



Rijksoverheid

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 Kerngegevens 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 minimuminkomensijkpunt (dat een paar procent boven de bijstandsnorm ligt) zeer lage betaalrisico's op van circa 7%². Voor de groep huishoudens onder het minimum inkomensijkpunt 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 minimuminkomensijkpunt. 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 beleids optie 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 beleids opties 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

Variante 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 begrotingsaldo.

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 subtiele of minder subtiele 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 geregeuleerde 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 intervenueert 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 huurprijnsregulering 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 wèl 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 (prijspeil 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 (prijspeil 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 kruissubsidieering 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 huidig 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 – toewezenen 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?

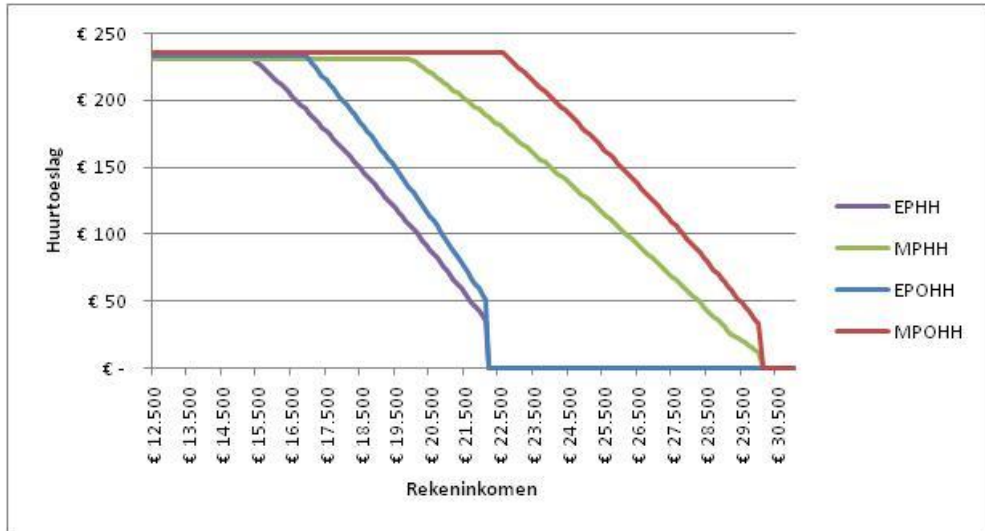
De huurtoeslag is een tegemoetkoming van de Nederlandse overheid in de huurkosten voor huurders met lage inkomens die in verhouding tot hun inkomen veel huur betalen, waardoor de netto huur van de betreffende huishoudens wordt verlaagd. Om huurtoeslag te kunnen krijgen, moet aan een aantal voorwaarden 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.

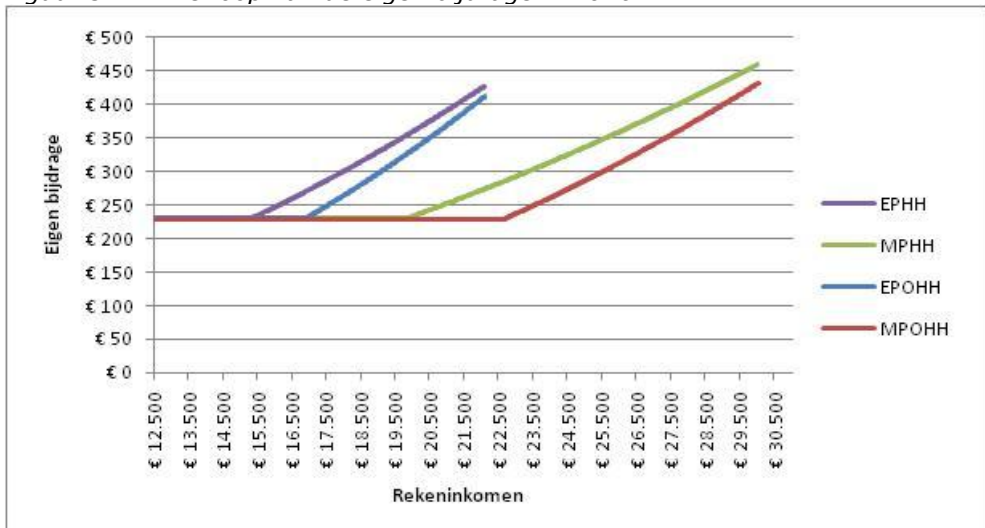
³¹ Onder de rekenhuur wordt de kale huur plus een viertal subsidiabele servicekosten verstaan.

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.

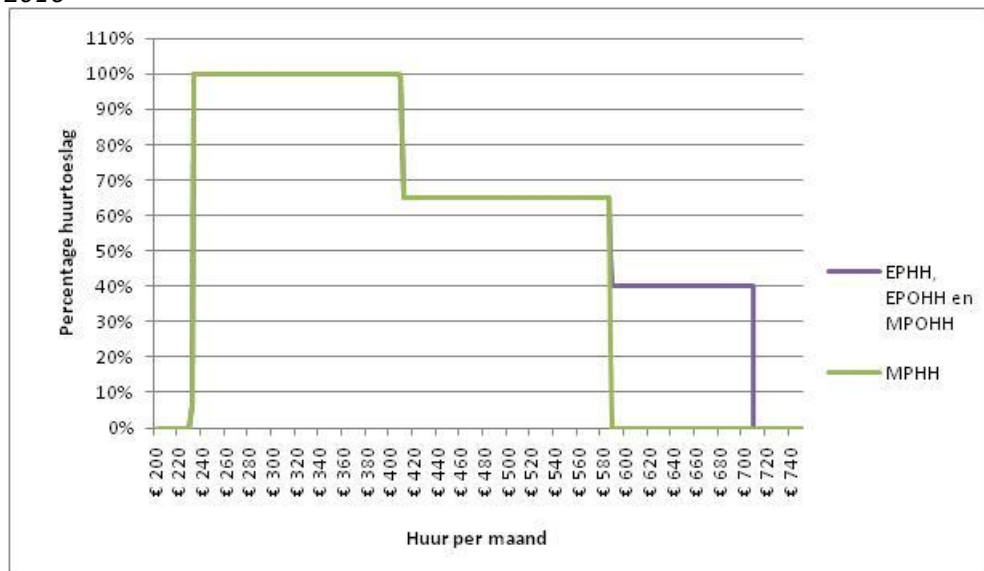
Figuur 3.2.2: Verloop van de eigen bijdrage in 2016



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

| Jaar | 2006 | 2010 | 2012 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Budget HT (x mln.) | €1.890 | €2.087 | €2.138 | €2.510 | €2.993 |
| Aantal ontvangers (x dzd) | 1.095 | 1.156 | 1.255 | 1.379 | |
| Gem. bijdrage huurtoeslag p.j. | €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

| Naar type huishouden | EPHH | MPHH | EPOHH | MPOHH | | | |
|----------------------|------|------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------|--------|
| | 37% | 31% | 22% | 10% | | | |
| | | | Ww, bijstand, overige | Arbeids- onge- schikt | Pensioe n-ont- vanger | Student | Overig |
| Naar inkomensbron | 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.

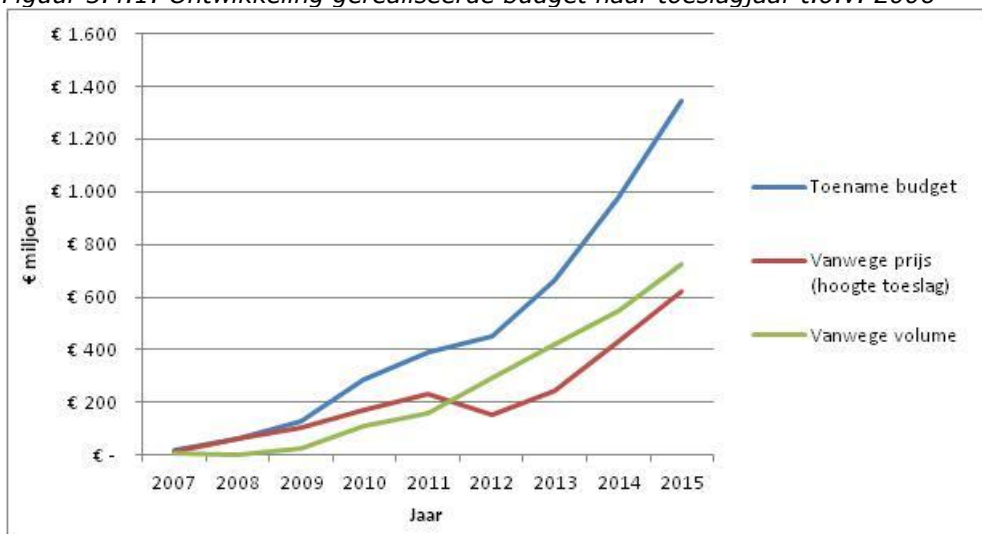
³⁷ Gegevens op basis van administratieve bestanden huurtoeslag van ministerie van BZK en notitie Universiteit Utrecht.

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 oploop 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 oploop 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.

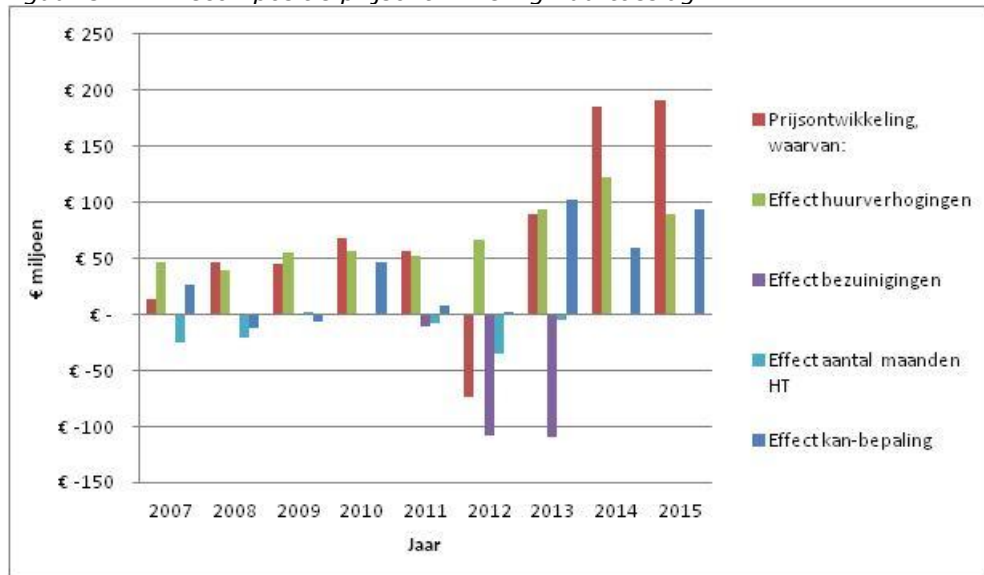
⁴⁰ Gegevens op basis van administratieve bestanden huurtoeslag van ministerie van BZK.

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. Investeerders 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 |
|---|--|--------------------------------|----------------------------|
| Werknemer | 15% | 15% | -2% |
| Zelfstandige | 13% | 79% | 16% |
| Ww, bijstand en overige sociale voorzieningen | 43% | 27% | 35% |
| Arbeidsongeschikte | 6% | 14% | -1% |
| Pensioenontvanger | 2% | 4% | 12% |
| Student | 12% | 48% | 16% |
| Overig | 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)

| | |
|--------------------------------------|-------|
| Totaal | 1.344 |
| Waarvan recessie * | 415 |
| Waarvan prijsontwikkeling | 349 |
| Waarvan beleid, incl kan-bepaling ** | 397 |
| Waarvan niet-gebruik *** | 100 |
| Studenten**** | 44 |
| Saldo overig | 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 nabetaalingen 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 roloppvattingen 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 maximuminkomensijkpunt 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 inkomensijkpunten 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 minimuminkomensijkpunten 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 minimuminkomensijpunt 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.

ouderenuishoudens 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 vluchtelingen crisis. 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 uitziet:

- 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.

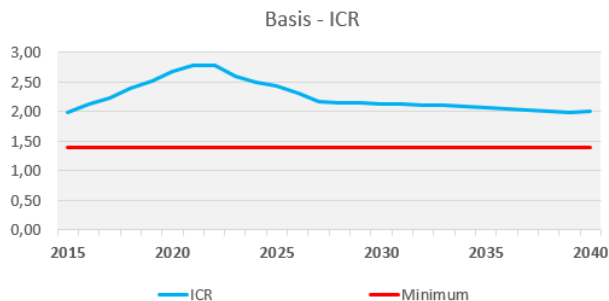
Toetsing basispad aan financiële normen WSW en Aw

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.

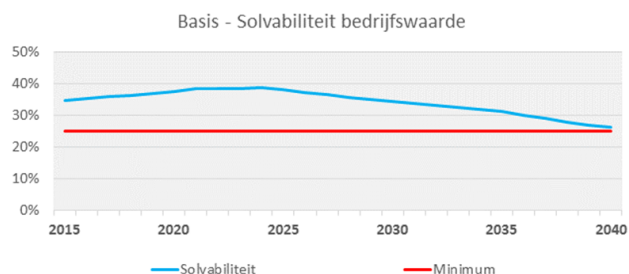
⁵² De ICR geeft aan in welke mate de rentelasten betaald kunnen worden uit de netto operationele kasstromen.

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.

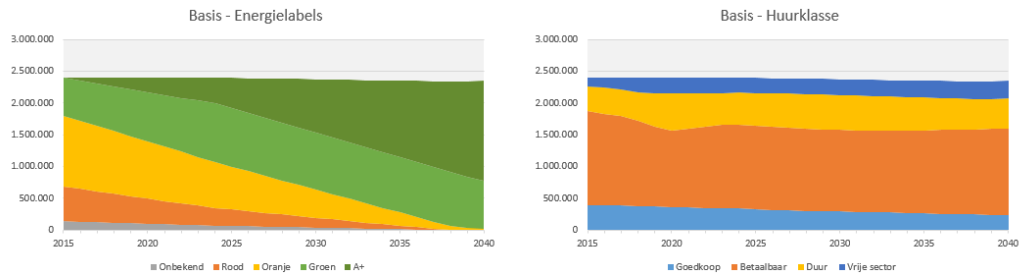
Beide ratio's laten zien dat het veronderstelde (des)investeringsprogramma past binnen de financiële mogelijkheden van de corporatiesector. De solvabiliteit op basis van bedrijfswaarde laat zien dat na 2040 beleidsaanpassingen nodig zijn om te voorkomen dat de sectorale norm van 25% wordt overschreden.

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 markthuurling is er ruimte. Ultimo 2014 bedraagt het huurniveau gemiddeld 74,9% van de markthuurling waarbij voor de markthuurling 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 scheidwonen; 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 representeerde varianten. Zie Huurtoeslag en de woningmarkt, EIB, 2016

Tabel 5.3.1: Opties binnen bestaande stelsel

| | Kernelementen variant |
|--|--|
| 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 overgangperiode 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 passenheidstoets 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 bevroering 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 (uitponden). 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 inkomensituatie 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)

Motivatie 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, IJKX 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 overgangmaatregelen. 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

Motivatie 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

Motivatie 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 vervalst.

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 4*⁷¹

| <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% | 1% |
| <i>Huurders met een inkomen tot maximum inkomensgrens HT</i> | <i>50%</i> | <i>69%</i> | <i>0%</i> |
| 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 bijstandontwikkeling, 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 weggeven 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>Kernelementen 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 beleidsalternatieven 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 markthuurlaag, 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 markthuurlaag.

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 gemoed⁸². 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 oploop 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-statisch 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 betaalarisico'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 betaalarisico's bepalen. Naarmate die sterker gericht zijn op huishoudens in sociale huurwoningen hoeven betaalarisico'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 betaalarisico'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 betaalarisico'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 betaalarisico'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 armoedebeleid: 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 budgettaire 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 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 woningwaarderingstelsel 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 bezien 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% |
| Kwaliteitskortingsgrens | € 409,92 | HT: 65% | HT: 65% | HT: 65% |
| Basishuur * | € 230,05 (eenpersoonshh.) € 228,24 (meerpersoonshh.) | 100% HT | 100% HT | 100% HT |
| | € 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% |
| Kwaliteitskortingsgrens* | € 409,92 | HT: 65% | HT: 65% | HT: 65% |
| Basishuur ** | € 231,87 | 100% HT | 100% HT | 100% HT |
| | € 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 draagkrachtmeter 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 servicekosten categorieën.
 - 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)