het rapport. Voor de groep huishoudens onder het minimum inkomensijpunt van de huurtoeslag lopen de betaalarisico's weliswaar snel op (46%) maar uit de analyse in het IBO-rapport blijkt dat dit in belangrijke mate te maken heeft met niet-gebruik van de regeling, onvoldoende passend wonen en zeer lage inkomens in deze groep. De redenen voor die lage inkomens zijn velerlei en vaak tijdelijk, maar staan los van het huurbeleid en de huurtoeslag. Het IBO-rapport stelt vast dat de feitelijke zoekduren voor een sociale huurwoning in schaarstegebieden wel vaak lang zijn. Dit wordt geweten aan het feit dat een deel van de sociale huurwoningen wordt bezet door huishoudens die niet tot de doelgroep behoren. Het IBO-rapport concludeert dat door het huidige kabinet goede stappen in de hervorming van het beleid zijn gezet. Het rapport tekent hier wel bij aan dat het nog ontbreekt aan een systematische evaluatie, mede omdat veel maatregelen van recente datum zijn.

Het rapport benoemt wel een aantal belangrijke ondoelmatigheden in zowel het sociale huurbeleid als in de regeling van de huurtoeslag. In de eerste plaats komt circa € 1,2 tot 1,5 miljard aan impliciete subsidies bij huishoudens terecht die niet tot de doelgroep behoren (het zogenaamde goedkope scheefwonen). Het betreft hier het totale bedrag aan verschil tussen de huur die deze groep feitelijk betaalt en een marktconform huurniveau. Een tweede ondoelmatigheid is dat veel ruime woningen bezet worden door kleine huishoudens. Dit beperkt de doorstroming van gezinnen in de sociale huursector. Ook door deze ondoelmatigheid komen subsidies bij verkeerde huishoudens terecht. In de derde plaats stelt het rapport vast dat de locatie van een gereguleerde huurwoning slechts beperkt (maar wel meer dan in het verleden) doorwerkt in de huur.

Met betrekking tot de huurtoeslag constateert het IBO dat voor huurders de prikkel ontbreekt om kritisch naar de hoogte van de huur te kijken. Door de systematiek van de huurtoeslag zijn huurders namelijk netto weinig of geen extra huur kwijt aan een duurdere woning. Hierdoor treedt overconsumptie op. Omdat de huurtoeslag daarbij beperkt is tot een relatief kort inkomenstraject zorgt dit ervoor dat de regeling een forse marginale druk kent. Hier gaat een duidelijke verstoring richting de arbeidsmarkt van uit. De laatste ondoelmatigheid die het rapport in relatie tot de huurtoeslag constateert, is dat inkomens- en huurbeleid door elkaar lopen in de regeling waardoor een complexe regeling is ontstaan met onderdelen die vanuit het huurbeleid alleen niet kunnen worden verklaard.

Het rapport heeft ten slotte de lange-termijn houdbaarheid van de sociale huursector (gedefinieerd in termen van de financierbaarheid van de kwantitatieve en kwalitatieve ambities) en de huurtoeslag verkend. Hier is de conclusie dat – ondanks geconstateerde ondoelmatigheden – de huurtoeslaguitgaven op lange termijn (2040) houdbaar lijken te zijn, ondanks dat de ramingen op korte termijn nog een verdere oploop laten zien. Ook de corporatiesector lijkt op lange termijn in staat om gestelde uitdagingen van het investerings-, verkoop-, sloop- en verduurzamingsprogramma financieel aan te kunnen.

Op grond van deze analyse doet het IBO-rapport in de eerste plaats vijf aanbevelingen gericht op verbetering van de beleidsvorming en -uitvoering. Vervolgens formuleert het rapport verschillende varianten om

de geconstateerde ondoelmatigheden aan te pakken en de budgettaire beheersbaarheid van de huurtoeslag te verbeteren. In een zogenaamd pragmatisch pakket worden deze varianten in samenhang gepresenteerd. In dit pakket wordt goedkoop scheefwonen bestreden door bij nieuwe huurcontracten vast te leggen dat huurders alleen recht hebben op een lagere huur zolang ze tot de doelgroep behoren. Duur scheefwonen wordt ingeperkt met verscherping van de passendheidstoets. In het pakket worden ook prikkels in de huurtoeslag ingebouwd om overconsumptie af te remmen. De 100% vergoeding van de huur tot aan de kwaliteitskorting vervalt en hiervoor in de plaats komt een afbouwtraject of een genormeerde huur. Onderdeel van dit pakket uit het rapport vormen ook maatregelen om de uitvoeringskosten van de huurtoeslag te laten dalen.

Ten slotte verkent het rapport meerdere denkrichtingen voor een fundamenteel andere inrichting van dit stelsel, van overstappen naar een volledig marktconform sociaal huurstelsel met bescherming voor de laagste inkomens, tot decentralisatie van de huurtoeslag naar gemeenten en/of corporaties.

Beleidsreactie

Het kabinet heeft met veel waardering en instemming kennis genomen van het IBO-rapport. Het rapport bevat heldere analyses, zoveel mogelijk kwantitatief onderbouwd, van de ontwikkeling in het budgettaire beslag van de huurtoeslag (ook naar de toekomst), de oorzaken achter de oploop in de huurtoeslag in de afgelopen jaren en de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid voor de sociale huur in bredere zin. Het kabinet deelt de conclusies uit het IBO-rapport over de oploop van de huurtoeslag, de gehanteerde ramingsystematiek en verwachtingen ten aanzien van de houdbaarheid op lange termijn.

De vijf aanbevelingen uit het IBO-rapport zijn vooral gericht op een verdere verbetering van het beleidsproces. Hieronder wordt meer concreet op de afzonderlijke aanbevelingen ingegaan en wordt aangegeven hoe het kabinet hier invulling aan wil geven.

De eerste aanbeveling in het IBO-rapport is om de beleidsdoelen voortaan scherper te formuleren en zodra het beleid is geformuleerd te starten met het verzamelen van relevante data ten behoeve van een goede evaluatie van beleid. Het IBO-rapport verwacht dat dit er ook toe kan bijdragen dat er beter inzicht ontstaat in de gedragsreacties van huurders en verhuurders. Een vergelijkbaar aandachtspunt kwam naar voren in de externe beoordeling van de beleidsdoorlichting door prof. Caminada.

Hoewel op het terrein van het wonen sprake is van een zeer uitgebreide kennisinfrastructuur (waaronder het driejaarlijkse WoON-onderzoek, jaarlijkse rapportages over de Staat van de Woningmarkt en de Staat van de Volkshuisvesting, periodieke rapportages van de Autoriteit Woningcorporaties) erkent het kabinet de specifieke zorg op dit punt in het IBO en de beleidsdoorlichting. Het kabinet zal deze aanbeveling daarom ter hand nemen en mogelijkheden voor verbetering in formulering van beleidsdoelen en gegevensverzameling, gericht op inzicht in beleidseffecten, in kaart brengen. Hierbij zal de aanbeveling om te komen op een verdere verfijning van de lange-termijn scenario's naar verschillende deelsegmenten van de huurmarkt worden betrokken.

Het rapport beveelt daarnaast vereenvoudiging van de uitvoering van de huurtoeslag aan, door bijvoorbeeld het schrappen van de hardheidsclausule voor vermogens en uitzonderingsgronden voor sommige inkomensbestanddelen. Op dit punt constateert het rapport dat de

doelmatigheidswinst hiervan relatief beperkt zal zijn maar dit wel bijdraagt aan een voor de huurders meer inzichtelijke regeling en dat deze hierdoor ook minder foutgevoelig in de uitvoering wordt. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Mede gezien deze beperkte doelmatigheidswinst ligt het niet voor de hand om deze vereenvoudigingen separaat door te voeren maar mee te wegen in de bredere overweging om tot een meer doelmatige huurtoeslag te komen.

Met betrekking tot de governancestructuur sluit het IBO Sociale Huur aan bij de aanbevelingen in het IBO Belastingdienst. Uw Kamer heeft dit rapport met het betreffende kabinetsstandpunt in september ontvangen (Kamerstuk 31 066, nr. 296). Zoals in dit kabinetsstandpunt is aangegeven, acht het kabinet een heldere sturingsrelatie gewenst waartoe de onderscheiden rollen (opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar) nader zullen worden uitgewerkt.

Voor de ramingsystematiek van de huurtoeslag wordt vastgesteld dat voor een klein deel (de raming van specifieke groepen) de voorspelfouten verder beperkt kunnen worden. Het IBO beveelt aan dit ter hand te nemen. Het kabinet neemt deze aanbeveling ter harte en zal op dit punt de ramingsystematiek verbeteren.

Meer fundamenteel van aard zijn de in het IBO geconstateerde ondoelmatigheden in het stelsel van sociale huur en huurtoeslag. Het kabinet herkent zich in de analyse van de IBO-werkgroep van die ondoelmatigheden. Hoewel het kabinet in de woorden van het IBO «tamelijk effectief» is gebleken in de aanpak hiervan, geeft het IBO-rapport alle aanleiding om op de verdere beperking van deze ondoelmatigheden in te blijven zetten waarbij ook de samenhang met andere beleidsterreinen wordt gezien. Het kan in de ogen van het kabinet niet de bedoeling zijn dat doelgroephuishoudens onnodig dure woningen huren en dat voorzieningen als sociale huurwoningen worden gebruikt door groepen die daarop niet, of niet langer zijn aangewezen. Het IBO-rapport agendeert daarbij uitdrukkelijk de keuze tussen een aanpak die voortbouwt op de ingezette beleidslijn (door middel van het pragmatische pakket) of een fundamenteel andere inrichting van het stelsel. Om de denkrichtingen uit het IBO-rapport om te kunnen vormen tot beleidsopties zal, zoals in het IBO-rapport wordt geadviseerd, het kabinet op basis van concreet geformuleerde onderzoeksdoelstellingen onderzoek en/of experimenten starten om meer inzicht te krijgen in de gedragsreacties van dergelijke ingrepen in de sociale huursector (huurders, verhuurders, gemeenten).

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok