

Toekomst van de huurtoeslag

Priemus, Hugo; Boelhouwer, Peter

Publication date

2018

Document Version

Final published version

Published in

Economisch-Statistische Berichten

Citation (APA)

Priemus, H., & Boelhouwer, P. (2018). Toekomst van de huurtoeslag. *Economisch-Statistische Berichten*, 103(4757), 88-91.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Toekomst van de huurtoeslag

Eind 2016 presenteerde de interdepartementale werkgroep Sociale Huur beleidsopties om de kosten van de huurtoeslag terug te dringen. Met name de opties voor de lange termijn kennen echter zwaarwegende nadelen. Gelukkig is er een alternatief.

HUGO PRIEMUS
Emeritus hoogleraar
aan de Technische
Universiteit Delft
(TU Delft)

**PETER
BOELHOUWER**
Hoogleraar aan de
TU Delft

Tussen 2006 en 2015 namen de uitgaven aan huurtoeslag toe van 1,9 tot 3 miljard euro. Dat was de aanleiding voor het rapport *De prijs voor betaalbaarheid*, een Interdepartementaal Beleidsonderzoek dat de sociale huur en de huurtoeslag analyseert en opties presenteert om de doelmatigheid van beide te vergroten (IBO, 2016). In deze bijdrage focussen we op de beleidsopties voor de huurtoeslag, om vervolgens een alternatief perspectief op de toekomst van de huurtoeslag te presenteren.

ONDOELMATIGHEDEN

In 2015 ontving achttien procent van de huishoudens huurtoeslag (Bos, 2017); de hoogte van de toeslag hangt af van de huurprijs van de woning en het inkomen, de leeftijd en de woonsituatie van de huurder. Volgens het IBO is er, mede door het huurtoeslagsysteem, een misallocatie van gereguleerde huurwoningen ontstaan, doordat ongeveer de helft van de bewoners te goedkoop, te duur en/of te groot woont. In zijn analyse benoemt het IBO vijf ondoelmatigheden van het huurtoeslagsysteem. Ten eerste nodigt de vormgeving van de huurtoeslag uit tot het 'optimaliseren' van het huurniveau: de huur wordt zodanig bepaald dat er zo veel mogelijk huurtoeslag wordt ontvangen, en er niet zozeer een marktconform huurniveau wordt gerealiseerd. Ten tweede compenseert de huurtoeslag, tot een bepaald huurniveau (de zogenaamde kwaliteitskortingsgrens), een hogere huur voor honderd procent. Hierdoor treedt deels vermijdbare 'overconsumptie' van woondiensten op. Ten

derde veroorzaakt de harde inkomensgrens voor de toeslag een extra marginale belastingdruk van 27 tot 43 procent als mensen (meer) gaan werken, wat de arbeidsparticipatie kan remmen. Ten vierde is het onzeker of de huurtoeslag voor alle huishoudens met een laag inkomen noodzakelijk is; men zou bijvoorbeeld kunnen veronderstellen dat de toeslag voor jongeren aan het begin van hun wooncarrière niet noodzakelijk is. Ten vijfde lopen inkomens- en huurbeleid steeds meer door elkaar. De toeslag is in de loop der jaren uitgebouwd tot een relatief complexe regeling en bijvoorbeeld het feit dat de huurtoeslag gunstiger uitpakt voor AOW-gerechtigden, valt op basis van huurbeleid alleen niet te verklaren.

Als gevolg van deze ondoelmatigheden raakt het oorspronkelijke doel van de huurtoeslag – het betaalbaar maken van wonen – uit beeld. Dit impliceert volgens het IBO niet dat de huurtoeslag geen toekomst heeft, maar wel dat er hervormingen in het huurtoeslagsysteem moeten worden doorgevoerd ten behoeve van de houdbaarheid ervan op de lange termijn.

AANPASSINGEN

Het IBO stelt een aantal opties voor om de ondoelmatigheden in de huurtoeslag op relatief korte termijn aan te pakken (kader 1). Volgens het IBO zal er door deze aanpassingen op middellange termijn een versnelling van de doorstroming uit de gereguleerde sector plaatsvinden, waardoor het voor woningzoekenden makkelijker wordt om een woning te vinden. Op de lange termijn zal hierdoor volgens het IBO een betere match tussen de woningvoorraad en de vraag in de sociale huursector ontstaan, waarbij de doelgroep in kleinere, meer sobere woningen gehuisvest zal zijn. Het Regeerakkoord (2017) lijkt deze koers te kiezen.

Per saldo stelt het IBO met deze opties een star toevoeringsbeleid voor, om te vermijden dat huishoudens te duur, te goedkoop en/of te ruim wonen. Het is echter bekend dat vele huishoudensinkomens snel wisselen,

waardoor er binnen een tijdsbestek van enkele jaren steeds minder sprake is van passendheid (Poulus en Blijie, 2015). Het IBO overschat bovendien de aanpasbaarheid van de gereguleerde huurwoningvoorraad en de residentieële mobiliteit van de huurders. Het is zeer de vraag of de voorraad gereguleerde huurwoningen per woningmarktgebied matcht met de eisen die het IBO stelt. Daarbij kan de vraag worden opgeworpen waarom te duur, te goedkoop en te ruim wonen in de gereguleerde huursector een probleem zou zijn, en elders niet. Het IBO-idee van een vermogensinkomensbijtelling verdient overigens wel steun.

DENKRICHTINGEN VOOR DE LANGERE TERMIJN

Naast deze opties voor de korte termijn, presenteert het IBO drie denkrichtingen voor de langere termijn: de introductie van marktconforme huren, het overhevelen van huurtoeslag naar gemeenten en het overnemen van huurtoeslag door corporaties. Deze opties komen ofwel neer op het de facto afschaffen van het sociale huurstelsel, ofwel op het verplaatsen van de problematiek naar andere instanties.

Marktconforme huren

Door marktconforme huren in te voeren, en dus de huurprijsregulering af te schaffen, wordt het stelsel van impliciete subsidies volledig afgebouwd. Alle huurwoningen krijgen op termijn een markthuurlaag van 5,5 procent van de WOZ-waarde. Hiermee worden vermeende ondoelmatigheden als goedkoop en duur scheefwonen aangepakt. De goedkope scheefwoners gaan de marktconforme huur betalen en dure scheefwoners krijgen een sterke prikkel om een meer bij het inkomen passende woning te zoeken.

In deze optie zal de geweldigheid van de woning voluit doorwerken in de huurprijzen, waardoor het voor de doelgroep van het beleid nagenoeg onmogelijk wordt om op dure locaties te wonen. Als gevolg van hogere huurprijzen neemt de totale huursom met 4,5 miljard euro toe. Dit bedrag wordt

via verhoging van de verhuurderheffing afgeroomd. Zonder compensatie treden er substantiële negatieve effecten op, met toenemende betaalarisico's. Deze optie vraagt daarom ook om een hervorming van de huurtoeslag. Het IBO acht het logisch om de budgettaire opbrengst van de verhuurderheffing te gebruiken voor een gerichte compensatie van groepen die negatieve koopkrachteffecten ervaren.

Hervorming van de huurtoeslag is nodig voor de houdbaarheid van het systeem op de lange termijn

De introductie van marktconforme huren kent echter ook een aantal zwaarwegende nadelen. Zo is het de vraag hoe segregatie kan worden voorkomen. Dit stipt het IBO ook aan, maar de Werkgroep gaat hierbij voorbij aan de voordelen van een zekere ruimtelijke integratie van bevolkingsgroepen. Daarnaast groeit de woningmarkt, door de introductie van marktconforme huren, toe naar een situatie waarin wonen voor de doelgroep van beleid duurder wordt. Dit zal ertoe leiden dat deze huishoudens zullen proberen kleiner te gaan wonen of in te leveren op de kwaliteit van het wonen en van de woonomgeving. Het is de vraag of de bestaande woningvoorraad de gevraagde woningdifferentiatie kan bieden en of de huurquoten voor vele huishoudens niet te ver oplopen. Volgens het IBO zullen marktconforme huren corporaties prikkelen om niet te duur te bouwen, waardoor effectieve zoekduren op termijn zullen dalen. Ook hierbij is het echter de vraag in hoeverre

Beleidsalternatieven voor de korte termijn

KADER 1

Het IBO stelt vijf opties voor om de ondoelmatigheden in de huurtoeslag op de korte termijn op te lossen. Het gaat hierbij uit van continuering van de in 2013 ingevoerde verhuurderheffing en de in 2016 ingevoerde passendheidstoets.

De eerste twee beleidsalternatieven leggen het accent op het terugdringen van de zogeheten overconsumptie en op vereenvoudiging van de regeling. In de eerste optie wordt voor huren onder de kwaliteitskortingsgrens de afweging voor huurders om goedkoper te gaan wonen versterkt. In de tweede optie gaat het IBO een stap verder door introductie van een genormeerde huur, waardoor huishoudens bij een hogere huur geen extra vergoeding meer krijgen via de huurtoeslag en de eigen afweging dus maximaal wordt (Priemus en Haffner, 2017). In de derde optie wordt de harde vermogens-

grens in de huurtoeslag (en andere toeslagen) vervangen door een vermogensinkomensbijtelling. Deze optie leidt tot het niet direct volledig vervallen van de huurtoeslag als het vermogen een bepaalde grens overschrijdt.

In de vierde optie worden een aantal knelpunten – de beperkte prikkelwerking, vooral onder de kwaliteitskortingsgrens, de hoge marginale druk waaraan de huurtoeslag bijdraagt en de scherpe inkomensgrenzen – gecombineerd aangepakt door introductie van een vaste toeslag in combinatie met een inkomensafhankelijk subsidiepercentage. In deze optie kan ook de vermenging van huur- en inkomensbeleid worden tegengegaan. Voor de overheid leidt dit gecombineerde pakket tot een structurele besparing op de huurtoeslag van 0,6 miljard euro (circa twintig procent van het totaal) die via

de verhuurderheffing door de corporaties wordt opgebracht. De gemiddelde marginale druk voor de ontvangers van huurtoeslag blijft ongewijzigd, maar voor de huishoudens die meer dan het wettelijk minimumloon verdienen, daalt de marginale druk met 4 tot 76 procent, terwijl voor de huishoudens onder het minimumloon de gemiddelde marginale druk met twee procentpunt toeneemt tot 35 procent.

In de vijfde optie ligt het accent op versterking van de budgettaire beheersing van de huurtoeslag. De afgelopen jaren is de eigen bijdrage binnen de huurtoeslag niet geïndexeerd met de huurontwikkeling, maar met de (lagere) bijstandontwikkeling. Door de optie te schrappen om van deze indexering af te zien, zal de eigen bijdrage hoger zijn, waardoor het beroep op de huurtoeslag zal afnemen.

het woningaanbod kan worden aangepast aan de vraag.

Een belangrijk nadeel is bovendien dat de combinatie van huurtoeslag en markthuren een giftig mengsel vormt. De combinatie leidt immers bijna automatisch tot een hogere huur, en komt daarmee vooral de verhuurder ten goede, en niet de huurder. Huurtoeslag moet daarom altijd met huurprijsregulering worden gecombineerd. Een maximum gereguleerde huuraanpassing per jaar (van bijvoorbeeld een à twee procent boven de inflatie per bewoonde huurwoning) kan voor de hele huursector nuttig zijn.

De combinatie van huurtoeslag en markthuren vormt een giftig mengsel

Overigens is het überhaupt de vraag wat er aan marktwerking resteert als de verhuurderheffing wordt gehandhaafd. De afroaming van extra huurinkomsten van gereguleerde huurwoningen tast de marktwerking immers flink aan. Dit wordt door het IBO wel onderkend (“Het feit dat de verhuurderheffing alleen geldt voor gereguleerde huurwoningen leidt wel weer tot een nieuwe verstoring op de woningmarkt”), maar hieraan worden helaas geen conclusies verbonden. Wel meldt het IBO dat marktpartijen positief zijn over het *level playing field* in relatie tot de woningcorporaties; dit gelijke speelveld is door de verhuurderheffing echter juist verstoord.

Overheveling naar gemeenten

In de tweede IBO-optie voor de lange termijn wordt de huurtoeslag overgeheveld naar de gemeenten. Zo krijgen zij een prikkel om actief te sturen op het beperken van de uitgaven aan huurtoeslag. Besparingen mogen de gemeenten zelf houden, tekorten dienen ze echter zelf te dekken. Volgens het IBO, dat de uitvoering van de huurtoeslag door gemeenten als een serieuze optie lanceert, is een belangrijk voordeel dat “gemeenten het beleid rond huurtoeslag, werkgelegenheid en inkomen kunnen integreren”. Dit is naar onze mening te hoog gegrepen. Overheveling van de huurtoeslag naar gemeenten kent vooral nadelen. Zo gaan schaalvoordelen in de uitvoering verloren: gemeenten moeten ieder afzonderlijk of in samenwerkingsverbanden de uitvoering regelen, waardoor de uitvoeringskosten stijgen. Daarnaast wordt de relatie tussen gemeente en corporatie ambigu, en worden burgers geconfronteerd met onbegrijpelijke interlokale verschillen in de huurtoeslag.

Overname door corporaties

Een derde optie die het IBO verkent, is om de huurtoeslag door corporaties te laten overnemen. Deze variant stimuleert corporaties om de woningvoorraad en de doelgroep beter te matchen, doordat, al dan niet gedeeltelijke, afwenteling op de huurtoeslag niet meer mogelijk is. De hoog-

te van de huur wordt in principe bepaald op basis van de bestaande huurprijsregulering. Bij huishoudens die recht hebben op huurtoeslag, ontvangt de corporatie van de huurder de nettohuur; de corporatie neemt de huurtoeslag voor eigen rekening.

In deze optie ligt het voor de hand dat er een uitruil plaatsvindt van de verhuurderheffing tegen de eigen bekostiging van de huurtoeslag. Omdat de uitgaven voor de huurtoeslag hoger zijn dan de verhuurderheffing, ontvangen de corporaties van het rijk een bijdrage voor het realiseren van de betaalbaarheid. Omdat het toegekende bedrag vooraf vaststaat, heeft de corporatie een prikkel om bij haar investerings- en toewijzingsbeleid rekening te houden met het (impliciete) beslag op het budget voor betaalbaarheid.

Het risico is echter – zoals het IBO zelf ook noemt – dat corporaties huurders met een hoge huurtoeslag op subtiele of minder subtiele wijze weren. Het is onzeker of de intrinsieke motivatie van corporaties sterk genoeg is om deze externe prikkel in te dammen. Dit vraagt om extra monitoring, bijvoorbeeld door de Autoriteit woningcorporaties of door de gemeente, die hierover afspraken maakt met de corporaties. Een alternatief kan een objectief verdeelmodel zijn, aldus het IBO. Een ander nadeel van een overheveling van huurtoeslagen naar corporaties is dat corporaties al gauw in inkomensbeleid verstrikt raken (IBO, 2016).

EEN ALTERNATIEF PERSPECTIEF

Alle opties die het IBO voor de lange termijn schetst, kennen ons inziens dus zwaarwegende nadelen. Het is ook goed mogelijk om de ondoelmatigheden effectiever aan te pakken. Ondoelmatigheden kunnen worden beperkt door de doelstelling van de toeslag helder te definiëren, door onderscheid te maken tussen het huisvestings- en het inkomensprobleem en door de hoogte van de toeslag te differentiëren in relatie tot verschillen in huishoudensgrootte, conform de Nibud-methodiek.

Doelstelling

Het hoofddoel van huurtoeslag is het betaalbaar maken van ‘kwalitatief toereikend wonen’ voor ‘huishoudens met een bescheiden inkomen’. Het is van belang de definitie van beide begrippen scherp in het oog te houden.

Het kwalitatief toereikend wonen wordt gedefinieerd in het Bouwbesluit voor nieuwe, respectievelijk bestaande zelfstandige woningen: kwalitatief toereikend wonen is gerelateerd aan de grootte van het huishouden. In de loop van de jaren zijn de functionele eisen inzake indeelbaarheid van de woning beperkt, om zo meer vrijheid aan bewoners te gunnen. Het is nu tijd om de milieu-eisen aan te scherpen, ook gezien de brede politieke en maatschappelijke stroming die het wonen duurzamer en energiezuiniger wil maken. Dit kan door de huurtoeslag te koppelen aan het bewonen van een zelfstandige woning die voldoet aan de te actualiseren eisen van het Bouwbesluit.

Het begrip ‘huishoudens met een bescheiden inkomen’ is in 2009 gedefinieerd in het overleg tussen de Europese Commissie en het Nederlandse kabinet. Het ging toen om huishoudens met een belastbaar jaarinkomen tot 30.000 euro (ruim veertig procent van alle huishoudens). De grens

zou echter verder moeten worden gedifferentieerd, omdat de bestedingsmogelijkheden van een huishouden sterk afhangen van de huishoudensgrootte. Deze doelgroepgrens zou jaarlijks moeten worden geïndexeerd met de loonontwikkeling.

Huisvestings- of inkomensprobleem

Naast helderheid over de doelstelling moet er ondubbelzinnig worden bepaald wanneer hoge woonlasten voortvloeien uit een inkomensprobleem en wanneer uit een huisvestingsprobleem. Het probleem is nu dat de Belastingdienst, die sinds 2006 verantwoordelijk is voor het huurtoeslagbeleid, de opgegeven inkomensgegevens niet van tevoren controleert, wat leidt tot omvangrijke terugvorderingsacties. In de praktijk blijken huurtoeslagen vaak een andere bestemming te hebben gekregen dan het wonen, zoals schuldsanering, luxe consumptie, gokverslaving, roken, alcohol en drugs. Omdat de huurtoeslag bedoeld is als een vorm van bestemmingsgebonden financiële steun, is het essentieel dat de toeslag volledig ten goede komt aan het reduceren van woonuitgaven. Vóór 2006, toen het Ministerie van VROM verantwoordelijk was voor de uitvoering van de inkomensgebonden huursubsidie, werden de opgaven van inkomens van tevoren door het Rijk gecontroleerd en werd de zogeheten huurmatigingsprocedure toegepast, waarbij de corporatie de huursubsidie ontving en het huishouden slechts de netto-huur (bruto-huur minus huursubsidie) aan de corporatie betaalde. Nu de Belastingdienst verantwoordelijk is, ligt het voor de hand om, op z'n minst, de band tussen huurtoeslag en wonen te versterken door controle op de verstrekte gegevens over het huishoudensinkomen vooraf te laten plaatsvinden.

Differentiatie toeslag

Ondoelmatigheden kunnen ook worden teruggebracht door de huurtoeslag te differentiëren naar inkomenscategorieën en naar huishoudenssamenstelling. Betaalbaarheidscriteria kunnen worden opgesteld aan de hand van de welbekende Nibud-normen. Het Nibud bepaalt door middel van jaarlijks budgetonderzoek welke huren gelden als betaalbaar voor welke inkomenscategorieën en huishoudenssamenstelling (grootte en leeftijd). Er is sprake van een betaalarisico als het huishoudensinkomen ontoereikend is voor het betalen van de netto-woonlasten en de meest basale uitgaven (genormeerde bedragen) voor het levensonderhoud (Schilder et al., 2017).

Daarnaast zouden, zoals het IBO ook voorstelt, huishoudens gestimuleerd kunnen worden om een relatief goedkope woning te zoeken, door de hoogte van de huurtoeslag niet te koppelen aan de hoogte van de huur van de door

het huishouden bewoonde woning, maar aan de modale huur van sociale huurwoningen in de desbetreffende regio. Als het betrokken huishouden kans ziet een lagere huur te bereiken dan het modale niveau, geniet het huishouden van het financiële voordeel. Als het huishouden een woning betreft met een huur boven de modale huur in de regio, dan zijn de extra kosten voor rekening van het huishouden, ook al is er in de praktijk lang niet altijd sprake van een vrije keuze. Deze opzet stimuleert het huishouden om zelf afwegingen te maken.

CONCLUSIE

De ondoelmatigheden binnen het huidige huurtoeslagstelsel vormen overtuigende redenen om het systeem op de schop te nemen. Het IBO biedt een nuttige onderliggende analyse en presenteert een alternatief beleid dat op sommige punten steun verdient. In het algemeen ontbreekt echter de hoognodige consistentie. Wij presenteren een alternatief huurtoeslagbeleid dat niet alleen fors afwijkt van het huidige beleid, maar deels ook van het door het IBO gepresenteerde beleid. Hierin blijft de huurtoeslag een beleidsdomein van de rijksoverheid en blijven de huren gereguleerd, maar volgen ze zo veel mogelijk een marktconform patroon. De betaalbaarheid in de hele sociale huursector wordt veiliggesteld door gebruik te maken van de Nibud-methode. De hoogte van de huurtoeslag wordt afhankelijk van de modale gereguleerde huur in de regio, zodat er meer afwegingsruimte voor huurders ontstaat. En de opgaven van het huishoudensinkomen worden door de Belastingdienst van tevoren gecontroleerd om omvangrijke terugvorderingsacties te voorkomen. Per saldo wordt de uitvoering van de regeling hierdoor goedkoper, minder star en minder bureaucratisch.

LITERATUUR

- Bos, W. (2017) Toeslag voor bijna zes op de tien huishoudens. *ESB*, 101(4751), 344.
- IBO (2016) *De prijs voor betaalbaarheid: opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur*. Den Haag: Ministerie van Financiën. Te vinden op www.rijksbegroting.nl.
- Poulsen, C. en B. Blijje (2015) *Passend wonen*. Delft: ABF Research.
- Priemus, H. en M.E.A. Haffner (2017) How to redesign a rent rebate system? Experience in the Netherlands. *Housing Studies*, 32(2), 121–139.
- Regeerakkoord (2017) *Vertrouwen in de toekomst*. 10 oktober. Den Haag: Sdu.
- Schilder, F., C. de Groot en J. Conijn (2017) Betaalarisico's in de huursector: oorzaken en oplossingsrichtingen. *Real Estate Research Quarterly*, september, 19–28. Artikel te vinden op www.pbl.nl.

In het kort

- ▶ Het huurtoeslagstelsel kent een aantal ondoelmatigheden die vragen om een stelselhervorming.
- ▶ De analyse van de interdepartementale werkgroep is nuttig maar mist een consistente visie.
- ▶ Onze voorstellen zorgen samen voor een goedkoper, minder star en minder bureaucratisch stelsel.