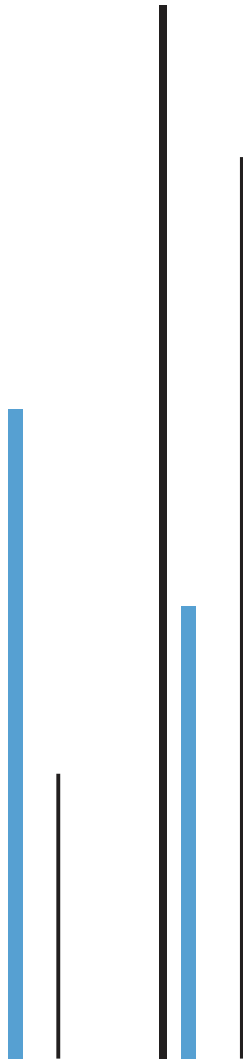


Passend wonen



Passend wonen

Uitgevoerd in opdracht van Aedes en Woonbond

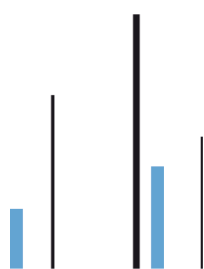
Co Poulus, Berry Blijie

Oktober 2015 | r2015-0055CP | 15220-WON

ABF Research | Verwersdijk 8 | 2611 NH | Delft | 015 - 27 99 300

Copyright ABF Research 2015

De informatie in dit rapport is met de grootste zorg samengesteld. ABF Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten, onnauwkeurigheden of onvolledigheden. Het gebruik van (onderdelen van) dit rapport is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Literatuuroverzicht	7
1.1 Kader.....	7
1.2 Terugblik.....	9
1.3 Reflectie	12
2 Kwantificering	17
2.1 Update WoON2012	17
2.2 Definitie binnen het WoON	17
2.3 Scheefheid: huur, woonlasten en huurtoeslag.....	20
2.4 Corporatiesector en particuliere huursector.....	21
2.5 Regionale verschillen	22
2.6 Profiel van de scheefwoners	23
2.7 Scheefheid en ontwikkelingen in de tijd.....	24
2.8 Scheefheid op basis van de Nota VHV'90.....	25
3 Instrumenten	27
3.1 Huurvaststelling.....	27
3.2 Huurliberalisatie.....	28
3.3 Huuraanpassing	28
3.4 Huurtoeslag	29
3.5 Inkomensafhankelijke huren.....	30
3.6 Woonruimteverdeling.....	32
3.7 Passendheidstoets	32
3.8 Huurcontracten	33
3.9 Huurbescherming	35
3.10 Samenvattend	35
4 Advies	37
4.1 Korte termijn (2 jaar).....	38
4.2 Middellange termijn (2-6 jaar).....	40
4.3 Lange termijn perspectief	42
4.4 Conclusie.....	42
Bijlage 1: Regionale indeling en cijfers per Corop	45



Inleiding

Aanleiding voor dit onderzoek

Begin juni hebben Aedes en Woonbond een Sociaal Huurakkoord gesloten. Met dit akkoord willen deze vertegenwoordigers van sociale verhuurders respectievelijk huurders de jaarlijkse huurstijging de komende jaren beperken en de huurprijs sterker koppelen aan de kwaliteit van de woning. Aedes en Woonbond hebben beide zorgen over de betaalbaarheid van het huren. Daarom zijn de partijen tot een gezamenlijk voorstel gekomen voor een huurbeleid met een nieuw evenwicht tussen betaalbaarheid voor huurders, voldoende huizen voor woningzoekenden en huurinkomsten en investeringen van woningcorporaties.

In het Sociaal Huurakkoord signaleren Aedes en Woonbond een dreigende afname van de voorraad sociale huurwoningen als gevolg van onder andere toenemende huurharmonisatie en liberalisatie. Mede hierom doen Aedes en Woonbond in het akkoord aanbevelingen om de voorraad sociale huurwoningen landelijk op peil te houden. Regionaal kan er wel afgeweken worden als de lokale woningmarkt hierom vraagt. Dit kan het geval zijn indien de bestaande voorraad sociale huurwoningen op dit moment suboptimaal gebruikt wordt. In dat licht hebben beide organisaties dan ook afgesproken om gezamenlijk onderzoek te laten doen naar 'scheefwonen'. In dit onderzoek dient vooral gekeken te worden naar huurders die of in een 'te dure' of in een 'te goedkope' woning wonen.

Achtergrond

De term 'scheefwonen' stamt uit 1989, toen in de nota 'Volkshuisvesting in de jaren '90' gepleit werd voor verzelfstandiging van woningcorporaties, bevordering van het eigen woningbezit, verkleining van de sociale woningsector en meer doorstroming. Uit de verschillende onderzoeken die vanaf die tijd uitgevoerd zijn, blijkt dat er niet één vaststaande definitie voor scheefwonen beschikbaar is. Afhankelijk van de gekozen definitie laten de cijfers dan ook een royale bandbreedte zien van 'het probleem'. Nog ingewikkelder wordt het wanneer ook de achterliggende factoren in ogenschouw genomen worden. Is scheefwonen wellicht het gevolg van een tekortschietend aanbod, hoe moeten in dat licht regionale verschillen gezien worden en welke relatie is er eventueel met segregatie? Gegeven deze veelheid van invalshoeken is het begrijpelijk dat er 25 jaar lang in Nederland over scheefwonen gesproken en gediscussieerd is, zonder dat er eenduidige beleidsconsequenties aan verbonden zijn.

Met het aantreden van het kabinet-Rutte II is er echter het een en ander veranderd op de woningmarkt. In het regeerakkoord zijn maatregelen voor huur- en koopsector aangekondigd die in een aangepaste vorm zijn opgenomen in het Woonakkoord. Deze maatregelen zijn inmiddels goeddeels doorgevoerd. Daarnaast heeft de woningmarkt in brede zin net een financieel-economische crisis achter de rug, is er per 1 juli 2015 een nieuwe woningwet en ligt er het eerder genoemde Sociaal Huurakkoord.

Probleemstelling

Dit rapport is geschreven met als doel een bijdrage te leveren aan passend wonen. Bij passend wonen wordt vooral gekeken naar de relatie tussen huur en huishoudeninkomen. Deze relatie tussen huur en inkomen wordt (beleidsmatig) soms negatief beoordeeld.

- Enerzijds kan er sprake zijn van huishoudens met een (te) hoog inkomen die wonen in een (te) goedkope huurwoning. Vanuit de **beschikbaarheid** van de goedkope huurwoningen voor de doelgroep wordt een grote omvang van deze **goedkope scheefheid** als ongewenst beschouwd.
- Anderzijds kan er sprake zijn van huishoudens met een (te) laag inkomen die wonen in een (te) dure huurwoning. Vanuit de **betaalbaarheid** (en zonder een al te groot beroep te willen doen op de huurtoeslag) wordt een grote omvang van deze **dure scheefheid** als ongewenst beschouwd.

De hierbij aangehouden normen zijn afgeleid uit de EC-regelgeving en de passendheidstoets.

Definities

In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen huurwoningen van corporaties en huurwoningen verhuurd door particuliere beleggers. Een andere ingang betreft de huurprijs waarbij er met name een verschil is tussen gereguleerde huurwoningen (van corporaties en particuliere verhuurders) en geliberaliseerde huurwoningen (eveneens van corporaties en particulieren). Alleen voor gereguleerde huurwoningen geldt het woningwaarderingssysteem en alleen voor gereguleerde huurwoningen gelden de jaarlijkse (maximale) huurverhogingspercentages. In het geliberaliseerde segment komen de huurprijs en de mogelijke jaarlijkse verhoging daarvan, voort uit afspraken tussen huurder en verhuurder; neergelegd in een huurcontract. In dit rapport wordt daarnaast gesproken over sociale huurwoningen. Daarmee wordt met name het gereguleerde deel van het corporatiebezit bedoeld.

Doelstelling

Doelstelling van het onderzoek is het in kaart brengen van dure en goedkope scheefheid en het aangeven van (beleids-)instrumenten waarmee deze vormen van scheefheid kunnen worden teruggedrongen.

Goedkope scheefheid: gereguleerde corporatiewoning bewoond door niet-EC-doelgroep

Volgens de huidige regelgeving is het corporaties in maximaal 10% van de gevallen toegestaan om een gereguleerde huurwoning toe te wijzen aan een huishouden niet behorend tot de EC-doelgroep. Een gereguleerde huurwoning is een huurwoning met een huur tot de liberalisatiegrens (€ 710,68 per 1 januari 2015). De EC-doelgroep omvat huishoudens van wie het belastbaar jaarinkomen (verzamelinkomen van het huishouden) niet hoger is dan € 34.911 (prijsspeil 2015). Deze afspraken tussen de Europese Commissie en het Nederlands Kabinet gaan over toewijzing. Toch wordt in het publieke debat niet zelden de stelling verdedigd dat huishoudens niet behorend tot de EC-doelgroep per definitie niet-passend wonen als zij een gereguleerde corporatie huurwoning bewonen. Vroeger gold het argument dat daardoor objectsubsidies niet terecht zouden komen bij degenen die deze subsidies 'nodig' hadden. Sinds de Bruteringswet (1995) is er geen sprake meer van objectsubsidies in de Nederlandse corporatiesector. Het argument is nu dat huishoudens niet behorend tot de doelgroep ten onrechte zouden profiteren van indirecte subsidies. Bovendien zou bewoning van een gereguleerde corporatie woning door een huishouden niet behorend tot de doelgroep, de druk op het sociale huursegment kunnen laten toenemen. Dit kan resulteren in een verlenging van de wachttijd voor huishoudens die wél tot de doelgroep behoren.

Dure scheefheid: 'onnodig' hoge woonlasten en huurtoeslaguitgaven

Anderzijds wordt er gesproken over niet-passendheid van de woonsituatie als de woonsituatie leidt tot hoge woonlasten respectievelijk bijdraagt aan 'onnodig' royale toekenning van huurtoeslag. Het streven naar een beheersing van de woonlasten en de publieke uitgaven aan huurtoeslag ligt aan de basis van de

recent ingevoerde 'passendheidstoets'. Deze toets impliceert dat een huishouden dat in aanmerking komt voor een huurtoeslag, niet-passend woont als (aan meer dan 5% van de huishoudens) een woning met een huur boven de aftoppingsgrens zou worden toegewezen.

Scheefheid als beleidsprobleem vanuit eerlijkheid en rechtvaardigheid

'Eerlijkheid' en 'rechtvaardigheid' zijn belangrijke begrippen wanneer het gaat om passend wonen. Wanneer huishoudens met een (te) hoog inkomen gehuisvest zijn in woningen met een lage huurprijs die door de gemeenschap gesubsidieerd worden is dat oneerlijk ten opzichte van andere huishoudens die niet gesubsidieerd wonen en oneerlijk ten opzichte van huishoudens die door gebrek aan betaalbare woningen noodgedwongen met hoge woonlasten geconfronteerd worden. In die zin zijn goedkope en dure scheefheid dan ook met elkaar verbonden, zeker in woningmarktgebieden waar grote druk op de woningmarkt staat. In regio's waar beperkte vraag is naar (goedkope) huurwoningen vormt goedkope scheefheid natuurlijk minder een probleem.

Scheefheid in perspectief

Scheefheid is een verschijnsel van alle tijden. Ook uit het hier voorliggend rapport zal verderop blijken dat zowel goedkope als dure scheefheid al jaren bestaan. Wel verandert de omvang van "het probleem" door de tijd heen. Dat komt voor een deel doordat scheefheid natuurlijk kan ontstaan bij woningtoewijzing, maar daarnaast en frequent het gevolg is van veranderende inkomens en/of veranderende huren: scheefgroei derhalve. De meeste onderzoeken en gegevens bieden overigens weinig zicht op de mate waarin scheefheid al optreedt bij de toewijzing van huurwoningen. Niet altijd is het inkomen op dat moment namelijk bekend. Bovendien geldt dat strategisch gedrag van bewoners het zicht op het inkomensniveau kan vertroebelen. De ontwikkeling die zich voordoet in de jaren na de toewijzing is minstens zo belangrijk. Hierbij geldt dat inkomens zowel omhoog als omlaag kunnen gaan en huren in een zeer verschillend tempo kunnen stijgen (en soms dalen), met scheefgroei van woonsituatie en inkomensontwikkeling als mogelijk gevolg – dit op micro- en macroniveau.

Scheefgroei op micro niveau

De inkomensgroei van jonge startende huishoudens verloopt wel eens sneller dan dat er verhuisd wordt respectievelijk verhuisd kan worden. Het voorbeeld van de jonge alleenstaande student die op zijn 23^{ste} een passende huurwoning betreft en vijf jaar later afgestudeerd is, samenwoont en niet meer passend woont, is zeer herkenbaar. Andersom zijn er ook de voorbeelden van mensen die gescheiden raken, een baan verliezen, gepensioneerd raken of door andere oorzaken een inkomensdaling meemaken. Ook voor deze groep geldt dat de woonsituatie niet altijd even snel en vlekkeloos aangepast kan worden aan de nieuwe situatie. Meer algemeen geldt – zeker in de huidige tijd – dat huishoudeninkomens van jaar op jaar behoorlijk kunnen wisselen. Zo wordt verderop in hoofdstuk 2 melding gemaakt van het feit dat meer dan 100.000 huishoudens met recht op huurtoeslag in 2009, een jaar later geen recht meer hadden op toeslag door een inkomensstijging. En een zelfde aantal huishoudens had eerst niet en een jaar later juist wel recht op huurtoeslag. Deze cijfers worden ondersteund door de jaarlijkse in- en uitstroom bij de toekenning van huurtoeslagen.

Scheefgroei op macro niveau

Op macro niveau geldt verder dat in tijden van economische groei en stijgende inkomens de goedkope scheefheid toeneemt en de dure scheefheid afneemt. Dat is het geval geweest in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Het aanbod kon in die jaren de vraag niet volgen; dat leidde tot meer goedkope scheefheid. Het omgekeerde doet zich voor in economisch mindere tijden zoals de afgelopen jaren, toen de inkomens onder druk stonden. Dan neemt juist de dure scheefheid in omvang toe en daalt de goedkope scheefheid; zeker als de huurprijzen omhoog gaan.

Advies

De eerdere constatering dat scheefheid een verschijnsel is van alle tijden impliceert zeker niet dat scheefheid onvermijdelijk of niet beïnvloedbaar zou zijn. Aan het eind van dit rapport geven we dan ook een aantal adviezen die zowel op korte als wat langere termijn effectief kunnen zijn in het beheersen van de omvang van de scheefheid.

Specifieke woningen matchen niet met specifieke behoeften

Een bijzondere categorie niet-passende woonsituaties betreft die gevallen waarbij er substantieel is geïnvesteerd in een woning om deze geschikt te maken voor een specifieke categorie bewoners en waarbij de woning niet door bewoners behorend tot deze categorie wordt bewoond. Men denke aan studentenwoningen, woningen voor jongeren, woningen die specifiek zijn bedoeld voor gehandicapten of bejaarden (bijvoorbeeld dementerende ouderen). In de praktijk zal een woningcorporatie dergelijke woningen veelal 'labelen', zodat de kans wordt verhoogd dat dergelijke woningen worden toegewezen aan de specifieke doelgroep, zodra de woning beschikbaar komt. Daarvoor zijn ook nodig: een effectief woonruimtebeleid en adequate digitale informatie over de woningvoorraad. Deze bijzondere categorie van niet-passende woonsituaties is van groot belang, maar blijft in dit rapport goeddeels buiten beschouwing. Het rapport focust zich op de eerder genoemde 'goedkope en dure' scheefheid.

Opzet rapport

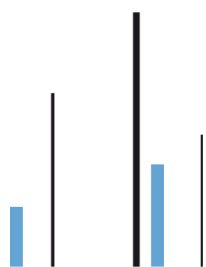
In dit rapport wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan:

- De bestaande kennis over dit vraagstuk (hoofdstuk 1),
- De meest actuele cijfers (hoofdstuk 2),
- De mogelijke beleidsinstrumenten (hoofdstuk 3) en
- Een advies gericht op beheersing van de dure en goedkope scheefheid (hoofdstuk 4).

Tot slot

Dit rapport is tot stand gekomen in opdracht van Aedes en de Woonbond. ABF heeft dit onderzoek uitgevoerd in de afgelopen maanden met ondersteuning van Prof. Dr. Ir. H. Priemus (emeritus hoogleraar TU Delft) en Prof. Dr. P. Hooimeijer (hoogleraar RU Utrecht).

1



Literatuuroverzicht

1.1 Kader

Het woord “passend” geeft aan dat het bij passend wonen om een normatief begrip gaat. De invulling van de norm is dynamisch. In 1919 ging Amsterdam bij de raming van de benodigde aantallen woningen uit van een methode¹ waarbij gehuwden, verweduwde mannen en vrouwen, en gescheiden vrouwen als woningbehoevend werden geteld. Ongehuwden en gescheiden mannen werden geacht inwonend te zijn. Gedurende lange tijd daarna werd het begrip passende woonruimte gebruikt voor een woning die qua aantal kamers paste bij de grootte van het huishouden en qua prijs paste bij het inkomen. Later kwamen daar ook meer specifieke behoeften bij, onder meer van gehandicapten, ouderen en andere groepen. Dit ruime begrip wordt ook nu nog gehanteerd, bijvoorbeeld in de formulering van de kerntaak voor de corporaties als: “het bouwen, beheren en verhuren van sociale huurwoningen aan mensen met een laag inkomen of aan mensen die om andere redenen moeilijk passende huisvesting kunnen vinden”.²

In de praktijk van het woonbeleid heeft het begrip niet-passend wonen een specifieke betekenis gekregen; het toewijzen en bewonen van een woning die qua huurprijs niet past bij het inkomen van het huishouden. Alvorens in te gaan op de definities van (niet-)passend wonen, staan we stil bij de achtergronden daarvan en plaatsen we de huidige discussie in de bredere (historische) context van het woonbeleid.

Figuur 1.1 geeft vier onderling sterk verbonden beleidsvelden: investeringsbeleid, huurbeleid, woonlastenbeleid en woonruimteverdelingsbeleid. Veranderingen in één veld hebben direct gevolgen voor de andere velden³.

Dat investeringen in de woningbouw onderwerp zijn van beleid vloeit rechtstreeks voort uit artikel 22 lid 2 van de grondwet “bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid”. Zolang er sprake is van woningtekorten heeft de overheid tot taak te bevorderen dat deze verdwijnen. Gedurende lange tijd is dit gedaan door het bouwen van woningen direct te stimuleren met objectsubsidies. Het voordeel van deze vorm is evident als men zich realiseert dat woningtekorten regionaal sterk verschillen. Directe subsidies op de plek waar de nood het hoogst is, zijn een vorm van gericht beleid. Het voordeel van objectsubsidies is, dat hiermee de concurrentiepositie van de nieuwbouw met de (huur)woningvoorraad wordt bevorderd. De stijging van de reële stichtingskosten maakt nieuwbouw immers duur in vergelijking met de bestaande voorraad. Objectsubsidies hebben echter ook nadelen. Met objectsubsidies wordt de bouw van ‘vrije sector’ woningen minder aantrekkelijk en dat remt

¹ Het gaat hier om de zogenoemde Methode Halle die door Tellegen in Amsterdam werd geïntroduceerd, zie H. van Fulpen (1985) Volkshuisvesting in economisch en demografisch perspectief. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij p.229

² In de publicatie van het ministerie van BZK “In vogelvlucht: De woningwet 2015”

³ Onderstaande tekst maakt dankbaar gebruik van het systematische overzicht van J. van der Schaar en A. Hereijgers (1995) Volkshuisvesting: een zaak van beleid.

de productie. Ook is er de vraag of de subsidies wel worden doorgegeven aan de consument, zeker in gebieden met een hoog woningtekort waar de markt hoge prijzen mogelijk maakt.

Het alternatief voor objectsubsidies, de huren in de voorraad ook in reële (boven inflatie) termen te laten toenemen zodat investeringen worden uitgelokt, raakt direct aan het tweede beleidsveld, de huurprijsregulering. Verhoging van de huurprijzen in de voorraad, om op die manier nieuwbouw van huurwoningen te stimuleren en tegelijkertijd objectsubsidies te verminderen, stuit echter op grenzen van de betaalbaarheid. Bij een beperkte inkomensstijging leiden boveninflatoire huurstijgingen tot toenemende huurquoten, dan wel tot negatieve bestedingseffecten elders in de economie. Vooral voor de groep laagstbetaalden kunnen dit soort huurverhogingen leiden tot sociaal ongewenste uitkomsten als betalingsproblemen, maar ook een gebrek aan keuzemogelijkheden op de woningmarkt, waar meer gewilde woningen minder vaak vrijkomen.⁴ Als voor huishoudens met weinig inkomen alleen de slechtste woningen in de slechtste buurten overblijven, draagt dat bovendien bij aan een verscherping van maatschappelijke tegenstelling in de vorm van onvrijwillige inkomenssegregatie.⁵

De oplossing ligt in het derde beleidsveld, een inkomensafhankelijke ondersteuning om woningen te kunnen betrekken en te blijven bewonen die de draagkracht van de laagstbetaalden te boven gaan. De nadelen van inkomensafhankelijke ondersteuning zitten in het optreden van een armoedeval (inkomensstijgingen worden afgeroomd) en mogelijke afwentelingsproblemen. Zo is er het risico dat verhuurders hun huren verhogen zonder vraaguitval en extra kwaliteit realiseren op kosten van het overheidsbudget. En huurders hebben er belang bij de facto samenlevingsvormen niet aan te melden als fiscale eenheid, waardoor woningen niet beschikbaar komen voor (legale) verhuur. Omdat de uitgaven niet alleen afhankelijk zijn van de huurontwikkeling, maar ook van de inkomensontwikkeling, is het grootste probleem van dergelijke regelingen de beheersbaarheid van de uitgaven in tijden van economische tegenspoed, dan wel beperking van de overheidsuitgaven.

Figuur 1.1: Vier onderling verbonden beleidsvelden

Prijsregulering / huurbescherming	Woonlastensubsidies / heffingen
Investeringen / objectsubsidies	Woonruimteverdeling

Daarmee komt het vierde beleidsveld in beeld, de woonruimteverdeling. Door het met voorrang bestemmen van goedkopere huurwoningen voor huishoudens met een laag inkomen wordt deze groep niet alleen beschermd tegen de concurrentie door koopkrachtiger huishoudens en tegen negatieve discriminatie van risicogroepen, maar neemt ook de noodzaak tot subsidiëring (van objecten en/of subjecten) af.

⁴ Priemus, (1984), formuleerde hiervoor de woningmarktparadox 'courante woningen zijn niet courant'

⁵ In hoofdstuk 6 van de nota "Mensen wensen wonen" wordt de continuering van het individuele huursubsidie beleid verdedigd op basis van keuzevrijheid en tegengaan van onvrijwillige segregatie.

In de praktijk komt het er op neer dat voor de lagere inkomensgroepen de toegang tot de duurdere woningen wordt beperkt of onaantrekkelijk gemaakt door kwaliteitskortingen. Daarmee wordt hun keuzevrijheid ingeperkt. Overigens lost het 'passend' toewijzen het probleem niet op dat gewilde woningen maar beperkt vrijkomen in de voorraad. Een sluitstuk van de woonruimteverdeling is dan ook dat huishoudens met een beter inkomen worden aangespoord de goedkopere woning die zij bezet houden vrij te maken voor huishoudens met een laag inkomen. Verleiden tot verhuizen door fiscale subsidiëring van het eigen woningbezit is daarbij al heel lang de dominante beleidsvorm. Het beslag daarvan op de collectieve middelen is echter aanzienlijk.

Twee alternatieve mogelijkheden om goedkope huurwoningen vrij te maken zijn tot nu toe nooit geëffectueerd. De eerste is om naast huursubsidie voor lage inkomens ook een huurheffing voor hogere inkomensgroepen door te voeren. De tweede is om voor goedkope woningen tijdelijke huurcontracten af te sluiten en die alleen op dezelfde voorwaarden te verlengen als het inkomen daar aanleiding toe geeft. Fiscale heffingen op goedkoop wonen en de aantasting van de huurbescherming zijn maatregelen die (in het verleden) op maatschappelijke en politieke weerstand gestuit zijn. Mede hierdoor zijn deze twee mogelijkheden tot nu toe niet doorgevoerd.

Sinds een aantal jaren zijn wel inkomensafhankelijke huurverhogingen van kracht, gekoppeld aan een verhuurderheffing. Deze inkomensafhankelijke huurverhogingen kunnen gezien worden als alternatief voor de huurbelasting of doorstromingsheffing. De huurverhogingen hebben extra middelen gegenereerd voor de sector, welke voor een deel door de verhuurderheffing teniet is gedaan. Dit gaat in tegen het eerder beschreven concept van boveninflatoire huurverhoging als middel voor uitbreiding van die investeringsruimte. De verhuurderheffing heeft de investeringsruimte van corporaties immers ingeperkt.

1.2 Terugblik

De geschiedenis van het woonbeleid laat zich beschrijven aan de hand van de samenhang tussen deze vier beleidsvelden. In de periode van de wederopbouw lag het accent op een gematigde huurontwikkeling als onderdeel van de geleide loon- en prijspolitiek. De consequentie daarvan was dat de omvangrijke woningbouw die nodig was om de tekorten in te lopen en de huishoudensontwikkeling bij te houden, alleen via objectsubsidies tot stand kon komen. In 1972 verscheen de Nota Volkshuisvesting (Udink en Buck) waarin de onhoudbaarheid van dit instrument werd aangetoond. Door inflatie en (reële) rentestijging was de kostprijs van de nieuwbouw zodanig toegenomen dat om een huurniveau te handhaven dat aansloot bij dat van de voorraad, maar liefst de helft van de kostprijsuur zou moeten worden gesubsidieerd. De nota stelde voor de huurprijzen in de voorraad sterk te verhogen (huurharmonisatie), de huurprijsregulering in grote delen van het land af te schaffen, en een meer gericht subsidiebeleid in te voeren door middel van individuele huursubsidie. Door de val van het kabinet werden deze voornemens niet uitgevoerd, maar de analyse werd grotendeels overgenomen in de Nota Huur- en Subsidiebeleid van 1974 (Gruijters, van Dam en Schaefer) welke leidde tot de dynamische kostprijsuur. De beleidsconclusies die eraan werden verbonden, verschilden wel. Objectsubsidies werden niet afgeschaft en de huurprijsregulering bleef in stand. Wel werd een landelijk systeem van huurharmonisatie ingevoerd en werd de werking van de individuele huursubsidie verbreed. Ook werd in de nota voorgesteld te komen tot een doorstroomheffing voor huishoudens die gezien hun inkomen 'te goedkoop' woonden. Dit laatste voorstel sneuvelde bij de

behandeling in de Tweede Kamer. Wel was er brede steun voor een verdere stimulering van het eigenwoningbezit, onder andere in de vorm van premiekoopwoningen.⁶ Reële stijging van de inkomens zorgde er voor dat meer huishoudens uit de huursubsidieregeling groeiden en in combinatie met verruiming van de kredietfaciliteiten (spaarhypothec; beleggingshypothec, aflossingsvrije hypothec) makkelijker de overstap naar de koopsector konden maken. De instorting van de koopwoningenmarkt en de economische recessie die volgde op de oliecrisis maakte hier (eind jaren '70) een eind aan. Als gevolg van de dalende prijzen in de voorraad konden nieuwe koopwoningen niet meer rendabel worden ontwikkeld en om de productie op peil te houden werden geplande woningen omgezet in huurwoningen met behulp van objectsubsidies die een omvangrijk beslag zouden leggen op de collectieve middelen. De aanvangshuren (en via de huurharmonisatie ook de voorraadhuren) moesten wel omhoog en dat zorgde, in combinatie met reële inkomensdalingen, ook voor vraaguitval en leegstand in de dure huursector. De vraag naar betaalbare woningen nam tegelijkertijd sterk toe.⁷ Dit mede omdat er geen ander beleid op gericht was goedkope woningen beschikbaar te krijgen voor huishoudens met een laag inkomen.

Dat laatste veranderde radicaal met de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (Heerma, 1989). De eerste doelstelling van die nota was "de zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lager betaalden". De nota bakende (voor het eerst) een duidelijke 'aandachtgroep' van beleid af, namelijk de onderste helft van de huishoudensinkomensverdeling van alleenstaanden en van meerpersoonshuishoudens in 1986. De grens voor meerpersoonshuishoudens werd gesteld op fl. 30.000 en voor alleenstaanden op fl. 22.000 (netto besteedbaar)⁸. De huurwoningvoorraad werd ingedeeld in goedkoop (<fl.450), betaalbaar (450-600) en duur (>600). De kruistabel van inkomen bij huur leverde de cellen op met dure en goedkope scheefheid (zie tabel 1.1). De dure scheefheid omvatte 200.000 huishoudens die tot de aandachtgroep behoorden en in een dure woning woonden. De goedkope scheefheid, huishoudens die niet onder de aandachtgroep vielen in woningen van minder dan 450 gulden, was met 600.000 driemaal zo groot. Opvallend detail is dat er maar liefst 810.000 huishoudens uit de aandachtgroep in de koopsector woonden.⁹

De doelstelling was om zowel de dure scheefheid als de goedkope scheefheid te reduceren. De dure scheefheid om zodoende de woonlasten en het beslag op de huursubsidie te verminderen, de goedkope scheefheid om de investeringsopgave (in de nieuwbouw) te beperken. Het middel was: gemeenten verzoeken er op toe te zien dat (vrijkomende) woningen passend werden toegewezen. De veronderstelling was dat, met ongeveer een half miljoen verhuizingen per jaar, er voldoende ruimte was om door middel van toewijzing de scheefheid te bestrijden. Toch kondigde de staatssecretaris aan dat zo nodig nieuwe instrumenten als tijdelijke huurcontracten of tijdelijke woonvergunningen moesten worden ingezet.

⁶ Een latere evaluatie van het programma premie A woningen had als conclusie dat het programma er niet zozeer toe had geleid dat meer mensen eigenaar-bewoner werden, maar vooral dat zij eerder in staat waren een woning te kopen.

⁷ De Vrije (1986) maakt in een EIB publicatie een vergelijking met de jaren dertig door het begrip vraagleegstand te introduceren. Het aantal huishoudens neemt weliswaar toe, maar de woningen die beschikbaar zijn passen niet bij hun koopkracht waardoor leegstand ontstaat die pas weer wordt ingelopen als de prijs omlaag gaat of de koopkracht omhoog. In het huidige debat wordt dit aangeduid met de sponswerking van de voorraad.

⁸ Dat de inkomensgrens van alleenstaanden op ongeveer 70% van de tweepersoonshuishoudens ligt komt overeen met de gebruikelijke verhouding in de sociale zekerheid (bv de AOW en de huurtoeslag) omdat meerpersoonshuishoudens besparen op de woonlasten door deze te delen.

⁹ Achteraf zijn deze cijfers gecorrigeerd toen er betere methoden kwamen om ontbrekende inkomens bij te schatten. Daarmee werd de aandachtgroep in 1986 totaal wat groter en de groep dure scheef-wonenden kleiner.

Tabel 1.1: Aantal huishoudens (*1000) naar inkomensniveau en woonsituatie; bron: WBO 1986 respectievelijk nota Volkshuisvesting in de jaren negentig

	Aandachtsgroep	Overig	Totaal
Huur goedkoop < 450	1310	600	1910
Huur betaalbaar	370	320	690
Huur duur >600	200	200	400
Koop	810	1470	2280
Totaal	2690	2590	5280

De huurgrenzen werden jaarlijks aangepast met de gemiddelde huurstijging, de inkomensgrenzen met de kosten van levensonderhoud (de prijsindex van werknemersgezinnen met een laag inkomen). Met een geschatte economische groei van 2% per jaar zou als gevolg van de reële inkomensstijging de aandachtsgroep afnemen. Hoewel de economische ramingen conservatief bleken, liet de daling van de primaire doelgroep, zoals de aandachtsgroep in het BBSH werd genoemd, op zich wachten; het absolute aantal voor 1998 was vrijwel gelijk aan dat van 1990. Pas in 2002 was er sprake van een scherpe daling. Wel daalde de dure scheefheid aanvankelijk vrij scherp.¹⁰ De goedkope scheefheid daarentegen nam tot 2002 juist toe en pas daarna weer af. In hoofdstuk 2 zijn de desbetreffende cijfers terug te vinden.

Dat de dure scheefheid aanvankelijk afnam heeft ook te maken met een maatregel die al voorafgaand aan het evenwichtig verdelen van de woningvoorraad werd ingevoerd. Op advies van de commissie Priemus benaderde de staatssecretaris al in 1990 de gemeenten met het verzoek mee te werken aan het fliatteringsbeleid. Bij de toewijzing van woningen mocht het IHS bedrag niet meer (en liefst veel minder) bedragen dan fl. 250. Daarop moesten de gemeenten toezien. Voor huishoudens op het sociale minimum kwam dat in 1992 overeen met een huur van fl. 610, tussen de grens van goedkoop (510) en duur (690). Binnen de groeiende categorie betaalbare woningen ontstond daarmee een nieuwe grens van bereikbare woningen.¹¹

Daarna is er steeds naar gestreefd de grenzen van het Evenwichtige Verdeling Woonruimte (EVW) beleid te koppelen aan het IHS beleid. In 2002 werd dat geëffectueerd door uitsluitend de grenzen van de huursubsidieregeling te hanteren.¹²

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er in die periode sprake was van een beperkte of zelfs negatieve investeringsopgave voor de corporaties. De verkoop van huurwoningen leverde aanzienlijke opbrengsten op en per saldo kromp de totale voorraad corporatie woningen. In het duurdere segment was er sprake van vraaguitval door concurrentie van de koopsector. De nota Mensen, Wensen, Wonen (Remkes en Pronk, 2000) constateerde een grote rust op het woonfront. Het verdienvermogen van de corporaties was toereikend om de voorziene investeringen te dragen bij een inflatievolgend huurbeleid en

¹⁰ De omvang van de voorraad dure huurwoningen is tussen 1986 en 2002 nauwelijks veranderd ondanks de nieuwbouw in dit segment. Veel woningen zijn verkocht of betaalbaar gemaakt door minder dan de gemiddelde huurverhoging te rekenen. De omvang van de goedkope voorraad is echter scherp gedaald (van 1,9 miljoen in 1986 naar 1,5 miljoen in 2002) door sloop, harmonisatie ineens, boven trendmatige huurverhogingen binnen het huursombeleid en renovaties.

¹¹ De voorstellen om de aftoppingsgrens te hanteren in de passendheidstoets is een aanscherping van het eerdere fliatteringsbeleid.

¹² De grens voor de kwaliteitskorting lag lager dan de grens voor goedkoop (€299 ipv €358) en de grens voor de aftoppingsgrens (€427-€458) onder die van dure woningen (€479). De liberalisatiegrens (€542) lag daar ruim boven.

de huursubsidie uitgaven zouden uitgaande van een inflatie van 2% in reële termen dalen in het eerste decennium van het nieuwe millennium. Het tegengaan van goedkope scheefheid werd als beleidsstreven officieel afgeschaft om de keuzevrijheid van huishoudens niet in de weg te zitten en segregatie niet te versterken. Het enige onderdeel van het woonruimteverdelingsbeleid dat overeind bleef was het met voorrang huisvesten van huishoudens met een inkomen onder de huurtoeslaggrens in de betaalbare delen van de voorraad¹³.

Aan de depolitisering van het EVW beleid komt een einde door de beslissing van de Europese Commissie dat corporaties alleen woningen mogen toewijzen aan huishoudens met een inkomen onder een nieuwe doelgroepgrens (€32.106 in 2009). De band met de andere beleidsvelden wordt hier doorbroken, maar komt later terug als er in het huurbeleid een stelsel van inkomensafhankelijke huurverhogingen wordt geïntroduceerd. In hoofdstuk 3 komen we hier op terug.

1.3 Reflectie

Er zijn thema's die vaker terugkeren als het gaat om de uitgangspunten en de beoogde dan wel externe effecten van woonruimteverdelingsbeleid.

Beklemde middengroepen

Bij de introductie van het EVW beleid ontstond vooral in de grote steden een discussie over de effecten van het nieuwe beleid voor de groep die (net) niet tot de aandachtgroep kon worden gerekend. De distributiegrenzen in de steden waren ruimer dan de door het Rijk voorgestelde grenzen: bijvoorbeeld in Rotterdam lag de distributiegrens fl. 75 hoger dan de grens voor dure huurwoningen en de inkomensgrens van fl. 37.000 (belastbaar inkomen hoofdkostwinner) was fl. 5.000 hoger dan de Rijksgrens voor de alleenstaande aandachtgroep. Simulaties toonden aan dat als goedkope huurwoningen met voorrang waren toegewezen aan de aandachtgroep, de niet-aandachtgroep inderdaad buiten de boot zou zijn gevallen; in het bijzonder doordat het Rijk ook het tweede inkomen meetelde waardoor de niet-aandachtgroep veel groter werd.¹⁴ De vraag naar goedkope woningen van de aandachtgroep was zo groot en de voorraad betaalbare en dure woningen zo klein dat de stad geen alternatief had kunnen bieden voor huishoudens buiten de aandachtgroep.

Deze discussie is opnieuw relevant bij de instelling van de harde EU doelgroep-grenzen. Binnen een betrekkelijk ruim getrokken doelgroep grens zal de afstemming tussen huur en inkomen vooral door de huurtoeslaggrenzen worden gestuurd. Ook in dat geval blijven er betalingsrisico's voor de laagstbetaalden. En tegelijk is er aan de andere kant van de harde grens een groep waarvoor mogelijk lokaal onvoldoende en toegankelijk aanbod beschikbaar is.

¹³ Minister van der Laan noemt deze argumenten in de brief aan de TK van 14 april 2009. Ook geeft hij daarin aan dat de discussie over toewijzing zal verschuiven naar de nog te bepalen grens uit het EU dossiers.

¹⁴ Het onderzoek "Dynamiek in de scheefheid" (P.Hooimeijer, 1995) vergeleek de Rotterdamse toewijzingspraktijk tussen 1989 en 1994 met gesimuleerde uitkomsten bij toepassing van de voorrangsregels van het Rijk.

Segregatie

Een steeds terugkerend thema is de mate waarin aanscherping van de woonruimteverdeling bijdraagt aan inkomenssegregatie op wijkniveau. Het valt niet te ontkennen dat de woningvoorraad als een sorteermachine werkt als het gaat om het inkomen op het moment van betrekken van de woning. Als zodanig draagt de woningvoorraad ook bij aan vormen van (sociale) segregatie naar inkomen, werkloosheid en etniciteit.¹⁵ De regels voor woningtoewijzing versterken dat effect in het bijzonder bij een eenzijdige samenstelling van de woningvoorraad.

Rotterdam besloot in 1995 een twaalfstal 'inkomenswijken' buiten de passende toewijzing te houden. Retrospectief onderzoek liet zien dat maar liefst 87% van de vrijkomende woningen in die wijken bestond uit goedkope huurwoningen en dat bij strikte toewijzing voor 40% van de verhuisden geen plaats was geweest vanwege het te hoge inkomen.¹⁶ Niet verhuizen of de buurt verlaten (de helft van de scheef verhuisden bleef binnen de buurt) waren dan de enige opties geweest voor de niet-aandachtgroep. Tegelijk werd in de andere wijken van de stad strikt voorrang gegeven aan de aandachtgroep. Deze afscherming van de goedkope voorraad in de wijken waar die voorraad klein was, heeft geholpen de segregatie tegen te gaan, omdat de lagere inkomensgroepen hierdoor meer gespreid werden over de stad.

Een doorstroomheffing kan er toe leiden dat hogere-inkomens wijken met veel goedkope woningen verlaten en daarmee de segregatie bevorderen. Daar staat tegenover dat de heffing er ook toe zal leiden dat er meer goedkope woningen vrijkomen in wijken met weinig goedkope woningen en zo de segregatie tegen zal gaan. Dit laatste is ook mogelijk via (her-)differentiatie en herstructurering van het woningaanbod in eenzijdige (goedkope en dure) wijken.

Statisch–dynamisch

De herhaalde metingen van de aandachtgroep en van goedkope en dure scheefheid geeft onwillekeurig een beeld dat het hier om stabiele groepen gaat die in de tijd wat groter of kleiner worden. In werkelijkheid kijken we zo alleen naar het saldo van toe- en uittredingen en onttrekt de dynamiek daarin zich grotendeels aan onze waarneming. Er zijn nauwelijks studies te vinden die de inkomensdynamiek op het niveau van het individuele huishouden koppelen aan de woningtoewijzing een aantal jaren daarvoor. Het onderzoek in Rotterdam is daarop een uitzondering. Van de huishoudens die vijf jaar eerder een woning volgens de officiële normen goedkoop scheef kregen toegewezen, woonde 55% inmiddels passend. De helft omdat men was door verhuisd naar een duurdere woning of omdat de huur met meer dan de trend was opgetrokken, de andere helft omdat het huishoudensinkomen inmiddels was gedaald tot onder de grens van de aandachtgroep. Verlies van banen (het tweede inkomen) was daarvan de belangrijkste oorzaak. Andersom was er een relatief veel kleiner (12%) aandeel van huishoudens die aanvankelijk passend woonden, maar na vijf jaar goedkoop scheef. Inkomensstijging was de belangrijkste oorzaak. De

¹⁵ Zie de studie "Ruimtelijke concentratie van niet-westerse migranten: achtergronden, gevolgen en aangrijpingspunten voor het beleid van J. Dagevos (SCP 2009)

¹⁶ P.Hooimeijer et al. (1995) Dynamiek in de scheefheid

dure scheefheid werd in driekwart van de gevallen opgelost doordat corporaties voor de dure woningen een minder dan trendmatige huurverhoging doorvoerden binnen de huursombenadering.¹⁷

Selectie bij toewijzing ontkent de grote dynamiek in inkomen en draagt daarmee slechts beperkt bij aan het beschikbaar komen (en houden) van goedkope (en betaalbare) woningen voor huishoudens die daar door de huurtoeslagregels echt op zijn aangewezen. Toewijzing draagt ook maar ten dele bij aan het voorkomen van betalingsproblemen.

Investeringsopgave: kostprijs- en markthuren

Hierboven is betoogd dat de woonruimteverdeling onderdeel is van een samenhangend stelsel van beleidsvelden waarop een beroep gedaan kan worden om de investeringsopgave te beïnvloeden en de uitgaven aan woonlasten subsidies te beheersen. Vanuit de non-profit verhuurders gezien zou dit betekenen dat het huurniveau zodanig moet zijn dat nieuwbouwwoningen tegen een kostendekkende huur kunnen worden ontwikkeld. Rond de millenniumwisseling werd voorzichtig geconstateerd dat dat niveau inmiddels in grote delen van Nederland was bereikt.¹⁸ Alleen in een aantal gespannen markten waren de grondprijzen dusdanig hoog dat dit niet lukte.

Het bepalen van de kostprijsuur is niet eenvoudig, al was het alleen maar omdat de toekomstige renteontwikkeling niet te voorspellen valt. Toch is de redenering vanuit kostprijzen aantrekkelijk als het gaat om betaalbaarheid en beperking van de huurtoeslaguitgaven. Van een omvangrijke sociale huursector die kan bestaan zonder overheidssteun omdat de huurprijs kostendekkend is, gaat een regulerende werking¹⁹ uit op de particuliere huursector die dan moet concurreren op efficiency en de grotere vrijheid om aan risicoselectie te doen.

Een tweede invalshoek is dat het bewonen van sociale huurwoningen door midden- en hogere inkomensgroepen in feite betekent dat zij profiteren van impliciete subsidies die ze niet nodig hebben. Door het huurniveau te laten stijgen tot 'markthuren' wordt die impliciete subsidie afgebouwd. Het is echter vrijwel onmogelijk de markthuur eenduidig vast te stellen. In 1997 kwam het Ministerie van Economische Zaken met een vergelijking van de feitelijke huur met een fictieve evenwichtshuur.²⁰ De verrassende uitkomst was niet dat 36% van de huurders een impliciete subsidie van fl.100 per maand ontving, maar dat 31% van de huishoudens een even grote negatieve impliciete subsidie 'ontvingen'. Ook hier speelt de temporele en tijdelijke context waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd een belangrijke rol. In een latere momentopname kwam het CPB²¹ tot de conclusie dat de huren zouden moeten verdubbelen om tot een situatie van afbouw van alle overheidssteun te komen. Deze conclusie werd sterk beïnvloed door het feit dat de kooprijzen ten opzichte van 1994 waren geëxplodeerd en het CPB hield geen rekening met de

¹⁷ P. Hooimeijer et al. (1995) Dynamiek in de scheefheid

¹⁸ Conijn J. en C. Lamain (1999) Inflatievolgend huurbeleid: achtergronden en consequenties.

¹⁹ Kemeny J, J.Kersloot & P. Thalman (2005) Non-profit housing influencing leading and dominating the unitary rental market: three case studies. Housing Studies 20 (6) pp. 855-872

²⁰ Min EZ (1977) Ordening in de woningmarkt: naar marktconforme huren. De evenwichtshuur was gebaseerd op 5,5% rendement over de taxatiewaarde van huurwoningen gebaseerd op verkoopprijzen.

²¹ CPB-rapport (2008) 'Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt'.

impliciete subsidie in de koopsector.²² Enige tijd later liet de doorrekening van het Woonakkoord 4.0 (gebaseerd op 4,5% van de WOZ waarde) zien dat impliciete subsidies en heffingen naast elkaar bestaan in Nederland. Verschillen in regionale schaarste, mede als gevolg van verschillen in economische dynamiek en/of ruimtelijk ordeningsbeleid spelen daarin een rol.

Er is alle aanleiding het thema van kostendekkende of markthuren weer opnieuw te verbinden met de investeringsopgave. De laatste prognoses laten zien dat een zeer substantieel deel van de groei naar 8,5 miljoen huishoudens in Nederland zich zal voordoen in de (middel)grote steden (>100.000 inwoners). Aandachtspunten hierbij zijn de onderlinge afstemming van de programma's zowel qua aantallen als qua grondprijzen.

Perverse prikkels en overconsumptie

Elke beleidsmaatregel heeft naast de beoogde effecten ook bijkomende gedragsresponsen die niet altijd voorzien of gewenst zijn. Het feit dat de huishoudensvorm een centrale rol speelt in het sociale zekerheidsstelsel heeft niet te kwantificeren effecten op de individualisering in Nederland. In de praktijk kan het voor betrokkenen zelf wel eens onduidelijk zijn wat nu precies de status van het huishouden is. Er zijn vele verschillende LAT relaties die in de tijd van karakter veranderen. Naarmate grenzen in het huishoudensinkomens scherper worden getrokken in de woonruimteverdeling en de woonlastenondersteuning, loont het de huishoudensvorm en het fiscale inkomen strategisch te presenteren. Waar eerder twee ruim getrokken grenzen de toegang regelden (de ziekenfondsgrens in het inkomen en de distributiegrens in de huur), is er sinds de introductie van de huurtoeslag en het EVW beleid een ingewikkeld systeem ontstaan van steeds veranderende grenzen in inkomens en huur. Zeker in combinatie met een toenemende bestaansonzekerheid (oplopende werkloosheid, flexibilisering van de arbeidsmarkt) lokt dit strategisch gedrag uit. Vereenvoudiging van het stelsel is vanuit dit oogpunt gewenst.

Ook aan de kant van de verhuurders bestaan er risico's op gedrag dat niet werd beoogd met de beleidsmaatregel. In het verleden is de huursombenadering gebruikt om woningen vanuit het goedkope en het dure segment te verplaatsen naar het betaalbare segment. Voor verhuurders werden daarmee de betaalbaarheidsrisico's afgedekt door de huursubsidie. Ook kwaliteitsverbeteringen konden op die manier worden doorgevoerd, waardoor de verhuurbaarheid op de lange termijn werd bevorderd, zonder dat de betaalbaarheid op de korte termijn problematisch werd zolang er niet werd bezuinigd op de individuele subsidie. In tijden van inkomensdaling roept dit de vraag op of de kwaliteit van de woningvoorraad nog past bij de koopkracht van huishoudens en of het systeem niet geleid heeft tot overconsumptie.

Dit is niet alleen een kwestie van betaalbaarheid, ook de keuze vrijheid van de woonconsument, ooit het centrale thema van de nota Remkes, dreigt in de sociale huursector beperkt te worden tot het segment tussen de kwaliteitkortingsgrens en de aftoppingsgrens. Voor de groep die (net) buiten de inkomensgrens valt en geen toegang heeft tot de koopsector, zijn er weinig alternatieven.

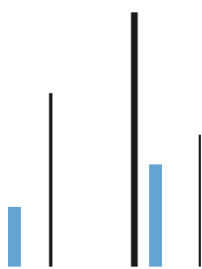
²² Conijn en M. Elzinga (1998) Kopen of huren: hoe financieel te vergelijken.

Insider-outsider

De toenemende harde segmentering van de woningmarkt in deelmarkten waar niet tussen kan worden bewogen, draagt bij aan het insider-outsider probleem. Vooral het systeem van woonruimteverdeling ligt ten grondslag aan dit probleem. Bij de huurtoeslag is er nog sprake van een jaarlijkse aanpassing waardoor weliswaar steeds de armoedeval dreigt bij inkomensstijging, maar inkomensverlies toch deels kan worden opgevangen zodat gedwongen verhuizen kan worden vermeden. De woningtoewijzing is echter beperkt tot het moment van de transactie en houdt geen rekening met de grote dynamiek op het individuele niveau. Niet alleen zijn goedkope en dure scheefheid zo ingebakken in het systeem, maar ook is de beschikbaarheid van woningen respectievelijk de keuzevrijheid van de consument daardoor problematisch. De doorstroming wordt erdoor geremd. Gezien de sterke huurbescherming en het systeem van wachttijden werkt dit in het voordeel van degenen die op enig moment een huurwoning hebben betrokken (de insiders) en in het nadeel van degenen die om welke reden dan ook willen of moeten verhuizen. Daarmee blijft het systeem in de eigen staart. Afscherming van de voorraad betaalbare woningen leidt tot een verminderd vrijkomen van diezelfde voorraad voor de doelgroep.

Huishoudens die met spoed moeten verhuizen zien zich daardoor geconfronteerd met tekortschietend aanbod in het segment waartoe zij door regelgeving zijn beperkt. Anders dan in de gereguleerde sector geldt er voor private verhuurders geen acceptatieplicht en is men vrij inkomenseisen te stellen die de eisen voor hypotheekverstrekking te boven kunnen gaan. Een alternatief dat op korte termijn tegemoet komt aan de noden van veel outsiders is de ontwikkeling van een segment van tijdelijke woonverblijven (niet alleen huurwoningen, maar ook leegstaande koopwoningen en bewoonde andere ruimten waaronder kantoren). Voor de langere termijn is een unitaire woonmarkt zonder overheidsbemoeienis anders dan inkomens gebonden subsidies voor huishoudens met een bescheiden inkomen, een alternatief.

2



Kwantificering

2.1 Update WoON2012

Uitgangspunt voor de hier te presenteren cijfers vormt een bijgewerkte versie van het WoON2012. Het WoON2012 is namelijk het meest recente bestand dat informatie bevat over huishoudens met hun inkomen en de door hen bewoonde huurwoningen met de daarbij behorende prijs. De basisgegevens dateren echter van begin 2012 en behoeven om die reden een update. De inkomens zijn immers over het algemeen sinds 2012 achtergebleven bij inflatie, terwijl de huren juist boven inflatie verhoogd zijn. Dit vraagt om een bijwerking van die informatie naar de situatie per begin 2015.

Waar het de huren betreft levert de CBS Huurenquête informatie op. Uit de huurenquête is afleidbaar met wel percentage de huren per 1 juli de afgelopen jaren verhoogd zijn (naar inkomensklasse van de huurders en naar type verhuurder) en welk effect er de afgelopen jaren geweest is van harmonisatie ineens op de huurprijs. Ook de inkomens zijn bijgewerkt op basis van recente informatie uit IPO-RIO aangevuld met (macro-economische) gegevens van het Centraal Planbureau. Tot slot is hier voor de maximale (WWS) huur uitgegaan van de nieuwe systematiek die per 1 oktober 2015 in werking is getreden. Deze update van inkomens en huren is vrij goed te implementeren met de beschikbare gegevens. Maar helaas zijn geen nieuwe cijfers beschikbaar over het eigenstandig effect van huurharmonisatie ineens en woningtoewijzing. Daarvoor moet gewacht worden op het WoON2015, dat medio 2016 beschikbaar komt.

2.2 Definitie binnen het WoON

In de loop der jaren zijn vele definities voor scheefwonen gehanteerd. Iedere definitie leidt direct tot andere aantallen. In dit hoofdstuk worden goedkoop en duur scheefwonen gedefinieerd op basis van (a) het belastbaar huishoudeninkomen en (b) de huurprijs.

Goedkope scheefheid wordt gedefinieerd vanuit het beleidskader van de EC regelgeving waarbij verhuur van gereguleerde corporatiewoningen aan huishoudens die niet tot de doelgroep behoren als beleidsprobleem gedefinieerd wordt: *het aantal huishoudens dat niet behoort tot de doelgroep en is gehuisvest in een gereguleerde huurwoning van een corporatie.*

Dure scheefheid wordt gedefinieerd vanuit de huurtoeslag en woonlasten problematiek waarbij verhuur van woningen boven de aftoppingsgrens aan huishoudens met recht op huurtoeslag als beleidsprobleem gedefinieerd wordt: *het aantal huishoudens met recht op huurtoeslag dat gehuisvest is in een woning boven de aftoppingsgrens; bij een corporatie dan wel een particuliere verhuurder.*

In tabel 2.1 staat het aantal huurders naar inkomen van het huishouden en naar huurprijs van de woning. Bij de diverse inkomensklassen wordt nog verwezen naar de oude inkomensgrenzen van 33.000, 38.000 en 43.000 euro; dit enkel voor de herkenbaarheid. Deze inkomensgrenzen liggen inmiddels hoger. Voor de groep 33-38.000 euro geldt een zekere verruiming van de toewijzingsmogelijkheden (10% extra) voor een periode van vijf jaar. Deze groep, voor zover gehuisvest onder de liberalisatiegrens, is hier apart vermeld als "Passend **".

Verder staat in het bovenste deel van de tabel de totale huursector. In het onderste deel van de tabel staat alleen de corporatiesector. De huishoudens die goedkoop dan wel duur schiefwonen zijn hierbij ingekleurd. Dure schiefheid komt volgens de gehanteerde definitie zowel in de corporatie- als in de particuliere huursector voor. Goedkope schiefheid is beperkt tot de corporatiesector.

Tabel 2.1: Aantal huurders (*1000) naar inkomen, huurprijs en al dan niet in een corporatiewoning; bron: update WoON2012

Huishoudens naar inkomen >>	Recht op huurtoeslag	Tot "33.000"	"33-38.000"	"38-43.000"	">43.000"	Totaal
In huurwoningen naar prijs						
Tot kwaliteitskortingsgrens	223	121	26	21	50	441
Tot aftoppingsgrens	641	288	96	79	208	1311
Tot liberalisatiegrens	240	113	41	40	133	567
Boven liberalisatiegrens	92	65	27	31	105	315
Totaal	1196	587	190	171	555	2698
Waarvan in corporatiewoningen						
Tot kwaliteitskortingsgrens	183	92	20	16	28	338
Tot aftoppingsgrens	580	254	78	69	182	1164
Tot liberalisatiegrens	200	81	31	28	94	434
Boven liberalisatiegrens	59	28	10	11	59	167
Totaal	1021	455	139	125	364	2104

Dure schiefheid

Goedkope schiefheid

- Dure schiefwoners
 - Huishoudens die vanuit het inkomen recht op huurtoeslag zouden hebben, wonend in een huurwoning met een huur boven de liberalisatiegrens: 92.000 huishoudens.
 - Huishoudens die vanuit het inkomen recht op huurtoeslag hebben, wonend in een huurwoning tussen aftoppingsgrens en liberalisatiegrens: 240.000 huishoudens.
- Goedkope schiefwoners
 - Huishoudens met een inkomen tussen 38.000 en 43.000 euro in een corporatiewoning met een gereguleerde huur (huur onder de liberalisatiegrens)¹: 113.000 huishoudens.
 - Huishoudens met een inkomen boven 43.000 euro wonend in een corporatiewoning met een gereguleerde huur (huur onder de liberalisatiegrens): 305.000 huishoudens.

¹ Ook wel sociale huurwoning genaamd.

Een heel andere benadering, die hier niet gekozen is, had kunnen bestaan uit een definitie gebaseerd op een combinatie van huurprijs en woonlasten. Om daar toch een beeld van te geven, worden hier twee tabellen gepresenteerd waarbij de woonlasten gedefinieerd zijn op basis van (1) de huurquote en (2) de NIBUD systematiek.

In de eerste tabel is de huurprijs afgezet tegen de huurquote. In deze tabel zou het voor de hand liggen een lage quote en een lage huur te bestempelen als goedkope scheefheid. Andersom zou een hoge huur met een hoge huurquote als dure scheefheid bestempeld kunnen worden.

Tabel X.1: Aantal huishoudens (*1000) naar huurprijs en huurquote; bron: WoON2012

Huishoudens naar huurquote	Huurquote						Totaal
	<10%	10-15%	15-20%	20-25%	25-30%	>=30%	
In huurwoningen naar prijs							
Tot kwaliteitskortingsgrens	93	92	124	106	42	16	474
Tot aftoppingsgrens	37	188	333	344	258	168	1328
Tot liberalisatiegrens	5	38	104	137	111	189	584
Boven liberalisatiegrens	2	11	28	58	53	167	318
Totaal	137	329	589	645	464	540	2704

Een tweede benadering zou kunnen aansluiten bij de NIBUD-systematiek waarbij rekening wordt gehouden met noodzakelijke uitgaven voor andere zaken dan het wonen. De huishoudens die na betaling van de huur onvoldoende geld overhouden, worden in die systematiek gekwalificeerd als huishoudens met een “mogelijk betalingsprobleem”. De huishoudens die na betaling van de huur royale middelen overhouden (meer dan 200 euro per maand), zijn aan de andere kant van het spectrum geplaatst. In deze tabel zou men goedkope scheefheid kunnen benoemen op basis van royale bestedingsruimte en een lage huur. Dure scheefheid zou men kunnen definiëren op basis van betalingsrisico's en een hoge huur.

Tabel X.2: Aantal huishoudens (*1000) naar huurprijs en bestedingsruimte; bron: WoON2012

Huishoudens naar (NIBUD) bestedingsruimte	Mogelijke betalingsproblemen	Beperkte bestedingsruimte	Royale bestedingsruimte	Totaal
In huurwoningen naar prijs				
Tot kwaliteitskortingsgrens	47	99	328	474
Tot aftoppingsgrens	189	270	870	1328
Tot liberalisatiegrens	105	94	385	584
Boven liberalisatiegrens	63	29	226	318
Totaal	404	492	1809	2704

Beide tabellen laten andere cijfers zien. Cijfers verschillen verder duidelijk van de cijfers zoals gepresenteerd in tabel 2.1.

Belangrijkste kritiekpunt op beide benaderingen is dat er keuzes gemaakt moeten worden omtrent aan te houden grenzen voor goedkope en dure scheefheid, waarvoor niet verwezen kan worden naar bestaande wet- en regelgeving. Juist om die reden is in dit rapport gekozen voor de definitie zoals besproken in de inleiding en nader uitgewerkt in paragraaf 2.2. Deze definitie is zoals gezegd geënt op de EC regelgeving en de passendheidsnorm uit de nieuwe Woningwet 2015.

Kanttekening

De gegevens uit het WoON vormen een momentopname. Dit betekent dat kwalificatie op basis van deze gegevens met een zekere terughoudendheid dient te geschieden. Zeker waar het de inkomens betreft is bekend dat zich daarin snelle en grote veranderingen kunnen voordoen. Huishoudens kunnen niet alleen een baan verliezen of weer een baan vinden; ook kan het zo zijn dat zij in enig jaar slechts gedurende enkele maanden betaald werk verrichten. Zeker bij de groeiende groep ZZP-ers kan dit het geval zijn.

De gegevens die verzameld zijn van huishoudens die in 2009 meegedaan hebben aan het WoON laten zien dat 15% van de huishoudens met recht op huurtoeslag een jaar later geen recht meer had op huurtoeslag. Andersom viel bijna 10% van de groep die in 2009 geen recht had op huurtoeslag, een jaar later wel in deze doelgroep. Daarmee zij aangegeven dat de kwalificatie in termen van goedkoop respectievelijk duur scheefwonen, van jaar op jaar kan veranderen; en wel bij een betrekkelijk grote groep.

Om de huishoudens met een extreem laag inkomen als gevolg van tijdelijke omstandigheden buiten beschouwing te laten, zijn de cijfers hier bepaald voor alleen die huishoudens die een inkomen hebben dat minimaal 90% bedraagt van het bijstandsniveau.²

2.3 Scheefheid: huur, woonlasten en huurtoeslag

Uitgaande van de definitie zoals getoond in tabel 2.1, woont circa 72% van alle huishoudens passend; woont 12% duur scheef en woont 15% goedkoop scheef.³ Deze en aanvullende cijfers zijn in tabel 2.2 opgenomen.

De relatief kleine groep (92.000 huishoudens) die duur scheef woont boven de liberalisatiegrens, kent een zeer hoge gemiddelde huurquote van 46%. Maar ook bij de grotere groep die duur scheef woont onder de liberalisatiegrens, en van wie 83% huurtoeslag ontvangt, is de huurquote nog altijd 31%. Bij de laatste groep wordt ongeveer 1/3^e deel van de huur betaald vanuit de huurtoeslag.

Bij de goedkope scheefwoners betalen degenen met een inkomen tussen 38.000 en 43.000 euro gemiddeld 21% van het netto inkomen aan huur. Bij de goedkope scheefwoners met een inkomen boven 43.000 euro, vormt de huur gemiddeld 16% van het netto inkomen. Van deze laatste groep van 305.000 huurders hebben slechts 40.000 huishoudens een huurquote onder de 10%. De gemiddelde huurquote en het beperkte aantal huishoudens met een zeer lage huurquote (< 10%) plaatsen het begrip 'goedkoop' wonen in perspectief. Het is dus niet zo dat goedkope scheefwoners (bijna) 'gratis' wonen. Deze notie is van belang bij het afwegen van instrumenten die ingrijpen op de woonlasten en/of inkomens van deze goedkope scheefwoners, welke in hoofdstuk 3 en 4 aan bod komen.

Bij de huishoudens die duur scheef wonen, vormt naast de woonlasten ook het huurtoeslagbudget een belangrijk punt van aandacht. Van het totale huurtoeslagbudget komt ruim 30% ten goede aan deze huishoudens, die 12% van alle huurders vormen.

² Daarmee wordt aangesloten op de systematiek zoals ook het Nibud die hanteert en de onderzoeken van PBL en (meer recent) BZK.

³ Doordat hier afgerond is op hele procenten, tellen de cijfers niet op tot 100%.

Tabel 2.2: Aantal huurders (*1000) naar woonsituatie, huurquote alsmede gebruik van huurtoeslag; bron: update WoON2012

	Aantal (*1000)	Aantallen in %	Huur Quote	Woon Quote	Deel Huur via		
					% Met HT	HT	Huur tov Max
Duur scheef (>Lib)	92	3%	46%	57%	61%	20%	102%
Duur scheef (>Aftop)	240	9%	31%	44%	83%	33%	85%
Passend	1819	67%	25%	36%	41%	16%	76%
Passend *	129	5%	22%	30%			75%
Goedkoop scheef (38-43)	113	4%	21%	29%			74%
Goedkoop scheef (>43)	305	11%	16%	22%			75%
Totaal	2698	100%	25%	35%	38%	15%	78%

In de laatste kolom van tabel 2.2 is de verhouding vermeld tussen de huur en de maximale (WWS) huur. Daarbij zij opgemerkt dat de maximale huur alleen geldt voor de gereguleerde huursector en niet voor de geliberaliseerde huursector. De dure scheefwoners blijken een relatief hoge huur te betalen, in verhouding tot de maximale (WWS) huur. Bij de goedkope scheefwoners ligt het percentage rond het gemiddelde.

2.4 Corporatiesector en particuliere huursector

Er zijn in de definitie, zoals eerder toegelicht is, verschillen tussen de corporatiesector en de particuliere huursector. Dure scheefheid komt in beide sectoren voor (gegeven de definitie); goedkope scheefheid komt enkel in de corporatiesector voor. In tabel 2.3 is het onderscheid gemaakt naar beide sectoren. Om deze sectoren hier toch goed te kunnen vergelijken zijn ENKEL IN DEZE TABEL ook goedkope scheefwoners onderscheiden binnen de particuliere huursector (op basis van dezelfde criteria; inkomen boven 38.000 respectievelijk 43.000 euro en wonend in het gereguleerde deel van de huursector). De cijfers voor deze groep zijn in de tabel *cursief blauw* gekleurd.

Dan blijkt dat beide sectoren redelijk vergelijkbaar zijn waar het gaat om aantallen huishoudens en het deel van de huishoudens dat scheef respectievelijk passend woont. Maar wanneer de scheefheid uitgedrukt wordt als percentage van de **woningen** (het deel van de woningen dat scheef bewoond wordt) dan is er meer verschil. In de corporatiesector wordt een groter deel van de duurdere voorraad duur scheef bewoond, door huishoudens met een inkomen dat recht geeft op huurtoeslag. En van de particuliere huurwoningen onder de liberalisatiegrens wordt juist een verhoudingsgewijs groot deel goedkoop scheef bewoond door huishoudens met een inkomen hoger dan 43.000 euro. Kortom: dure scheefheid komt (duidelijk) vaker voor in de corporatiesector en goedkope scheefheid komt (iets) vaker voor in de particuliere huursector.

Tabel 2.3: Aantal huurders (*1000) naar woonsituatie en huurquote uitgesplitst naar corporatiesector en particuliere verhuurders; bron: update WoON2012

	Aantal (*1000)		Aantal in %		Deel van de voorraad	
	Corporaties	Part. Verh.	Corporaties	Part. Verh.	Corporaties	Part. Verh.
Duur scheef (>Lib)	59	33	3%	6%	35%	16%
Duur scheef (>Aftop)	200	40	10%	7%	46%	31%
Passend	1298	376	62%	63%		
Passend *	129	34	6%	6%		
Goedkoop scheef (38-43)	113	26	5%	4%	6%	7%
Goedkoop scheef (>43)	305	85	14%	14%	16%	22%
Totaal	2104	594	100%	100%		

2.5 Regionale verschillen

Om na te gaan of en hoe groot de regionale verschillen in scheefwonen zijn, is in deze paragraaf in beeld gebracht het aantal scheefwoners naar regio (tabel 2.4; bovenste deel) en het aandeel scheefwoners binnen de huursector van de betreffende regio. De gebruikte regionale indeling verdeelt Nederland in vier gebieden, variërend van gebieden met weinig spanning op de woningmarkt tot gebieden met een hoge spanning⁴. Overigens is ook gekeken naar een meer gedifferentieerde regionale indeling. Zo is ook het percentage scheefwoners bepaald per COROP gebied (zie Bijlage 1). De resultaten hiervan liggen in het verlengde van de conclusies zoals beschreven in deze paragraaf.

Er zijn verschillen tussen de regio's in de mate waarin huishoudens scheef wonen. Voor wat betreft dure scheefheid zijn de verschillen tamelijk gering⁵. Over het algemeen zijn er relatief iets meer huishoudens die duur scheefwonen in regio's met een ontspannen woningmarkt, zoals bijvoorbeeld de krimpregio's. In deze regio's woont gemiddeld 13% van alle huurders duur scheef, terwijl dat in de regio's met een gespannen woningmarkt gemiddeld 12% is.

Anderzijds zijn er relatief meer huishoudens die goedkoop scheefwonen in regio's met een gespannen woningmarkt zoals de regio Amsterdam. In deze regio's woont gemiddeld 16% van alle huurders goedkoop scheef, terwijl dat in de regio's met een ontspannen woningmarkt 12% is. Met name het percentage 'zeer goedkope scheefheid', betrekking hebbend op huishoudens in een sociale huurwoning met een inkomen boven 43.000 euro, is in gebieden met weinig spanning lager: 8% tegenover 12% in gebieden met meer spanning.

Tabel 2.4: Aantal huishoudens *1000 (boven) en verdeling van de huishoudens (onder) naar woonsituatie; uitgesplitst naar meer / minder gespannen woningmarkt regio's; bron: update WoON2012

Aantal (*1000)	Weinig spanning	Beperkte spanning	Meer spanning	Veel spanning	Landelijk totaal
Duur scheef (>Lib)	12	11	31	37	92
Duur scheef (>Aftop)	37	36	89	78	240
Passend	270	269	618	662	1819
Passend *	16	19	42	52	129
Goedkoop scheef (38-43)	15	23	37	39	113
Goedkoop scheef (>43)	29	49	111	116	305
Totaal	379	408	928	984	2698

Aantallen in %	Weinig spanning	Beperkte spanning	Meer spanning	Veel spanning	Landelijk totaal
Duur scheef (>Lib)	3%	3%	3%	4%	3%
Duur scheef (>Aftop)	10%	9%	10%	8%	9%
Passend	71%	66%	67%	67%	67%
Passend *	4%	5%	5%	5%	5%
Goedkoop scheef (38-43)	4%	6%	4%	4%	4%
Goedkoop scheef (>43)	8%	12%	12%	12%	11%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

⁴ Gebruik is gemaakt van een indeling van de 40 COROP regio's in vier groepen op basis van (a) het aantal urgente starters in het WoON2006-2012 en (b) de WOZ waarde per m2 in het WoON2012. De COROP indeling is opgenomen in bijlage 1.

⁵ En met een enquêtebestand als het WoON nauwelijks significant te noemen.

Wordt nader ingezoomd op de huurquote, dan blijkt dat de regionale verschillen op dat punt beperkt zijn. Zowel voor de dure als de goedkope scheefwoners geldt dat in regio's met veel en in regio's met weinig spanning op de woningmarkt, de huurquote slechts een enkel procent afwijkt van het landelijk gemiddelde. Wel ontvangen in regio's met relatief weinig spanning op de woningmarkt verhoudingsgewijs meer huurders huurtoeslag dan in regio's met veel spanning. Dit hangt samen met verschillen in kenmerken van de sociale huurvoorraad in beide categorieën regio's.

2.6 Profiel van de scheefwoners

In verschillende opzichten is er een verschil tussen de huishoudens die duur scheefwonen, passend wonen en goedkoop scheefwonen. Deze paragraaf belicht scheefwoners vanuit een aantal invalshoeken (leeftijd, huishoudsamenstelling, inkomen, verhuisgedrag en verhuismotieven). De groep die duur scheef woont, is in het algemeen wat ouder dan gemiddeld. Bovendien telt deze groep relatief veel alleenstaanden alsmede veel eenoudergezinnen. Hierbij speelt het feit dat alleenstaanden en ouderen ook een deel (40%) van de huur boven de aftoppingsgrens vergoed krijgen vermoedelijk mee. De groep die goedkoop scheef woont is daarentegen over het algemeen juist jonger dan gemiddeld en bestaat meer uit samenwonenden (waaronder ook gezinnen met kinderen begrepen zijn).

Tabel 2.5: Enkele karakteristieken van de huishoudens naar woonsituatie; bron: update WoON2012

	Aantal (*1000)	% < 65 jaar	% > 65 jaar	% Alleen- staand	% Samen- wonend	% 1-ouder en overig
Duur scheef (>Lib)	92	57%	43%	45%	34%	20%
Duur scheef (>Aftop)	240	53%	47%	55%	27%	18%
Passend	1819	65%	35%	61%	30%	10%
Passend *	129	74%	26%	41%	50%	9%
Goedkoop scheef (38-43)	113	81%	19%	37%	55%	8%
Goedkoop scheef (>43)	305	86%	14%	14%	75%	11%
Totaal	2698	67%	33%	53%	37%	11%

Regionale verschillen op dit punt zijn er, maar ze zijn beperkt; net als eerder bleek bij de huurquoten. In de regio's met weinig spanning op de woningmarkt bestaat de groep dure scheefwoners meer uit ouderen dan gemiddeld. Maar wanneer gekeken wordt naar het aandeel van de alleenstaanden of de samenwonenden, dan wijken de cijfers slechts enkele procenten af van het landelijk gemiddelde.

Tabel 2.6: Het aandeel van de 65+-ers naar woonsituatie en per regio; bron: update WoON2012

% >65	Weinig spanning	Beperkte spanning	Meer spanning	Veel spanning	Landelijk totaal
Duur scheef (>Lib)	54%	48%	42%	38%	43%
Duur scheef (>Aftop)	54%	46%	47%	44%	47%
Passend	36%	41%	34%	33%	35%
Passend *	29%	22%	31%	23%	26%
Goedkoop scheef (38-43)	19%	21%	18%	19%	19%
Goedkoop scheef (>43)	15%	13%	17%	13%	14%
Totaal	36%	36%	33%	30%	33%

De huishoudens die duur scheefwonen hebben in het algemeen een wat lager inkomen dan de gemiddelde huurder. Ondanks dat ze ouder zijn dan gemiddeld, is een relatief groot deel de laatste twee jaar verhuisd. Vrijwel alle huurders die verhuisd zijn, zijn doorgestroomd vanuit de huursector.

De huishoudens die goedkoop scheefwonen hebben een hoger inkomen dan de gemiddelde huurder. Dit hangt samen met de samenstelling van het huishouden – alleen een huishouden met twee volwassenen kan twee inkomens ontvangen. Ondanks het feit dat goedkope scheefwoners gemiddeld jonger zijn, wonen ze relatief lang in de woning. Echter hun bereidheid om te verhuizen komt overeen met het gemiddelde onder huurders (rond de 37%).

Tabel 2.7: Verhuisgedrag en verhuiscriteria van de huishoudens naar woonsituatie; bron: update WoON2012

	Aantal (*1000)	Netto inkomen (*1000)	Woontijd in jaren	% Verhuisd (2 jaar)	% Verhuisd uit koop (2 jaar)	% Wil verhuizen
Duur scheef (>Lib)	92	19	11	30%	4%	37%
Duur scheef (>Aftop)	240	17	11	20%	3%	28%
Passend	1819	23	13	19%	3%	38%
Passend *	129	28	14	13%	2%	39%
Goedkoop scheef (38-43)	113	30	15	11%	1%	38%
Goedkoop scheef (>43)	305	42	17	8%	1%	36%
Totaal	2698	25	13	18%	3%	37%

Het verhuismotief geeft nog enig aanvullend inzicht. De dure scheefwoners voor zover recent verhuisd, zijn relatief vaak verhuisd om gezondheidsredenen. Dit hangt samen met de bovengemiddeld hoge leeftijd van deze groep (tabel 2.5). Ook degenen die willen verhuizen, geven deze reden op als motief.

Van de goedkope scheefwoners wil 35-40% verhuizen. Belangrijkste motief is hier de woning zelf. Dit lijkt een indicatie voor het gebrek aan alternatieven voor deze groep: men wil naar een andere woning, maar die is niet beschikbaar.

Tabel 2.8: Belangrijkste verhuismotief bij de laatste verhuizing (boven) en voor de toekomstige verhuiscriteria (onder) naar woonsituatie; bron: update WoON2012

	Gezondheid	Werk - studie	Woning	Woon-omgeving	Familie	Anders / NVT
Duur scheef (>Lib)	13%	9%	16%	7%	3%	52%
Duur scheef (>Aftop)	16%	3%	12%	8%	3%	58%
Passend	7%	8%	12%	6%	4%	63%
Passend *	4%	4%	11%	4%	3%	74%
Goedkoop scheef (38-43)	5%	2%	18%	7%	7%	62%
Goedkoop scheef (>43)	5%	3%	13%	3%	3%	73%
Totaal	8%	7%	12%	6%	4%	63%

	Gezondheid	Werk - studie	Woning	Woon-omgeving	Familie	Anders / NVT
Duur scheef (>Lib)	9%	5%	29%	10%	2%	44%
Duur scheef (>Aftop)	22%	4%	26%	13%	7%	27%
Passend	11%	8%	29%	13%	5%	35%
Passend *	8%	5%	35%	12%	5%	35%
Goedkoop scheef (38-43)	15%	5%	36%	14%	4%	24%
Goedkoop scheef (>43)	8%	3%	39%	17%	5%	27%
Totaal	11%	7%	30%	13%	5%	33%

2.7 Scheefheid en ontwikkelingen in de tijd

In de afgelopen jaren is het aantal dure scheefwoners toegenomen: het aantal huishoudens dat recht heeft op huurtoeslag en een huur heeft boven de aftoppingsgrens is tussen 2002 en 2012 verdubbeld. Het aantal goedkope scheefwoners is de afgelopen jaren juist teruggelopen. Beide bewegingen hangen samen met de invoering van het EC-besluit, de boveninflatoire huurverhogingen en de negatieve inkomensontwikkeling.

Tabel 2.9: Indexcijfers voor de ontwikkeling van het aantal huishoudens naar woonsituatie; 2002=100; bron: WoON2002-2012 (update)

Aantal (*1000)	2002	2006	2009	2012	2015*
Duur scheef (>Lib)	41	36	45	70	92
Duur scheef (>Aftop)	107	132	159	248	240
Passend	2050	1995	1830	1839	1819
Passend *	171	144	175	132	129
Goedkoop scheef (38-43)	138	133	84	109	113
Goedkoop scheef (>43)	382	357	402	306	305
Totaal	2888	2797	2696	2704	2698

Index cijfers	2002	2006	2009	2012	2015*
Duur scheef (>Lib)	100	89	112	173	226
Duur scheef (>Aftop)	100	124	149	232	225
Passend	100	97	89	90	89
Passend *	100	84	102	77	75
Goedkoop scheef (38-43)	100	96	61	79	82
Goedkoop scheef (>43)	100	94	105	80	80
Totaal	100	97	93	94	93

*: 2015 Betreft uitkomsten uit een bijgewerkt WoON 2012; zie begin van dit hoofdstuk.

Eerder is stil gestaan bij het feit dat ruim 30% van het totale huurtoeslag budget ten goede komt aan de 12% huurders die duur scheef wonen. In 2002 kwam zo'n 20% van het budget ten goede aan de dure scheefwoners die toen nog maar 6% uitmaakten van alle huurders.

2.8 Scheefheid op basis van de Nota VHV'90

In het eerste hoofdstuk is gememoreerd dat het begrip scheefheid geïntroduceerd is in de Nota volkshuisvesting in de jaren negentig. Destijds zijn zowel inkomens als huurprijsgrenzen getrokken voor het beleid Evenwichtige Verdeling Woonruimte dat bij de Nota Mensen, Wensen, Wonen goeddeels weer verlaten werd. De toenmalige inkomens- en huurgrenzen waren anders dan in de hierboven gehanteerde definities van (dure en goedkope) scheefheid.

Om de ontwikkeling over een langere periode in beeld te brengen is hieronder de scheefheid volgens de beleidsmatig verouderde maatstaven van de Nota Volkshuisvesting uit de jaren '90 weergegeven. Met andere woorden: Indien de destijds (rond 1990) geïntroduceerde definities nog van toepassing zouden zijn, dan zou de scheefheid zich ontwikkeld hebben op een manier zoals beschreven in tabel 2.10. De cijfers sluiten daarmee niet aan bij de huidige discussie over passend wonen, maar geven wel een inzicht in het historisch verloop van scheefheid.

De dure scheefheid volgens de definitie Nota Volkshuisvesting is in de jaren negentig flink teruggelopen. Dat hing samen met een afnemende aandachtsgroep en een afname van de dure huursector in die tijd. De laatste jaren is de dure scheefheid juist weer toegenomen in omvang. De in dit rapport gebruikte definitie van dure scheefheid laat een zelfde ontwikkeling zien, te weten een toename van de dure scheefheid in de afgelopen jaren.

De goedkope scheefheid is in de jaren negentig juist toegenomen in omvang. De inkomensstijging uit die jaren was daar mede verantwoordelijk voor. De laatste jaren daalt de goedkope scheefheid. Ook de in dit rapport gebruikte definitie van goedkope scheefheid laat een zelfde daling zien.

Tabel 2.10: Aantal huishoudens naar woonsituatie op basis van de scheefheidsdefinitie in de Nota Volkshuisvesting in de jaren '90; bron: WBO 1986 - WoON2012 (update)

	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2009	2012	2015*
Dure scheefheid	185	162	104	109	114	126	101	160	166
Passend gehuisvest	2162	2218	2310	2346	2118	2262	2122	2199	2242
Goedkope scheefheid	656	741	751	671	803	616	654	546	496
Aandachtsgroep in koopsector	813	689	670	691	372	448	340	381	424
Overigen In koopsector	1468	1895	2201	2543	3220	3349	3780	3855	3812
Totaal	5285	5705	6037	6360	6627	6801	6996	7141	7141
Aandachtsgroep in % **	49%	42%	38%	37%	25%	28%	22%	24%	26%
Huursector in % ***	57%	55%	52%	49%	46%	44%	41%	41%	41%
Goedkope huursector in % ***	36%	33%	31%	27%	24%	21%	19%	16%	16%
Betaalbare huursector in % ***	13%	14%	16%	17%	16%	17%	16%	17%	17%
Dure huursector in % ***	8%	7%	6%	6%	6%	6%	6%	8%	8%

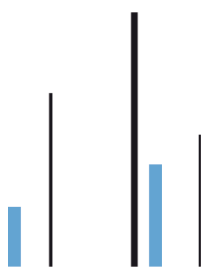
*: 2015 Betreft uitkomsten uit een bijgewerkt WoON 2012; zie begin van dit hoofdstuk.

** : Percentage van alle huishoudens

***: Percentage van de woningvoorraad

Dit betekent dat de definities zoals die destijds in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig gekozen zijn, een vergelijkbare ontwikkeling in de tijd laten zien. Qua omvang zijn er wel verschillen met de in dit rapport aangehouden definities. De dure scheefheid wordt met deze nieuwe definitie voor 2015 ongeveer twee keer zo groot ingeschat als op basis van de definitie uit de Nota Volkshuisvesting. Bij de goedkope scheefheid is het verschil beperkt (496.000 op basis van de Nota Volkshuisvesting tegen 418.000 op basis van de huidige definitie).

3



Instrumenten

In dit hoofdstuk komen de instrumenten aan de orde die mede van invloed zijn respectievelijk zouden kunnen zijn op het functioneren van de woningmarkt en de omvang van het niet-passend wonen.

- Huurvaststelling
- Huurliberalisatie
- Huuraanpassing
- Huurtoeslag
- Inkomensafhankelijke huren
- Woonruimteverdeling
- Passendheidstoets
- Huurcontracten
- Huurbescherming

3.1 Huurvaststelling

Huren moeten worden vastgesteld als woningen nieuw worden gebouwd of worden gerenoveerd. Hier is de Huurprijzenwet Woonruimte (HPW) het wettelijk kader. Sinds woningcorporaties geen nieuwe algemene objectsubsidies ontvangen (= sinds 1995), worden de aanvangshuren bepaald op basis van een marktconform bruto aanvangsrendement en een zekere exploitatieduur (50 jaar voor nieuwbouw), waarbij tevens rekening wordt gehouden met de ontvangen staatssteun op grond van de achtervang van Rijk en gemeenten van de WSW-borging.

Er zijn signalen dat woningcorporaties vermogen verliezen doordat zij in vergelijking met marktpartijen een laag rendement boeken.¹ Oorzaken zijn: de hoge bedrijfskosten, de hoge onderhouds- en beheerkosten, de relatief korte levensduur van woningen, maar vooral de relatief lage huren. Als de corporaties de marktpartijen zouden volgen bij het bepalen van de aanvangshuren, zouden zij moeten kiezen voor een Bruto Aanvang Rendement van 4,5% of meer en zoveel mogelijk een einde maken aan onrendabele toppen. Overigens leidt de nog steeds substantiële hypotheekrenteaftrek tot het opblazen van woningprijzen met circa 20%.

Voor de lagere inkomensgroepen zou dit in veel gevallen met een aanvangshuur boven de aftoppingsgrens, leiden tot te dure woningen. Dit leidt tot initiatieven van vooral grootstedelijke woningcorporaties om een marktgeoriënteerde huur toe te passen met een inkomensafhankelijke huurafslag. Hiermee wordt bijvoorbeeld door Amsterdamse woningcorporaties geëxperimenteerd.

¹ Conijn en Schilder; Hoe woningcorporaties hun waarde verliezen; ESB; 2009.

Meer algemeen geldt hier overigens wel de vraag of dit soort “inkomensbeleid” een terrein is voor de woningcorporaties. In het verleden zijn discussies gevoerd over zin en onzin van een inkomensafhankelijke huurbelasting en een doorstroomheffing (zie ook hoofdstuk 1).

3.2 Huurliberalisatie

Een in omvang toereikende vrije huursector kan bijdragen aan de doorstroming in het gereguleerde deel van de markt. Dit biedt goedkope scheefwoners een alternatief wanneer zij op zoek zijn naar een kwalitatief goede woning, al dan niet gestuurd door huurverhogingen. Door het vaststellen van de liberalisatiegrens heeft de overheid een instrument om de omvang van de vrije huursector te sturen.

Een huur van € 710 per maand zal in 2015-2017 de grens markeren tussen gereguleerde huursector en niet-gereguleerde of vrije sector. Binnen de corporatiesector markeert deze huur de grens tussen DAEB (Diensten van Algemeen Belang) en niet-DAEB. Volgens informatie van het CFV behoort circa 3,9% van het woningbezit van alle woningcorporaties tot de niet-DAEB-sector. De Tweede Kamer aanvaardde recent een amendement waarbij wordt afgezien van een administratieve of juridische scheiding DAEB/niet-DAEB bij woningcorporaties met een jaaromzet tot € 30 miljoen die ten hoogste 5% niet-DAEB-bezit hebben. Ruim 60% van de corporaties blijft binnen deze omzeteis; deze relatief kleine corporaties met veelal niet meer dan 5000 woningen bezitten tezamen zo'n 20% van de voorraad corporatiewoningen.

Waar het gaat om investeringen in nieuw niet-DAEB-bezit geeft de herziene Woningwet uitsluitel. Dit is alleen mogelijk als de gemeente zo'n investering nodig vindt, als geen marktpartij zich meldt om zo'n project te realiseren, als het WSW meent dat de financiële polsstok van de corporatie lang genoeg is en als dit nieuwe niet-DAEB-bezit tegen volledig marktconforme voorwaarden (= zonder staatssteun) wordt gerealiseerd en beheerd.

Een belangrijk aspect is verder dat ruwweg 40% van het corporatiebezit op basis van de punten in het WWS, geliberaliseerd zou kunnen worden.² Indien de huren zich naar dat prijsniveau blijven ontwikkelen, zal het dilemma groter worden voor de desbetreffende corporaties om deze woningen al of niet te liberaliseren. Beleidsopties zijn hier (a) verkoop aan een belegger, (b) verkoop aan bewoners, (c) definiëring als niet-DAEB-bezit (waarvoor geen staatssteun mag worden ingezet) hetzij via een administratieve dan wel via een juridische scheiding en (d) handhaving van het huurniveau onder de liberalisatiegrens.

3.3 Huuraanpassing

De ontwikkeling van de huren in Nederland vindt haar wettelijke grondslag in de Huurprijzenwet Woonruimte (HPW). De wet schrijft een maximale jaarlijkse huurverhoging voor inzake een bewoonde woning. Als de woning vrijkomt tijdens de mutatiefase, is de verhuurder vrij een zogeheten harmonisatie-

² ABF Research, Gopal; Actualisatie Kabinetvoorstel Modernisering van het Woningwaarderingsstelsel; Delft; 2014.

ineens toe te passen, tot het maximale huurniveau dat wordt bepaald door het woningwaarderingstelsel. Het WoON2012 laat zien dat in de corporatiesector en in de particuliere huursector gereguleerde huurwoningen verhuurd worden voor gemiddeld 70% van deze maximale huur.³

Recentelijk is bij herhaling het huuraanpassingsbeleid aangepast (inkomensafhankelijke huurverhogingen, Donnerpunten, nieuwe opzet WWS, huursom benadering). Een structurele trend daarbij is dat het gewicht van de factor locatie, regio, woonomgeving in gewicht toeneemt via de WOZ-waarde in het woningwaarderingstelsel.

Dit past in het streven om het huurniveau in de gereguleerde huursector stap voor stap op een meer marktconform niveau te brengen. Hierbij verdienen tenminste twee aspecten de aandacht: het tempo van deze exercitie en de vormgeving van de huurtoeslag. Op de huurtoeslag komen we in een volgende paragraaf terug. Wat het tempo van de huurverhogingen betreft, is er vanuit de Rijksoverheid voor gekozen om bewoners met een zeker inkomen (hoger dan € 34.911 respectievelijk € 43.000) te “stimuleren” tot een verhuizing vanuit een goedkope gereguleerde huurwoning naar een commerciële huurwoning of een koopwoning; respectievelijk hun woning te kopen. De daarbij gekozen huurverhogingspercentages zijn tamelijk hoog, zeker in het licht van (a) de eerdere adviezen op dit punt die doorgaans niet verder gingen dan inflatie +1 a 2%⁴ en (b) de negatieve inkomensontwikkeling van bewoners in de afgelopen jaren.

De huurverhogingen van de afgelopen jaren hebben daarmee hun invloed gehad op het huurniveau en de woonlasten. Daaraan is aandacht besteed in hoofdstuk 2. Aanvullend daarop zij hier opgemerkt dat dit ook geleid heeft tot een meer algemene discussie over de positie van de huursector, mogelijk toenemende huurachterstanden, huurderving, huurschuldproblematiek, alsmede het gevoel bij huurders dat hun woning onbetaalbaar is geworden respectievelijk dat bepaalde groepen de sector uitgejaagd worden.

In het Woonakkoord van 2013 was reeds voorzien dat de inkomensafhankelijke huurverhogingen vervangen zouden worden door een huursombenadering. Het Sociaal Huurakkoord van Aedes en Woonbond speelt hierop in. En ook de Minister geeft in zijn brief van 3 juli 2015 aan hiervoor nu een wetsvoorstel te zullen indienen.

3.4 Huurtoeslag

De huurtoeslag is het instrument bij uitstek dat het wonen betaalbaar moet maken voor huishoudens met een bescheiden inkomen. Met de ingezette extra huurverhogingen in de afgelopen jaren is het budget voor huurtoeslag aangepast. De scherpe stijging van dit budget heeft mede bijgedragen aan de introductie van een 95% passendheidsnorm bedoeld om zowel betaalbaarheidsproblemen voor lage-inkomensgroepen als het verder oplopende huurtoeslag budget te beteugelen. Gevolg is wel dat in het huurtoeslagsysteem harde grenzen als de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens meer en meer een rol gaan spelen.

³ ABF Research, Poulus en Marchal; Huurbeleid en verhuurderheffing; Delft; 2013.

⁴ SER-CSE; Naar een integrale hervorming van de woningmarkt, Den Haag; 2010 en Nederlandse Woonbond c.s., Wonen 4.0; Amsterdam; 2012.

Het ligt voor de hand om de huurtoeslag op termijn grondig te herzien om moral hazard en fraude in te dammen, de opgaven van gegadigden ex-ante beter te controleren, strategisch gedrag van huurders en verhuurders te voorkomen en de betaalbaarheid voor lage-inkomensgroepen veilig te stellen in een marktconforme omgeving. De harde inkomensgrens voor het al dan niet recht hebben op huurtoeslag zou daarbij tevens vervangen kunnen worden door een meer glijdende schaal.

Overconsumptie in het wonen kan worden beperkt door de situatie te vermijden dat gegadigden meer huurtoeslag ontvangen naarmate de huur hoger is. Hier liggen aanknopingspunten voor een herziening van de huurtoeslagtabellen. De kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens werken strategisch gedrag van huurders en verhuurders in de hand. Het profijtbeginsel kan worden versterkt door een directere relatie tussen betaalde huur en kwaliteit. In de (internationale) literatuur wordt er om deze redenen door verschillende auteurs gepleit voor de toepassing van een referentiehuur in plaats van de specifieke woninghuur bij het bepalen van de hoogte van de huurtoeslag.

3.5 Inkomensafhankelijke huren

Twee in de praktijk toegepaste instrumenten om de hoogte (of verhoging) van de huur aan het huishoudeninkomen te relateren betreffen het 'Huren op maat' concept en het inkomensafhankelijke huuraanpassingsbeleid. Beide benaderingen worden hieronder toegelicht.

In het begin van deze eeuw is door de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting in samenwerking met een aantal woningcorporaties geëxperimenteerd met 'Huren op maat'. Hierbij worden min of meer marktgeoriënteerde huren toegepast in combinatie met een inkomensafhankelijke afslag. Op dit moment werken Amsterdamse woningcorporaties met een dergelijke methodiek. Het gaat hierbij om huurvaststelling bij mutatie, nieuwbouw en renovatie.

Van 2013 tot en met 2015 paste het Rijk een inkomensafhankelijk huuraanpassingsbeleid toe dat door verreweg de meeste corporaties is gevolgd. In combinatie met deze inkomensafhankelijke huurverhogingen pasten de meeste corporaties ook harmonisatie-ineens toe bij mutaties. In 2013 was de gemiddelde huurverhoging in corporatiewoningen met een gereguleerde huur 5,0%: hoger dan in de particuliere huursector. Bij de introductie van dit beleid heeft minister Blok bij herhaling aan de Tweede Kamer gemeld dat de extra huurverhogingen toereikend waren om de verhuurderheffing geheel te bekostigen. De introductie van de inkomensafhankelijke huurverhogingen viel samen met de introductie van de verhuurderheffing.

Zowel 'Huren op maat' als het beleid van Minister Blok hebben de inkomsten voor corporaties vergroot en langs die weg de rentabiliteit bij de corporaties verhoogd. Voor de huurders zijn de uitgaven toegenomen. Door de combinatie met de inkomensafhankelijkheid dragen de middeninkomens (wel) de zwaarste lasten.

Bij 'Huren op maat' komt steeds de vraag op of en in hoeverre de corporaties in staat zijn het huishoudeninkomen en de huishoudensamenstelling effectief te controleren. Verder dient opgemerkt te worden dat binnen de EC-doelgroep de huurtoeslag bij vele huishoudens van toepassing is: hier geldt als het ware een dubbele inkomensafhankelijkheid.

In discussies over inkomensafhankelijke huren en huuraanpassingen worden vaak de volgende kritiekpunten aangevoerd:

1. Inkomensafhankelijke huren leiden tot strategisch gedrag op de woningmarkt (splitsing van huishouden, informatievervuiling) en de arbeidsmarkt (geen betaalde arbeid nastreven; minder werken): moral hazard, perverse prikkels.
2. Het is nauwelijks denkbaar dat een structureel beleid van inkomensafhankelijke huren en huurverhogingen ook in de commerciële huursector wordt toegepast. Zo ontstaat een extra doorstroombarière tussen sociale en commerciële huursector.
3. Voorlopig is het niet goed mogelijk om een 'geschoonde' markthuur te bepalen. Dankzij de hypotheekrenteaftrek zijn op de huurwoningenmarkt de prijzen nog steeds circa 20% te hoog. De WOZ-waarde weerspiegelt deze opgeblazen waarde. De WWS-waarde is te kunstmatig. Duidelijk is dat de markthuren regionaal zeer uiteenlopen. De introductie van meer WOZ in het WWS zal dit stap voor stap duidelijker maken. Vooral in de flexibele schil op de arbeidsmarkt en bij zzp-ers wisselt het inkomen sterk van jaar tot jaar. Dat zou tot een sterk wisselend niveau van huuruitgaven leiden.
4. Middeninkomensgroepen worden op de woningmarkt al jarenlang onderbedeeld (zie SCP-studies over profijt van de overheid). Deze onderbedeling wordt door inkomensafhankelijke huren en huurverhogingen sterk vergroot.
5. Het is geen taak van woningcorporaties om inkomens van huishoudens te controleren. Daartoe zijn ze ook niet goed in staat.
6. Vooral in de flexibele schil op de arbeidsmarkt en bij zzp-ers wisselt in het inkomen sterk van jaar tot jaar. Dat zou tot een sterk wisselend niveau van huuruitgaven leiden.
7. Bij toewijzing van een beschikbare sociale huurwoning mag max. 10% (tijdelijks zelfs max. 20%) van de huishoudens een inkomen hebben boven de EC-grens. Moet dan 100% van de huishoudens met een inkomen hoger dan € 34.911 worden geconfronteerd met een extra inkomensafhankelijke huurlast? Of is een niveau van goedkope scheefheid van 10, 20 of 30% acceptabel?
8. Huishoudens met een forse woonduur in een sociale huurwoning zijn oververtegenwoordigd in de goedkope scheefheid. Vooral deze groep wordt door inkomensafhankelijke huren en huurverhogingen getroffen. Zij behoren tot de meest tevreden bewoners met de minste verhuisplannen. Als zij worden geconfronteerd met huurverhogingen die flink hoger zijn dan inflatie, wordt dat door hen ervaren als 'huurdertje pesten'.
9. Emancipatie van bewoners is een klassiek doel van woningcorporaties. Als er straf wordt opgelegd aan bewoners die enig maatschappelijk succes hebben, is dat niet te rijmen met het rechtsgevoel van bewoners en het emancipatiedoel van corporaties.
10. Voordat naar paardenmiddelen wordt gegrepen (die in de afgelopen decennia steeds weer politiek en maatschappelijk omstreden bleken te zijn), kan een wereld worden gewonnen door de introductie van matchingssites, huurwoningenplatforms en voorlichtings- en bemiddelingsdiensten van corporaties om interessante woonalternatieven in beeld te brengen voor huishoudens die goedkoop wonen en ook om woningruil te faciliteren waarin dure en goedkope scheefwoners participeren.

3.6 Woonruimteverdeling

De Huisvestingswet vormt de wettelijke basis voor de woonruimteverdeling in die delen van de woningvoorraad waarin schaarste heerst. Van oudsher is dat de gereguleerde huursector. Het is denkbaar dat in toenemende mate het woonruimteverdelingsbeleid zich concentreert in de gereguleerde huursector onder de aftoppingsgrens. In krimpgebieden waarin wellicht in geen enkel woningsegment schaarste heerst is het denkbaar dat het woonruimtebeleid op grond van de Huisvestingswet geen toepassing vindt.

In de afgelopen jaren speelden in de regionale Huisvestingsverordeningen als voorrangscriteria vooral een rol: status van de woningzoekende (starter of doorstromer), woonduur, wachttijd en inschrijftijd. Deze criteria bevorderen vooral de rust op de woningmarkt, zij beschermen de insider, maar reduceren de toegankelijkheid van de sociale huursector voor de outsider en bemoeilijken de doorstroming. Bovendien dragen deze criteria niet bij aan een passende en consistente verhouding tussen huishoudeninkomen en huur. Het ligt voor de hand dat in de sociale huursector bij het toewijzen van vrijkomende woningen meer gelet zal worden op een passende relatie tussen huur en huishoudeninkomen: woningen met een huur onder de aftoppingsgrens toewijzen aan huurtoeslaggedagden en woningen met een hogere huur aan EC-doelgroephuishoudens die niet in aanmerking komen voor huurtoeslag. Langs deze weg wordt overconsumptie van woondiensten respectievelijk hoge woonlasten bij de laagste inkomenscategorieën tegengegaan en wordt de kans op huurachterstanden en huurderving verkleind.

Voorts is belangrijk dat woningen die voor bepaalde groepen bestemd zijn, als zodanig ook gelabeld worden, zodat de kans wordt verhoogd dat dergelijke woningen worden toegewezen aan een huishouden behorend tot de specifieke doelgroep, zodra de woning beschikbaar komt. In dergelijke gevallen gaat het erom dat de gedane investeringen ook de specifieke doelgroep ten goede komen. Daarvoor zijn nodig: een effectief woonruimtebeleid en adequate digitale informatie over de woningvoorraad.

De Waal (2015) betoogt dat zowel dure als goedkope schiefheid kan worden gereduceerd door het opzetten van een of meer matchingssites of digitale informatieplatforms waarop huurders woonruimte kunnen ruilen. Hierbij kunnen zowel corporatie- als commerciële huurwoningen worden betrokken. Huishoudens die een hogere kwaliteit willen en een hogere huur kunnen en willen betalen, kunnen worden geholpen door het aanbod van relatief dure woonruimte die een hogere huurtoeslag vergen en voor de huidige bewoners niet of nauwelijks betaalbaar zijn. De huidige huurtoeslagmethodiek zou zo'n matchingssite kunnen frustreren omdat er nu een discontinue relatie is tussen huurhoogte en hoogte van de huurtoeslag. Indien niet de actuele huur maar een (regionale) referentiehuis voor de huurtoeslag zou gelden, zou dat de mogelijkheden voor matching op termijn aanzienlijk kunnen vergroten.

3.7 Passendheidstoets

Er zijn signalen dat er in de verstedelijkte woningmarkten minder vaak te duur niet-passend wordt toegewezen. Dit zou meer plaats vinden in weinig verstedelijkte gebieden. De cijfers uit hoofdstuk 2 laten overigens zien dat de verschillen tussen regio's met meer en minder spanning op de woningmarkt niet

heel groot zijn. Een verklaring kan gezocht worden in de aard van de beschikbare woningvoorraad. In de minder verstedelijkte gebieden is de gemiddelde kwaliteit van corporatiewoningen relatief hoog.⁵

Met de passendheidstoets dient 95% van de huishoudens met recht op huurtoeslag een woning toegewezen te worden onder de aftoppingsgrens. De gevolgen van deze maatregel zullen op termijn moeten worden gekwantificeerd en geëvalueerd. Hierop vooruitlopend kan voorlopig worden geconstateerd dat voor een groot deel van de EC-doelgroep de sociale-huursector boven de aftoppingsgrens moeilijk bereikbaar en betaalbaar wordt. Dit segment van de sociale-huursector is per definitie evenmin toegankelijk voor huishoudens met een inkomen hoger dan € 34.911 (afgezien van maximaal 10%, respectievelijk de tijdelijke ophoging van de doelgroep met huishoudens met een inkomen tussen € 34.911 en € 38.950). Het is denkbaar dat er nu in sociale-huurwoningen boven de aftoppingsgrens een kunstmatig vraagtekort ontstaat door de combinatie van toewijzingsregels.

Corporaties kunnen ervoor kiezen respectievelijk zich gedwongen voelen om bij mutatie de woninghuur te beperken tot een niveau onder de aftoppingsgrens. Als dat het geval is, zou zich hier een trendbreuk aftekenen met het recente verleden. Ook verlaagt dit de inkomensstroom voor de desbetreffende corporaties.

Verder zullen woningcorporaties die het huurbeleid vooral willen richten op de onderkant van de EC-doelgroep, niet snel nieuwbouwprojecten met een huur boven de aftoppingsgrens entameren. Nieuwbouw met een huur onder de aftoppingsgrens vergt lage grondprijzen. Corporaties zullen vooral proberen om woningen voor deze doelgroep in de voorraad beschikbaar te krijgen. Ook kan de nieuwe passendheidstoets woningcorporaties er in toenemende mate toe brengen om geen huurwoningen te verkopen met een huur onder de aftoppingsgrens.

3.8 Huurcontracten

Van oudsher kent het Nederlandse volkshuisvestingsbestel huurcontracten voor onbepaalde tijd (Burgerlijk Wetboek). Met deze formule zijn de huisvrede en de privacy goeddeels geborgd. Huurders kunnen in een bepaalde woning blijven wonen zolang zij de huur betalen en medebewoners geen overlast bezorgen. Vooral als huishoudens gesetteld zijn, is dit van groot belang. Voor starters kan de situatie anders zijn. Zij hebben meestal geen vaste positie op de arbeidsmarkt, hun inkomen kan van jaar tot jaar sterk variëren en ook de partnerrelaties zijn vaak nog niet uitgekristalliseerd. Daarom zouden vooral voor starters tijdelijke huurcontracten kunnen worden overwogen. Bewoners van een studentenwoning worden al steeds meer geconfronteerd met campuscontracten. De studieduur bepaalt hierbij de lengte van het huurcontract. Ook bij expats en andere, tijdelijke werknemers uit het buitenland kan de lengte van het arbeidscontract de lengte van het huurcontract bepalen.

Voordeel van tijdelijke huurcontracten is dat er met een redelijk voorspelbare frequentie huurwoningen met gereguleerde huren beschikbaar komen voor nieuwe gegadigden. Tijdelijke huurcontracten vergroten

⁵ Companen, Lijzenga c.s., Achtergronden en gevolgen van het afschaffen van de passendheidstoets, Arnhem; 2014.

daarmee de mutatiegraad in de woningvoorraad. Deze contracten stimuleren een snellere aanpassing van de woonsituatie (woningkenmerken/huur) aan veranderende omstandigheden. Nadeel is dat deze huurders in dit stadium geen lange termijn rechtszekerheid geboden wordt. Vooral op de stedelijke woningmarkten kan toepassing van een tijdelijk huurcontract voor starters worden overwogen. Terwijl in deze startfase het huishouden op de arbeidsmarkt en de relatiemarkt gesetteld raakt, kan het huishouden desgewenst sparen (in woonduur of in geld) voor een volgende woning.

Tijdelijke huurcontracten kunnen verder in de plaats komen van de huidige gebruiksvergunningen bij leegstandsbeheer. Mensen die zo'n vergunning krijgen, mogen alleen betalen voor de kosten voor energie en water. Zij hebben nauwelijks een rechtspositie, terwijl toch ook voor hen basale waarden gelden als huisvrede en privacy.

Een andere variant zou het huurcontract-nieuwe stijl kunnen zijn: een huurcontract voor onbepaalde tijd waarbij een betaalbare huurprijs onder de geschatte markthuur wordt gegarandeerd voor een periode van vijf jaar. Mocht na vijf jaar blijken dat het inkomen 'ver' boven de maximale EC-doelgroep-huurgrens zit, dan zou een sanctie kunnen worden toegepast, zoals extra huurverhoging, het in één keer gaan betalen van de markthuur of zelfs een gedwongen verhuizing binnen b.v. één jaar. Voordeel van zo'n benadering zou kunnen zijn dat sociale huurwoningen voor de doelgroep betaalbaar blijven. Nadeel is echter dat de rechtspositie van deze huurders wordt beperkt.

Zodra er een wettelijk onderscheid wordt gemaakt tussen huurcontracten voor onbepaalde tijd en tijdelijke huurcontracten, is het wel van belang dat beide sferen scherp worden onderscheiden. Maatwerk inzake de looptijd van het huurcontract is hier geboden. Experimenten op het terrein van tijdelijke huurcontracten en het labelen van woningen zouden leerprocessen kunnen versnellen.

Minister Blok heeft een wetsvoorstel aangekondigd, waarin het Burgerlijk Wetboek zodanig wordt aangepast dat tijdelijke huurcontracten gemakkelijker kunnen worden toegepast. Voor zover dat betrekking heeft op huisvesting van studerende (universiteit, HBO) in de stad is toepassing van een tijdelijk contract à la het campuscontract het overwegen waard. De lengte van dat contract dient een afgeleide te zijn van de maximaal toegestane studieduur. In dit kader kunnen woningen worden gelabeld die specifiek voor starters op de stedelijke woningmarkt zijn bedoeld. Voorts is het efficiënt als voor woningen die voor een specifieke doelgroep is bedoeld (gehandicapten, hoogbejaarden, zeer grote gezinnen, bewoners die medebewoners overlast bezorgen), een tijdelijk huurcontract geldt waarvan de duur is gekoppeld aan de specifieke status van het huishouden.

Als het tijdelijk huurcontract afloopt, komt de woning beschikbaar voor nieuwe gegadigden voor wie de woning is bedoeld. De corporaties zullen hun zorgplicht moeten activeren, als een huishouden de woning ontruimt, nog steeds tot de doelgroep behoort en in het werkgebied van de corporaties een woning nodig heeft. Als het al of niet beëindigen van een huurcontract afhankelijk wordt gemaakt van het inkomen van het huishouden (het mogelijk ontstaan van nieuwe goedkope scheefheid), zijn de bezwaren van toepassing die hiervoor zijn gespecificeerd ten aanzien van inkomensafhankelijke huren en huuraanpassingen. Een dergelijke (door minister Blok aangekondigde) koers zou op de stedelijke woningmarkt meer negatieve dan positieve effecten hebben.

3.9 Huurbescherming

Het Nederlandse stelsel kent een relatief sterke huurbescherming die is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. In de voorgaande paragraaf is aangegeven dat er redenen zijn om meer ruimte te bieden aan tijdelijke huurcontracten. Minister Blok werkt aan een voorstel om het Burgerlijk Wetboek aan te passen. Internationaal vergelijkend onderzoek naar aspecten van huurbescherming en huurprijzenbeleid zou overigens nuttig kunnen zijn om te bezien of Nederland zou kunnen leren van bijvoorbeeld de meer geliberaliseerde huurbescherming in het Verenigd Koninkrijk en van de Mietspiegel in Duitsland.

3.10 Samenvattend

In figuur 3.1 zijn de belangrijkste instrumenten zoals besproken in de voorgaande paragrafen verzameld.

Het gaat hierbij om

- Afstemming van huur en inkomen bij toewijzing
- Huurprijs bij mutatie en omgang met harmonisatie(potentieel)
- Huurcontracten
- (Des)investeringen van corporaties
- Huurtoeslagsystematiek

Voor ieder van deze instrumenten is getracht zo goed mogelijk (en bondig) aan te geven welke vorm van scheefheid hiermee beïnvloed kan worden en hoe het desbetreffende instrument scoort op een aantal relevante criteria. Deze criteria zijn eveneens in het schema opgenomen. Het gaat hierbij om

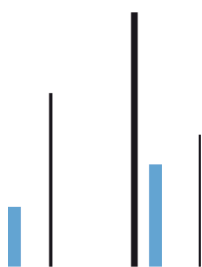
- Betaalbaarheid
- Beschikbaarheid
- De huurtoeslag
- Rechtszekerheid voor bewoners
- Keuzevrijheid voor de consument
- Financiële positie en investeringsruimte van de corporatie
- De termijn waarop het instrument effect kan sorteren.

Hier is volstaan met eenvoudige plussen en minnen voor de richting van het effect. Vanzelfsprekend zal de nader te kiezen uitwerking en maatvoering van invloed zijn op de uiteindelijke uitwerking. In het advies wordt daaraan nader richting gegeven.

	Voor Goedkope resp. Dure scheefheid	Betaalbaarheid	Beschikbaarheid	De huurtoeslag	Rechtszekerheid voor bewoners	Keuzevrijheid voor de consument	Financiële positie, investeringsruimte corporatie	De termijn waarop een instrument effect kan sorteren.
Afstemming van huur en inkomen bij toewijzing								
Meer aandacht voor samenhang huurprijs en inkomen	GD	+	0	+		-	0	+
Matching faciliteren (website, begeleiding)	GD	+	+	+		+	0	+
Huurprijs bij mutatie en omgang met harmonisatie(potentieel)								
Mede door passendheidstoets beperken huurruimte (huursom benadering)	D	+	0	+		+	-	+
Huurcontracten								
Tijdelijke huurcontracten voor specifieke doelgroep (jonge starters) en segment	G	0	+	+	-	0	0	+
(Des)investeringen van corporaties								
Beperken niet-Daeb bezit; bouwimpuls door herinvesteren in betaalbare woningen	G	+	+	+	0	0	0	-
De huurtoeslagssystematiek								
Ex antecontroles, referentiehuren, glijdende schalen	D	-	-	+	0	0	0	-
De verhuurderheffing								
Vervangen door algemene verhuurderheffing (laag BTW tarief)		0	0	0	0	0	+	-
Vervangen ter cofinanciering van de huurtoeslag		0	0	+	0	0	+	-

Figuur 3.1: Overzicht instrumenten

4



Advies

In de inleiding van dit rapport is al geconstateerd dat scheefheid een verschijnsel is van alle tijden. “Het probleem” bestaat al vele jaren en dat geeft direct aan dat er geen makkelijke oplossingen voor bestaan. Te meer omdat scheefheid voor een deel ontstaat door scheefgroei. Passend toegewezen huishoudens kunnen (kort) daarna scheefwonen doordat het inkomen snel gestegen of juist snel gedaald is. Meer dan 100.000 huishoudens groeien jaarlijks de doelgroep van de huurtoeslag uit, of vallen er juist in terug. Gedwongen en massale verhuizingen zijn in zo'n situatie niet aan de orde. Om die reden zijn er geen snelle oplossingen voor het probleem te vinden en ligt de sleutel voor terugdringing in een combinatie van maatregelen. Daarbij kan woningtoewijzing direct en op korte termijn een bijdrage leveren. Op de iets langere termijn speelt het huurbeleid een rol. En op de lange termijn komt daar het voorraadbeleid bij. Wat er gebeurt met de huurprijzen en de voorraad bepaalt in zekere zin de mogelijkheden die een corporatie heeft om “vandaag” zo passend mogelijk toe te wijzen.

De doelstelling van het onderzoek zoals verwoord aan het begin van dit rapport, is het in kaart brengen van dure en goedkope scheefheid en het aangeven van (beleids-)instrumenten waarmee deze vormen van scheefheid kunnen worden teruggedrongen. Kortom: welk pakket van maatregelen is effectief om de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van huurwoningen voor de huishoudens met een laag inkomen te bevorderen met als randvoorwaarden dat:

- De middelen van de corporaties effectief worden besteed voor het huisvesten van de doelgroep.
- De belangen van huurders die niet tot de doelgroep behoren niet nodeloos worden geschaad.
- Oneigenlijk gebruik van de huurtoeslag wordt vermeden en de uitgaven daaraan worden beperkt.
- Er regionaal en lokaal meer (onderhandelings)ruimte ontstaat om recht te doen aan de specifieke omstandigheden, opgaven en kansen.

Het pakket hieronder bevat maatregelen die het ‘duur en goedkoop schief’ toewijzen tegen gaan, de scheefgroei na toewijzing beperken en bovengenoemde doelstellingen bevorderen..

Wij maken onderscheid tussen maatregelen die haalbaar zijn op de korte, de wat langere en de lange termijn. De korte termijn maatregelen zijn een aanvulling op het al overeengekomen instrumentarium. Bijvoorbeeld, de recente wijziging in het WWS waarbij de WOZ waarde wordt gebruikt als meetlat voor de omgevingskwaliteit biedt al meer ruimte voor regionale variatie in de maximaal redelijke huur. Hetzelfde geldt voor de passendheidstoets die tot een vermindering van de dure scheefheid zal leiden. Deze worden hieronder niet herhaald.

De maatregelen op wat langere termijn vragen meer voorbereiding (bijv. een wetwijziging). De maatregelen voor de lange termijn geven de uiteindelijke situatie weer waar het systeem naar toe kan groeien.

4.1 Korte termijn (2 jaar)

Bevordering van de doorstroming

De passendheidstoets draagt bij aan de betaalbaarheid van het wonen voor huishoudens met een laag inkomen, maar beperkt ook hun keuzeruimte zolang er onvoldoende woningen onder de toeslaggrens beschikbaar komen. Aanvullend zijn er twee manieren om die beschikbaarheid te bevorderen.

- a) De eerste is om woningen tussen de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens met voorrang toe te wijzen aan huishoudens die een woning onder de aftoppingsgrens achterlaten (de 10% speelruimte voor toewijzing aan de niet EC doelgroep kan hier worden ingezet).
- b) De tweede suggestie is woningruil te faciliteren waarbij een betere afstemming tussen inkomen en huur (en daarmee kwaliteit) bij beide partners tot stand komt via een website voor woningruil en/of door de inzet van corporatieadviseurs woningruil.

Ouderen en gehandicapten hebben ook recht op huurtoeslag voor woningen boven de aftoppingsgrens. Het ligt voor hand ook bij de passendheidstoets meer rekening te houden met hun specifieke woonbehoeften en de ruimte (nu 5%) voor het 'niet passend' toewijzen voor deze groep te verruimen. De doorstroming van oudere huishoudens leidt in veel gevallen tot het beschikbaar komen van een woning onder de aftoppingsgrens.

Beperken huurverhogingen

De boveninflatoire huurverhogingen sinds 2013 hebben de ruimte tussen actuele huur en maximale (WWS) huur verkleind. Nog belangrijker is de verandering geweest bij corporaties om bij nieuwe verhuringen de huur aanzienlijk te harmoniseren richting de maximale huur. Mede als gevolg daarvan is het aanbod aan betaalbare huurwoningen (onder de aftoppingsgrens) gedaald. Om te voldoen aan de betaalbaarheid en beperking van de huurtoeslaguitgaven ligt een zekere huurmatiging voor de hand. Het Sociaal Huurakkoord dat inzet op een huursomstijging van inflatie +1% sorteert voor op deze richting.¹

Ontwikkel productsegment van goedkope woningen met tijdelijke contracten

Goedkope scheefgroei na toewijzing doet zich vooral voor onder jongeren. Dit is de groep die traditioneel sterk bijdraagt aan de goedkope scheefheid doordat zij veelal forse inkomensstijgingen meemaken (betere baan, tweede inkomen, etc.) en vaak niet verhuizen. De afgelopen jaren is op vrij grote schaal geëxperimenteerd met tijdelijke huurcontracten waar het gaat om studenten voor wie de campuscontracten geïntroduceerd zijn, in combinatie met een aanzienlijke uitbreiding van de voorraad studentenwoningen.

Er is veel voor te zeggen deze experimenten uit te breiden voor specifieke segmenten woningzoekenden met naar verwachting een tijdelijk laag inkomen. Dit kan door een nieuw productsegment te ontwikkelen van goedkope, kwalitatief bescheiden woningen met tijdelijke huurcontracten van vijf jaar, en deze als zodanig te labelen.

¹ Een boveninflatoire huurstijging is nodig om de stijging van de bouwkosten bij te houden. De bouwkosten van huurwoningen zijn de afgelopen jaren, gecorrigeerd voor kwaliteit in termen van m³ inhoud, sneller gestegen dan de inflatie.

- a) Dit betreft allereerst jongeren (onder de 28 jaar). Een huurcontract van vijf jaar, waarbij de inschrijfduur kan doorlopen, biedt hun een alternatief dat niet nadelig is ten opzichte van de bestaande situatie.
- b) De tweede groep bestaat uit huishoudens die dringende verhuisredenen hebben (spoedzoekers) zoals een scheiding, een faillissement of langdurige werkloosheid en zich daarom niet kunnen handhaven in een (voor hen te dure) woning. Voor degenen die een (dure) huurwoning vrijmaken is woningruil (zie hiervoor) een optie. Voor anderen (bijv. uit de koopsector) biedt een huurcontract van vijf jaar de mogelijkheid zich te herstellen of wachttijd op te bouwen voor een gereguleerde woning.
- c) De derde groep wordt gevormd door statushouders die in een AZC verblijven en zich willen vestigen in een plaats waar (een reële kans op) werk is.

Verbetering van de positie van deze 'outsiders' wordt lokaal vaak belemmerd door de mogelijke verdringingseffecten op de lokale (regionale) woningmarkt. Onderdeel van de experimenten zou dan ook moeten zijn om het aanbod in dit segment uit te breiden, door nieuwbouw of transformatie. Het tijdelijke huurcontract kan in de plaats komen van de gebruiksvergunning die nu veel wordt toegepast bij transformatie van niet-residentieel vastgoed. Ook in aanbouw zijnde startercomplexen zouden onder deze experimenteerregeling kunnen worden gebracht, evenals delen van de bestaande voorraad waar een potentieel overschot aan goedkope woningen bestaat.

Het advies is dit in de vorm van experimenten uit te voeren in die delen van het land (vooral in de steden) waar de nood onder starters, spoedzoekers en statushouders het hoogst is en de beschikbaarheid van bereikbare woningen voor de doelgroep problematisch. De termijn van vijf jaar voor het huurcontract houdt rekening met de grote transactiekosten bij verhuizen en geeft de betrokkenen voldoende tijd om alternatieve huisvesting te vinden. De zorgplicht van corporaties dient te worden geactiveerd om huisvesting te bieden aan degenen die aan het eind van het contract nog steeds tot de doelgroep van beleid behoren en aan de regio gebonden blijven.

- Bevorder de doorstroming door woningen tussen aftoppingsgrens en liberalisatiegrens met voorrang toe te wijzen aan huishoudens die een woning onder de aftoppingsgrens achterlaten.
- Faciliteer woningruil.
- Vergroot de 5% ruimte uit de passendheidstoets om ouderen en gehandicapten te huisvesten.
- Beperk de huurverhogingen.
- Ontwikkel een segment van goedkope huurwoningen met tijdelijke contracten.

4.2 Middellange termijn (2-6 jaar)

Omgaan met niet-Daeb bezit

De afgelopen jaren hebben corporaties een bezit opgebouwd dat veel kwaliteit in zich heeft. Ruim 40% van het corporatiebezit heeft een zodanige kwaliteit dat deze woningen gezien het aantal WWS-punten geliberaliseerd zouden kunnen worden.

- a) Daarbij is er de keus om de woningen door te schuiven naar een niet-Daeb dochter of vennootschap dan wel te verkopen. In beide gevallen levert dat de corporatie investeringsmiddelen op die gericht ingezet zouden kunnen worden voor een bouwimpuls in het bereikbare huursegment.
- b) Deze impuls zou, meer dan in het verleden, gericht moeten zijn op het toevoegen van ook op langere termijn betaalbare huisvesting. Het kan gecombineerd worden met uitbreiding van de voorraad goedkope, sobere huurwoningen, eventueel met tijdelijke contracten, zodat de woningen niet alleen betaalbaar, maar ook beschikbaar blijven voor mensen met een (tijdelijk) laag inkomen.

Het verdient aanbeveling bij het af te stoten bezit onderscheid te maken tussen woningen ver boven of in de buurt van de liberalisatiegrens. In het eerste geval ligt verkoop voor de hand om bedoelde kasstroom te genereren. In het tweede geval zou de woning alleen administratief kunnen worden gescheiden, zodat deze later mogelijk weer in de gereguleerde sector kan worden opgenomen.

Herziening huurtoeslag systematiek

De afgelopen jaren is het huurtoeslagbudget bijzonder snel gegroeid. Dat raakt de schatkist en daarmee de belastingdruk. Het ligt voor de hand dat er nagedacht wordt over een andere opzet van het huurtoeslag systeem waardoor de kosten ervan beperkt worden, zonder negatieve effecten op te roepen voor de mensen die hierop echt aangewezen zijn. Het onmogelijk maken van fraude en misbruik is een open deur, maar het systeem kan ook gezuiverd worden van perverse prikkels. Hierbij moet gedacht worden aan:

- a) Terugkeer naar het systeem waarbij het inkomen in het voorafgaande jaar bepalend is voor de omvang van de toeslag is daarbij een goed begin.
- b) Een sterkere bestemming van deze middelen aan het wonen zelf; zoals voorheen via de zogeheten huurmatiging geregeld werd.
- c) Het gebruik van (regionale) referentiehuren in plaats van de actuele huur op grond waarvan het toeslag bedrag wordt bepaald.
- d) Het vervangen van harde huurgrenzen door een glijdende schaal is een effectieve manier om strategisch gedrag tegen te gaan.

Differentiatie naar regio en huishouden

Erkenning van de regionale woningmarktverschillen vergt dat huuraanpassingen en streefhuren regionaal meer worden gedifferentieerd (o.a. via groter gewicht van de WOZ in het Woningwaarderingstelsel) en dat vooral de liberalisatiegrens dienovereenkomstig regionaal wordt gedifferentieerd. Dat heeft vooral effect op de goedkope scheefheid. Doordat 'goedkope scheefheid' gekoppeld is aan de gereguleerde huursector, daalt de goedkope scheefheid als de liberalisatiegrens daalt.

Een lagere liberalisatiegrens heeft geen effect op dure scheefheid, doordat 'dure scheefheid' is gekoppeld aan huurtoeslag. Hier is vooral de introductie van de passendheidsnorm per 1-1-2016 van belang.

De maximale inkomensgrens van de EC-doelgroep (€ 34.911) is niet gerelateerd aan huishoudensgrootte en -samenstelling. Daardoor botst deze grens met de huurtoeslagsystematiek en draagt het bij aan het gememoreerde gevoel van onrechtvaardigheid dat rondom scheefwonen hangt. De logica vergt dat (ook) de maximale inkomensgrens wordt gedifferentieerd, maar dit vergt instemming van de Europese Commissie. Het effect hiervan op passendheid is niet evident.

Inkomensafhankelijke huren en huuraanpassingen

Binnen de corporatiesector is het toepassen van marktgeoriënteerde huren met een inkomensafhankelijke huurafslag populair, met name in steden als Amsterdam die te maken hebben met een toenemende woningvraag en toenemende woningtekorten. Deze voorkeur kan niet los worden gezien van de verhuurderheffing: deze noopt tot het vergroten van inkomende geldstromen en tast de investeringscapaciteit van corporaties aan.

Bovendien tast de verhuurderheffing het gelijke speelveld tussen gereguleerde en geliberaliseerde huursegment aan. De nog steeds aanzienlijke hypotheekrenteafrek ondermijnt het gelijke speelveld tussen huren en kopen. Deze afrek heeft via het opblazen van vastgoedprijzen ook in de gereguleerde huursector belangrijke gevolgen. Een gelijk speelveld tussen gereguleerde huur, geliberaliseerde huur en koopsector is gebaat bij een afschaffing van de verhuurderheffing en een versnelde afbouw van de hypotheekrenteafrek.

Zolang er een substantiële hypotheekrenteafrek bestaat, vormt de vrije marktprijs van een woning geen betrouwbaar kompas op de huurmarkt. De relatie tussen de maximale WWS-huur, de WOZ-waarde en een huur die voortvloeit uit een rendementsnorm van bijvoorbeeld 4,5% is zeer ongewis. Een marktevenwicht ontstaat per definitie tussen vraag- en aanbodrelaties, waarbij de vraagrelatie mede wordt bepaald door de huurtoeslagregeling. Het 'Huren op maat' kent de markthuurlen als referentiepunt. Deze huur zal een sterke regionale differentiatie kennen maar is op papier niet goed te bepalen.

De in hoofdstuk 3 gespecificeerde kritiekpunten worden door ons beschouwd als een krachtige contra-indicatie om inkomensafhankelijke huren en huuraanpassingen toe te passen. De overgang tussen gereguleerde huur en geliberaliseerde huur, respectievelijk gereguleerde huur en koopsector worden er door bemoeilijkt, hetgeen de doorstroming belemmert. Volgens de SCP-studie 'Minder voor het midden' trekken middeninkomensgroepen in Nederland het minste profijt van overheidssteun in de woonsector. Door inkomensafhankelijke huren en huurverhogingen wordt deze onevenwichtigheid verder vergroot.

- Zorg voor een transformatie van (ruimschoots) te liberaliseren huurwoningen naar duurzame en blijvend betaalbare huurwoningen.
- Werk aan een herziening van de huurtoeslag systematiek.
- Stel in regio's met een lage WOZ waarde, de liberalisatiegrens omlaag bij.
- Werk aan een meer gelijk speelveld tussen gereguleerde huursector, geliberaliseerde huursector en koopsector.

4.3 Lange termijn perspectief

Op de lange termijn zouden de subsidies die aan het wonen besteed worden verder afgebouwd kunnen worden. In principe wenkt het perspectief van subsidieloos bouwen en wonen in zowel de huur- als de koopsector; met uitzondering van de laagst betaalden waarvoor inkomensgebonden ondersteuning nodig blijft. De resterende staatssteun voor corporaties (de achtervang door de staat in de WSW borging) kan op termijn wellicht worden afgebouwd en, evenals de hypotheekgarantie, worden omgezet in een onderlinge waarborg zonder publieke achtervang.

In diverse rapporten (o.a. Wonen 4.0, adviesrapport van de SER-commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010) en het advies van de RLI (2015)) is ervoor gepleit alle expliciete en impliciete subsidiëring in de huur- en de koopsector op termijn te beëindigen om zo de keuzevrijheid op de woningmarkt te vergroten en te bevorderen dat de prijs en de kwaliteit van de woningen meer in evenwicht worden gebracht met de koopkracht van huishoudens. De keuzevrijheid van de laagste inkomens kan hierbij worden geborgd door een woontoeslag.

4.4 Conclusie

Met de inzet van de hierboven genoemde instrumenten is de onderzoeksvraag die in de inleiding is opgeworpen beantwoord.

- Als het gaat om de **betaalbaarheid** van het wonen voor mensen met een laag inkomen en de beperking van de individuele woonlastensubsidies vormen maatregelen ten aanzien van het passend toewijzen en woningruil, de gematigde huurontwikkeling, en de herziening van de huurtoeslagsystematiek een effectief pakket.
- Als het gaat om de **beschikbaarheid** van woningen voor de doelgroep zijn de voorrang voor doorstromers uit de bereikbare voorraad, de huursombenadering, de tijdelijke huurcontracten, het vergroten van het aanbod huurwoningen met een huur onder de aftoppingsgrens (door nieuwbouw en transformatie van bedrijfsruimten), het aanwenden van de verkoop van niet-Daeb bezit voor de bouw van langdurig goedkope woningen, een combinatie van maatregelen die daaraan bijdraagt.

Samenhang van maatregelen

In het belang van de (potentiële) huurders met een laag inkomen dienen de maatregelen in samenhang te worden uitgevoerd. Het passend toewijzen beperkt weliswaar de risico's van betalingsproblemen onder deze huurders, maar beperkt ook de keuzevrijheid en kan zonder aanvullende maatregelen tot langere wachttijden leiden. De maatregelen gericht op de beschikbaarheid dienen om deze negatieve effecten te voorkomen. Uitbreiding van het segment direct beschikbare goedkope woningen van bescheiden kwaliteit is een belangrijk onderdeel om de positie van outsiders te verbeteren zonder verdringing van de insiders. Tijdelijke huurcontracten van vijf jaar zijn daarbij geen doel op zich, maar een middel om deze voorraad ook in de toekomst voor outsiders beschikbaar te houden. Tegelijkertijd verhogen ze de huurbescherming van degenen die nu buiten het systeem vallen of zijn aangewezen op gebruiksvergunningen.

Ook voor het doelmatig inzetten van het vermogen door de corporaties is de samenhang in het pakket van belang. Zonder maatregelen om de beschikbaarheid van woningen in de voorraad te vergroten neemt de

investeringsopgave in de nieuwbouw toe en daarmee komen middelen van de corporatie impliciet beschikbaar voor huishoudens die niet tot de doelgroep behoren. Het aanwenden van kasstroom uit niet-DAEB bezit voor mogelijke onrendabele toppen in de nieuwbouw en renovatie draagt bij aan beantwoording van de opgaven en de legitimatie van de sector.

Voor de huishoudens die niet tot de doelgroep behoren zijn de mogelijkheden tot voorrang in het segment boven de aftoppingsgrens en de woningruil een alternatief voor de inkomenshuren die los staan van de kwaliteit van de woning. Door het accent op vrijwillig vertrek uit de goedkopere voorraad te leggen, hoeft de stap pas gemaakt te worden als men meer zekerheid heeft over het toekomstige inkomen. De outsiders die plotseling tot de doelgroep gaan behoren krijgen een kans op een betaalbare, tijdelijke oplossing met uitzicht op een vast huurcontract.

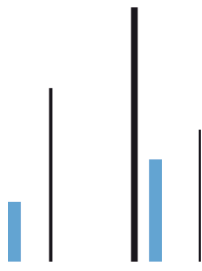
Hoewel moeilijk vooraf te becijferen, beperken de maatregelen het beslag op de huurtoeslag. Alle genoemde maatregelen leiden tot een betere afstemming tussen huur en inkomen en vermijden zoveel mogelijk prikkels tot de consumptie van meer kwaliteit op kosten van de collectieve middelen.

Regionale oplossingen

Een weloverwogen inzet van deze instrumenten kan bovendien bijdragen aan het beter accommoderen van de regionale verschillen die zich op de woningmarkt voordoen. De analyses in hoofdstuk twee laten zien dat er op regionaal niveau geen grote verschillen zijn in de mate van goedkope en dure scheefheid. De verschillen zijn er wel binnen de regio, vooral tussen de stedelijke en suburbane gemeenten. Met de hierboven voorgestelde ruimere inkomens- en huurgrenzen met voldoende speelruimte kan de woonruimteverdeling regionaal en zelfs lokaal nader worden ingevuld.

Er zijn wel grote regionale verschillen in de (investerings-)opgaven. De druk op de woningmarkt concentreert zich steeds meer in de sterk verstedelijkte regio. De ontwikkeling en uitbreiding van het segment van woningen en bewoonde andere ruimten met tijdelijke huurcontracten ligt vooral voor de hand in woningmarkten waar de druk van starters en spoedzoekers groot is en de beschikbaarheid van betaalbare woningen problematisch is. Het gebruik van referentiehuren in plaats van actuele huren en de huurtoeslag doet meer recht aan de verschillen in prijs/kwaliteitverhoudingen in tijd en ruimte.

Hoewel de maatregelen ieder voor zich om belangrijke compromissen vragen, dragen zij in hun samenhang een oplossing aan voor een beter functionerende woningmarkt als het gaat om betaalbaarheid en beschikbaarheid van sociale huurwoningen.



Bijlage 1: Regionale indeling en cijfers per Corop

In de onderstaande tabel is de in de hoofdtekst gebruikte regio-indeling naar spanningsgebied opgenomen, alsmede de uitkomsten van dure en goedkope scheefheid per COROP-gebied. Vanwege het beperkte aantal waarnemingen in het WoON2012 zijn de subcategorieën van dure en goedkope scheefheid samengevoegd en kon voor sommige COROP-gebieden de scheefheid niet bepaald worden.

Tabel B-1: Regio-indeling naar spanning op de woningmarkt en percentage dure en goedkope scheefheid, per COROP; bron: update WoON2012

Corop gebied	Spanningsgebied	Dure scheefheid	Passend	Goedkope scheefheid
Oost-Groningen	Weinig spanning	-	-	-
Noord-Friesland	Weinig spanning	8%	77%	15%
Zuidwest-Friesland	Weinig spanning	-	-	-
Noord-Drenthe	Weinig spanning	-	-	-
Zuidoost-Drenthe	Weinig spanning	-	-	-
Zuidwest-Drenthe	Weinig spanning	-	-	-
Twente	Weinig spanning	13%	78%	9%
Zeeuwsch-Vlaanderen	Weinig spanning	-	-	-
Midden-Limburg	Weinig spanning	-	-	-
Zuid-Limburg	Weinig spanning	16%	70%	13%
Delfzijl en omgeving	Beperkte spanning	-	-	-
Zuidoost-Friesland	Beperkte spanning	-	-	-
Zuidwest-Overijssel	Beperkte spanning	-	-	-
Achterhoek	Beperkte spanning	10%	79%	12%
Kop van Noord-Holland	Beperkte spanning	12%	68%	21%
IJmond	Beperkte spanning	-	-	-
Oost-Zuid-Holland	Beperkte spanning	11%	67%	22%
Overig Zeeland	Beperkte spanning	11%	74%	15%
West-Noord-Brabant	Beperkte spanning	14%	67%	20%
Flevoland	Beperkte spanning	19%	66%	15%
Overig Groningen	Meer spanning	8%	83%	9%
Noord-Overijssel	Meer spanning	14%	68%	19%
Arnhem/Nijmegen	Meer spanning	11%	73%	16%
Zaanstreek	Meer spanning	16%	67%	17%
Agglomeratie s-Gravenhage	Meer spanning	13%	73%	13%
Delft en Westland	Meer spanning	15%	65%	20%
Groot-Rijnmond	Meer spanning	14%	70%	16%
Zuidoost-Zuid-Holland	Meer spanning	10%	66%	24%
Midden-Noord-Brabant	Meer spanning	14%	68%	18%
Noord-Limburg	Meer spanning	16%	70%	14%
Veluwe	Veel spanning	11%	72%	17%
Zuidwest-Gelderland	Veel spanning	-	-	-
Utrecht	Veel spanning	12%	71%	17%
Alkmaar en omgeving	Veel spanning	-	-	-
Agglomeratie Haarlem	Veel spanning	-	-	-
Groot-Amsterdam	Veel spanning	11%	74%	14%
Het Gooi en Vechtstreek	Veel spanning	-	-	-
Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	Veel spanning	16%	70%	15%
Noordoost-Noord-Brabant	Veel spanning	10%	73%	16%
Zuidoost-Noord-Brabant	Veel spanning	12%	74%	14%
Nederland		12%	72%	16%