

Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt Begroting Wonen en Rijksdienst

Versie 2.0

Datum 16 november 2015

Status Definitief

Samenvatting

Deze beleidsdoorlichting behandelt artikel 1 Woningmarkt van de begroting Wonen en Rijksdienst. Een beleidsdoorlichting is een periodiek onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, in zoverre mogelijk, en heeft het karakter van een synthese onderzoek, wat inhoudt dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van eerder uitgevoerde onderzoeken en samenvat wat al bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Bij een beleidsdoorlichting is de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) leidend¹. Deze regeling schept de kaders om het beleid van de rijksoverheid periodiek te evalueren en geeft hiervoor ook heldere handvatten.

De algemene doelstelling van artikel 1 Woningmarkt luidt: *Een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben*. Er wordt in deze beleidsdoorlichting gekeken in hoeverre het beleid heeft bijgedragen aan het behalen van deze doelstelling. Een belangrijk aandachtspunt bij deze doelstelling is de betaalbaarheid van het wonen, daar artikel 1.1 Betaalbaarheid een groot onderdeel uitmaakt van artikel 1.

Van de middelen op artikel 1 bestaat ruim 98% uit uitgaven voor de huurtoeslag. De focus van de beleidsdoorlichting ligt dan ook op de uitgaven huurtoeslag en de bijdrage van de uitgaven huurtoeslag aan de betaalbaarheid van het wonen. Daarnaast worden ook de overige beleidsinstrumenten op het terrein van de woningmarkt, welke van invloed zijn op de betaalbaarheid, besproken in deze beleidsdoorlichting. Deze instrumenten hebben niet als voornaamste doel bij te dragen aan de betaalbaarheid, maar spelen daarin wel een rol. Passend binnen de focus op betaalbaarheid wordt ook onderzoek en kennisoverdracht betrokken in deze beleidsdoorlichting.

De hoofdvraag van deze beleidsdoorlichting is: *'In hoeverre draagt het beleid in artikel 1 bij aan het scheppen van voorwaarden om de betaalbaarheid van het wonen te bereiken?'* Om te bekijken of het beleid heeft bijgedragen aan de doelen is het noodzakelijk dat de doelen meetbaar zijn. De doelen van artikel 1 zijn echter niet zodanig gekwantificeerd dat er een sluitende uitspraak kan worden gedaan over de mate waarin deze doelen behaald zijn. Dit heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is eenduidige conclusies te trekken over de bijdrage van het beleid aan de doelen en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid zullen daarom noodzakelijkerwijs vooral kwalitatief van aard zijn.

In het beleid wordt geen vaste norm voor betaalbaarheid gehanteerd. Een eenduidige betaalbaarheidsnorm is niet mogelijk omdat een huishouden kan schuiven tussen verschillende soorten uitgaven en hierin eigen keuzes en individuele omstandigheden een grote rol spelen. Wel kunnen er uitspraken over de ontwikkeling in de tijd of over verschillen tussen groepen gedaan worden met de veelgebruikte huur-, koop- en woonquote.

Beleid op de woningmarkt

In de Grondwet is de zorg van de overheid verankerd om de bevolking te huisvesten. In het volkshuisvestingsbeleid is de belangrijkste doelstelling om voor voldoende, goede en betaalbare huisvesting te zorgen. Dit heeft ertoe geleid dat er omvangrijke regelgeving is ontstaan en dat de overheid lange tijd de volkshuisvesting financieel heeft ondersteund.

Het huidige beleid op de woningmarkt is in te delen in beleid op de koopmarkt en beleid op de huurmarkt. Het beleid op de koopmarkt is de laatste jaren in beweging, onder andere om toegankelijkheid en doorstroming te bevorderen en de vermogensrisico's van het eigenwoningbezit te beperken. Zo zijn er om de doorstroming te bevorderen maatregelen voor restschuldfinanciering geïntroduceerd en is de overdrachtsbelasting verlaagd. Daarnaast zijn de voorwaarden waaronder hypothecaire financiering kan worden verkregen aangescherpt en zijn er stappen gezet om de hypotheekrenteaftrek te hervormen. Daarentegen zijn de koopsubsidie (BEW+-regeling) en

¹ Regeling van de minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek.

startersleningen aflopend beleid waarvoor geen nieuwe aanvragen meer mogelijk zijn of niet opnieuw rijksbudget beschikbaar zal worden gesteld.

Ook het beleid op de huurmarkt heeft zich over de jaren ontwikkeld. De huidige doelstelling van het huurbeleid is er op gericht dat zowel lagere als midden- en hogere inkomens voldoende keuzemogelijkheden hebben om een huurwoning te vinden die bij hen past. Hiervoor worden een aantal instrumenten ingezet. Een belangrijk instrument daarbij is de huurprijsregelgeving, die zich met name richt op het gereguleerde huursegment waar bescherming van de huurder tegen te hoge huurprijzen centraal staat. In dit segment wordt de hoogte van de huur gemaximeerd op basis van de kwaliteit van de woning via het woningwaarderingsstelsel en geldt een maximum aan de toegestane huurstijgingen. Recent zijn verscheidene instrumenten op de huurmarkt aangepast en geïntroduceerd. In 2015 is er een nieuwe Woningwet in werking getreden, waarin de regels voor corporaties zijn aangescherpt, en is het woningwaarderingsstelsel voor zelfstandige woningen aangepast. Daarnaast is het kabinet voornemens in 2016 het beleid van de huursombenadering naar aanleiding van het sociaal huurakkoord in werking te stellen.

Samenhang van het huurbeleid

Het huurbeleid staat niet op zichzelf, maar heeft nauwe samenhang met de huurtoeslag en de betaalbaarheid van het wonen. Er is een wisselwerking tussen deze drie elementen, waarbij bijvoorbeeld bij een lagere huurprijsstelling een kleiner bedrag aan huurtoeslag nodig is bij een gelijk effect op de betaalbaarheid. Bij een gelijkblijvende uitkomst voor de betaalbaarheid voor huurders is er een uitruil tussen inzet van overheidsbudget via de huurtoeslag en de mate waarin verhuurders de huren (kunnen) verhogen. Daarnaast is er een relatie met het aanbod van huurwoningen. De mate waarin verhuurders ruimte hebben in de huurprijsstelling heeft gevolgen voor de mate waarin verhuurders geneigd zullen zijn te investeren in nieuwe huurwoningen.

Gezien deze nauwe samenhang is het relevant te weten in welke mate het huurbeleid beperkend heeft gewerkt voor de huurprijsstelling door verhuurders. Een indicatie van de mate waarin deze maximale huurstijgingen beperkend hebben gewerkt, is de mate waarin de ruimte voor mogelijke huurstijgingen daadwerkelijk is benut. Het blijkt dat de beschikbare ruimte grotendeels (voor meer dan 90%) werd benut. Het is daarom aannemelijk dat het huurbeleid in ieder geval deels een beperkend effect heeft op de hoogte van de huren en de huurstijgingen. Het is moeilijk aan te geven in welke mate dit het geval is omdat niet bekend is hoe hoog de huren zouden zijn geweest zonder het huurbeleid.

Naast een maximum aan huurstijgingen kent het huurbeleid ook een maximum aan de huur in relatie tot de kwaliteit van de woning (woningwaarderingsstelsel). Ook hier kan de mate waarin deze regelgeving beperkend heeft gewerkt afgeleid worden aan de mate waarin de volledige ruimte is benut. In de periode 2006 tot en met 2014 lag in de gereguleerde huurwoningvoorraad de feitelijke huur op gemiddeld ongeveer 70% van de maximale huur. De spreiding van mate waarin de huren onder de maximale huur liggen, laat zien dat bij corporaties in slechts 4% van de gevallen de huur boven 90% van de maximale huur ligt en bij overige verhuurders ligt dit op 34%. Hoewel in het merendeel van de gevallen het woningwaarderingsstelsel niet beperkend werkt, heeft het woningwaarderingsstelsel dus in enige mate een matigende werking op de hoogte van de huren. Huren die nu tegen de maximaal redelijk grenzen aanlopen zouden zonder het woningwaarderingsstelsel wellicht hoger hebben gelegen.

Huurtoeslag

De huurtoeslag is een bijdrage in de huurlasten en kan aangevraagd worden als de huur in verhouding tot het inkomen te hoog is. De huurtoeslag is gericht op een specifieke doelgroep (tabel 1). Deze doelgroep wordt bereikt door voorwaarden te stellen aan het recht op en de hoogte van de huurtoeslag. Er is recht op huurtoeslag wanneer er wordt voldaan aan een aantal voorwaarden, zoals het niet overschrijden van de maximale huur-, inkomens- en vermogensgrenzen. Deze grenzen zijn afhankelijk van leeftijd en huishoudsamenstelling. Daarnaast is de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk van het inkomen, de huur en het huishoudtype. De huurtoeslag kent

verschillende grenzen, die zorgen voor een fijnmazig stelsel. Door deze fijnmazigheid kan recht gedaan worden aan de verschillen tussen huishoudens die invloed hebben op de draagkracht en woonlasten van huishoudens.

Tabel 1: *Omvang doelgroepen van beleid*²

	Aantal huishoudens	Percentage van alle huishoudens
Alle huishoudens	7141000	100,0%
Alle huurders	2905000	40,7%
EC doelgroep	2068000	29,0%
Huurtoeslag doelgroep	1394000	19,5%
Huurtoeslag ontvangers	1146000	16,0%

De huurtoeslag is een belangrijk instrument op de huurmarkt en betreft dan ook de grootste uitgavenpost op artikel 1, met ruim 98% van de uitgaven. Het budget van de huurtoeslag, het saldo van uitgaven en ontvangsten, is over de jaren toegenomen van circa €1,9 miljard in 2006 tot circa €2,8 miljard in 2015. Dit budget zal naar verwachting toenemen tot circa €3,8 miljard in 2020. Deze toename komt door een stijging in de gemiddelde bijdrage huurtoeslag en een toename in aantallen. De toename in gemiddelde bijdrage is onder andere te verklaren door huurstijgingen en de toename in aantallen is voor een groot deel te verklaren door de economische crisis en een afname van het niet-gebruik.

Huurtoeslag en betaalbaarheid

De huurtoeslag is wat inkomensbereik betreft een regeling meer gericht op lagere inkomens. Op basis van het WoOn2012³ geldt dat ongeveer 16% van alle huishoudens in Nederland en 40% van alle huurders huurtoeslag ontvangen.

De gemiddelde huur van huurtoeslagontvangers ligt lager dan de gemiddelde huur in Nederland. Wanneer gekeken wordt naar huishoudens met een huur onder de liberalisatiegrens blijkt dat de gemiddelde huur van huurtoeslagontvangers hoger ligt dan de gemiddelde huur in Nederland. Hierbij moet echter bedacht worden dat huishoudens geen huurtoeslag ontvangen als de huur lager is dan de voor hen geldende eigen bijdrage in de huurtoeslag. Voor huurtoeslagontvangers ligt de huur dus per definitie minimaal op €226,01 per maand. Als hiervoor wordt gecorrigeerd blijkt dat de huur voor huurtoeslagontvangers landelijk gemiddeld ongeveer gelijk is aan de huur van niet-huurtoeslagontvangers met een huur onder de liberalisatiegrens. Daarbij kent de huur van huurtoeslagontvangers wel regionale verschillen.

Van de bruto huur wordt voor huurtoeslagontvangers gemiddeld ongeveer 40% vergoed door middel van de huurtoeslag. Deze mate van subsidiëring is tussen 2006 en 2013 niet substantieel veranderd. Dit betekent dat gemiddeld genomen de toeslag over de jaren heen ongeveer in gelijke mate is gestegen als de huren.

De gemiddelde huurquote bedraagt in 2012 23,5%. De huurquote voor de huurtoeslagontvangers (huishoudens die daadwerkelijk huurtoeslag ontvangen) ligt daar iets onder. De huurquote voor de huurtoeslag doelgroep (huishoudens die in aanmerking komen voor huurtoeslag) en EC doelgroep ligt iets hoger dan de gemiddelde huurquote voor alle huurders (tabel 1).

² Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2006, WoOn2009 en WoOn2012, eigen productie, 2015.

³ Woononderzoek Nederland 2012, het enige landelijke en grootschalige steekproefonderzoek (minimaal 60.000 respondenten) naar de woningmarkt.

Tabel 1: *Ontwikkeling van de netto huurquote*⁴

Jaar	2009	2012
Alle huurders	21,4%	23,5%
Huurtoeslagontvangers	19,4%	23,2%
Huurtoeslag doelgroep	22,4%	25,1%
EC doelgroep	23,1%	25,3%

Een hoger inkomen gaat gemiddeld gepaard met een lagere huurquote. Een stijging van het inkomen gaat echter niet gepaard met een gelijke stijging van de huurlasten. Uit tabel 1 blijkt evenwel dat voor huurtoeslagontvangers het effect van het gemiddeld lagere inkomen op de huurquote beperkt blijft doordat de huur gesaldeerd wordt met de ontvangen huurtoeslag. Hierdoor hebben huurtoeslagontvangers een huurquote ongeveer gelijk aan de gemiddelde huurquote voor alle huurders.

De stijging van de huurquote tussen 2009 en 2012 hangt vooral samen met een achterblijvende inkomensontwikkeling van huurders.

Conclusies met betrekking tot de doeltreffendheid van het beleid

Voor het doel betaalbaarheid en steun voor degene die dat nodig hebben, is in deze beleidsdoorlichting ingegaan op de hoogte en ontwikkeling van huurquoten. Het beleid gericht op betaalbaarheid van het wonen spitst zich toe op de gehele doelgroep in de gereguleerde sector, waar het huurprijsbeleid geldt. Daarbinnen richt de huurtoeslag zich op de meest kwetsbare groepen. De huurtoeslag blijkt een sterk effect te hebben op het verlagen van de huurlasten. De huurtoeslag en een, mede door het huurbeleid bepaalde, gematigde huurprijsstelling leiden er ook toe dat ook lagere inkomens toegang hebben tot de woningvoorraad. Zonder de huurtoeslag zou de gemiddelde huurquote voor de huidige huurtoeslagontvangers zodanig oplopen dat niet voldoende huurwoningen bereikbaar zouden zijn om de doelgroep te huisvesten.

Neveneffecten van de huurtoeslag

In eerdere studies is ingegaan op het stelsel van toeslagen⁵. De commissie inkomstenbelasting en toeslagen heeft onder andere gezien of in het stelsel minder geld kon worden rondgepompt. Daarbij gaf de commissie ook aan dat de faciliteiten er toe leiden dat werken minder loont dan zou kunnen. Een en ander heeft nog niet geleid tot wijziging van regelgeving. In deze beleidsdoorlichting wordt de huurtoeslag los van de andere toeslagen gezien, omdat de overige toeslagen zich buiten het wonendomein bevinden.

Begrijpelijkheid van de regelgeving

De werking van een instrument hangt sterk af van de mate waarin de gebruikers het instrument begrijpen en (kunnen) benutten. In de vormgeving van de huurtoeslag zitten elementen die burgers als moeilijk te begrijpen kunnen ervaren, mede door de specifieke voorwaarden en vele uitzonderingen die de huurtoeslag kent. Ondanks dat er goede achterliggende redenen kunnen zijn voor deze vormgeving, is hierdoor voor de burger vaak moeilijk in te schatten wat het effect zal zijn van wijzigingen in de eigen situatie op het recht op huurtoeslag. Een van deze elementen is de inkomensafhankelijkheid van de huurtoeslag. De vormgeving van deze inkomensafhankelijkheid is ingewikkelder dan bij andere regelingen. Het zou de begrijpelijkheid van de burger ten goede komen als de inkomensafhankelijke afbouw wordt vormgegeven net als bij andere toeslagen. Een ander element dat de huurtoeslag minder inzichtelijk maakt is de afhankelijkheid van de huur. Er wordt uitgegaan van een feitelijke huur in plaats van een genormeerde huur, waarbij hogere huren wel verhoudingsgewijs in mindere mate gesubsidieerd worden dan lagere huren. In de uitwerking leidt dit er toe dat de berekening van het recht op huurtoeslag en de gevolgen op de huurtoeslag

⁴ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2006, WoOn2009 en WoOn2012, eigen productie, 2015.

⁵ Onder andere Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, Naar een activerender belastingstelsel Eindrapport, 2013.

bij een stijging van de huur lastiger te begrijpen zijn voor de burger. Tevens is de indexering van de huurtoeslag niet inzichtelijk. De eigen bijdrage wordt geïndexeerd met ofwel de huurontwikkeling, ofwel de netto-bijstandsontwikkeling, volgens de zogenaamde kan-bepaling. Daardoor is de ontwikkeling van het bedrag huurtoeslag van jaar op jaar voor een individueel huishouden moeilijk te achterhalen. De vormgeving heeft niet direct neveneffecten, maar leidt wel tot onduidelijkheid.

Werking van de woningmarkt

Een neveneffect van de huurtoeslag zou een opwaarts effect van de huurtoeslag op de huurprijzen kunnen zijn. Zoals hierboven beschreven is de huurprijs van huurtoeslagontvangers met een huur onder de liberalisatiegrens ongeveer gelijk aan de gemiddelde huur van niet huurtoeslagontvangers met een huur onder de liberalisatiegrens. Wel blijft er daarbij een spreiding tussen provincies. In Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Limburg ligt de gemiddelde huur voor huurtoeslagontvangers hoger. Een verklaring voor het verschil in huur zou de kwaliteit van woningen kunnen zijn. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. De maximale toegestane huur die op grond van het woningwaarderingstelsel gevraagd mag worden blijkt voor huurtoeslagontvangers gemiddeld lager te liggen dan voor niet huurtoeslagontvangers. Hiermee lijkt de conclusie gewettigd dat huurtoeslagontvangers relatief meer betalen in relatie tot de kwaliteit van de woning dan niet huurtoeslagontvangers. Als alleen wordt gekeken naar recent verhuisden verandert dit beeld niet. Ook als gekeken wordt naar de verhouding tussen de huur en de WOZ-waarde blijkt dat huurtoeslagontvangers ten opzichte van de WOZ-waarde gemiddeld een hogere huur betalen. Hiermee lijkt te concluderen dat de huurtoeslag een prijsopdrijvend effect heeft. Dit prijsopdrijvende effect is verklaarbaar vanuit het gedrag van zowel huurder als verhuurder. De huurder kan bij de afweging om een hogere huur te betalen er rekening mee houden dat er dan ook meer huurtoeslag wordt vergoed en zodoende eerder een hogere huur accepteren. De verhuurder kan hier rekening mee houden bij investeringsbeslissingen en de huurstelling.

Arbeidsmarkt en marginale druk

Een ander neveneffect van de huurtoeslag is de marginale druk, die leidt tot negatieve gevolgen op de arbeidsmarkt. Zonder huurtoeslag zou het arbeidsaanbod hoger liggen. De inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag zorgt er voor dat bij een stijging van het inkomen er een verlies aan huurtoeslag is. De marginale druk bedraagt gemiddeld 28% tot 43%. Bij de harde maximale inkomensgrens kan de marginale druk oplopen tot meer dan 100%. Daarbij cumuleert de marginale druk uit de huurtoeslag ook met de marginale druk uit andere inkomensafhankelijke regelingen en belastingheffing en kan de marginale druk, ook los van het overschrijden van de maximum inkomensgrens, oplopen tot meer dan 90%. De huidige inkomensafhankelijke vormgeving van de huurtoeslag is daarmee een compromis tussen de mate van gerichtheid, waarbij enerzijds de huurtoeslag zoveel mogelijk ten goede komt aan de huishoudens die dit het meest nodig hebben en anderzijds het voorkomen van een te hoge marginale druk met gevolgen voor de arbeidsmarkt. De marginale druk, en dus de negatieve effecten op de arbeidsmarkt, kan beperkt worden door een verlaging van de subsidie voor de laagste inkomens, zodat de afbouw van de subsidie bij een stijgend inkomen gepaard gaat met een lagere marginale druk. Dit zal echter consequenties hebben voor de mate waarin het beleid bijdraagt aan de betaalbaarheid. Verlaging van de marginale druk door verlenging van het afbouwtraject zonder verlaging van de subsidie voor de laagste inkomens zal tot extra budgettaire kosten leiden.

Alternatieve instrumentering

Een andere vraag die in het kader van doelmatigheid gesteld kan worden is of er andere instrumenten dan de huurtoeslag zijn die hetzelfde bereiken in termen van betaalbaarheid, maar op een doelmatiger wijze, dan wel met minder neveneffecten.

Alternatieve instrumenten voor de huidige huurtoeslag zullen, afhankelijk van de vormgeving, tot herverdelingseffecten leiden, waarbij de vraag naar boven komt in welke mate deze effecten wenselijk zijn in het licht van het doel van betaalbaarheid. Deze alternatieve instrumenten om het

doel van betaalbaarheid te bereiken liggen vooral op het gebied van de huurprijsstelling door verhuurders. Hierbij zijn verschillende mogelijkheden, waarbij ook een gelijke uitkomst als met de huurtoeslag kan worden bereikt.

Conclusies met betrekking tot de doelmatigheid van het beleid

Bij de doelmatigheid van het beleid wordt met name de huurtoeslag bekeken, omdat 98% van de uitgaven op artikel 1 uitgaven huurtoeslag betreffen. De neveneffecten van beleid en de vraag of gelijke uitkomsten van beleid met een andere instrumentering tegen lagere kosten zouden kunnen worden bereikt geven een beeld van de doelmatigheid.

De prijsopdrijvende werking van de huurtoeslag en de negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt zijn neveneffecten van de huurtoeslag. Er is bezien of een andere instrumentering dan met de huurtoeslag tot een betere doelmatigheid zou kunnen leiden. Afhankelijk van de invulling die eraan gegeven wordt kan op een dergelijke manier een gelijke uitkomst als met de huurtoeslag worden bereikt. Dit zal echter niet gepaard gaan met een betere doelmatigheid. Wel kan sprake zijn van een verschuiving van kosten van het beleid van de overheid naar de verhuurders. Ook zijn er alternatieven te bedenken die de doelmatigheid van de huurtoeslag niet evenaren.

Beleids- en besparingsopties

Er kunnen maatregelen genomen worden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid te verhogen. Daarnaast schrijft de RPE een verkenning van beleidsopties voor waarbij er significant minder midden (-/-20%) beschikbaar zijn voor het beleidsterrein. Op grond van de begroting 2016 zou 20% minder budget gaan om een besparing van ongeveer €625 miljoen. In dit kader zijn verschillende opties uitgewerkt. Daarnaast zijn er andere verkennende opties uitgewerkt.

De uitgewerkte opties hebben een gunstig effect op de arbeidsparticipatie, de werking van de woningmarkt, de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving of de uitgaven huurtoeslag. Uiteraard is er vaak sprake van een samenloop van deze effecten binnen een maatregel. Hieronder zijn de verschillende opties met voor- en nadelen kort beschreven. Tabel 2 geeft daarnaast een overzicht van de (gemiddelde) effecten op de marginale druk, het budget en de inkomens van de uitgewerkte opties.

Maatregelen met een effect op de arbeidsparticipatie

Een optie om de arbeidsparticipatie te bevorderen is het wijzigen van de inkomensafhankelijke afbouw in de huurtoeslag. Het zou de begrijpelijkheid voor de ontvanger ten goede komen als de inkomensafhankelijke afbouw een lineair verloop zou hebben. Er zijn opties bekeken om dat te verwezenlijken. Allereerst door budgettair neutraal een lineair verloop van de inkomensafhankelijke afbouw te realiseren, waarbij de marginale druk varieert. Hierbij vervalt de grote marginale druk bij het overschrijden van de maximale inkomensgrens, maar krijgen wel meer huishoudens te maken met marginale druk en stijgt deze in het inkomensafhankelijke traject van de huurtoeslag met enkele procentpunten. De andere optie is om de toeslag voor de laagste inkomens te beperken. Dit leidt naast het vervallen van de grote marginale druk bij het overschrijden van de maximale inkomensgrens ook tot meer dan een halvering van de marginale druk voor huishoudens die in het inkomensafhankelijke traject zitten. Wel heeft dit negatieve inkomenseffecten voor huidige huurtoeslagontvangers en krijgen meer huishoudens recht op huurtoeslag en daarmee marginale druk. Deze optie leidt, op grond van modelberekeningen van het CPB⁶, tot een stijging van de arbeidsparticipatie met 0,2%.

Maatregelen met een effect op de werking van de woningmarkt

De werking van de woningmarkt kan verbeterd worden door middel van verschillende aanpassingen aan de huurtoeslag. Allereerst door het afschaffen van de afhankelijkheid van de huurtoeslag van de feitelijke huur. Wanneer uitgegaan wordt van genormeerde huren, waarbij elk

⁶ Centraal Planbureau, CPB-notitie: Arbeidsaanbodeffecten van een aantal huurtoeslagvarianten, 2015.

huishouden bij een gelijk inkomen een gelijk bedrag aan huurtoeslag ontvangt, zal de uitvoering van de huurtoeslag makkelijker worden en komt er een betere prikkel voor de huurder om kritisch naar de prijs-kwaliteit verhouding van een huurwoning te kijken. Een nadeel is echter dat er forse inkomenseffecten optreden en dat er ook huurtoeslag verstrekt wordt aan huishoudens die gezien de hoogte van de huur niet per se aangewezen zijn op ondersteuning in de woonlasten. De effecten van overgang op genormeerde huren kunnen, in ieder geval voor zittende huurders, beperkt of getemporeerd worden door overgangsmaatregelen.

Een tweede optie in relatie tot de werking van de woningmarkt is regionalisering van de huurtoeslag. De Nederlandse woningmarkt is niet overal gelijk en dit kan er toe leiden dat huren verschillen over het land, waar de huurtoeslag niet expliciet rekening mee houdt. Om hier rekening mee te houden zouden de maximum huurgrens, aftoppingsgrenzen en kwaliteitskortingsgrens afgestemd kunnen worden op de gemiddelde huur in een specifieke regio. Deze optie maakt de regelgeving en uitvoering van de huurtoeslag wel complexer en neemt niet mee dat huren binnen een regio vaak meer verschillen dan huren tussen regio's. Ook zal deze optie een aantrekkelijke werking van gewilde woningmarktgebieden hebben op huurtoeslagontvangers.

Maatregelen met een effect op de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving

In de vormgeving van de huurtoeslag zitten elementen die burgers als moeilijk te begrijpen kunnen ervaren, mede door de specifieke voorwaarden en vele uitzonderingen die de huurtoeslag kent. De begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de huurtoeslag kan verbeterd worden door de huurtoeslag te vereenvoudigen. Dit kan ten eerste gedaan worden door het aantal uitzonderingssituaties terug te brengen. Hiermee wordt de geautomatiseerde uitvoering van de huurtoeslag aanzienlijk eenvoudiger en wordt de transparantie voor de burger vergroot. Anderzijds heeft het nadelige gevolgen voor de burger die nu een beroep op deze uitzonderingsbepalingen doet. Daarnaast kan de optie doorgevoerd worden om het huishoudenbegrip te harmoniseren. Door het huishoudenbegrip aan te laten sluiten bij het huishoudbegrip zoals in andere toeslagen zal de transparantie voor de burger vergroot worden, maar zal vooral de uitvoering efficiënter worden. Het nadeel van deze optie ligt met name op het gebied van effectiviteit en de grotere risico's op oneigenlijk gebruik. Als derde kan de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving toenemen door het aantal grenzen en huishoudsituaties in de huurtoeslag te beperken. Dit leidt tot meer transparantie voor de burger en tot een afname van de administratieve lasten. Hier staat tegenover dat de verschillende grenzen en uitzonderingen veelal dienen om recht te doen aan verschillen tussen huishoudens en dat deze verschillen door vereenvoudiging zullen toenemen.

Maatregelen met een effect op de uitgaven huurtoeslag

Om de uitgaven huurtoeslag te beperken zijn verschillende opties uitgewerkt. Wanneer er een beperking van 20% op de uitgaven artikel 1 wordt doorgevoerd, zou dit gaan om een besparing van ongeveer €625 miljoen. Deze besparingsopties leiden tot inkomenseffecten, die gepresenteerd zijn in tabel 2.

Om de huurtoeslag beter budgettair houdbaar te maken kan als eerste gedacht worden aan het afschaffen van de kan-bepaling. Hierdoor worden huurtoeslagontvangers niet extra gecompenseerd voor huurstijgingen en neemt de transparantie voor de burger toe. Deze optie heeft een besparing van 7% in 2020. Een optie om de doelgroep te beperken is het uitsluiten van studenten of jongeren van de huurtoeslag. Het uitsluiten van studenten kan leiden tot een besparing op het budget huurtoeslag van ongeveer 5%. Dit brengt wel uitvoeringslasten met zich mee. Daarnaast zijn er verscheidene opties die leiden tot een besparing van 20% in 2015, zoals het verhogen van de kwaliteitskortingen. Deze optie levert een bijdrage aan het verbeteren van de relatie tussen prijs en kwaliteit van de woning, evenals de optie waarbij de kwaliteitskorting in gaat vanaf de eigen bijdrage. Het wijzigen van de inkomensafhankelijke afbouw, zoals ook genoemd onder maatregelen met een gunstig effect op de arbeidsparticipatie, kan ook zodanig vormgegeven worden zodat de uitgaven huurtoeslag worden ingeperkt. Het verhogen van de opslag op de normhuur is een vijfde optie om de besparing van 20% door te voeren. Deze optie heeft als voordeel dat de 'pijn' van de bezuiniging het meest gelijk wordt verdeeld in euro's, maar dient geen ander beleidsmatig doel. Het verlagen van de doelgroepgrens als optie op de uitgaven te

verminderen, leidt tot het inperken van de doelgroep, die als jaren achtereen groeit. Hier zitten wel grote negatieve inkomenseffecten aan, omdat een kwart van de huidige populatie haar toeslag verliest. Als laatste zijn er twee opties in tabel 2 opgenomen die een combinatie maken van eerdere opties om tot het besparingsbedrag van 625 miljoen te komen. Met de combinatie van het afschaffen van de kan-bepaling met verhoging van de kwaliteitskortingen wordt in 2020 de besparing van 20% op de huurtoeslag bereikt. In de tweede geformuleerde combinatieoptie wordt het aantal grenzen en huishoudsituaties beperkt en worden de kwaliteitskortingen verhoogd.

Andere verkennende maatregelen

Naast opties waarbij het instrument huurtoeslag op rijksniveau gehandhaafd blijft, is een optie om de huurtoeslag niet meer op rijksniveau te handhaven, maar het instrument te decentraliseren. De uitwerking van het huurbeleid vindt voor een belangrijk deel plaats op lokaal niveau en de uitwerking daarvan heeft een sterke invloed op de uitgaven voor de huurtoeslag. Een manier om efficiënte inzet van de huurtoeslag te stimuleren kan zijn om de (financiële) verantwoordelijkheid voor de huurtoeslag te beleggen bij de instanties die voor de woningtoewijzing verantwoordelijk zijn. Het is een verstrekkende wijziging in het beleid en de effecten zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop en mate waarin verantwoordelijkheden en uitvoering worden gedecentraliseerd en van de wijze waarop de lokale partijen hier vervolgens invulling aan geven. Gezien de grote diversiteit aan mogelijke invullingen is een eerste beeld gegeven van drie hoofdmodaliteiten; de huurtoeslag wordt volledig gedecentraliseerd, alleen het budget en de uitvoering van de huurtoeslag wordt gedecentraliseerd en de huurtoeslag wordt deels gedecentraliseerd, waarbij het Rijk verantwoordelijk blijft voor het generieke beleid en gemeentes of corporaties zich richten op het maatwerk. Decentralisatie heeft als voordeel dat er minder geld wordt rondgepompt. Daar tegenover staat dat er waarschijnlijk een toename in uitvoeringskosten zal zijn en het Rijk verantwoordelijkheid en sturingsmogelijkheden verliest voor het goed en betaalbaar huisvesten van lage inkomensgroepen.

Tabel 2: *Overzicht van de beleids- en besparingsopties*

Opties	Effect op marginale druk	Effect op budget	Spreiding inkomenseffecten*
Maatregelen met een effect op de arbeidsparticipatie			
8.1.1 Wijziging van de inkomensafhankelijke afbouw	+/-	Neutraal	Grote spreiding
Maatregelen met een effect op de werking van de woningmarkt			
8.2.1 Het afschaffen van de afhankelijkheid van de feitelijke huur	Neutraal	Neutraal	Grote spreiding
8.2.2 Regionalisering	Neutraal	Neutraal	Afhankelijk van invulling
Maatregelen met een effect op de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving			
8.3.1 Complexiteitsreductie	Neutraal	Neutraal	Afhankelijk van invulling
8.3.2 Harmonisatie van het huishoudbegrip	Neutraal	Neutraal	Afhankelijk van invulling
8.3.3 Beperking van het aantal grenzen en huishoudsituaties	Neutraal	Neutraal	Kleine spreiding
Maatregelen met een effect op de uitgaven huurtoeslag			
8.4.1 Het afschaffen van de zogenaamde kanbepaling	Neutraal	7% in 2020	Kleine spreiding
8.4.2 Uitsluiten van studenten of jongeren	Neutraal	5%	Grote spreiding
8.4.3 Verhoging van de kwaliteitskortingen	Neutraal	20%	Grote spreiding
8.4.4 Wijziging van de inkomensafhankelijke afbouw	+/-	20%	Grote spreiding
8.4.5 Verhoging van de opslag op de normhuur	Neutraal	20%	Kleine spreiding
8.4.6 Kwaliteitskorting gaat in vanaf de eigen bijdrage	Neutraal	20%	Grote spreiding
8.4.7 Verlagen van de doelgroepgrens	+/-	20%	Grote spreiding
8.4.8 Afschaffen van de kanbepaling in combinatie met verhoging van de kwaliteitskortingen	Neutraal	20% in 2020	Grote spreiding
8.4.9 Beperking van het aantal grenzen en huishoudsituaties in combinatie met verhoging van de kwaliteitskortingen	Neutraal	20%	Grote spreiding
Andere verkennende maatregelen			
8.5.1 Decentralisering	Afhankelijk van invulling	Neutraal	Afhankelijk van invulling

* Een spreiding is groot als huishoudens een inkomenseffect groter dan (-)5% ondervinden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	14
1.1 Aanleiding van de beleidsdoorlichting	14
1.2 Focus van de beleidsdoorlichting	14
1.3 Aanpak van de beleidsdoorlichting.....	15
1.4 Externe betrokkenheid.....	16
2. Ontwikkelingen op de woningmarkt	17
2.1 Kerncijfers over de woningmarkt.....	17
2.2 Regionale verdeling van de woningmarkt	18
2.3 Verschillende segmenten op de woningmarkt	20
2.3.1 Koopwoningen	20
2.3.2 Huurwoningen.....	22
2.4 Ontwikkelingen in de woonlasten van huishoudens	24
2.4.1 Betaalbaarheid	24
2.4.2 Woonlasten van eigenaar-bewoners	25
2.4.3 Woonlasten op de huurmarkt	27
2.4.4 Relatie kwaliteit en huurquote	29
2.4.5 Vergelijking kopers en huurders	32
2.4.6 Internationale vergelijking	37
3. Beleid op de woningmarkt	39
3.1 Historie van het koopbeleid	40
3.2 Huidige beleid op de koopmarkt	40
3.2.1 Recente aanpassingen in het beleid op de koopmarkt.....	42
3.3 Kerncijfers van het beleid op de koopmarkt.....	43
3.4 Historie van het huurbeleid	44
3.5 Huidige beleid op de huurmarkt	47
3.5.1 Huurprijsregelgeving.....	47
3.5.2 Ander beleid op de huurmarkt.....	48
3.5.3 Recente aanpassingen in het beleid op de huurmarkt	50
3.6 Kerncijfers van het huurbeleid	51
3.7 Samenhang van het huurbeleid en de huurtoeslag	52
3.7.1 Wisselwerking	52
3.7.2 Verdeling van de kosten van het huurbeleid	53
3.7.3 Kwantificering van de kosten van het huurbeleid	55
4. Huurtoeslag.....	56
4.1 Historie van de huurtoeslag	56
4.2 Werking van de huurtoeslag	57
4.2.1 Uitvoering huurtoeslag	57

4.2.2	Recht op huurtoeslag	57
4.2.3	Hoogte van de huurtoeslag	59
4.2.4	Indexatie van de huurtoeslag	61
4.3	Kerncijfers van de huurtoeslag.....	61
4.3.1	Budget van de huurtoeslag	61
4.3.2	Cijfers over huurtoeslagontvangers.....	62
4.3.3	Andere uitgaven	65
5.	Huurtoeslag en betaalbaarheid	67
5.1.	Bereik en effect van de huurtoeslag	67
5.1.1	Gemiddeld betaalde huur.....	67
5.1.2	Mate van subsidiëring	68
5.1.3	Regionale verschillen	68
5.2	Uitsplitsing van huurquoten.....	70
6.	Neveneffecten van de huurtoeslag	71
6.1	Vormgeving van de huurtoeslag.....	71
6.1.1	Inkomensafhankelijke vormgeving.....	71
6.1.2	Afhankelijkheid van de huur.....	72
6.1.3	Indexering van de huurtoeslag	73
6.2	Effect van de huurtoeslag op de huurprijs	74
6.2.1	Kwaliteit van woningen	75
6.2.2	Recent verhuisden	76
6.2.3	Huurprijsstelling rond de huurtoeslaggrenzen.....	77
6.3	Relatie tussen de huurtoeslag en de arbeidsmarkt.....	78
6.3.1	Marginale druk en armoedeval	78
6.3.2	Gevolgen voor arbeidsaanbod	81
6.3.3	Arbeidsmobiliteit	82
6.4	Samenhang met andere instrumenten	82
7.	Conclusies	85
8.	Beleidsopties en besparingsopties	88
8.1	Maatregelen met een effect op de arbeidsparticipatie	90
8.1.1	Wijziging van de inkomensafhankelijke afbouw	90
8.2	Maatregelen met een effect op de werking van de woningmarkt.....	92
8.2.1	Het afschaffen van de afhankelijkheid van de feitelijke huur	92
8.2.2	Regionalisering.....	96
8.3	Maatregelen met een effect op de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving... 97	
8.3.1	Complexiteitsreductie: terugbrengen van het aantal uitzonderingssituaties	97
8.3.2	Harmonisatie van het huishoudbegrip	98
8.3.3	Beperking van het aantal grenzen en huishoudsituaties.....	100
8.4	Maatregelen met een effect op de uitgaven huurtoeslag.....	101
8.4.1	Het afschaffen van de zogenaamde kan-bepaling	102

8.4.2 Uitsluiten van studenten of jongeren.....	103
8.4.3 Verhoging van de kwaliteitskortingen.....	105
8.4.4 Wijziging van de inkomensafhankelijke afbouw	106
8.4.5 Verhoging van de opslag op de normhuur.....	107
8.4.6 Kwaliteitskorting gaat in vanaf de eigen bijdrage	108
8.4.7 Verlagen van de doelgroepgrens.....	109
8.4.8 Combinatieoptie: Afschaffen van de kan-bepaling in combinatie met verhoging van de kwaliteitskortingen.....	110
8.4.9 Combinatieoptie: Beperking van het aantal grenzen en huishoudsituaties in combinatie met verhoging van de kwaliteitskortingen	112
8.5 Andere verkennende maatregelen.....	113
8.5.1 Decentralisering	113
Literatuurlijst	116
Bijlage A.....	119
Beleidsartikel 1 Woningmarkt begroting Wonen en Rijksdienst	119
1.1 Betaalbaarheid.....	119
1.2 Onderzoek en kennisoverdracht	120
1.2.1 Uitsplitsing realisatie kosten onderzoek en kennisoverdracht 2014.....	121
Bijlage B.....	122
Overzicht van eerdere evaluaties.....	122

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van de beleidsdoorlichting

In de grondwet staat vermeld dat bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp van zorg is der overheid⁷. Deze verantwoordelijkheid is belegd bij de minister voor Wonen en Rijksdienst en komt tot uitdrukking in artikel 1 Woningmarkt van de begroting Wonen en Rijksdienst. In de toelichting op dit artikel staat vermeld dat de minister voor Wonen en Rijksdienst verantwoordelijk is voor een aantal zaken, zoals het beleidsmatig vormgeven van het instrument huurtoeslag en het budgettaire beheer hiervan op grond van de Wet op de Huurtoeslag⁸. Daarnaast voert de minister voor Wonen en Rijksdienst onder andere de regie over het scheppen van voorwaarden voor de betaalbaarheid van het wonen, onder meer via de Wet op de huurtoeslag, de huurprijsregulering en maatregelen ten aanzien van de koopwoningmarkt⁹.

In de tabel in de beleidsagenda van de begroting Wonen en Rijksdienst voor 2015 staat een beleidsdoorlichting van artikel 1 gepland. Een beleidsdoorlichting is een periodiek onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, in zover dit mogelijk is. Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthese onderzoek, wat inhoudt dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van eerder uitgevoerde onderzoeken en samenvat wat al bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Bij een beleidsdoorlichting is de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) leidend¹⁰. Deze regeling schept de kaders om het beleid van de rijksoverheid periodiek te evalueren en geeft hiervoor ook heldere handvatten.

1.2 Focus van de beleidsdoorlichting

In deze beleidsdoorlichting wordt artikel 1 Woningmarkt behandeld. De algemene doelstelling van artikel 1 luidt: *Een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben*. Artikel 1 wordt doorgelicht met het oog op betaalbaarheid, zoals in de schriftelijke antwoorden bij de begrotingsbehandeling aan de Tweede Kamer is gemeld¹¹.

Van de middelen op artikel 1 bestaat ruim 98% uit uitgaven voor de huurtoeslag¹². De focus van de beleidsdoorlichting ligt dan ook op de uitgaven huurtoeslag en de bijdrage van de uitgaven huurtoeslag aan de betaalbaarheid van het wonen. Daarnaast worden ook de overige beleidsinstrumenten op het terrein van de woningmarkt, welke van invloed zijn op de betaalbaarheid, besproken in deze beleidsdoorlichting. Deze instrumenten hebben niet als voornaamste doel bij te dragen aan de betaalbaarheid, maar spelen daarin wel een rol. In de beleidsdoorlichting zal dan ook de doorwerking van onder andere het huurbeleid en de huurprijsregelgeving op de huurlasten in de huursector en de hypotheekrenteaftrek op de kooplasten in de koopsector worden meegenomen.

De beleidsdoorlichting is wat betreft de huurtoeslag gericht op de geldende regelgeving en het effect daarvan voor de huurder. Aan de uitvoering van de huurtoeslag wordt in deze beleidsdoorlichting geen specifieke aandacht besteed, omdat de verantwoording daarvoor via het ministerie van Financiën loopt. Het Interdepartementale Beleidsonderzoek Sociale huur dat in 2015-2016 wordt gehouden, zal wel ingaan op de samenhang tussen het beleid en de uitvoering van de huurtoeslag.

De op een na grootste uitgavenpost op artikel 1 betreft de Wet bevordering eigen woningbezit (BEW). In 2011 is de BEW+-regeling uitputtend geëvalueerd¹³. Het is een aflopende regeling, waarvoor geen nieuwe aanvragen meer mogelijk zijn sinds 2010. Een andere relatief grote post op

⁷ Rijksoverheid, Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, artikel 22, www.overheid.nl.

⁸ Rijksoverheid, Wet van 24 april 1997, houdende nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies (Huursubsidiewet) 1997, www.overheid.nl.

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rijksbegroting 2015 XVIII Wonen en Rijksdienst, 2015.

¹⁰ Regeling van de minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek.

¹¹ Rijksoverheid, Commissie Wonen en Rijksdienst, Lijst van vragen – Totaal, Kamerstuk 34000-XVIII, www.rijksoverheid.nl.

¹² De middelen op artikel 1 zijn te vinden in bijlage A.

¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Evaluatie en jaarverslag Wet Bevordering Eigenwoningbezit, 2011.

artikel 1 is de bijdrage aan de Huurcommissie. Het ministerie van Financiën heeft in 2014 in het kader van de regeling agentschappen een separate doorlichting uitgevoerd van de Dienst Huurcommissie¹⁴. Van de verhuurderheffing vindt conform wettelijk voorschrift in 2016 een afzonderlijke evaluatie plaats.

Daarnaast heeft een budgettaire beperkt onderdeel van artikel 1 betrekking op subsidies en onderzoek en kennisoverdracht. Onderzoek en kennisoverdracht passend binnen de focus op betaalbaarheid wordt betrokken in deze beleidsdoorlichting¹⁵. Zo wordt er in de beleidsdoorlichting veelvuldig gebruik gemaakt van het WoOn2012. De subsidie aan Platform 31 wordt in 2016 onderworpen aan de vijfjaarlijkse evaluatie, conform artikel 4.24 van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

1.3 Aanpak van de beleidsdoorlichting

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, luidt de algemene doelstelling van artikel 1: Een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben. Er wordt in deze beleidsdoorlichting gekeken in hoeverre het beleid heeft bijgedragen aan het behalen van deze doelstelling. Een belangrijk aandachtspunt bij deze doelstelling is de betaalbaarheid van het wonen, daar artikel 1.1 Betaalbaarheid een groot onderdeel uitmaakt van artikel 1. De betaalbaarheid wordt bekeken aan de hand van beantwoording van de volgende hoofdvraag:

In hoeverre draagt het beleid in artikel 1 bij aan het scheppen van voorwaarden om de betaalbaarheid van het wonen te bereiken?

Naast de bijdrage aan betaalbaarheid ("steun voor degenen die dat nodig hebben") gaat de algemene doelstelling ook in op de toegankelijkheid en vraaggerichtheid van de woningmarkt. In de beleidsdoorlichting wordt dus ook bekeken in hoeverre het beleid in artikel 1 bijdraagt aan een toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt.

Om te bekijken of het beleid heeft bijgedragen aan de doelen is het noodzakelijk dat de doelen meetbaar zijn. De doelen van artikel 1 zijn echter niet zodanig gekwantificeerd dat er een sluitende uitspraak kan worden gedaan over de mate waarin deze doelen behaald zijn. Dit heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is eenduidige conclusies te trekken over de bijdrage van het beleid aan de doelen en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid zullen daarom noodzakelijkerwijs vooral kwalitatief van aard zijn.

Bij de uitwerking van de beleidsdoorlichting wordt gebruik gemaakt van uitgevoerde onderzoeken, zoals de gepubliceerde cijfers in het jaarlijkse verslag van de werking van de Wet op de huurtoeslag¹⁶. Ook worden de bevindingen van het IBO vereenvoudiging Toeslagen uit 2009¹⁷ betrokken en de bevindingen van de in april 2010 gepubliceerde rapporten van de brede heroverwegingen Wonen en Toeslagen¹⁸. In de beleidsdoorlichting zal met name de periode na publicatie van deze rapporten, 2010 tot en met 2014, worden gezien. Op enkele punten worden ontwikkelingen sinds 2006 (invoering van Algemene wet inkomensafhankelijke regeling als kaderwet voor onder andere de huurtoeslag) beschouwd. Hierbij wordt onder meer gebruik gemaakt van onderzoek naar woonlasten op basis van het WoOn. Vooral WoOn2012, het meest recente onderzoek, is veelvuldig gebruikt, maar ook eerdere jaren zijn geraadpleegd. In het rapport Staat van de Woningmarkt¹⁹ zijn veel analyses met behulp van het WoOn2012 te vinden. Waar nodig vinden er in de beleidsdoorlichting aanvullende analyses plaats. De administratieve bestanden Huurtoeslag worden ook gebruikt voor eigen analyses en bevatten recentere gegevens.

¹⁴ Deze doorlichting wordt separaat naar de Kamer gestuurd.

¹⁵ Dit heeft de minister voor Wonen en Rijksdienst ook in de schriftelijke antwoorden bij de begrotingsbehandeling aan de Tweede Kamer gemeld. Rijksoverheid, Commissie Wonen en Rijksdienst, Lijst van vragen – Totaal, Kamerstuk 34000-XVIII, www.rijksoverheid.nl. In bijlage A zijn de middelen op artikel 1 te vinden.

¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Jaarverslag Wet op de Huurtoeslag, 2006-2014.

¹⁷ Ministerie van Financiën, Interdepartementaal beleidsonderzoek: Vereenvoudiging Toeslagen, 2009.

¹⁸ Ministerie van Financiën, Rapport brede heroverwegingen: Toeslagen, 2010 en Ministerie van Financiën, Rapport brede heroverwegingen: Wonen, 2010.

¹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

Bij de uitwerking van deze beleidsdoorlichting worden de vragen van de RPE gevolgd en beantwoord. Eerst worden in hoofdstuk 2 de ontwikkelingen op de woningmarkt en in de woonlasten geschetst. Daarna wordt in hoofdstuk 3 het beleid inzake de koop- en huurmarkt beschreven, met de daarbij horende kerncijfers. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de werking van en de uitgaven voor de huurtoeslag, met de daarbij horende kerncijfers. Daarna worden in hoofdstuk 5 en 6 de effecten van de huurtoeslag beschreven op de betaalbaarheid, (de werking van) de woningmarkt en de marginale druk, armoedeval en het arbeidsaanbod. Daaruit voort vloeien de conclusies in hoofdstuk 7. Als laatste worden in hoofdstuk 8 verschillende beleidsopties inzake de huurtoeslag met de daarbij horende effecten besproken, met onder andere besparingsopties met een 20% reductie op het budget. De bijlagen bevatten een overzicht van de middelen op artikel 1 met een uitsplitsing van de realisatie kosten onderzoek en kennisoverdracht 2014, eerdere evaluaties van de middelen op artikel 1, de CPB-notitie: Arbeidsaanbodeffecten van een aantal huurtoeslagvarianten en het oordeel van de externe deskundige.

1.4 Externe betrokkenheid

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met bijdragen van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën en Economische Zaken.

Bij de beleidsdoorlichting is een externe deskundige betrokken om een oordeel te geven over de beleidsdoorlichting, conform de regels van de RPE. Prof. dr. C.L.J. Caminada, hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, van de Universiteit van Leiden, is als onafhankelijk deskundige in een vroeg stadium bij de beleidsdoorlichting betrokken. De heer Caminada is vooral actief op het terrein van de (empirische) analyse van fiscaal en sociaal overheidsbeleid. Hij was onder andere lid van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (Commissie-Van Dijkhuizen). De beoordeling van de heer Caminada is te vinden in bijlage D.

2. Ontwikkelingen op de woningmarkt²⁰

In dit hoofdstuk wordt de Nederlandse woningmarkt in het algemeen besproken. Hierbij worden eerst een aantal kerncijfers gegeven. Vervolgens wordt de focus gelegd op de betaalbaarheid van het wonen in Nederland. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte vergelijking van de Nederlandse woningmarkt met de Europese woningmarkt.

2.1 Kerncijfers over de woningmarkt

De Nederlandse bevolking groeit door de jaren heen (tabel 2.1.1). Waar in 2006 nog 16,3 miljoen mensen in Nederland woonden, waren dat er in 2014 al ruim 16,8 miljoen. Grofweg een toename van 500.000 mensen in 8 jaar en met de verwachting dat de bevolking blijft groeien.

Tabel 2.1.1: *Bevolking, woningvoorraad²¹ en aantal huishoudens in Nederland²²*

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(x 1000)						
Bevolking	16.334	16.358	16.405	16.486	16.575	16.656
Woningvoorraad	6.912	6.967	7.043	7.105	7.172	7.218
Aantal huishoudens	7.146	7.191	7.242	7.313	7.386	7.444

Jaar	2012	2013	2014	Totale mutatie 2006-2014	
(x 1000)				Aantal	%
Bevolking	16.730	16.780	16.829	495	3,0
Woningvoorraad	7.387	7.449	7.535	623	9,0
Aantal huishoudens	7.513	7.569	7.590	444	6,2

De bevolking, het aantal huishoudens en de woningvoorraad nemen toe (tabel 2.1.1). Het CBS maakt jaarlijks een inschatting van de Nederlandse woningvoorraad. De voorraad is tussen 2006 en 2014 gegroeid met 623.000 woningen. De voorraadstijging is vooral toe te schrijven aan de bouw van nieuwe woningen. Daarnaast is er een stijgende lijn in het aantal kantoren dat omgebouwd wordt tot woningen²³.

Ook het aantal huishoudens neemt door de jaren heen toe. Tussen 2006 en 2014 was er een toename van 444.000 huishoudens (tabel 2.1.1). De woningvoorraad kan kleiner zijn dan het aantal huishoudens doordat sommige huishoudens onzelfstandige woningen bewonen, zoals studentenkamers. Deze woonruimten zijn, net als bijvoorbeeld antikraak-woonruimten, niet opgenomen in de CBS-registratie van de totale woningvoorraad.

Het aantal huishoudens groeit niet alleen door de groei van de Nederlandse bevolking. Ook de afnemende huishoudengrootte draagt hieraan bij (figuur 2.1.1). Dit heeft enerzijds te maken met demografische factoren zoals de vergrijzing, waardoor er steeds meer alleenstaanden zijn die een zelfstandig huishouden voeren. Anderzijds is er een langdurige trend tot kleinere huishoudens waarbij mensen langer alleenstaand blijven, er minder kinderen worden geboren en er veel vaker dan voorheen relatiebreuk plaatsvindt, waarna men voor langere of kortere tijd alleenstaand is. Het

²⁰ Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op de Staat van de Woningmarkt, jaarrapportage 2015, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

²¹ Tot 1 januari 2012 heeft het CBS gegevens over de woningvoorraad gepubliceerd vanuit het Woningregister. Vanaf 1 januari 2012 baseert het CBS de woningvoorraad op de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). De overgang van de ene naar de andere bron brengt een trendbreuk met zich mee.

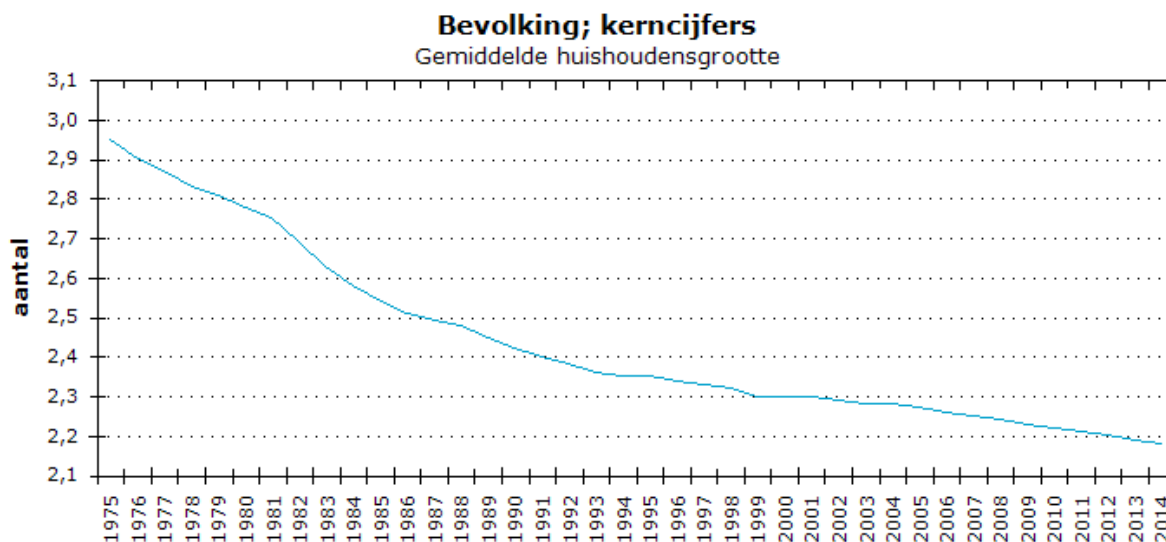
²² Bron: ABF-Research, Systeem Woningvoorraad SYSWOV, 2015, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015 en Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline: Totale woningvoorraad, 2015.

²³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

langer zelfstandig wonen van ouderen – de toegang tot intramurale woonvormen is sterk beperkt – draagt hieraan bij.

Als gevolg van de toenemende woningbehoefte neemt het aantal woningen in de woningvoorraad eveneens toe. De snellere toename van de woningvoorraad dan het aantal huishoudens (9,0% tegenover 6,2% in tabel 2.1.1) heeft vooral te maken met een trendbreuk in de registratie tussen 2011 en 2012, wat is toegelicht in de voetnoot bij tabel 2.1.1.

Figuur 2.1.1: Gemiddelde huishoudgrootte door de jaren heen²⁴



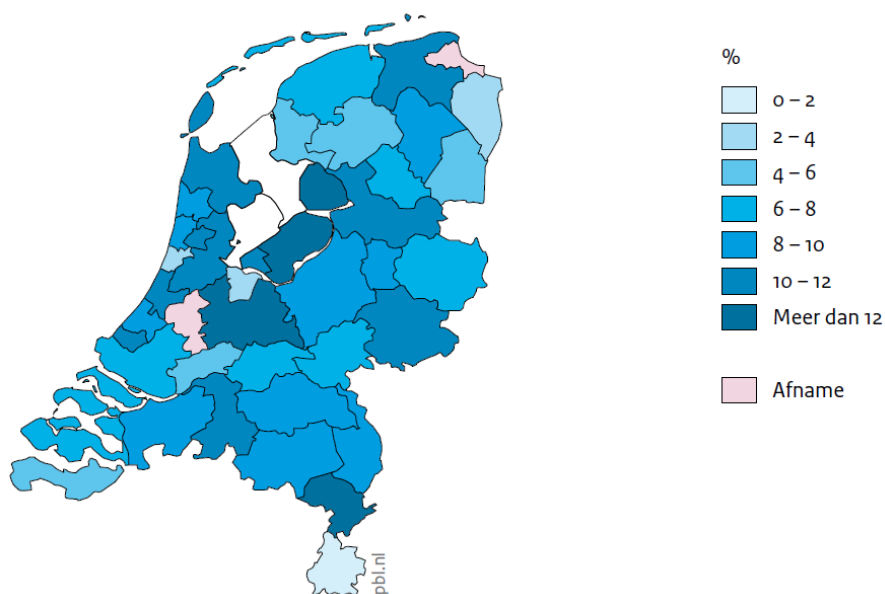
2.2 Regionale verdeling van de woningmarkt

De groei van het aantal huishoudens is niet overal even sterk. Wanneer er een uitsplitsing wordt gemaakt naar coropgebieden²⁵, blijkt dat er twee coropgebieden zijn waar het aantal huishoudens tussen 2002 en 2012 is afgenomen. De corops Utrecht, Flevoland en Midden-Limburg laten de sterkste relatieve stijging zien tussen 2002 en 2012 (figuur 2.2.1).

²⁴ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline: Totale woningvoorraad, 2015.

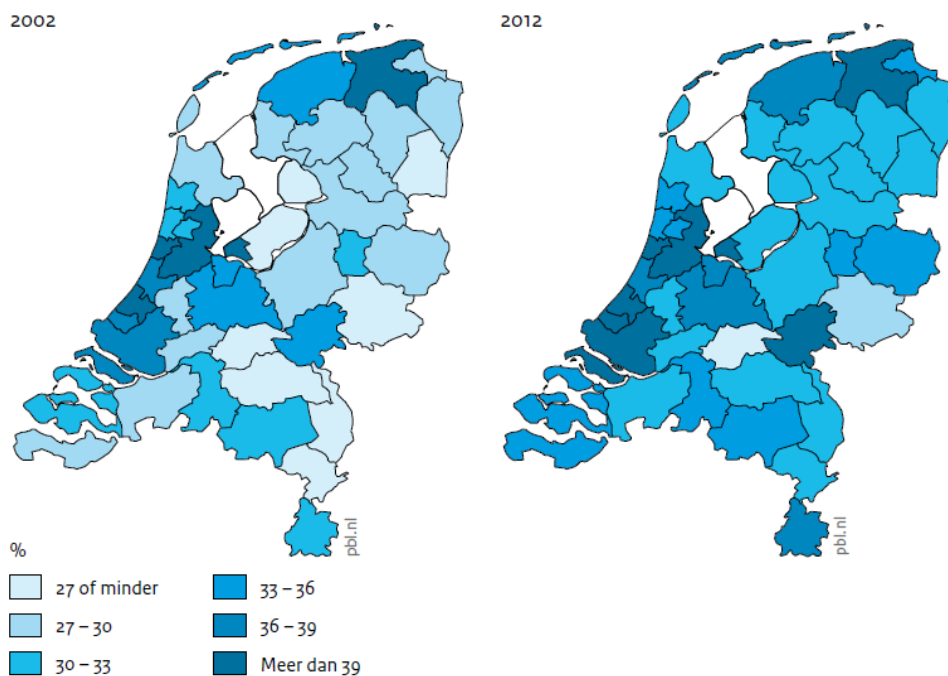
²⁵ Een corop-gebied is een regionaal gebied binnen Nederland dat deel uitmaakt van de corop-indeling. Deze indeling wordt gebruikt voor analytische doeleinden. De naam corop komt van Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma.

Figuur 2.2.1: Relatieve toename van het aantal huishoudens 2002-2012²⁶



Het afnemen van de gemiddelde huishoudgrootte is terug te zien in de groei van het aandeel eenpersoonshuishoudens (figuur 2.2.2). Vrijwel overal in Nederland groeit het aandeel eenpersoonshuishoudens. Het grootste aandeel eenpersoonshuishoudens is te vinden in de Randstad, Groningen en de regio Arnhem-Nijmegen (figuur 2.2.1 en 2.2.2).

Figuur 2.2.2: Aandeel eenpersoonshuishoudens in 2002 en 2012²⁷



²⁶ Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt, 2014.

²⁷ Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt, 2014.

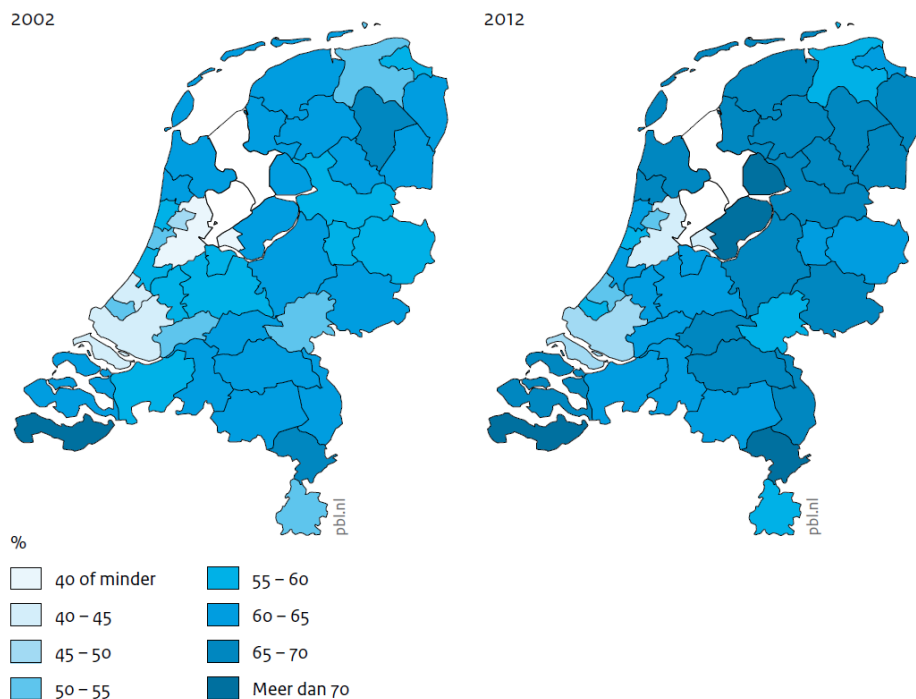
2.3 Verschillende segmenten op de woningmarkt

De woningvoorraad is te verdelen in koopwoningen en geliberaliseerde en gereguleerde huurwoningen. Het huurbedrag waarboven nieuw afgesloten huurovereenkomsten als geliberaliseerd worden aangemerkt, wordt jaarlijks vastgesteld en ligt op €710,68 per maand in 2015. Huurders met een laag inkomen die een woning bewonen met een huurprijs tot en met deze grens hebben vaak recht op huurtoeslag. In paragraaf 4.2 wordt dit nader uitgewerkt. In Nederland bewonen de meeste mensen een koopwoning (59,3%). Daarnaast woonde in 2012 36,0% van de huishoudens in een gereguleerde huurwoning en 4,7% in een geliberaliseerde huurwoning. Na een snelle toename van het aandeel koopwoningen in de jaren negentig van de vorige eeuw en de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw, neemt dit aandeel nu meer geleidelijk toe. In de volgende subparagrafen worden de drie segmenten uitgewerkt.

2.3.1 Koopwoningen

De regio's met de meeste koopwoningen bevinden zich met name in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Limburg en Zeeland. De coropgebieden rond Rotterdam en Amsterdam bestaan voornamelijk uit huurwoningen.

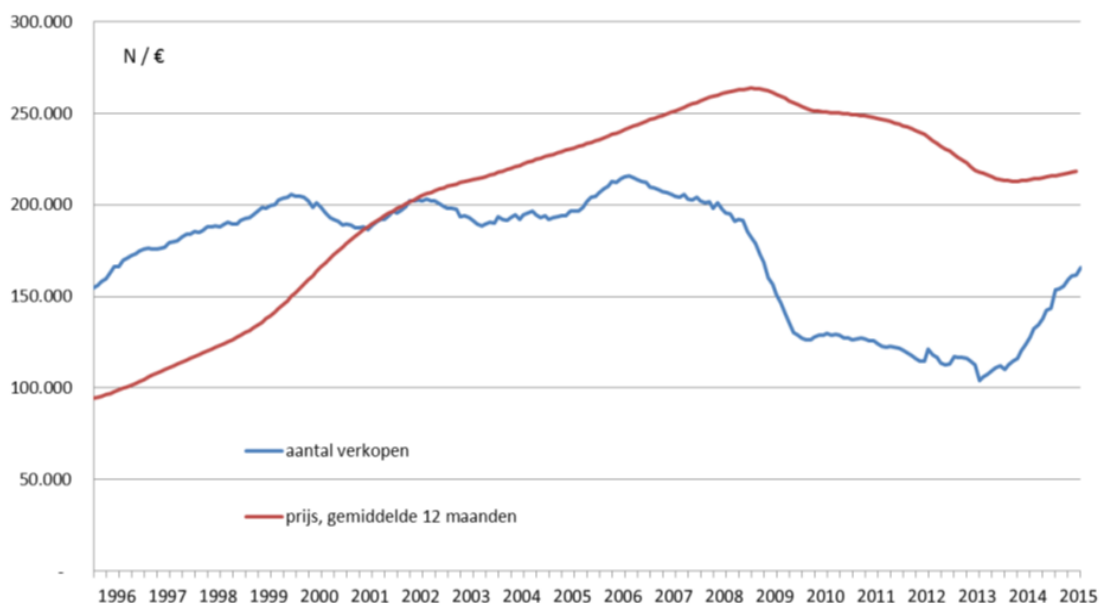
Figuur 2.3.1: Aandeel koopwoningen in woningvoorraad in 2002 en 2012²⁸



Voor woningzoekenden is naast het totaal aantal woningen in Nederland ook de doorstroom van belang. Deze doorstroom bij koopwoningen is sinds de crisis in 2008 sterk afgenomen. Waar het aantal verkochte woningen aan het begin van dit millennium rond de 200.000 per jaar schommelde, is dit tijdens de crisis afgenomen naar ongeveer 120.000. De dalende trend is sinds eind 2013 aan het keren. De woningprijs volgt niet dezelfde trend als het aantal verkopen. Waar het aantal verkopen relatief gelijk bleef in de jaren voor de crisis, steeg de gemiddelde prijs sterk. Tijdens de crisis daalde de prijs van woningen geleidelijk, maar niet zo sterk als het aantal verkopen. Sinds eind 2013 is de gemiddelde verkoopprijs van woningen gestabiliseerd en laat het aantal verkopen weer een forse stijging zien.

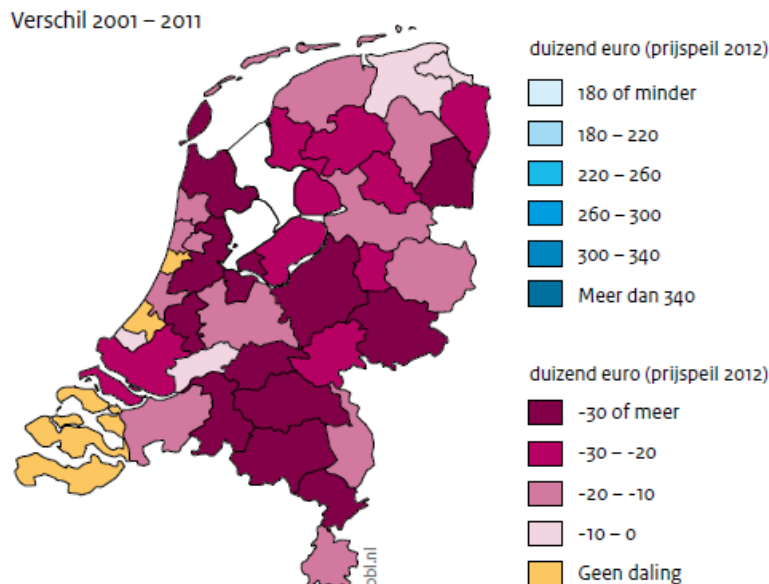
²⁸ Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt, 2014.

Figuur 2.3.2: Ontwikkeling gemiddelde huizenprijs in lopende prijzen en aantal transacties van bestaande koopwoningen, 1996-2015²⁹



De daling van de verkoopprijzen is niet in alle regio's even sterk geweest. Uit figuur 2.3.3 blijkt dat er drie coropgebieden zijn waar er tussen 2001 en 2011 geen daling van de verkoopprijzen is geweest. Alle overige gebieden lieten een daling zien, het sterkst in Noord-Brabant, Gelderland en delen van Noord en Zuid Holland.

Figuur 2.3.3: Gemiddelde mutatie vraagprijs van koopwoningen tussen 2001 en 2011³⁰



²⁹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

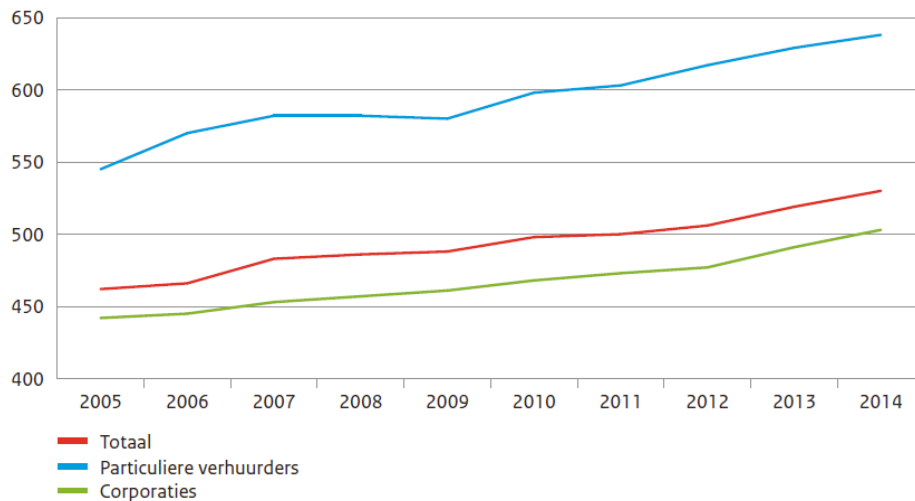
³⁰ Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt, 2014.

2.3.2 Huurwoningen

De samenstelling van de woningvoorraad in de huursector wordt sterk gedomineerd door corporaties, die een derde van de hele woningvoorraad en driekwart van de huurvoorraad omvat.

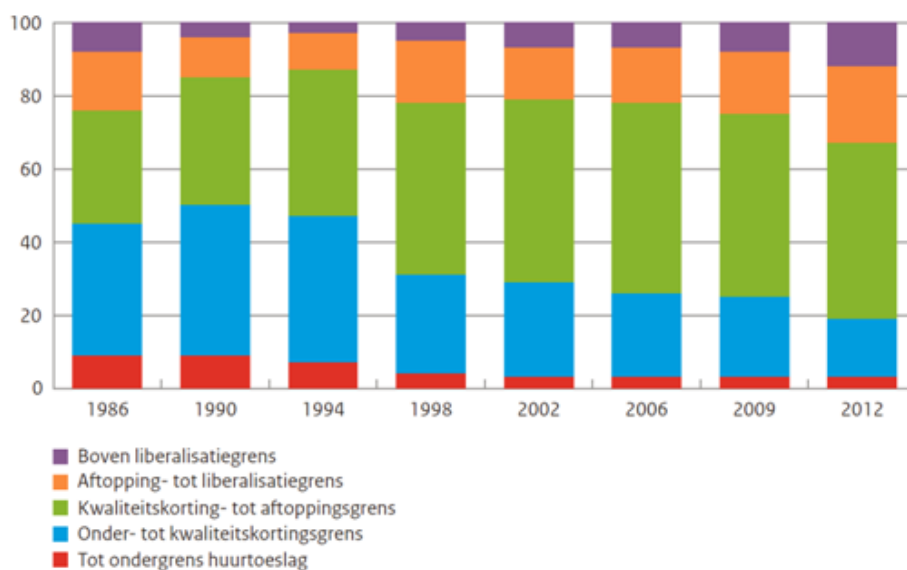
Na een aantal jaren van inflatievolgend huurbeleid in de gereguleerde huursector is sinds 2012 weer een boveninflatoire huurverhoging toegestaan. Er is sindsdien dan ook een sterkere toename van de huren te zien.

Figuur 2.3.4: Ontwikkeling kale huur per maand (euro) per verhuurdercategorie, prijspeil 2014³¹



De sterkere toename van de huren is ook zichtbaar in de ontwikkeling van de verschillende prijsklassen in de woningvoorraad van de woningcorporaties. Langzamerhand verschuift de voorraad naar de duurdere prijsklassen. Het aantal woningen boven de liberalisatiegrens neemt toe maar blijft wel beperkt.

Figuur 2.3.5: Samenstelling van het woningbezit van corporaties naar huurprijsklasse, in procenten, 1986-2012³²

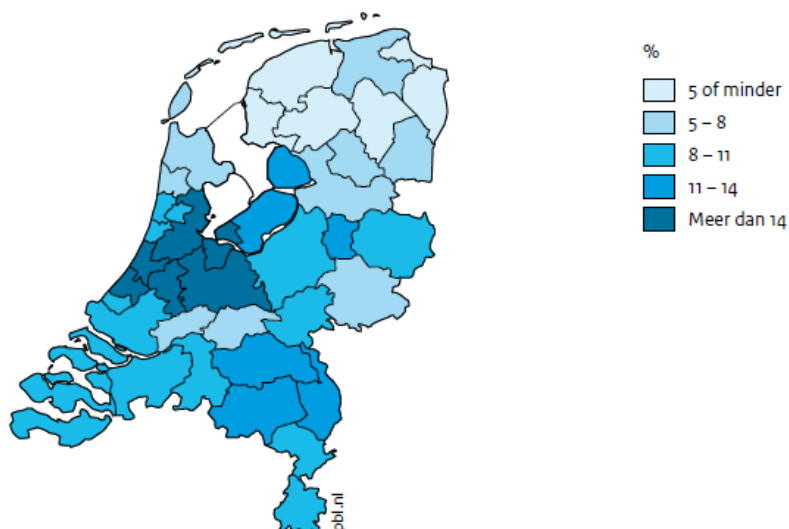


³¹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2014.

³² Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2014.

Het aandeel huurwoningen met een geliberaliseerde huurprijs is klein. Deze woningen zijn vooral te vinden in de noordvleugel van de Randstad. In de noordelijke provincies ontbreekt de geliberaliseerde huursector nagenoeg geheel.

Figuur 2.3.6: Aandeel huurwoningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens in de huurwoningvoorraad³³



De beschikbaarheid van woningen in de gereguleerde huursector voor de EC doelgroep³⁴ en de doelgroep van de huurtoeslag is ruim voldoende (tabel 2.3.1) Dit sluit aan bij bovenstaande constatering dat slechts een klein deel van de gehele huursector in Nederland zich in het geliberaliseerde segment bevindt. Binnen de gereguleerde huursector heeft ruim driekwart een huurprijs onder de aftoppingsgrens van de huurtoeslag.

Het aantal woningen onder de aftoppingsgrens is weliswaar afgenomen tussen 2006 en 2012, maar nog steeds is er sprake van een ruime marge met de doelgroep van de huurtoeslag. Ook bij de ruimer gedefinieerde EC doelgroep is er een ruime marge tussen de omvang van de doelgroep en het aantal woningen onder de liberalisatiegrens. Met de beschikbaarheid van huurwoningen voor de doelgroep wordt een indicatie gegeven van de toegankelijkheid.

Tabel 2.3.1: Doelgroep huurders en aantal woningen³⁵

	2006	2009	2012
Huurtoeslag doelgroep	1.331.000	1.345.000	1.394.000
Woningen met een huurprijs onder de aftoppingsgrens	2.367.000	2.166.000	1.953.000
EC doelgroep		1.930.000	2.068.000
Woningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens		2.644.000	2.571.000

³³ Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt, 2014.

³⁴ De EC doelgroep is de doelgroep van corporaties en hiertoe behoren woningzoekenden met een huishoudinkomen tot en met €34.678.

³⁵ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2006, WoOn2009 en WoOn2012, eigen productie, 2015.

2.4 Ontwikkelingen in de woonlasten van huishoudens

2.4.1 Betaalbaarheid

Of een woning betaalbaar is of niet, hangt sterk af van individuele omstandigheden en welke keuzes gemaakt worden op de woningmarkt. Er zijn verschillende methoden om de mate van betaalbaarheid te meten. Zo wordt de huur-, koop- en woonquote vaak gebruikt. Een andere benadering is de zogenaamde residuele benadering waarbij bezien wordt hoeveel geld er voor uitgaven aan wonen resteert na aftrek van andere uitgaven. Er is op dit moment echter geen expliciete norm welke bepaalt bij welke uitkomst sprake is van betaalbaar of niet betaalbaar. Ook in het beleid van de afgelopen decennia wordt geen expliciete norm voor betaalbaarheid gehanteerd.

Met de veelgebruikte huur-, koop- en woonquote kan de gemiddelde quote voor verschillende groepen en in de tijd worden gevolgd. Dit leidt tot uitspraken over de ontwikkeling in de tijd of de verschillen tussen groepen, maar niet tot een definitie van een betekenisvolle betaalbaarheidsnorm. Een eenduidige betaalbaarheidsnorm is niet mogelijk omdat een huishouden kan schuiven tussen verschillende soorten uitgaven en hierin eigen keuzes en individuele omstandigheden een grote rol spelen. Het is dan ook niet mogelijk om aan te geven of de woonconsumptie voor een huishouden betaalbaar is of niet. In verschillende onderzoeken is een poging gedaan hier wel een uitspraak over te doen. Daarbij is voornoemd probleem opgelost door alle andere uitgaven op een bepaald niveau te normeren. Wanneer mensen na al hun overige genormeerde noodzakelijke uitgaven onvoldoende overhouden om hun woning te betalen, ook na aftrek van huurtoeslag, is er sprake een betalingsrisico. Deze residuele benadering veronderstelt dat alle uitgaven en daarmee de consumpties zijn te normeren, maar het wonen niet. Dit veronderstelt ook dat huishoudens binnen hun budget geen enkele keuzeruimte hebben om tussen posten te schuiven. Dit hangt sterk samen met de normering van de verschillende budgetonderdelen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft onderzoek verricht met deze residuele benadering³⁶. Hierbij wordt het begrip 'betaalrisico' gehanteerd. Hiervan is sprake wanneer een tekort resteert als de netto woonuitgaven en de minimaal noodzakelijke bijkomende woonlasten, alsmede de veronderstelde (genormeerde) basisuitgaven voor leefonderhoud worden afgetrokken van het netto besteedbaar huishoudinkomen. In 2012 bedraagt het aandeel huishoudens met betaalrisico's 3 procent van de eigenaar-bewoners en 13 procent van de huurders. Het PBL concludeert dat het hebben van een betaalrisico niet wil zeggen dat deze huishoudens ook feitelijk een betaalachterstand hebben. Een betaalrisico kan ook worden veroorzaakt door een laag inkomen of overconsumptie, omdat het huishouden simpelweg in een te dure woning woont gegeven het inkomen. Het gebruik van referentiebedragen is indicatief voor het financiële risico dat huishoudens in de breedte lopen (woonuitgaven en leefonderhoud). Het doen van normatieve uitspraken op basis van de quote- of budgetbenadering is in algemene zin niet goed mogelijk. Zo houden beide typen benaderingen geen rekening met individuele omstandigheden en met eventueel (spaar)vermogen. Ze maken verder niet inzichtelijk dat huishoudens sterk verschillen in persoonlijke voorkeuren. Het ene huishouden vindt de grootte van de woning belangrijk, het andere huishouden besteedt meer geld aan sociale activiteiten. De essentie van beide typen benaderingen is dat bij dalende inkomens en/of stijgende woonlasten de financiële druk op alle typen uitgaven van huishoudens toeneemt.

Het beleid is er op gericht de grenzen aan te geven waarbinnen mensen met een laag inkomen hun keuzes kunnen maken. Dat is dus geen normering van de betaalbare woonlasten, maar wel een begrenzing van de hoogte ervan. Dit gebeurt middels de liberalisatiegrens in de gereguleerde huursector, de passendheidsnorm in de Woningwet en de verschillende grenzen binnen de huurtoeslag. Daarnaast is de beschikbaarheid van betaalbare woningen een onderwerp van bespreking tussen gemeenten, corporaties en huurders, die neerslaat in de prestatieafspraken die deze partijen maken.

³⁶ Planbureau voor de Leefomgeving, Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt, 2014.

2.4.2 Woonlasten van eigenaar-bewoners

In de periode 2009 tot 2012 zijn de woonuitgaven van eigenaar-bewoners gestegen. Deze stijging betrof zowel de bruto woonuitgaven per maand, die met bijna 9% van €869 naar €946 stegen, als de netto vaste woonuitgaven per maand, die met bijna 7% van €668 naar €714 stegen (tabel 2.4.1). De bijkomende woonuitgaven, die bestaan uit heffingen, water, gas en elektra, zijn in vergelijking met 2009 met 1,2% toegenomen. In reële termen gaat het om ongeveer €3 per maand. De totale maandelijkse woonuitgaven van eigenaar-bewoners zijn met 5,4% gestegen, van €918 naar €968. Deze gemiddelden zijn gebaseerd op de uitgaven van alle eigenaar-bewoners, met en zonder hypotheek, met uitzondering van eigenaar-bewoners met inkomens tot 90% van het minimumloon. In de gepresenteerde, bijkomende lasten is geen rekening gehouden met kosten voor onderhoud.

Tabel 2.4.1: Lastenontwikkeling van eigenaren-bewoners in euro's, 2009 en 2012³⁷

Inkomen	2009	2012	% verschil 2009-2012
Hypotheeklasten per maand	655	721	10,1%
Opstalverzekering, OZB, erfpacht per maand	37	46	24,3%
Onderhoudskosten	177	179	1,1%
Bruto woonuitgaven per maand	869	946	8,9%
Fiscaal effect per maand	201	231	14,9%
Netto vaste woonuitgaven per maand	668	714	6,9%
Bijkomende woonuitgaven per maand	250	253	1,2%
Totale woonuitgaven per maand	918	968	5,4%
Besteedbaar huishoudinkomen	44.000	44.800	1,8%
Netto koopquote (procenten)*	21,2	22,2	4,7%-punt
Netto woonquote (procenten)*	29,3	29,4	0,3%-punt

* De koop- en woonquote zijn op microniveau uitgedrukt³⁸.

Figuur 2.4.1 laat de gemiddelde netto koopquote³⁹ per woningmarktgebied zien. Deze kent een spreiding tussen 20,8% (in Terneuzen) en 23,7% (in Oss). Er is dus sprake van beperkte regionale verschillen in de koopquote. In geen enkel woningmarktgebied wijkt de netto koopquote meer dan 1,5 %-punt af van het landelijk gemiddelde. Het is moeilijk om een duidelijk verband te onderscheiden tussen de regio en de hoogte van de netto koopquote. Relatief veel gebieden aan de randen van Nederland (zoals Enschede, Venlo, Maastricht, Roosendaal, Terneuzen) kennen een benedengemiddelde quote. Maar er zijn ook gebieden aan de rand van het land met hogere quotes, zoals Emmen, Doetinchem en Arnhem. Anderzijds zijn er centraler gelegen gebieden met een hogere quote, zoals Haarlem en Den Haag, maar ook met een lagere quote, zoals Leiden en Utrecht. De regionale koopquoten bepaald door een samenspel van diverse factoren, zoals de woningwaarde, de inkomensverdeling en de opbouw van de bevolking naar leeftijd en

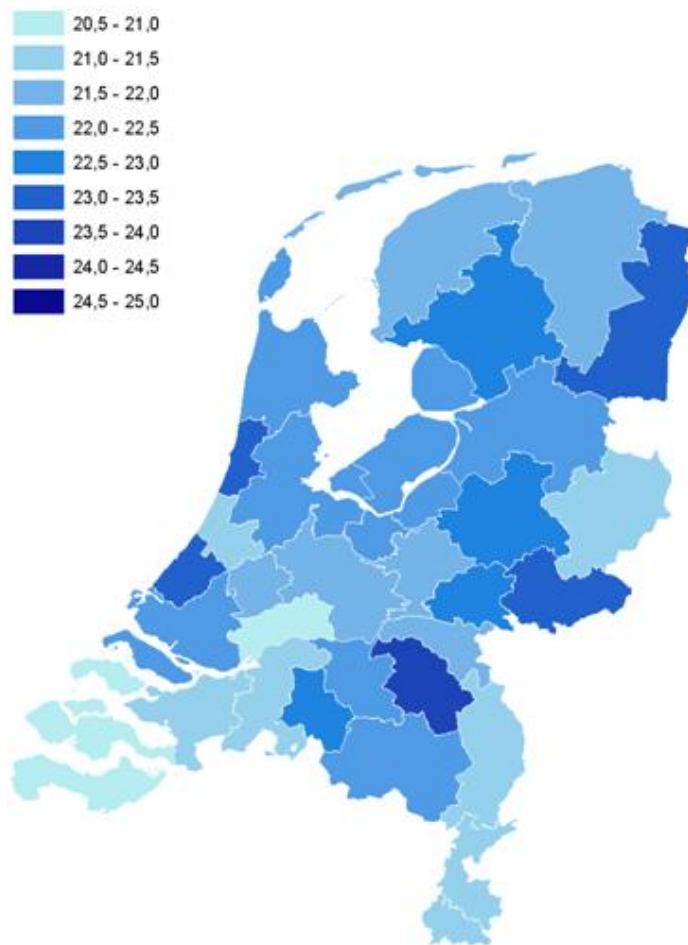
³⁷ In de Staat van de Woningmarkt 2015 worden bij de beschrijving van de betaalbaarheid van het wonen (berekening huur- en koopquotes) alleen huishoudens meegenomen met een inkomen vanaf 90% van het sociaal minimum. Huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum kennen een bijzondere inkomenssituatie, welke een onvolledig beeld geeft van hun financiële mogelijkheden; het gaat bijvoorbeeld om ZZP-ers, studenten en personen die gedurende het jaar voor het eerst zijn gaan werken. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

³⁸ Microquotes zijn gecorrigeerd voor hoge inkomens.

³⁹ De netto koopquote is de nettosom van kooplasten (na het fiscaal effect) gedeeld door het besteedbaar huishoudinkomen. Bij de netto koopquote worden OPL-heffingen en uitgaven aan nutsbedrijven meegenomen, bij de netto woonquote wel.

huishoudentypen in een bepaald gebied. Zo hebben veel oudere eigenaar-bewoners de hypotheek afbetaald.

Figuur 2.4.1: Netto koopquote naar woningmarktgebied⁴⁰



De netto koopquote uit WoON2012 is een gemiddelde. Voor individuele eigenaren kunnen de woonlasten extra gestegen of gedaald zijn. Verder hebben circa 600.000 eigenaar-bewoners geen hypotheek: ongeveer 14% van alle kopers. De hoogte van de netto koopquote verschilt per type huishouden. Tabel 2.4.2 toont voor het laagste inkomenskwintiel, de 20% laagste inkomens onder eigenaar-bewoners, in 2012 een forse netto koopquote. Deze groep omvat vooral jongeren tot 25 jaar in uiteenlopende situaties van werk en/of studie, maar ook ouderen en zelfstandigen. De koopquote is het hoogst bij de laagste inkomens (tabel 2.4.2) en de stijging ervan tussen 2009 en 2012 is het sterkst. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat de woonuitgaven niet evenredig toenemen met het inkomen en dus zwaarder drukken bij een lager inkomen.

⁴⁰ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

Tabel 2.4.2: Gemiddelde netto koopquote naar verschillende inkomensgroepen in 2009 en 2012⁴¹

	2009	2012
Laagste inkomens	35,8%	39,2%
Quintiel 2	28,9%	31,7%
Quintiel 3	23,4%	25,5%
Quintiel 4	19,8%	20,9%
Hoogte inkomens	15,0%	15,6%
Nederland	21,2%	22,2%

Tabel 2.4.3 geeft voor verschillende leeftijdsklassen de ontwikkeling in de koopquote tussen 2009 en 2012 weer. Hieruit blijkt dat met name jongeren onder de 25 jaar een hoge netto koopquote hebben. Een belangrijke reden voor deze hogere quote is het gemiddeld genomen lagere inkomen van jongeren. Oudere generaties kennen een relatief lage netto koopquote. Dit is te verklaren doordat velen hun hypotheek al hebben afbetaald. Tussen 2009 en 2012 is er een divers beeld te zien in de mutatie van de koopquoten. Bij eigenaar bewoners tot 25 jaar is de koopquote gemiddeld gedaald met 2,6 procentpunt. Alle andere eigenaar-bewoners besteedden in 2012 een relatief groter gedeelte van het inkomen aan hun woonlasten.

Tabel 2.4.3: Netto koopquote van eigenaar-bewoners naar leeftijd in %⁴²

	2009	2012	% verschil 2009-2012
Tot 25 jaar	34,6%	32,0%	-2,6%-punt
25-44 jaar	24,3%	25,3%	1,0%-punt
45-64 jaar	19,6%	21,1%	1,5%-punt
65-74 jaar	18,5%	19,4%	0,9%-punt
Vanaf 75 jaar	17,7%	18,4%	0,7%-punt
Nederland	21,2%	22,2%	1,0%

2.4.3 Woonlasten op de huurmarkt

De netto woonquote (inclusief bijkomende woonkosten) van huurders is in de periode 2009 tot en met 2012 toegenomen van 31,5% in 2009 naar 33,7% in 2012 (tabel 2.4.4). De belangrijkste oorzaak hiervan is de lichte negatieve inkomensontwikkeling.

In 2012 was de gemiddelde huurprijs €493 per maand. Meer dan een derde van alle huurders ontvangt huurtoeslag (40%). Wanneer de huurtoeslag wordt verrekenend met de huur, resulteert dit in een gemiddelde netto huur voor alle huurders van €428 per maand. De gemiddelde netto huurquote van alle huurders bedraagt 23,5%. De netto huuruitgaven zijn gecorrigeerd voor inflatie met gemiddeld 9,7% toegenomen.

De netto huur- en woonquote stegen tussen 2009 en 2012 met ruim 2%-punt. Een belangrijke oorzaak was de lichte daling van het gemiddeld besteedbaar inkomen van huurders, door onder andere de economische crisis. De quote is een gemiddelde. De stijging ervan wil dus niet zeggen dat alle huurders een hogere huur- of woonquote hebben gekregen. Sommige huurders hadden bijvoorbeeld in 2012 meer inkomen dan in de jaren ervoor, terwijl andere huurders door werkloosheid er in inkomen op achteruit gingen.

⁴¹ Inkomensgrenzen quintielen: 1 <= €16400; 2 €16400-€24300; 3 €24300-€34600; 4 €34600-€47600; 5 >=€47600, Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

⁴² Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

Tabel 2.4.4: Lastenontwikkeling van huurders in euro's, 2009 en 2012⁴³

	2009	2012	% verschil 2009-2012
Kale huur per maand	435	481	10,6%
Basishuur per maand*	445	493	10,8%
Huurtoeslag per maand**	55	65	18,2%
Netto huur per maand	390	428	9,7%
Bijkomende woonuitgaven per maand	174	176	1,1%
Totale woonuitgaven per maand	565	604	6,9%
Besteedbaar inkomen	24.300	24.200	-0,4%
Netto huurquote (procenten)***	21,4	23,5	2,1%-punt
Netto woonquote (procenten)***	31,5	33,7	2,2%-punt

* De basishuur bestaat uit de kale huur plus de subsidiabele servicekosten.

** Gemiddeld over alle huurders, ook huurders zonder huurtoeslag.

*** De huur- en woonquote zijn op microniveau uitgedrukt⁴⁴.

In de periode 2009 tot en met 2012 zijn de netto huurquoten van de laagste inkomens⁴⁵ het hardst gestegen, namelijk 3%-punt (tabel 2.4.5). De quote van de hoogste inkomensgroep⁴⁶ is met 1%-punt toegenomen. Het verschil in huurquoten tussen beide inkomensgroepen wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de ontwikkeling van het inkomen. Het nominale inkomen van de hoogste inkomens is namelijk met 2% gestegen, waar dat van de laagste inkomens gelijk is gebleven. Daartegenover staat dat de huren voor beide groepen nagenoeg evenveel toegenomen zijn, beide circa 10% nominaal.

Tabel 2.4.5: Gemiddelde netto huurquote naar verschillende inkomensgroepen in 2009 en 2012⁴⁷

	2009	2012
Laagste inkomens	25,4%	28,4%
Quintiel 2	22,2%	24,4%
Quintiel 3	18,9%	21,2%
Quintiel 4	14,9%	16,9%
Hoogte inkomens	11,5%	12,6%
Nederland	21,4%	23,5%

⁴³ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

⁴⁴ Microquotes zijn gecorrigeerd voor hoge inkomens.

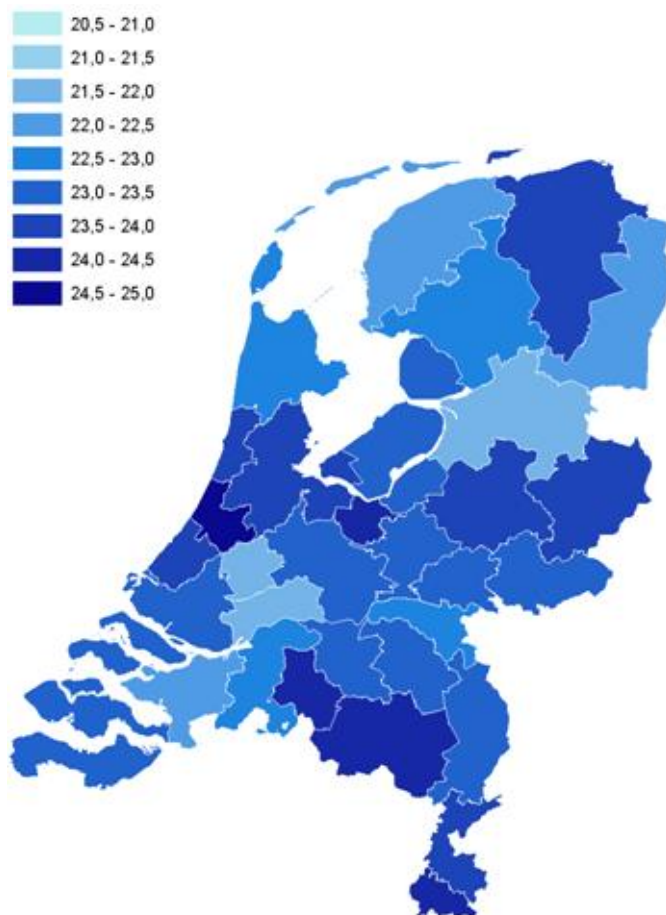
⁴⁵ Quintiel 1; netto besteedbaar jaarinkomen tot € 16.300.

⁴⁶ Quintiel 5: netto besteedbaar jaarinkomen groter dan € 48.000.

⁴⁷ Inkomensgrenzen quintielen: 1 <= €16400; 2 €16400-€24300; 3 €24300-€34600; 4 €34600-€47600; 5 >=€47600, Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

De regionale verschillen in de huurquote zijn relatief beperkt. Figuur 2.4.2 laat zien dat de gemiddelde huurquote niet sterk verschilt tussen de verschillende woningmarktgebieden in Nederland; er is sprake van een spreiding tussen 21,7% (in Dordrecht) en 24,8% (in Leiden). De regionale huurquotes worden bepaald door diverse factoren, zoals de bevolkingsopbouw naar leeftijd en huishoudenstype, de inkomensverdeling en de samenstelling van de woningvoorraad naar ouderdom en kwaliteit in een bepaald gebied.

Figuur 2.4.2: Netto huurquote naar woningmarktgebied⁴⁸



2.4.4 Relatie kwaliteit en huurquote

De kwaliteit van woningen in de huursector wordt uitgedrukt in de zogenaamde kwaliteitspunten uit het woningwaarderingssysteem. Het betreft hier objectief meetbare aspecten van woningkwaliteit, zoals de ruimte in de woning en het voorzieningenniveau. Er is (afgezien van de wijziging van het woningwaarderingssysteem per 1 oktober 2015) geen directe relatie met de waardering in de markt, waar locatie een belangrijke factor is. Het aantal kwaliteitspunten dat in deze analyse wordt gebruikt is een schatting op basis van het WoON2012, waarbij niet alle elementen bekend zijn en worden bij geschat.

Het gemiddeld puntenaantal in de huursector ligt met 142 punten dicht bij het puntenaantal van 140 dat behoort bij een maximale huur van €710 per maand, hetgeen ook de huurgrens is van de gereguleerde huursector. Dit betekent dat een groot deel van de huurwoningen niet op het maximale niveau is geprijsd.

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de regionale woningmarkten. Naarmate op een lager schaalniveau wordt geanalyseerd, worden de verschillen groter. Het aandeel woningen met een

⁴⁸ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

puntenaantal hoger dan 140 punten verschilt aanzienlijk per provincie, maar de verschillen zijn nog groter op het niveau van corop-gebieden (tabel 2.4.6 en tabel 2.4.7). Zo is dit aandeel in Flevoland bijna twee keer zo hoog als in Zuid-Holland. Op corop niveau hebben de Veluwe en Noordoost Noord-Brabant meer dan 70% woningen met een puntenaantal hoger dan 140 punten, terwijl dit in Rijnmond en Delft en Westland net 30% is. Dit heeft vooral te maken met de bouwwijze van de woningen en de leeftijd van de woningen. Het hangt bijvoorbeeld af van het aantal eengezinswoningen of flatetagewoningen in de woningvoorraad.

Tabel 2.4.6: *Kwaliteitspuntenverdeling per provincie van alle huurwoningen*⁴⁹

	Groningen	Friesland	Drenthe	Overijssel	Flevoland	Gelderland	Utrecht
≤120	31,9%	26,0%	16,5%	21,9%	8,5%	16,2%	18,6%
121-140	26,5%	25,3%	35,3%	25,8%	22,3%	25,1%	22,2%
141-160	23,6%	25,2%	26,2%	23,4%	37,7%	25,1%	19,6%
>160	18,0%	23,4%	22,1%	28,9%	31,5%	33,6%	39,6%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

	Noord-Holland	Zuid-Holland	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg	Totaal
≤120	29,2%	36,7%	23,2%	14,9%	22,8%	25,5%
121-140	27,1%	26,3%	30,6%	22,7%	24,1%	25,6%
141-160	20,8%	18,1%	22,9%	31,3%	24,7%	23,0%
>160	22,9%	18,8%	23,2%	31,1%	28,4%	25,9%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

⁴⁹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015.

Tabel 2.4.7: *Percentage woningen met meer dan 140 punten, per coropgebied⁵⁰*

Coropgebieden	Percentage woningen met meer dan 140 punten	Coropgebieden	Percentage woningen met meer dan 140 punten
Delft en Westland	30%	Zuidwest-Friesland	52%
Groot-Rijnmond	31%	Midden-Limburg	53%
Zaanstreek	35%	Twente	54%
Agglomeratie s-Gravenhage	36%	Achterhoek	55%
Agglomeratie Haarlem	37%	Het Gooi en Vechtstreek	56%
Overig Groningen	37%	Delfzijl en omgeving	57%
Zuidoost-Drenthe	37%	Midden-Noord-Brabant	58%
IJmond	37%	Alkmaar en omgeving	58%
Noord-Friesland	38%	Utrecht	59%
Groot-Amsterdam	41%	Kop van Noord-Holland	59%
Zuidoost-Zuid-Holland	42%	Agglomeratie Leiden	60%
Zeeuwsch-Vlaanderen	43%	Zuidoost-Noord-Brabant	60%
Oost-Zuid-Holland	45%	Noord-Limburg	60%
Zuidwest-Drenthe	45%	Noord-Drenthe	62%
Overig Zeeland	47%	Zuidwest-Gelderland	62%
Arnhem/Nijmegen	48%	Zuidoost-Friesland	66%
Noord-Overijssel	49%	Flevoland	69%
Oost-Groningen	49%	Veluwe	76%
Zuid-Limburg	51%	Noordoost-Noord-Brabant	79%
West-Noord-Brabant	52%	Totaal	49%
Zuidwest-Overijssel	52%		

De verdeling van de kwaliteit over de verschillende inkomensgroepen is in Nederland in sterke mate egalitair, wat ertoe leidt dat er geen duidelijk verband is tussen woonconsumptie, op basis van het aantal punten, en het aandeel van het inkomen dat huurders betalen voor hun woonlasten. Het gemiddeld aantal punten differentieert niet sterk naar hoogte van de huurquote. Alleen de 20%-groep met de hoogste huurquote consumeert meer kwaliteit (tabel 2.4.8). Wanneer de huurquoten gemiddeld worden weergegeven naar aantal punten dan hebben alleen de huurders met de hoogste kwaliteit een iets hogere huurquote (tabel 2.4.9).

Tabel 2.4.8: *Gemiddeld aantal punten per huurquote quintiel⁵¹*

Netto huurquote (in quintielen)	Gemiddeld aantal punten
<15,8	138
15,8-20,2	140
20,2-24,4	141
24,4-30,0	141
>30,0	155

⁵⁰ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015.

⁵¹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015.

Tabel 2.4.9: Gemiddelde huurquote per aantal punten⁵²

Aantal punten (in quintielen)	Gemiddelde netto huurquote
40-115	20,9
116-131	22,7
132-147	23,1
148-167	23,6
168-300	26,9

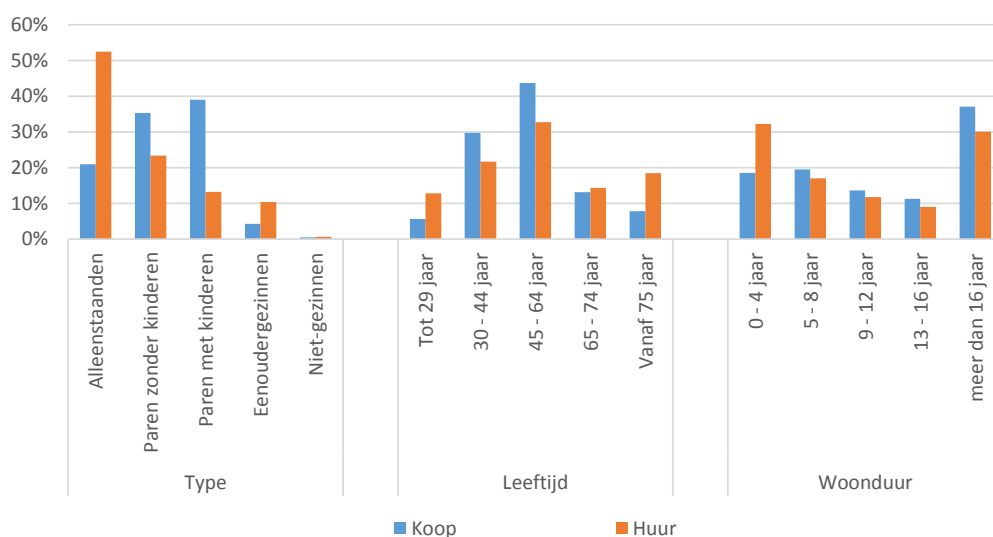
2.4.5 Vergelijking kopers en huurders

Bij het naast elkaar zetten van de woonlasten op de koop- en huurmarkt moet allereerst worden gekeken naar de verschillen tussen de kenmerken van de populatie huurders en de populatie kopers die bepalend kunnen zijn voor de woonlasten. Dan gaat het om de samenstelling van het huishouden, de leeftijd en het inkomen (figuur 2.4.3 en 2.4.4).

Zo kent de huursector aanzienlijk meer eenpersoonshuishoudens dan de koopsector, terwijl de koopsector weer aanzienlijk meer paren kent dan de huursector. De huursector bestaat voor meer dan de helft uit eenpersoonshuishoudens en voor iets meer dan een derde uit paren. De koopsector daarentegen bestaat voor driekwart uit paren (al dan niet met kinderen). Eenpersoonshuishoudens hebben een hogere quote dan paren omdat zij minder inkomen hebben (paren hebben vaak meer dan één inkomen). Maar daar staat tegenover dat eenpersoonshuishoudens in het algemeen weer lagere kosten van levensonderhoud hebben omdat ze van hun inkomen maar één persoon hoeven te onderhouden. Zij voelen de gevolgen van een hogere quote in het algemeen dus minder zwaar.

In de huursector wonen ook aanzienlijk meer jongeren en ouderen dan in de koopmarkt, welke juist een oververtegenwoordiging van middelbare leeftijdsgroepen kent. Jongeren en ouderen hebben gemiddeld een lager inkomen dan de middelbare leeftijdsgroepen, waardoor hun quote hoger ligt. Voor jongeren geldt dat zij vaak nog aan het begin van hun carrière staan en nog inkomensgroei zullen doormaken.

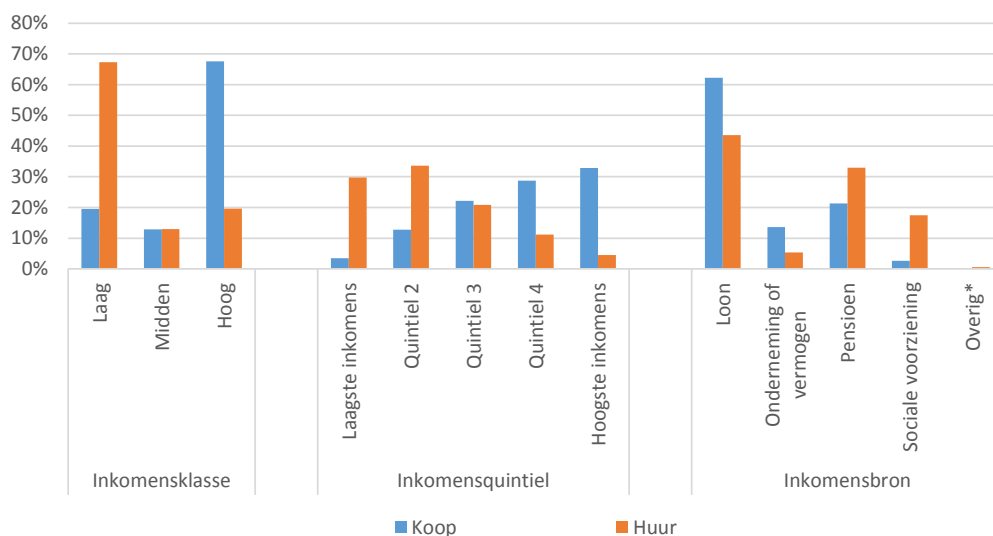
Figuur 2.4.3: Huishoudens in de koop- en huursector onderverdeeld naar type, leeftijd en woonduur⁵³



⁵² Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015.

⁵³ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

Figuur 2.4.4: Huishoudens in de koop- en huursector onderverdeeld naar inkomensklasse (IAH), inkomensquintiel en inkomensbron (* is minder dan 100 waarnemingen)⁵⁴



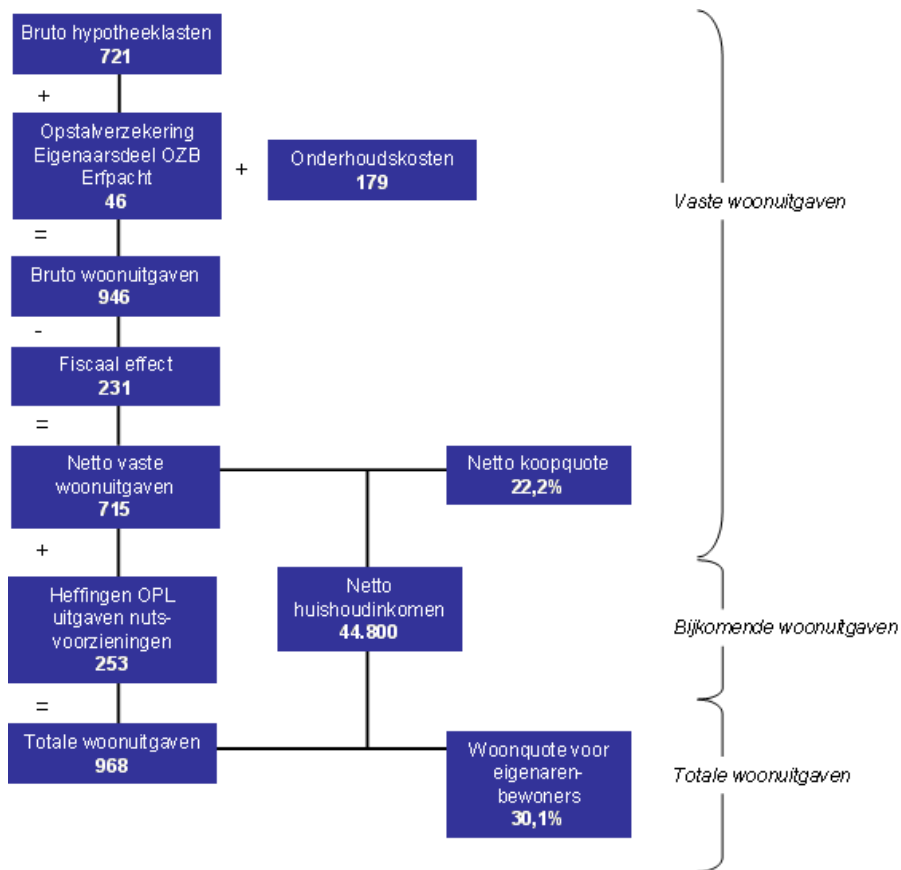
Ook de woontijd is een factor die zowel in de huur- als de koopmarkt van invloed is op de woonlasten. In het algemeen geldt: hoe langer de woontijd, hoe lager de quote. Dit hangt enerzijds samen met de situatie van het huishouden. Zo gaat een langere woontijd vaak gepaard met inkomensgroei. Anderzijds gaat een langere woontijd vaak samen met lagere lasten. In de huursector geldt immers dat men door niet te verhuizen ook niet te maken krijgt met huurharmonisatie maar alleen met de jaarlijkse huurverhoging. In de koopsector geldt dat de hypotheekschuld in reële termen lager wordt door inflatie en er wellicht ook wordt afgelost. Als de woontijd van huurders en kopers wordt vergeleken, valt te zien dat relatief meer huurders dan kopers een korte woontijd kennen van minder dan 4 jaar en dat huurders minder vaak lang in hun woning blijven wonen dan kopers.

Als gekeken wordt naar de inkomenssituatie geldt dat het gemiddelde inkomen van huurders aanmerkelijk lager is dan dat van kopers. Het gemiddelde netto huishoudinkomen in de huursector bedraagt €24.200, tegen €44.800 in de koop in 2012. In het algemeen geldt dan ook dat de lagere inkomens veel vaker in een huurwoning wonen dan in een koopwoning. Anderzijds wonen hogere inkomens veel vaker in een koopwoning. Als we kijken naar inkomensbronnen telt de huursector relatief meer huishoudens met pensioen of uitkering als primaire inkomensbron. Samengevat vertoont de populatie huurders aanzienlijk meer kenmerken die samenhangen met hoge woonlasten dan de populatie kopers.

Als de gemiddelde woonlastensituatie van huurders en kopers wordt bekeken is te zien dat bruto woonuitgaven voor kopers gemiddeld €946 en voor huurders gemiddeld €493 bedragen. Dit zijn alle kosten die direct met de woning samenhangen, waaronder aan de woning gekoppelde en verplichte verzekeringen en belastingen en onderhoud. Eigenaar-bewoners betalen deze uitgaven zelf rechtstreeks, bij huurders worden deze lasten betaald door de verhuurder en zijn ze doorgerekend in de huurprijs. Als hier de bedragen van hypotheekrenteaftrek en huurtoeslag van afgetrokken worden blijven de netto vaste woonuitgaven over. Deze bedragen gemiddeld €714 voor kopers en €428 voor huurders. Op basis van deze bedragen en het huishoudinkomen wordt de netto koop- en huurquote berekend. De netto koopquote komt uit op 22,2%, de netto huurquote op 23,5%. Hoewel de woonuitgaven voor kopers aanmerkelijk hoger liggen dan voor huurders, weegt het hogere gemiddelde inkomen van kopers hier tegenop. Uiteindelijk liggen de netto koop- en huurquote, gemiddeld genomen, op een vergelijkbaar niveau.

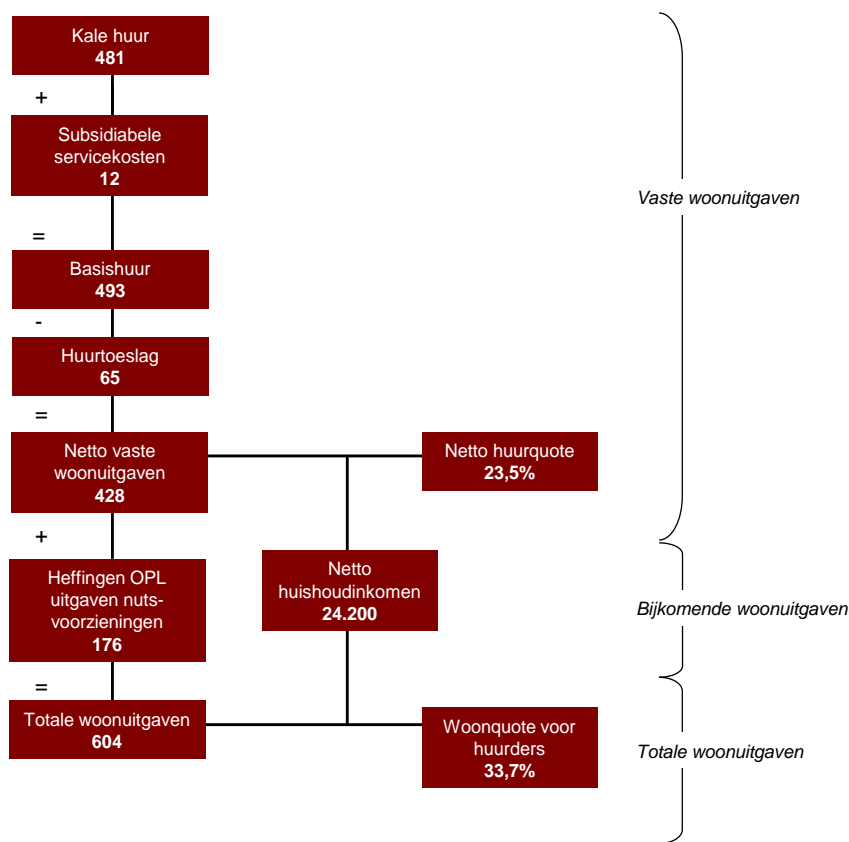
⁵⁴ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

Figuur 2.4.5: Gemiddelde reële woonuitgaven, inkomen, netto koopquote en woonquote van eigenaar-bewoners⁵⁵



⁵⁵ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

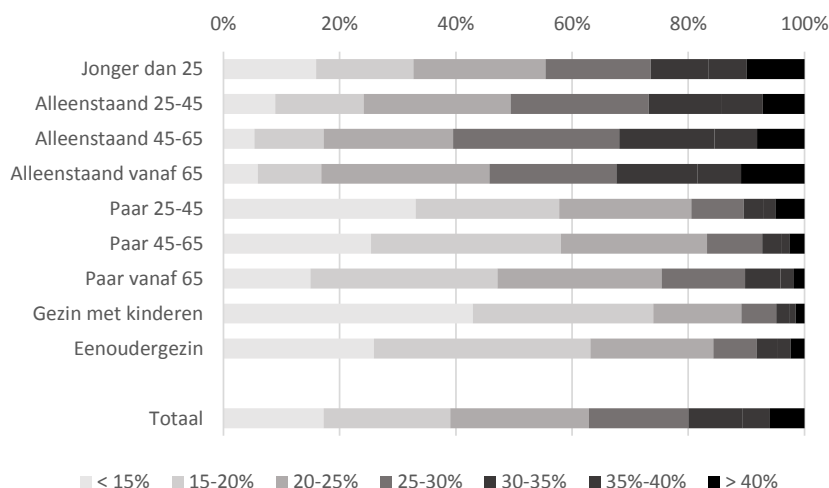
Figuur 2.4.6: Gemiddelde reële woonuitgaven, inkomen, netto huurquote en woonquote van huurders⁵⁶



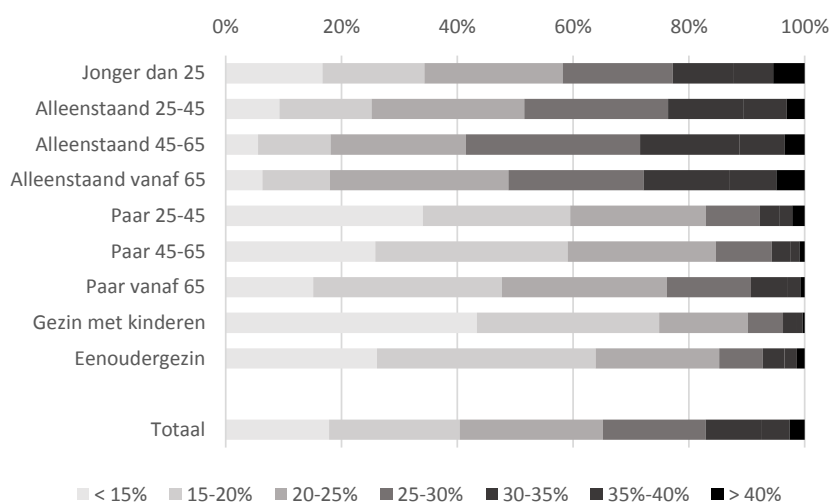
De lasten in relatie tot het inkomen (de huur- en koopquote) tussen huurders en kopers naar woonduur gemeten ontlopen elkaar niet zoveel. Dit heeft ermee te maken dat onderhoudslasten zijn betrokken bij de bepaling van de hoogte van de woonlasten van kopers. Wanneer bij kopers alleen naar de financieringslasten wordt gekeken is er een grote afname van de koopquote te zien, waar de huurquote slechts een beperkte afname kent met een toename van de woonduur. Met name de oudere kopers die al heel lang in dezelfde woning wonen, zien hun financieringslast dalen. In veel gevallen zijn inkomens door pensionering of verweduwing ook afgenomen, waardoor de onderhoudslasten een aanzienlijk deel van het inkomen beslaan.

⁵⁶ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

Figuur 2.4.7: Verdeling van netto koopquoteklasse naar huishoudtype⁵⁷



Figuur 2.4.8: Verdeling van netto huurquoteklasse naar huishoudtype⁵⁸



In figuur 2.4.7 en 2.4.8 is de verdeling van de koop- en huurquote weergegeven naar huishoudtype en leeftijd. Hieruit komen betrekkelijk weinig verschillen naar voren tussen huurders en kopers.

Wanneer ook het inkomen bij deze vergelijking wordt betrokken, is wel een duidelijk verschil tussen huur en koop te zien. In de tabellen 2.4.2 en 2.4.5 zijn de inkomens voor de gehele populatie huurders en kopers tezamen gesorteerd van laag naar hoog en opgedeeld in vijf gelijke groepen van 20% van alle huishoudens (quintielen). De netto koopquote is in elk van de inkomensgroepen hoger dan de netto huurquote. Het verschil is het grootst bij de lagere inkomensgroepen en neemt af naarmate het inkomen hoger wordt. Dat de gemiddelde netto huurquote toch hoger is dan de gemiddelde netto koopquote komt doordat kopers domineren in de hogere inkomensgroepen en huurders in de lagere inkomensgroepen.

⁵⁷ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

⁵⁸ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

2.4.6 Internationale vergelijking

Huurwoningen maken 42% uit van de woningvoorraad. Daarmee neemt Nederland binnen de Europese Unie een middenpositie in. Nederland heeft met ruim 30% van de totale woningvoorraad het hoogste aandeel huurwoningen verhuurd door corporaties binnen Europa. Oostenrijk volgt met ruim 20%. De landen Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Finland, Frankrijk en Tsjechië hebben 15% tot 20% huurwoningen verhuurd door corporaties. Hoewel de particuliere huursector van oudsher een belangrijk deel van de woningvoorraad besloeg, is dit segment na de Tweede Wereldoorlog in Nederland sterk in aandeel afgenomen. Nederland heeft de kleinste particuliere huursector van Europa. Voor elke particuliere huurwoning telt ons land drie huurwoningen van corporaties, terwijl in bijna alle andere landen de particuliere huursector groter is dan de huursector met woningen verhuurd door corporaties. In enkele landen, met name Scandinavische, is de coöperatieve sector duidelijk aanwezig op de woningmarkt, wat het hoge aandeel overig in Denemarken en Zweden verklaart. In Italië komt er naast de coöperatie ook veel gratis wonen voor, bijvoorbeeld om niet wonen in een huis van de familie.

Tabel 2.4.10: Samenstelling woningvoorraad naar eigendom, internationaal⁵⁹

Land	Particuliere verhuur	Sociale verhuur	Eigen woningbezit	Overig	Totaal
België	25	7	68		100
Denemarken	20	19	46	14	100
Duitsland	53	5	42		100
Finland	15	16	66	3	100
Frankrijk	22	17	57	4	100
Ierland	12	9	79		100
Italië	14	5	69	13	100
Luxemburg	27	2	70	1	100
Nederland	10	32	58		100
Oostenrijk	17	23	56	4	100
Portugal	18	3	75	4	100
Spanje	11	2	85	2	100
Verenigd Koninkrijk	16	18	66		100
Zweden	19	18	41	22	100

Nederland heeft, Europees vergeleken, een relatief hoge woonkwaliteit. Dit wordt afgemeten aan de minste overbewoning (aantal mensen in een woning) en de beste bouwtechnische kwaliteit (weinig lekkage, lichtinval, sanitair). De woontechnische kwaliteit van de Nederlandse huursector is eveneens hoog (tabel 2.4.11): de meeste kamers, een relatief groot woonoppervlak en een hoge tevredenheid van huurders. Alleen in Noorwegen is het aandeel tevreden huurders even hoog.

⁵⁹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2014.

Tabel 2.4.11: Woonkwaliteit in de huursector, internationaal⁶⁰

	NL	FR	AT	LU	DK	SW	FI	NO
Gemiddeld aantal kamers	3,9	3,1	2,9	3,4	2,9	2,7	2,7	2,8
Woonoppervlak woning (m ²)	80	70	74	88	82	74	57	75
Aandeel tevreden huurders (%)	93	87	87	89	74	91	88	93

Afkortingen: NL = Nederland, FR = Frankrijk, AT = Oostenrijk, LU = Luxemburg, DK = Denemarken, SW = Zweden, FI = Finland, NO = Noorwegen

Huurders in Nederland hebben een lagere netto huurquote dan huurders in Denemarken, Zweden en Noorwegen. Deze landen hebben een vergelijkbaar welvaartsniveau als Nederland. Finland is binnen de Scandinavische landen een uitbijter, met relatief lage huurquoten, maar ook aanzienlijk minder woonkwaliteit gemeten naar de oppervlakte van de woning: 57 m² in Finland tegenover 82 m², 74 m² en 75 m² in de andere Scandinavische landen. Uit tabel 2.4.12 blijkt verder dat het besteedbaar inkomen van de Nederlandse huurder in 2012 het laagst is in vergelijking met de andere landen. Dit heeft te maken met het grote aandeel huurwoningen verhuurd door corporaties in Nederland, waardoor de huursector meer dan in andere landen bewoond wordt door mensen met een lager inkomen. Ook is de netto huur per maand in zeven van de acht landen hoger dan in Nederland. Daarnaast nemen Nederlandse huurders die tot de EU-doelgroep behoren de derde plaats in wat betreft de laagste netto huurquote. Qua gemiddelde woonquote neemt Nederland een middenpositie in.

Bij deze vergelijkingen moet altijd rekening gehouden worden met de beperkingen die deze vergelijkingen in zich hebben als gevolg van verschillende stelsels van sociale zekerheid en huisvesting in de onderzochte landen.

Tabel 2.4.12: Maandelijkse woonuitgaven in de huursector, internationaal⁶¹

	NL	FR	AT	LU	DK	SW	FI	NO
Besteedbaar huishoudinkomen (€) **	22.504	26.709	30.580	47.339	27.733	27.033	24.149	34.823
Bruto huur (€)	477	472	456	819	633	606	546	817
Netto huur (€)	414	374	442	812	551	558	440	772
Netto huurquote (%)	25,9	19,6	23,4	25,5	28,1	29,9	24,9	33,8
Netto huurquote doelgroep (%)	29,2	22,7	31,4	30,3	33,8	35,6	27,9	38,8
Bijkomende uitgaven (€)	156	192	134	148	249	64	58	127
Totale woonuitgaven (€)	570	567	576	959	800	622	498	899
Netto woonquote (%)	35,6	30,1	29,8	30,2	40,1	33,5	28,4	38,9
Netto woonquote doelgroep (%)	40,2	35,5	39,7	36,1	48,5	40,3	32,1	44,6

* NL = Nederland, FR = Frankrijk, AT = Oostenrijk, LU = Luxemburg, DK = Denemarken, SW = Zweden, FI = Finland, NO = Noorwegen

** Minus huurtoeslag

⁶⁰ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2014.

⁶¹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2014.

3. Beleid op de woningmarkt

De rol van de rijksoverheid was tot de Woningwet van 1901 uiterst bescheiden en bestond vrijwel uitsluitend uit kaderwetgeving met betrekking tot gemeentelijke verordeningen en openbare gezondheidszorg⁶². In de Woningwet van 1901 is al zichtbaar, dat er bij het wonen sprake is van een merit-good. Zo werden gemeenten verplicht om een bouwverordening op te stellen voor bestaande woning en nieuwbouw. Ook ontstond er in die tijd een beleid gericht op inschakeling van particulier initiatief; in de vorm van financiële steun, maar ook in de vorm van door de Kroon toegelaten verenigingen, vennootschappen en stichtingen, die gemeenten plannen kunnen voorleggen voor aankoop, en onteigening. In de periode 1914 tot en met 1926 werden denkbeelden en instrumenten ontwikkeld op het gebied van huurbeheersing, woningdistributie, volkshuisvestingsprijs, individuele huurbepaling, subsidiëring van bouwkosten, normalisatie, rationalisatie van de bouw, egalisatiefondsen en een centraal financieringsfonds.

Het volkshuisvestingsbeleid maakt onderdeel uit van de verzorgingsstaat die Nederland is. In de Grondwet is de zorg van de overheid verankerd om de bevolking te huisvesten. In het volkshuisvestingsbeleid is de belangrijkste doelstelling om voor voldoende, goede en betaalbare huisvesting te zorgen. Dit heeft ertoe geleid dat er omvangrijke regelgeving is ontstaan en dat de overheid lange tijd de volkshuisvesting financieel heeft ondersteund.

Tot aan het einde van de jaren zestig stond de wederopbouw van Nederland en het kwantitatieve woningtekort centraal, wat de reden vormde voor verregaand ingrijpen van de overheid in de woningbouw, de huurprijzen en de woningkwaliteit. Rond 1970 was de welvaart toegenomen en de ergste woningnood golenigd.

Het wonen wordt ook vanaf het midden van de jaren zeventig gezien als een merit-good en 'primair goed'. Deze merit-good-gedachte is erop gebaseerd dat het vanuit maatschappelijk oogpunt belangrijk wordt gevonden dat mensen voldoende woonkwaliteit consumeren. Het wonen is een "bemoei-goed". Met name in de jaren zeventig vond men dat de kwaliteit van het wonen moest worden verbeterd en dat mensen daarbij geholpen moesten worden. Een hogere woonkwaliteit leidt tot meer maatschappelijke kansen en daardoor werden mensen "empowered". Daarnaast speelde het argument dat wonen een primair goed is, waarmee wordt bedoeld dat de algemene verhoging van de kwaliteit van het wonen aan iedereen in gelijke mate ten goede moet komen. De invloed van de inkomensverdeling op de woonconsumptie moest worden beperkt. Deze visie werd van toepassing op de huursector, waarbij objectsubsidies het algemene niveau van de woningkwaliteit en -consumptie moet stimuleren en de subjectsubsidies een gelijkmatige verdeling van deze kwaliteit over de bevolking moet bevorderen.

Ook in de koopsector is de subsidiëring omvangrijk. Binnen het volkshuisvestingsbeleid is sinds de jaren zestig de bevordering van het eigen woningbezit speerpunt van beleid. Eind jaren zestig werd het subsidieregime voor nieuw te bouwen koopwoningen zelfs gelijkgeschakeld met dat voor de huursector, in de vorm van jaarlijks aflopende exploitatiesubsidies. In de koopsector ontstaat in de jaren zeventig ook een succesvolle inkomensafhankelijke subsidie, de zeer ruimhartige Premie-A-regeling.

In de loop van de jaren tachtig zijn in het kader van decentralisatie de bouwsubsidies gebudgetteerd naar het regionale en stedelijke niveau. Uiteindelijk worden de meeste bouwsubsidies afgebouwd, zowel in de huur- als de koopsector. Voor stedelijke vernieuwing blijft budget beschikbaar. De fiscale begunstiging van het eigen woningbezit blijft. In de huur wordt meer overgelaten aan de corporaties, maar blijven de subjectsubsidies als kerninstrument van de volkshuisvesting. Vanaf dat moment wordt er ook meer ruimte gegeven aan de vraag van de consumenten en rond de eeuwwisseling is de keuzevrijheid tussen huren en kopen een van de centrale boodschappen in het beleid. De volkshuisvesting wordt daarmee steeds meer een zaak

⁶² J. van der Schaar, Groei en bloei van het Nederlandse huisvestingsbeleid, 1987.

van de partijen op lokaal en regionaal niveau. De randvoorwaarden (ordening, huurbeleid huurtoeslag) waaronder zij het wonen vorm kunnen geven, wordt op nationaal niveau geregeld.

3.1 Historie van het koopbeleid

De rol van de overheid op de koopmarkt was aanvankelijk beperkt. Dit veranderde na de Tweede Wereldoorlog, toen de periode van wederopbouw een herbezinning op de rol van de overheid vereiste. Een grote mijlpaal op de koopmarkt vanuit het perspectief van de overheid was het Besluit Bevordering Eigen Woningbezit in april 1956. Met dit besluit werden subsidies voor het bouwen van eigen woningen ingesteld en werd de gemeentegarantie voor een hypotheeklening tot maximaal 90% van de stichtingskosten mogelijk. Eigenwoningbezit werd bevorderd vanwege diverse motieven, zoals de bijdrage aan het opbouwen van eigen vermogen en daarmee aan de zelfredzaamheid van burgers, de vrijheid om de woning naar eigen inzicht in te richten en aan te passen en de grotere betrokkenheid bij de woonomgeving en de leefbaarheid van buurten en wijken⁶³.

De bevordering van het eigen woningbezit heeft door de tijd heen verschillende vormen aangenomen, zoals het stimuleren van het aanbod, het bieden van subsidies en fiscale faciliteiten en het verlenen van garanties.

Al ver voor het Besluit Bevordering Eigen Woningbezit bestond er hypotheekrenteaftrek. De eigen woning wordt sinds eind 19^e eeuw als een bron van inkomsten beschouwd. De opbrengsten worden belast en daartegenover is een deel van de kosten aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. De basis van de hypotheekrenteaftrek bestaat dus al geruime tijd, maar de onderbouwing is over de tijd wel veranderd. Na de Tweede Wereldoorlog kwam de nadruk van de hypotheekrenteaftrek te liggen op het meer bieden van mogelijkheden om een eigen woning aan te schaffen. Rond de eeuwwisseling veranderde dit beeld, inmiddels staat de keuzevrijheid tussen kopen en huren steeds meer centraal.

3.2 Huidige beleid op de koopmarkt

Het huidige beleid op de koopmarkt kent verschillende instrumenten. Deze instrumenten raken daarbij aan de betaalbaarheid van het wonen.

Fiscale behandeling eigen woning

De betaalde rente op leningen die zijn afgesloten voor aankoop, onderhoud en/of verbetering van de eigen woning is aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. Daarbij wordt ook het eigenwoningforfait betrokken: een percentage van de WOZ-waarde van de eigen woning wordt bij het inkomen opgeteld. Zoals hierboven aangegeven ligt de oorsprong hiervan bij de invoering van de inkomstenbelasting in 1893, in het feit dat de eigen woning als een bron van inkomsten werd beschouwd. Hierbij is het eigenwoningforfait een benadering van deze inkomsten, gesaldeerd met de kosten van het woningbezit (exclusief financieringskosten). De financieringskosten zijn via de hypotheekrenteaftrek afzonderlijk aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. In geval van een geringe of geen eigenwoningsschuld heeft de eigenaar recht op een extra aftrekpost ter grootte van het eigenwoningforfait, minus de aftrekbare rente over het eventuele restant van de eigenwoningsschuld. Hoewel betaalbaarheid van wonen niet de primaire insteek is van de fiscale behandeling van de eigen woning, heeft dit wel een groot effect op de woonlasten in de koopsector. Voor woningeigenaren met een hypotheek verlaagt het fiscaal effect, het saldo van betaalde hypotheekrente en het eigenwoningforfait, de netto woonlasten. De fiscale behandeling van de eigen woning wordt in deze beleidsdoorlichting verder niet besproken, omdat de middelen hiervoor niet op artikel 1 staan.

Koopsubsidie (BEW+-regeling) en startersleningen

Na jaren van stijgende huizenprijzen rezen vanaf de jaren negentig zorgen over de

⁶³ Onder andere: J. van der Schaar, Groei en bloei van het Nederlandse huisvestingsbeleid, 1987, M.G. Elsinga, De geschiedenis van de hypotheekgarantie in Nederland, Delft, 2003 en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Nota Wonen – Mensen, wensen, wonen, Wonen in de 21e eeuw, 2000.

toegankelijkheid en de betaalbaarheid van een eigen woning voor lagere inkomens en starters. Teneinde de toegankelijkheid van een eigen woning ook voor die groepen te borgen zijn onder meer de koopsubsidie (Wet Bevordering Eigenwoningbezit) en de rijksbijdrage aan startersleningen die gemeenten verstrekken ingezet. Deze instrumenten richten zich op de lagere en middengroepen die niet eerder eigenaar-bewoner zijn geweest, oftewel koopstarters. Beide instrumenten vergroten de leencapaciteit van de doelgroep zodat een eigen woning eerder binnen bereik komt. De manier waarop dat gebeurt is verschillend. De koopsubsidie kent een maandelijks netto bijdrage in de lasten, terwijl bij de starterslening een deel van de financiering rente- en aflossingsvrij is. Andere verschillen liggen onder meer in beschikbaarheid, het bereik en de voorwaarden.

De starterslening is alleen beschikbaar in gemeenten die het instrument voeren waarbij gemeenten het instrument specifiek kunnen inzetten (lokaal maatwerk) binnen de randvoorwaarden van de rijksbijdrage. De koopsubsidie heeft een landelijke dekking met uniforme voorwaarden.

De BEW+-regeling stelt dus mensen die tot de lagere en midden inkomensgroepen behoren en drie jaar of langer geen eigenaar-bewoner van een woning zijn geweest, in staat om door middel van een inkomensafhankelijke maandelijks belastingvrije bijdrage een eigen woning te kopen en deze ook te blijven bewonen. Voor deze nieuwe BEW+-regeling was er een oude BEW regeling, waarbij slechts een gering woningaanbod binnen het bereik van de regeling viel. Met de BEW+-regeling werden drie doelen gesteld, namelijk meer gebruik van de regeling, bevordering van de verkoop van corporatiewoningen en vermindering van het beroep op de huurtoeslag. Sinds maart 2010 zijn nieuwe aanvragen voor de BEW+-regeling niet meer mogelijk. Er vinden wel uitkeringen plaats voor bestaande toekenningen. De BEW+-regeling is in 2011 uitputtend geëvalueerd. Hier kwam uit dat de BEW+-regeling meer dan verwacht succesvol is geweest, er is meer gebruik van gemaakt dan verwacht. In hoeverre de BEW+ heeft bijgedragen aan een toename van de verkoop van corporatiewoningen valt moeilijk na te gaan. Hoewel de doelgroepen van BEW+ en de huurtoeslag elkaar deels overlappen, heeft de BEW+-regeling een gering effect gehad op de huurtoeslaguitgaven.

Het kabinet heeft als crisismaatregel voor de afgelopen jaren € 20 miljoen beschikbaar gesteld voor startersleningen. Met het woonakkoord is daar nog eens € 30 miljoen aan toegevoegd. Hiermee is er sinds begin 2013 in totaal € 50 miljoen door het Rijk binnen de rijksbegroting vrijgemaakt voor de Startersregeling. Er zijn de afgelopen jaren verschillende rapporten verschenen over en onderzoeken gedaan naar de startersleningen vanuit diverse disciplines. Deze rapporten en onderzoeken hebben waardevolle informatie opgeleverd die is gebruikt voor het nemen van beleidsbeslissingen. Als onderdeel van het onderzoek 'Koopstarters op de woningmarkt' uit 2012⁶⁴ is het instrument startersleningen geëvalueerd. Daarnaast zijn over hetzelfde onderwerp in de periode 2007-2014 de volgende rapportages verschenen: Vergelijking kosteneffectiviteit Starterslening en koopsubsidie⁶⁵, Analyse woningmarkt en overheidsinstrumentarium⁶⁶, Atlas koop- en financieringsvarianten⁶⁷, Verkenning Effecten op bouwproductie en werkgelegenheid⁶⁸ en Gebruik en Effecten van de Starterslening⁶⁹. De SVn geeft aan dat in het voorjaar van 2015 de laatste verstrekkingen uit het rijksbudget gedaan zijn. In mei 2015 was de rijksbijdrage vrijwel uitgeput. Startersleningen op basis van gemeentefinanciering zijn nog wel beschikbaar. Er zijn circa 13.000 startersleningen verstrekt met het rijksbudget. Hiermee heeft het instrument aan de verwachtingen voldaan en heeft de starterlening over de afgelopen jaren als crisisinstrument een bijdrage aan de ontwikkeling van de woningmarkt geleverd. In het algemeen is de betaalbaarheid van woningen voor starters in de afgelopen periode sterk verbeterd door de gedaalde huizenprijzen

⁶⁴ Companen - Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Koopstarters op de woningmarkt, 2012.

⁶⁵ Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, Vergelijking van kosteneffectiviteit startersregelingen (koopsubsidie en starterslening), 2008.

⁶⁶ Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, Analyse woningmarkt en overheidsinstrumentarium: Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, 2009.

⁶⁷ OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving, Atlas koop- en financieringsvarianten, 2012.

⁶⁸ Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Woonakkoord: Verkenning Effecten op bouwproductie en werkgelegenheid, 2013.

⁶⁹ Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Gebruik en Effecten van de Starterslening, 2014.

en de lage hypotheekrente. Hiernaast zet het herstel van het aantal verkopen op de woningmarkt door. Het kabinet acht specifieke ondersteuning van starters door middel van een generieke maatregel vanuit de rijksoverheid zoals de starterslening daarom niet langer noodzakelijk. Er zal dan ook niet opnieuw budget ten behoeve van de startersleningen beschikbaar worden gesteld.

3.2.1 Recente aanpassingen in het beleid op de koopmarkt

Maatregelen ten aanzien van de fiscale behandeling van de eigen woning

Met het Begrotingsakkoord 2013 is een aantal maatregelen genomen ten aanzien van de fiscale behandeling van de eigen woning. Deze maatregelen zijn vervolgens overgenomen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II en zijn ook onderdeel van het Woonakkoord 2013 dat het kabinet, met steun van partijen buiten de coalitie, heeft gesloten om de hervorming van de woningmarkt door te zetten en tegelijkertijd rust te creëren. Deze maatregelen zijn:

- De eis van annuïtaire aflossing om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek;
- De geleidelijke verlaging van het maximale tarief waartegen hypotheekrente mag worden afgetrokken naar 38%;
- De rente op restschulden aftrekbaar te maken;
- De maximale Loan To Value (LTV) voor nieuw af te sluiten leningen geleidelijk te verlagen tot 100% in 2018.

Restschuldfinanciering

Er zijn maatregelen genomen die de nadelige effecten van restschulden verminderen teneinde de doorstroming te stimuleren. Dit begon met de introductie van de mogelijkheid om de rente op restschulden die tussen 29 oktober 2012 en 31 december 2017 zijn ontstaan af te trekken van de inkomstenbelasting. Onlangs is de termijn van de aftrekbaarheid verhoogd van 10 naar 15 jaar. Verder is de financiering van een restschuld onder NHG (tot de maximale kostengrens) mogelijk gemaakt per 1 januari 2013. Overleg met de geldgevers heeft er toe geleid dat zij hun beleid ten aanzien van de meefinanciering hebben geëxpliciteerd en de mogelijkheden voor huiseigenaren om een restschuld mee te financieren zijn toegenomen.

NHG

Na een tijdelijke verhoging van de kostengrens per 1 juli 2009 tot € 350.000 wordt de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) vanaf 1 juli 2012 stapsgewijs afgebouwd. Per 1 juli 2017 wordt de kostengrens gekoppeld aan de gemiddelde woningprijs, waarmee de NHG weer meer gericht wordt op de oorspronkelijke doelgroep: lagere en middeninkomens. Tijdens de krediet- en woningmarktcrisis heeft de NHG middels verhoging van de kostengrens gefunctioneerd als marktstabiliserend instrument.

Het instrument NHG wordt met name voor lagere en middeninkomens ingezet om de toegankelijkheid te vergroten en de risico's van het eigen woningbezit te beperken (met name het inkomens- en vermogensrisico). Voor kopers biedt een lening met NHG meer zekerheid en lagere lasten. NHG biedt bescherming tegen de financiële risico's van een eigen woning. Huiseigenaren die buiten de eigen schuld in de problemen zijn gekomen en die te goeder trouw hebben gehandeld, ontvangen kwijtschelding van een eventuele restschuld als het huis gedwongen moet worden verkocht. Leningen met NHG bieden de geldverstrekkers ook meer zekerheid, waardoor de rente lager ligt dan bij leningen zonder NHG. In 2014 is een eigen risico van 10% voor geldverstrekkers geïntroduceerd.

Hypothecaire leennormen

Sinds 2013 zijn de hypothecaire leennormen opgenomen in een ministeriële regeling. Daarvoor was sprake van normering via de Nationale Hypotheek Garantie voor leningen die onder NHG werden afgesloten, en van zelfregulering voor de overige leningen. Die zelfregulering werd vorm gegeven door de Gedragscode Hypothecaire Financieringen.

Doelstelling van de LTI normen is het beschermen van de consument tegen overkreditering. Betaalbaarheid van hypotheeklasten op langere termijn is daarbij van cruciaal belang. Dat is in het

belang van de consument, die met een hypothecaire lening een langjarige financiële verplichting aangaat, waarbij de persoonlijke gevolgen van betalingsproblemen verstrekkend kunnen zijn. Het is tevens in het belang van de woningmarkt, omdat betalingsproblemen en gedwongen verkopen negatieve effecten op de woningmarkt kunnen hebben. Ook zijn verantwoorde leennormen belangrijk voor een stabiele economie gegeven de impact van ontwikkelingen op de woningmarkt voor de financiële stabiliteit en de economische groei. Hoewel het aantal betalingsachterstanden is toegenomen, is het aantal woningen dat (gedwongen) moet worden verkocht in Nederland internationaal gezien erg laag.

Overdrachtbelasting

Per 1 juli 2012 heeft de staatssecretaris van het ministerie van Financiën de overdrachtsbelasting verlaagd van 6% naar 2%. Door de overdrachtsbelasting te verlagen, hebben starters op de woningmarkt lagere kosten als zij een woning kopen. Ook kunnen doorstromers makkelijker hun oude woning verkopen en een andere woning kopen. De maatregel had dan ook tot doel om de dynamiek op de woningmarkt te vergroten.

Verhuisregeling

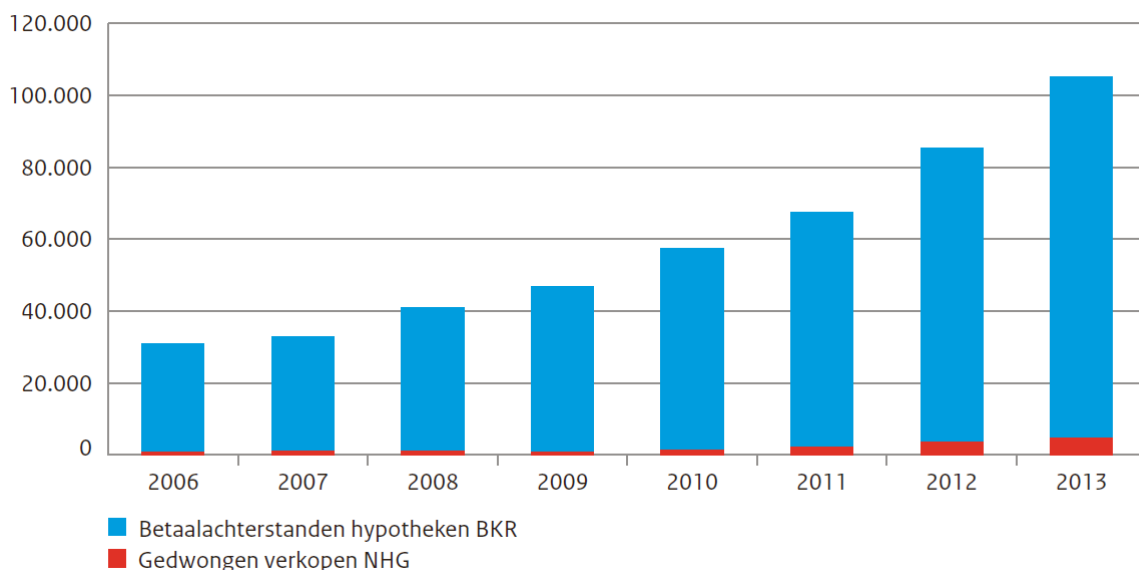
Woningeigenaren die na verhuizing een tweede niet-verkochte woning in bezit hadden, worden tegemoet gekomen in de kosten door de verhuisregeling. Hiermee is de rente over de te koop staande woning voor een periode van maximaal 3 jaar aftrekbaar gemaakt. Tevens kan de hypotheekrenteaftrek voor de te koop staande voormalige eigen woning opnieuw ingaan na een periode van tijdelijke verhuur. De aftrek blijft gelden tot de resterende termijn is verstreken.

3.3 Kerncijfers van het beleid op de koopmarkt

De recente aanpassingen van het koopbeleid zijn onder andere bedoeld om hervorming op de woningmarkt te bewerkstelligen en om de gevolgen van de crisis te verzachten. Zo is door de crisis de problematiek van het aantal woningen dat 'onder water' staat verergerd. 'Onder water' houdt in dat de fiscale hypotheekschuld de waarde van de woning overstijgt. Begin 2008 was bij 13% van de woningen (0,5 miljoen huishoudens) sprake van onderwaarde. Begin 2013 was dit opgelopen tot 34% van de woningen (1,45 miljoen huishoudens). Ook het bedrag aan onderwaarde was gestegen (figuur 3.3.1). Sinds 2013 is er een afname in het aantal woningen onder water. In 2014 betrof dit naar schatting 1,07 miljoen huishoudens. Dit aantal daalt in 2015 naar schatting met 165.000. Nu de huizenprijzen weer stijgen en er (meer) wordt afgelost, zet deze trend door. Bij een gemiddelde prijsstijging van 2 procent per jaar staat in 2025 nog 3 procent van de huishoudens onder water, terwijl dat percentage nu 25 procent bedraagt (tabel 3.3.1).

Daarnaast is er de afgelopen jaar een groei van betaalachterstanden en gedwongen verkopen opgetreden. De betaalachterstanden van drie maanden of langer bij hypotheekleningen zijn toegenomen van ongeveer 36.000 in 2007 tot ruim 100.000 woningen in 2013. Sinds 2006 zijn er in totaal ongeveer 15.000 woningen met NHG met verlies verkocht.

Figuur 3.3.1: Ontwikkeling betaalachterstanden hypotheek en gedwongen verkopen in kader van de NHG, 2006 tot en met 2013⁷⁰



Tabel 3.3.1: Aantal huishoudens met onderwaarde, basisscenario⁷¹

Stand eerste kwartaal	Aantal hh x 1000	Percentage
2014	1072	29%
2015	906	25%
2016	767	21%
2017	633	17%
2018	508	14%
2019	410	11%
2020	321	9%
2021	259	7%
2022	207	6%
2023	170	5%
2024	145	4%
2025	120	3%

3.4 Historie van het huurbeleid

De geschiedenis van het volkshuisvestingsbeleid is begonnen met de invoering van de Woningwet in 1901. Maar reeds sinds het midden van de 19^e eeuw waren er al grote zorgen over de woon- en leefomstandigheden in de werkwijken van grote steden, die het gevolg waren van de trek naar de stad door de industrialisatie. De Woningwet is nog steeds het uitgangspunt voor het huidige beleid op de huurmarkt. Zo is het huidige raamwerk van woningbouwcorporaties als toegelaten instellingen gebaseerd op deze Woningwet.

Na de Tweede Wereldoorlog was er een groot tekort aan woningen. Het herstelbeleid na de Tweede Wereldoorlog richtte zich daarbij op een centraal geleid loon- en prijsbeleid. Er ontstond zo een

⁷⁰ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2014.

⁷¹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

relatie tussen loon- en prijspolitiek en huurbeleid, en een huurbefriëzing tot 1951. Ondanks het bijbouwen van woningen door woningcorporaties en de gemeentelijke woningbedrijven, bleef er lange tijd een tekort aan woningen door de explosieve toename van de bevolking en later gevolgd door de snelle huishoudensverdunding, wat zorgde voor extra vraag naar woningen. Tot 1970 waren er vooral bouwsubsidies beschikbaar en werden de huren laag gehouden door de voorwaarden verbonden aan deze subsidies. Vanaf 1970 werden er ook subjectsubsidies in de huursector in het leven geroepen, die tijdelijk van aard waren en tot doel hadden nieuwbouw en ingrijpende woningverbetering betaalbaar te maken voor lagere inkomens.

In 1975 werd het gemengde stelsel van object- en subjectsubsidies verder uitgewerkt. De individuele huursubsidie was een subjectsubsidie, naast de vele objectsubsidies die werden verstrekt. Dit hield in dat de subsidie werd verstrekt op basis van de kenmerken van de eigenaar of gebruiker en niet alleen maar op grond van de kenmerken van het gebouw. Deze subjectsubsidie werd vooral gebruikt om gelijke kansen op de woningmarkt te realiseren. De individuele huursubsidie was een generieke regeling, die toegankelijk was voor alle huishoudens met een bepaald inkomens- en huurniveau. Tevens was de huursubsidie vanaf dat moment niet meer aan een termijn gebonden. Met de invoering van de huursubsidie werd de doelgroep sterk vergroot tot alle huurders met een laag inkomen en onafhankelijk van nieuwbouw of renovatie. Toekenning van de huursubsidie gebeurde vanaf dat moment op basis van normhuurquoten en kortingspercentages. Deze nieuwe vorm van huursubsidie werd geïntroduceerd omdat er nog steeds sprake was van een tekort aan woningen, waarbij er een onevenwichtige relatie tussen prijs en kwaliteit was ontstaan in zowel de voorraad als nieuwbouw. De overheid wilde met het invoeren van de individuele huursubsidie de imperfecte marktwerking corrigeren. De politiek was echter ook van mening dat de woningkwaliteit fors moest toenemen. Het subsidiestelsel met zowel object- als subjectsubsidies werd dan ook beargumenteerd vanuit de merit-good-gedachte, waarbij huurders verleid werden meer woonkwaliteit te consumeren dan zij op eigen kracht konden betalen. Daarmee werden de keuzemogelijkheden voor de lagere inkomensgroepen aanzienlijk verruimd, werd het makkelijker kwaliteitsachterstanden op te heffen en werden woonlasten laag gehouden.

De invoering van de individuele huursubsidie gebeurde in een tijd van verwachte inkomensstijging. Deze inkomensstijging bleek zich echter niet voor te doen, mede als gevolg van de oliecrisis van 1973 tot 1976 en het instorten van de huizenmarkt vanaf 1980. Daarom werden er tussen 1975 en 1986 een aantal wijzigingen aangebracht in de regeling individuele huursubsidie. Het systeem van normhuurquoten werd vervangen door een systeem met normhuurbedragen en kwaliteitskortingspercentages. Ook werd de doelgroep begrensd en veranderden de subsidievoorwaarden, indexatiesystemen, handhaving en sturing. Deze wijzigingen werden aangebracht om de regeling budgettair beter te kunnen beheersen. Geconcludeerd kan worden dat kort na de invoering van de individuele subsidie regeling de beheersing van de huursubsidie een probleem werd, wat na vele aanpassingen in de jaren erna ook in de huidige tijd niet structureel blijkt te zijn opgelost.

Naast de individuele huursubsidie werd ook het huurprijsbeleid in 1979 uitgebreid. De voormalige Huurwet woonruimte werd vervangen door de Huurprijzenwet woonruimte. Hiermee kwam er één toetsingskader voor alle huurwoningen. Het huurprijsbeschermingsstelsel wijzigde zodanig dat er, anders dan voorheen, één uniforme regeling gold voor alle woonruimte in geheel Nederland. De Huurprijzenwet woonruimte ging ervan uit dat huurprijzen redelijk moesten zijn in verhouding tot de kwaliteit van de woonruimte. In het Besluit huurprijzen woonruimte is een puntenstelsel uitgewerkt, het zogenaamde woningwaarderingstelsel, op basis waarvan voor elke concrete woonruimte kan worden berekend wat de woningkwaliteit is en op basis daarvan, aan de hand van een tabel, wat de maximale huurprijs mag zijn. De huurprijzen die volgens de nieuwe wetgeving redelijk waren, stegen aanmerkelijk uit boven de huurprijzen die redelijk waren volgens de Huurwet. Met de invoering van de Huurprijzenwet werd er ook een maximum gesteld aan de jaarlijkse huurverhoging. Tevens werd er in deze wet vastgelegd dat er een landelijk netwerk van huuradviescommissies kwam, welke toegankelijk en onpartijdig waren met een bindende uitspraak bij huurprijsgeschillen. Deze huuradviescommissies waren de basis van de huidige huurcommissie.

In 1989 werd de huurprijs voor bepaalde woonruimte geliberaliseerd, wat inhield dat de maximale huurprijs van de woonruimte niet langer door het woningwaarderingstelsel werd berekend, maar aan de markt werd overgelaten. Ook de jaarlijkse huurverhogingen werden voor geliberaliseerde woningen niet langer gereguleerd. Dit begon met liberalisatie van nieuwbouwwoningen boven een bepaalde huurprijs in 1989 en breidde in 1994 uit voor alle woningen, ook voor bestaande woningen, met een aanvangshuur boven een bepaalde bijdrage. De hoogte van dit bedrag werd vastgesteld op de maximale huurprijs, waarvoor nog huursubsidie mogelijk was.

De regeling individuele huursubsidie werd in 1986 vastgelegd in de Wet individuele huursubsidie. Hiermee werd de rechtszekerheid voor huurders vergroot. De wet werd ingevoerd om de vangnetfunctie van de subsidie te benadrukken en de individuele huursubsidie groeide uit tot het kerninstrument van de volkshuisvesting door de geleidelijke afbouw van objectsubsidies in de jaren tachtig en negentig. De doelgroep was lagere inkomens, die de vangnetfunctie nodig hadden. Er was nog steeds een gebrek aan aanbod van betaalbare huisvesting van volwaardige kwaliteit voor de doelgroep. Het doel van de wet was dan ook betaalbare woningen van goede kwaliteit voor de doelgroep.

Voor woningcorporaties werd het lenen op de kapitaalmarkt steeds duurder en door het verminderen van overheidssubsidies voor nieuwbouw en verbouw staken de corporaties zich steeds dieper in de schulden. De overheid richtte daarom in 1983 het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) op. Hiermee konden toegelaten instellingen borging krijgen voor het aantrekken van leningen. Het WSW kreeg daarmee een maatschappelijke taak. Enerzijds bevorderde het de toegang tot de kapitaalmarkt voor corporaties, anderzijds zorgde de zekerheidsstructuur van het WSW voor lagere rentes op de aangetrokken leningen. Hier profiteerden huurders van, in de vorm van lagere huren. Ook konden corporaties investeringen doen die zij anders niet gedaan hadden en die de samenleving ten goede kwamen. Daarnaast konden corporaties project- en/of saneringssubsidie krijgen van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), als dit gezien hun financiële positie nodig was.

Terwijl het in de eerste helft van de jaren tachtig economisch slecht ging met Nederland, liepen de rijksuitgaven tussen 1980 en 1990 sterk op. De door de overheid verschaftte bouwsubsidies aan corporaties hadden een lange looptijd en de overheid gaf veel geld aan het grotestedenbeleid en de stadsvernieuwing. In deze periode werd er dan ook veel aandacht besteed aan het beheersen van de rijksuitgaven. De corporaties hadden in die jaren een solide financiële positie verworven, doordat de huren stegen, terwijl de rente en inflatie laag waren. Er werd daarom een belangrijke stap gezet richting de financiële zelfstandigheid van corporaties. In 1996 werd afgesproken dat de door het Rijk toegezegde subsidies met een lange looptijd in een keer uitbetaald werden en dat corporaties hun leningen bij het Rijk in een keer aflostten. De vorderingen en schulden werden tegen elkaar weggestreept, waardoor de bruteringsoperatie bijna neutraal was. Er werden door de overheid dus geen objectsubsidies meer uitgegeven en daarmee bleef alleen de individuele huursubsidie over als generiek instrument voor de betaalbaarheid van de gereguleerde huursector.

Midden jaren negentig vond er een omvangrijk evaluatieonderzoek van de individuele huursubsidie plaats, bestaande uit zes deelonderzoeken. Deze evaluatie wees uit dat de individuele huursubsidie een doeltreffend instrument was, dat ten volle toekwam aan de beoogde doelgroep, huishoudens met lagere inkomens, en dat de regeling efficiënt werd uitgevoerd, met een grote nadruk op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. De evaluatie wees ook uit dat het belang van de individuele huursubsidie was toegenomen en dat de vangnetfunctie vergroot moest worden. Gelijktijdig waren er ook diverse aanleidingen om de regeling kritisch onder de loep te nemen. Zo nam de huurlast nog steeds toe, ondanks de huursubsidie. Deze constatering leidde ertoe dat de Huursubsidiewet 1997 ingevoerd werd. Ook deze wet had als doel te waarborgen dat huishoudens met lage inkomens in goede en betaalbare woningen konden wonen. De wet was gebaseerd op drie vastgelegde pijlers; verdere matiging van de huurlasten, vergroten van de doelmatigheid en vereenvoudiging van het stelsel en de uitvoering daarvan. Op basis van deze pijlers werden een aantal wijzigingen ten opzichte van de oude regeling doorgevoerd. Zo werd de regeling nog meer toegespitst op hen die het echt nodig hebben door een verbeterde

vermogenstoets, kwam er een nieuwe berekeningsystematiek met vereenvoudiging van de grenzen en werd de kwaliteitskorting beperkt, wat leidde tot hogere uitgaven dan in de oude regeling. In de Huursubsidiewet 1997 werd door middel van de prestatienormering, de verantwoordelijkheid voor de beheersing van de uitgaven neergelegd bij de verhuurders en gemeenten, zodat er meer rekening gehouden kon worden met lokale omstandigheden. Er waren hiervoor twee beheersingsinstrumenten ontwikkeld. Zo moest de passendheidstoets ervoor zorgen dat de lage inkomens zo veel mogelijk in betaalbare woningen werden gehuisvest, op straffe van een door de gemeente te betalen bijdrage als bij meer dan 4% van de verhuizing een huishouden met huurtoeslag naar een te dure woning (boven de aftoppingsgrens) was verhuisd (de verhuishnorm). Ook gold een uitgavennorm, die bepaalde dat de huursubsidieuitgaven jaarlijks met niet meer dan een door het Rijk bepaald percentage mochten stijgen, uitgaand van een gelijkblijvend aantal huurders. Als in een gemeente die norm werd overschreden, kon aan de verhuurder door wiens toedoen de overschrijding had plaatsgevonden, een bijdrage in de kosten van overschrijding worden geëist. De prestatienormering is later weer afgeschaft, nadat deze in beroep bij de Raad van State als onrechtmatig werd beoordeeld. Nog later werd ook de passendheidsnorm afgeschaft, toen bleek dat de Belastingdienst/Toeslagen, nadat die de uitvoering van de huursubsidie had overgenomen, deze norm niet naar behoren kon bewaken.

3.5 Huidige beleid op de huurmarkt

Het beleid op de huurmarkt heeft zich over de jaren uitgebreid. De huidige doelstelling van het huurbeleid is er op gericht dat zowel lagere als midden- en hogere inkomens voldoende keuzemogelijkheden hebben om een huurwoning te vinden die bij hen past. Daartoe zijn er voldoende beschikbare gereguleerde huurwoningen nodig voor de inkomens die daarvoor in aanmerking komen. In grote lijnen heeft deze doelstelling in de loop der jaren geleid tot een redelijk stabiele instrumentering. De accenten op de toepassing van de instrumenten zijn in de loop der tijd wel veranderd.

Deze instrumenten dienen allereerst ter bescherming van de huurder, ter zake van onder andere de huurprijs, voortijdige beëindiging van de huur en de mogelijkheid tot afdwingen van herstel van gebreken. Tevens dienen de instrumenten om de positie van de huurder te versterken, om mede vorm en invulling te geven aan de woonsituatie en de beslissingen die daarop van toepassing zijn. Het huurbeleid is van toepassing in het gereguleerde huursegment en in mindere mate in het geliberaliseerde huursegment. Daarnaast hebben er recente aanpassingen in het beleid op de huurmarkt plaatsgevonden om onder andere de regels voor corporaties aan te scherpen.

3.5.1 Huurprijsregelgeving

Een belangrijk instrument van het huurbeleid is huurprijsregelgeving. Het uitgangspunt van de huurprijsregelgeving is contractsvrijheid van partijen. Dit betekent dat de door huurder en verhuurder overeengekomen huurprijs in beginsel rechtsgeldig is. Zo wordt de jaarlijkse huurprijsverhoging overeengekomen tussen een huurder en verhuurder en vindt deze niet plaats van rechtswege. Wel kunnen huurder en verhuurder zich desgewenst beroepen op de wettelijke bepalingen van huurprijsregulering.

Primair om de huurder te beschermen tegen te hoge huurprijzen is er een gereguleerd huursegment. Hierin gelden allerlei wettelijke maxima en is een laagdrempelige geschillenbeslechting door de huurcommissie. Een zelfstandige woning is geliberaliseerd, dus niet gereguleerd, indien bij aanvang van de huurovereenkomst de huurprijs gelegen is boven de liberalisatiegrens. Deze grens bedraagt in 2015 €710,68 per maand. Bij een geliberaliseerde huurwoning zijn de meeste wettelijke beperkingen inzake de huurprijs niet van toepassing, zoals de hoogte van de jaarlijkse huurverhoging, de maximale huurprijs, de huurverhoging na woningverbetering en de bevoegdheid van de huurcommissie. Voor onzelfstandige woningen, woonwagens en woonwagenstandplaatsen is er geen geliberaliseerd segment. De huurprijsregelgeving richt zich dus met name op het gereguleerde huursegment.

De jaarlijkse huurverhoging

Een onderdeel van de huurprijsregelgeving is de jaarlijkse huuraanpassing. In het gereguleerde huurprijssegment is jaarlijks één huurverhoging mogelijk, met een maximum percentage. Sinds 2013 is dit maximale percentage voor zelfstandige woningen inkomensafhankelijk. Dit kenmerkt zich doordat het percentage in alle gevallen hoger kan zijn dan de inflatie en gerelateerd is aan drie inkomensklassen. Deze inkomensklassen zijn voor 2015 verdeeld in een inkomen tot en met €34.229, een inkomen tussen €34.229 en €43.786 en een inkomen groter dan €43.786⁷². Het overeenkomen van de huurprijsverhoging tussen huurder en verhuurder dient in de gereguleerde sector plaats te vinden door middel van een voorstel van de verhuurder voor de huurprijsverhoging. In de geliberaliseerde sector zijn hier geen voorschriften voor, maar vindt huurverhoging vaak plaats op basis van een in de huurovereenkomst opgenomen indexeringsclausule.

Het woningwaarderingstelsel

De huurprijs is vrij overeen te komen tussen een huurder en verhuurder. De huurder van een gereguleerde woning kan er via de huurcommissie wel voor zorgen dat de huurprijs niet hoger is dan de maximale huurprijs. De maximale huurprijs vloeit voort uit het puntenaantal vastgesteld met het woningwaarderingstelsel. Het woningwaarderingstelsel leidt tot punten voor de oppervlakte en diverse voorzieningen van het gehuurde. Zelfstandige woningen, onzelfstandige woningen en woonwagens en woonwagenstandplaatsen kennen elk een apart woningwaarderingstelsel.

Huurverhoging na woningverbetering

De huurprijs na woningverbetering is ook vrij overeen te komen. De huurprijsregelgeving zorgt er wel voor dat de huurder van een gereguleerde woning via de huurcommissie ervoor kan zorgen dat de huurprijs niet meer bedraagt dan gerechtvaardigd is. De huurprijs is rechtvaardig als de huurstijging in lijn is met de investeringskosten van de verbetering en de huurstijging niet leidt tot een hogere huurprijs dan de maximale huurprijs voortvloeiend uit het puntenstelsel vastgesteld met het woningwaarderingstelsel.

Servicekosten en nutsvoorzieningen

Een verhuurder kan naast de huur kosten in rekening brengen voor bijkomende diensten of leveringen. Het gaat bijvoorbeeld om elektrakosten voor verlichting in een gemeenschappelijke ruimte. De verhuurder mag de reële kosten in rekening brengen, met inachtneming van de redelijkheid. De verhuurder moet jaarlijks afrekenen en de huurder kan daarbij verzoeken om inzicht in de rekeningen. Bij een geschil kan de huurder van een woning in het reguleerde huursegment een oordeel vragen van de huurcommissie.

3.5.2 Ander beleid op de huurmarkt

Huurbescherming

Binnen het huurbeleid geldt huurbescherming. De huurder wordt beschermd tegen een voortijdige huurbeëindiging door wettelijke regels inzake de omstandigheden en het termijn waarin huurbeëindiging mogelijk en de manier waarop huurbeëindiging moet plaatsvinden. Dit geldt voor gereguleerde en geliberaliseerde woningen. Uitgangspunt bij deze regels is dat een huurovereenkomst in beginsel van onbepaalde duur is. De huurbescherming is in een aantal gevallen verminderd, zoals wanneer er sprake is van een studentenwoning welke verhuurd is met het zogenaamde campuscontract of wanneer het gaat om tijdelijke verhuur van de eigen woning. Inzake huurbescherming ligt de bevoegdheid bij geschillen bij de kantonrechter.

Anderzijds biedt het huurbeleid ook mogelijkheden voor de verhuurder om de huurovereenkomst eenzijdig op te zeggen, bij voorbeeld als de huurder zijn huur niet betaalt of ernstige overlast veroorzaakt.

⁷² Met het inkomen wordt het verzamelinkomen voor het gezamenlijke huishouden bedoeld, waarbij het verzamelinkomen het totaal van inkomsten en aftrekposten in de 3 boxen van de inkomstenbelasting is.

Positie van de huurder

Met het huurbeleid wordt op twee manieren de positie van de huurder versterkt om mede vorm en invulling te geven aan de woonsituatie en de beslissingen die daarop van toepassing zijn. Enerzijds door de wet op het overleg huurder verhuurder. Dit verplicht verhuurders tot overleg met hun huurdersorganisaties en bewonerscommissies. Anderzijds ten aanzien van woningverbetering in complexen. Dit is mogelijk als 70% van de huurders met die woningverbetering heeft ingestemd.

Geschillenbeslechting

Binnen het huurbeleid is er ook geregeld dat er een laagdrempelige vorm van geschillenbeslechting is, de huurcommissie. De huurcommissie dient voor geschillen bij huurders in het gereguleerde huursegment en niet voor huurders in het geliberaliseerde segment. Huurders van geliberaliseerde woningen kunnen wel in de eerste 6 maanden hun beginhuur laten checken. Ook kunnen een huurder en verhuurder van geliberaliseerde huurwoningen overeenkomen dat de huurcommissie bevoegd is. De huurcommissie is een zelfstandig bestuursorgaan met taken en een werkwijze die wettelijk zijn verankerd. In 2010, 2011, 2012 en 2013 heeft dit geleid tot respectievelijk 13.224, 9.373, 8.618 en 14.204 zaken voor de huurcommissie. In het kader van de regeling agentschappen is er in 2014 een separate doorlichting van de Dienst Huurcommissie uitgevoerd.

Leegstand

Om leegstand te voorkomen zijn er uitzonderingen op de huurprijs- en huurbescherming. Het gaat daarbij allereerst om tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet met een gemeentelijke vergunning. Bij deze uitzonderingen gelden de normale huurbeschermingsregels niet. De huurovereenkomst stopt dan automatisch bij het verlopen van de vergunning. De huurprijs mag niet hoger zijn dan de huurprijs die in de vergunning staat. Daarnaast is er de Wet tijdelijke verhuur, welke het mogelijk maakt om onder bijzondere omstandigheden een woning tijdelijk te verhuren. Met deze wet wordt beoogd de doorstroming te bevorderen.

Verhuurderheffing

Met ingang van 2013 is, als onderdeel van het totaal van in het Regeerakkoord aangekondigde maatregelen op de huurmarkt, een verhuurderheffing ingevoerd. Deze heffing houdt in dat verhuurders die meer dan 10 huurwoningen met een huur onder de liberalisatiegrens verhuren, een heffing over de waarde van de huurwoningen betalen. In de brief van 28 februari 2013⁷³ is aangegeven dat de verhuurderheffing door verhuurders in beginsel structureel gefinancierd zou kunnen worden uit de ruimte die de verruiming in het huurbeleid bieden, maar dat het niet noodzakelijk is dat de heffing volledig uit de huurverhoging wordt betaald. Verhuurders hebben ook de mogelijkheid om op andere manieren de heffing in te vullen dan door middel van het maximaliseren van de huuropbrengsten. Naar de mate waarin verhuurders als gevolg van de verhuurderheffing wel de ruimte in het huurbeleid meer benutten leidt dit tot hogere huren en een grotere benutting van de huurtoeslag. Op dit moment zijn voor een goede beoordeling van de uitwerking van de verhuurderheffing nog niet voldoende gegevens beschikbaar. De minister voor Wonen en Rijksdienst heeft de Kamer toegezegd haar in 2016 een evaluatie van de verhuurderheffing te doen toekomen.

Woningkwaliteit

Al vanaf oudsher stuurt de overheid op de kwaliteit van woningen. Aanvankelijk was dit met name gericht op hygiëne, gezondheid en veiligheid. Sinds de jaren 70 is daarbij tevens de focus gericht op energiebesparing. Dit heeft geleid tot kwaliteitseisen via de Woningwet, tot diverse specifieke subsidieregelingen voor het treffen van energiebesparende maatregelen, convenanten met de sector en ook tot maatregelen op het huurgebied. Deze laatste maatregelen vereenvoudigen het voor verhuurders om energiebesparende maatregelen te treffen en om daaraan een huurprijsverhoging te verbinden. Zo geldt per 1 juli 2011 een aangepast woningwaarderingstelsel waardoor een betere energieprestatie van een zelfstandige woning kan leiden tot een hogere huurprijs.

⁷³ Rijksoverheid, Kamerstukken II 2012/13, 27 926, nr. 193, en Kamerstukken I 2012/13, 32 847, B, www.rijksoverheid.nl.

3.5.3 Recente aanpassingen in het beleid op de huurmarkt

Herziening van de Woningwet

In 2015 is de nieuwe Woningwet in werking getreden. Woningen in het gereguleerde huursegment worden veelal verhuurd door woningcorporaties. Daarnaast kunnen ook private partijen woningen verhuren. Woningcorporaties zijn stichtingen of verenigingen met staatssteun⁷⁴ die betaalbare woningen verhuren of verkopen. De overheid houdt toezicht en controleert of corporaties zich aan de opgestelde regels houden. In de herziene Woningwet zijn de regels voor corporaties verder aangescherpt. De kerntaak van corporaties is en blijft zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. De wet waarborgt de kwaliteit van gereguleerde huisvesting, beperkt de financiële risico's voor corporaties en regelt de passende toewijzing van gereguleerde huurwoningen aan de doelgroep van de huurtoeslag.

Passend toewijzen

Per 2010 is, om uitvoeringstechnische redenen, de zogeheten passendheidstoets in de huurtoeslag afgeschaft. Deze toets bepaalde dat een huurder alleen huurtoeslag kon krijgen voor een woning met een huurprijs boven de aftoppingsgrens als de gemeente had geadviseerd dat er op afzienbare termijn geen goedkopere, passende woning beschikbaar kon worden gesteld. In de jaren daarop is het aandeel huishoudens met huurtoeslag dat een huur boven de aftoppingsgrens betaalt aanzienlijk toegenomen. Dit heeft nadelige effecten voor de betaalbaarheid van het huren voor de laagste inkomens, terwijl tevens het huurtoeslagbudget fors toenam. In verband met deze ontwikkeling is in de herziene Woningwet een hernieuwde passendheidsnorm geïntroduceerd, die bepaalt dat corporaties aan ten minste 95% van de huishoudens met (potentieel) recht op huurtoeslag een woning moeten verhuren met een huurprijs tot aan de aftoppingsgrens. Deze passendheidsnorm zal per 1 januari 2016 gaan gelden.

Bevriezen liberalisatiegrens

Een andere aanpassing aan het huurbeleid is het bevriezen van de liberalisatiegrens. Vanaf 1 januari 2016 wordt de liberalisatiegrens gedurende drie jaar bevroren. De bevriezing maakt, naast de stelselherziening van corporaties en andere aanvullende maatregelen, deel uit van een pakket maatregelen. De bevriezing heeft ten doel de ontwikkeling van de geliberaliseerde huursector te stimuleren en de betaalbaarheid van woningen in de gereguleerde huursector te verbeteren.

Woningwaarderingstelsel

In oktober 2015 is het woningwaarderingstelsel voor zelfstandige woningen aangepast. Een aantal punten zijn komen te vervallen en in plaats daarvan is er een waardering van de WOZ-waarde. Dit leidt er toe dat de WOZ-waarde gemiddeld 25% meeweegt bij de bepaling van de maximale huurprijs. Een bijkomend effect is dat dit kan leiden tot een toename van het aantal punten. De punten die zijn vervallen waren namelijk gemaximeerd, de punten voor de WOZ-waarde zijn dat niet. Wel zullen de effecten van deze aanpassing worden geëvalueerd.

Huursombenadering

In juni 2015 hebben Woonbond en Aedes een sociaal huurakkoord gesloten, op grond waarvan de huursomstijging voor toegelaten instellingen, inclusief huurharmonisatie bij vrijkomende woningen, maximaal inflatie+1% mag bedragen. De regering heeft dit beleid overgenomen, voornemen is dit in 2016 in werking te stellen. Onderdeel van het akkoord is verder het afschaffen van de inkomensafhankelijke huurverhoging, die voor toegelaten instellingen vervangen zal worden door een gestaffelde huurverhoging waarbij de maximale huurverhoging afhankelijk is van de afstand van de feitelijke tot de maximale huur. Hiermee kan de prijs/kwaliteitverhouding van de huurwoningvoorraad verbeterd worden. Om dit mogelijk te maken wordt de maximale huurverhoging voor alle verhuurders vastgesteld op inflatie+2,5%. Daarnaast wordt een 5-jaarlijkse inkomenstoets geïntroduceerd, op grond waarvan voor huishoudens met een inkomen boven de toewijzingsgrens voor corporatiewoningen 5 jaar lang een maximale huurverhoging geldt van inflatie+4%. Hiermee blijft een prikkel tot doorstroming bestaan en kan goedkope scheefheid worden bestreden.

⁷⁴ Staatssteun is (financiële) hulp van de overheid voor een bedrijf of branche.

3.6 Kerncijfers van het huurbeleid

Binnen het huurbeleid is de jaarlijkse maximale huurverhoging een belangrijk gegeven. Zoals in de vorige paragrafen is besproken, is het in het gereguleerde huursegment één keer per jaar toegestaan de huur te verhogen met (ten hoogste) een maximum percentage. Dit maximale percentage wordt jaarlijks vastgesteld en verschilt per jaar. Het maximale percentage bestaat uit de inflatie van het vorige jaar met eventueel een opslagpercentage. Tot en met 2006, 2013, 2014 en 2015 mochten de huren harder stijgen dan de inflatie en werd er een opslagpercentage opgeteld. Een verhuurder is niet verplicht het maximale percentage huurverhoging door te voeren. Wel is de verhuurder verplicht de huurverhoging te beperken tot het maximale percentage.

Sinds 2013 is het opslagpercentage op de inflatievolgende huurverhoging inkomensafhankelijk. Voor hogere inkomens kunnen de huren sneller stijgen, om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen en scheefwonen tegen te gaan. Een verhuurder is niet verplicht om deze inkomensafhankelijke huurverhoging toe te passen. Er zijn drie inkomensklassen met elk hun eigen maximale percentage. In 2015 zijn de inkomensklassen verdeeld in een inkomensklasse tot en met €34.229, een inkomensklasse tussen €34.229 en €43.786 en een inkomensklasse hoger dan €43.786.

Tabel 3.6.1: *Maximaal toegestane huurverhogingen*⁷⁵

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010
Inflatie	1,7%	1,1%	1,6%	2,5%	1,2%
Opslagpercentage	1,5%				

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015
Inflatie	1,3%	2,3%	2,5%	2,5%	1,0%
Opslagpercentage			1,5%	1,5%	1,5%
Opslagpercentage >€33000			2,0%	2,0%	2,0%
Opslagpercentage >€43000			4,0%	4,0%	4,0%

In tabel 3.6.2 zijn de gemiddelde feitelijke huurverhogingen gepresenteerd. De gemiddelde feitelijke huurverhoging ligt in sommige jaren lager dan de toegestane huurverhoging. Hieruit is af te leiden dat niet alle verhuurders de huur maximaal verhogen.

Tabel 3.6.2: *Feitelijke huurverhogingen exclusief harmonisatie*⁷⁶

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010
Feitelijke huurverhogingen	2,4%	1,1%	1,5%	2,4%	1,2%

Jaar	2011	2012	2013	2014
Feitelijke huurverhogingen	1,3%	2,2%	3,9%	3,6%
Inkomens >€33000			4,3%	4,0%
Inkomens >€43000			5,1%	5,3%

Uit de door de Belastingdienst op verzoek van verhuurders verstrekte inkomensindicaties voor de inkomensafhankelijke huurverhoging lijkt het aandeel huishoudens met een inkomen in de hoogste inkomenscategorie (>€43000) in de gereguleerde huursector licht terug te lopen. In 2013 was dat aandeel nog circa 16%, in 2015 is dat gezakt tot circa 13%. Mogelijk wordt dat veroorzaakt

⁷⁵ Bron: Companen - Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2006-2013 en Companen - Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2014, 2014.

⁷⁶ Bron: Companen - Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2006-2013 en Companen - Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2014, 2014.

doordat de inkomens gelijk zijn gebleven terwijl de inkomensgrenzen jaarlijks zijn geïndexeerd, maar mogelijk ook doordat een deel van die huishoudens ervoor heeft gekozen te verhuizen naar een huurwoning in de geliberaliseerde sector of een koopwoning. Hierbij zij wel opgemerkt dat aan het wetsvoorstel voor de inkomensafhankelijke huurverhoging geen kwantitatieve doelstelling is gekoppeld, de doelstelling was en is bevordering van de doorstroming. De wetgeving over de inkomensafhankelijke huurverhoging zal in 2016 worden geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten in de praktijk⁷⁷.

Los van de jaarlijkse huurverhoging kunnen verhuurders ook de huur verhogen bij een wisseling van huurder, ook wel huurharmonisatie genoemd. In feite is hierbij sprake van een geheel nieuwe huurprijs, die vrij tussen huurder en verhuurder over te komen is en dus ook geen relatie heeft met de huurprijs die de vorige huurder betaalde. De huurprijs na harmonisatie mag de toegestane huur op basis van het woningwaarderingstelsel niet overschrijden. De feitelijke huurverhogingen inclusief harmonisatie liggen fors hoger dan de feitelijke huurverhogingen exclusief harmonisatie. Tabel 3.6.3 geeft het gemiddelde percentage weer dat bovenop de feitelijke huurverhogingen komt na huurharmonisatie. Verhuurders maken dus gebruik van de mogelijkheid tot het verhogen van de huur na wisseling van de huurder.

Tabel 3.6.3: *Effect van harmonisatie*⁷⁸

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010
Effect van harmonisatie	0,4%	0,3%	0,5%	0,5%	0,5%

Jaar	2011	2012	2013	2014
Effect van harmonisatie	0,5%	0,8%	1,0%	1,1%

3.7 Samenhang van het huurbeleid en de huurtoeslag

Onder het huurbeleid valt ook de huurtoeslag, die apart wordt besproken in hoofdstuk 4. Er bestaat een nauwe samenhang tussen de werking van het huurbeleid, de huurtoeslag en de betaalbaarheid van het wonen. Deze samenhang wordt in deze paragraaf toegelicht.

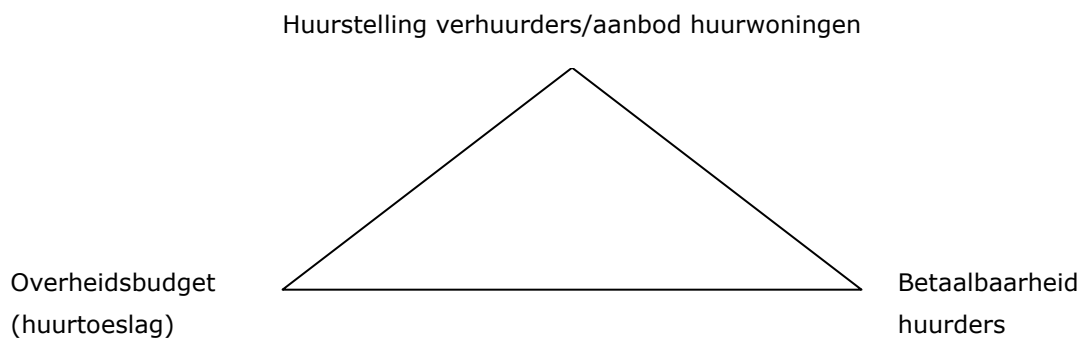
3.7.1 Wisselwerking

Allereerst is er een wisselwerking tussen de huurstijging zoals die door verhuurders wordt doorgevoerd en de bijdrage die vanuit de huurtoeslag wordt gegeven. Bij een lagere huurprijsstelling is een kleiner bedrag aan huurtoeslag nodig bij een gelijk effect op de betaalbaarheid. Er is daarbij sprake van een wisselwerking tussen drie elementen, zoals geschetst in figuur 3.7.1.

⁷⁷ Rijksoverheid, Wet van 14 maart 2013 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (huurverhoging op grond van inkomen), www.overheid.nl.

⁷⁸ Bron: Companen - Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2006-2013 en Companen - Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2014, 2014.

Figuur 3.7.1: *Wisselwerking drie elementen*⁷⁹



Naar de mate waarin de grenzen van het huurbeleid strakker worden gesteld, is de ontwikkeling van de huurlasten beperkt, ook zonder bijdrage van de huurtoeslag. Naarmate het huurbeleid meer ruimte geeft, zoals vanaf 2013 het geval is met de boveninflatoire huurverhogingen of door overheidseisen inzake de te bieden woningkwaliteit, is sprake van een grotere bijdrage vanuit de huurtoeslag. In dit verband is ook in het laatste Regeerakkoord aan de verruiming van het huurbeleid een ophoop van het budget voor de huurtoeslag gekoppeld. Uit bovenstaande blijkt dat bij een gelijkblijvende uitkomst voor de betaalbaarheid voor huurders er een uitruil is tussen inzet van overheidsbudget via de huurtoeslag, en de mate waarin verhuurders de huren (kunnen) verhogen. Er is een kleinere overheidsbijdrage nodig naar de mate waarin de bijdrage van verhuurders aan de betaalbaarheid, via lagere huren, groter is. In 2014 is de gemiddelde huurstijging boven inflatie voor de laagste inkomens⁸⁰ uitgekomen op 1,1%. Als de huurstijging voor deze groep beperkt zou zijn gebleven tot inflatie zou dat een beperkend effect op het budget van de huurtoeslag hebben gehad van €70 miljoen op jaarbasis. Naast deze wisselwerking die geldt binnen de bestaande woningvoorraad, speelt in de wisselwerking zoals opgenomen in figuur 3.7.1 ook een effect op het aanbod van huurwoningen. De mate waarin er vrije ruimte in de huurstelling van verhuurders is, heeft gevolgen voor de mate waarin verhuurders geneigd zullen zijn te investeren in nieuwe huurwoningen.

Waar de huurtoeslag kosten voor het overheidsbudget betreft, zijn er in het huurbeleid ook opbrengsten voor de overheid, vanuit de verhuurderheffing. De verhuurderheffing leidt ceteris paribus tot een financieel minder gunstige positie voor verhuurders. Dit kan aanleiding voor verhuurders zijn om de ruimte die het huurbeleid biedt meer te benutten. Dit leidt in figuur 3.7.1 dan tot een hogere huurstelling door verhuurders, met ook weer gevolgen voor het huurtoeslagbudget en de betaalbaarheid voor huurders.

3.7.2 Verdeling van de kosten van het huurbeleid

In dit verband is het relevant te weten in welke mate het huurbeleid beperkend heeft gewerkt voor de huurprijsstelling door verhuurders; in welke mate heeft het huurbeleid een gematigde huurprijsstelling afgedwongen. Zoals in paragraaf 3.6 aangegeven is de maximale huurstijging voor zittende huurders in de jaren 2007 tot en met 2012 beperkt geweest tot inflatie. Daarvoor en daarna waren hogere huurstijgingen toegestaan. Een indicatie van de mate waarin deze maximale huurstijgingen beperkend hebben gewerkt, is de mate waarin de ruimte voor mogelijke huurstijgingen daadwerkelijk is benut. Uit een vergelijking van de cijfers uit de tabellen 3.6.1 en 3.6.2 uit paragraaf 3.6 kan bekeken worden welk deel van de toegestane ruimte daadwerkelijk benut is. Het blijkt dat in de jaren dat de maximale huurstijging beperkt was tot inflatie, in de jaren 2007 tot en met 2012, de beschikbare ruimte grotendeels (voor meer dan 90%) werd benut (tabel 3.7.1). In 2006 werd de extra ruimte, boven inflatie, in veel mindere mate benut. In 2013 en 2014 werd de algemene opslag van 1,5% boven inflatie voor een groot deel benut, maar naarmate de

⁷⁹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

⁸⁰ De huishoudens voor wie een maximale huurstijging van 1,5% boven inflatie geldt.

toegestane huurstijgingen groter waren, voor hogere inkomens, werd minder van de beschikbare ruimte gebruik gemaakt.

Tabel 3.7.1: *Mate waarin gebruik is gemaakt van de ruimte voor huurstijgingen bij zittende huurders*⁸¹

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010
Feitelijke/ toegestane huurverhoging	75%	100%	94%	96%	100%

Jaar	2011	2012	2013	2014
Feitelijke/ toegestane huurverhoging	100%	96%	98%	90%
Inkomens >33.000			96%	89%
Inkomens >43.000			78%	82%

Naast een maximum aan huurstijgingen kent het huurbeleid ook een maximum aan de huur in relatie tot de kwaliteit van de woning (woningwaarderingstelsel). Ook hier kan de mate waarin deze regelgeving beperkend heeft gewerkt afgeleid worden aan de mate waarin de volledige ruimte is benut. Uit tabel 3.7.2 blijkt dat in de periode 2006 tot en met 2014 in de gereguleerde huurwoningvoorraad de feitelijke huur op gemiddeld ongeveer 70% van de maximale huur lag.

Tabel 3.7.2: *Verhouding feitelijke huur en maximale huur*⁸²

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010
Feitelijke huur/ maximale huur	71%	70%	70%	71%	71%

Jaar	2011	2012	2013	2014
Feitelijke huur/ maximale huur	70%	68%	69%	70%

Om een nog beter beeld te krijgen van de mate waarin het woningwaarderingstelsel beperkend heeft gewerkt laat tabel 3.7.3 de spreiding zien van de mate waarin huren onder de maximale huur liggen. Bij toegelaten instellingen (corporaties) ligt in 2013 in slechts 4% van de gevallen de huur boven 90% van de maximale huur. Bij overige verhuurders ligt dit aandeel hoger, namelijk op 34%. In enige mate heeft het woningwaarderingstelsel dus wel een matigende werking op de hoogte van de huren. Huren die nu tegen de grenzen aanlopen zouden zonder het woningwaarderingstelsel wellicht hoger hebben gelegen.

Tabel 3.7.3: *Verhouding feitelijke huur en maximale huur naar verhuurder*⁸³

	Corporaties	Overige verhuurders
100% of meer	1%	15%
90-100%	3%	19%
80-90%	10%	20%
70-80%	22%	22%
60-70%	33%	17%
55-60%	16%	3%
minder dan 55%	15%	4%

⁸¹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

⁸² Bron: Companen - Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2006-2013 en Companen - Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2014, 2014.

⁸³ Bron: Companen - Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2013

Een regeling waarbij expliciet het verband tussen huurtoeslag en huurprijsstelling door corporaties wordt gelegd, betreft de maatregel rond het passend toewijzen, zoals besproken in subparagraaf 3.5.3. Dit legt beperkingen op aan de vrijheid die corporaties hebben in hun huurprijsstelling. Vanaf 2016 worden corporaties geacht bij nieuwe verhuringen aan ten minste 95% van de huishoudens met (potentieel) recht op huurtoeslag een woning te verhuren met een huurprijs tot aan de aftoppingsgrens. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid van corporaties voor betaalbare huisvesting van de doelgroep concreter in regelgeving vastgelegd. Gezien het feit dat de verhuringen aan huishoudens met huurtoeslag slechts een deel van de te verhuren woningen betreft hoeft dit niet per definitie te leiden tot minder inkomsten voor corporaties.

3.7.3 Kwantificering van de kosten van het huurbeleid

Zoals hierboven aangegeven is het aannemelijk dat het huurbeleid in ieder geval deels een beperkend effect heeft op de hoogte van de huren en de huurstijgingen. Het is moeilijk aan te geven in welke mate dit het geval is omdat niet bekend is hoe hoog de huren zouden zijn geweest wanneer er geen sprake was geweest van beperkingen in het huurbeleid.

In het rapport van de heroverweging Wonen⁸⁴ en eerder in een document door het CPB⁸⁵ is een poging gedaan hieraan een bedrag te verbinden. Hierbij is er van uitgegaan dat zonder regulering de verhuurder zou uitgaan van een marktconform rendement. In de Heroverweging Wonen is verondersteld dat dit marktconform rendement zou liggen op 4,5% van de WOZ-waarde van de woning. Het verschil tussen een huur op dat niveau en de werkelijk gevraagde huur zou het bedrag aan (impliciete) subsidie zijn. Dit bedrag komt voor de gereguleerde sector als geheel dan uit op circa €7,7 miljard. Als percentage van de marktconforme huur gaat het om een impliciete subsidie van ongeveer 38%.

Dit bedrag is niet in zijn volledigheid toe te rekenen aan de huurregelgeving. Verhuurders, met name verhuurders van de gereguleerde sector, oftewel corporaties, kunnen andere overwegingen hebben om hun huren lager vast te stellen dan op een marktconform niveau van 4,5% van de WOZ-waarde. Het rapport Heroverwegingen concludeert wel dat de omvang illustreert dat de overheid en de verhuurders van gereguleerde huur op grote schaal interveniëren op de huurmarkt. Dit staat dus los van de expliciete subsidie die gepaard gaat met de huurtoeslag.

⁸⁴ Ministerie van Financiën, Rapport brede heroverwegingen: Wonen, 2010.

⁸⁵ Centraal Planbureau, CPB-document 165: Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt, 2008.

4. Huurtoeslag

4.1 Historie van de huurtoeslag

Het beleid rondom de huurtoeslag is ook een onderdeel van het beleid op de huurmarkt. De huidige systematiek van de huurtoeslag is gebaseerd op de Huursubsidiewet 1997, die besproken is in paragraaf 3.4. Sinds die tijd hebben er een aantal aanpassingen van de wet plaatsgevonden. In de eerste jaren van de Huursubsidiewet hebben zich geen grote veranderingen voorgedaan. De periode 1997 tot 2001 stond in het teken van evaluatie van de Huursubsidiewet. In deze periode vonden enkele evaluaties van de Huursubsidiewet plaats, welke uitwezen dat de wet doeltreffend en doelmatig functioneerde.

Zo werd in de nota Wonen – Mensen, wensen, wonen uit 2000⁸⁶ teruggekeken op het eerdere woonbeleid, onder andere aan de hand van de evaluatie van de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig uit 1989⁸⁷, en werden voorstellen gedaan voor het woonbeleid tot en met 2010. In de nota werd aangegeven dat de huursubsidie het kerninstrument was en bleef om voor mensen met lage inkomens fatsoenlijke en betaalbare huisvesting te garanderen en de keuzeruimte te vergroten. Ook bleek uit de evaluatie van de Huursubsidiewet⁸⁸ dat de huursubsidie een effectief instrument was. In het tijdvak 1997-1998 was de netto huurquote met gemiddeld 2 procentpunt gedaald tot 24,1% als gevolg van de nieuwe Huursubsidiewet. Voor de specifieke aandachtsgroepen (eenpersoonshuishoudens en mensen met de pensioengerechtigde leeftijd) was de huurquote meer dan gemiddeld gedaald.

In 2001 werd het "EOS"-programma in het leven geroepen. Dit programma was gericht op de modernisering van de uitvoering van de Huursubsidiewet door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het doel van het programma was verhoging van de klantvriendelijkheid, vergroten van de efficiëntie in de uitvoering en verbetering van de informatievoorziening ten behoeve van de beleidsontwikkeling. Dit werd onder meer bereikt door middel van het invoeren van automatisch continueren van de huursubsidie zonder dat daarvoor jaarlijks opnieuw een aanvraagformulier ingevuld moest worden, het binnen korte tijd beschikken op nieuwe aanvragen en het inrichten van klantcontactpunten. Een andere belangrijke wijziging was dat aanvragen rechtstreeks bij het ministerie werden ingediend en niet meer, zoals voorheen, door tussenkomst van gemeenten of verhuurder. Hierdoor kon de kostenvergoeding die gemeenten en verhuurders ontvingen voor hun intermediaire rol worden afgeschaft.

Op 1 januari 2006 werd de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) in het leven geroepen. Deze wet biedt een algemeen geldend kader voor de begrippen en definities die worden gehanteerd in inkomensafhankelijke regelingen. Daarnaast geeft de Awir voorschriften voor het uitvoeren van inkomensafhankelijke regelingen door de Belastingdienst, voor zover in de uitvoering van die regelingen in de desbetreffende materiewetten aan deze dienst is opgedragen. De Awir is ontworpen met als doel meer stroomlijning en harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen. Deze stroomlijning moet leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van de uitvoeringskosten en een meer effectieve aanpak van de armoedeval. Gelijktijdig met de komst van de Awir veranderde de naam Huursubsidiewet in Wet op de huurtoeslag, werd de Awir daarop van toepassing verklaard en werd de uitvoering van de huurtoeslag opgedragen aan de Belastingdienst/Toeslagen. De verantwoordelijkheid voor het beleid en de begroting van de huurtoeslag bleef wel berusten bij de minister van VROM.

Vanuit de uitvoering werd aandacht gevraagd voor de complexiteit van specifieke bepalingen in de Wet op de huurtoeslag. In 2009 heeft daarom een aanpassing van de Wet op de huurtoeslag plaatsgehad, ter vereenvoudiging van de regelgeving. De meeste van deze vereenvoudigingen zijn per 1 januari 2010 ingegaan. Onder meer werd de jaarlijkse aanpassing van de huurgerelateerde

⁸⁶ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Nota Wonen – Mensen, wensen, wonen, Wonen in de 21e eeuw, 2000.

⁸⁷ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, 1989.

⁸⁸ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Evaluatie Huursubsidiewet: Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000.

huurtoeslagparameters verschoven van 1 juli naar 1 januari, de jaarlijkse indexering van de normhuren vereenvoudigd en werden de aftrekposten op de subsidiabele huur voor een bedrijfsruimte, garage en onderhuur afgeschaft. Deze vereenvoudigingen hadden tot doel de transparantie te vergroten en de uitvoeringsproblematiek te verkleinen.

In 2011 werd een wetswijziging doorgevoerd om eventuele noodzakelijke bezuinigingen op het budget van de huurtoeslag meer specifiek te richten op huishoudens die in relatief duurdere huurwoningen wonen. Dit betrof het openen van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de kwaliteitskorting aan te kunnen scherpen. Per 1 januari 2012 is de kwaliteitskorting daadwerkelijk verhoogd: het deel van de huur tussen de kwaliteitskortingsgrens tot aan de aftoppingsgrens wordt sindsdien niet meer voor 75% maar voor 65% gesubsidieerd. In de gevallen waarin tot 2012 de huur boven de aftoppingsgrenzen nog voor 50% werd gesubsidieerd, wordt vanaf 1 januari 2012 de huur daar nog voor 40% gesubsidieerd.

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

4.2 Werking van de huurtoeslag

De huidige huurtoeslag is gericht op een specifieke doelgroep. De doelgroep wordt bereikt door voorwaarden te stellen aan het recht op en de hoogte van de huurtoeslag. Er is een scheiding tussen beleid en uitvoering van de huurtoeslag. De werking van de huurtoeslag, zowel in uitvoering als in beleid, wordt in deze paragraaf besproken.

4.2.1 Uitvoering huurtoeslag

Met van toepassing verklaring van de Awir op de Wet op de huurtoeslag werd een nieuwe systematiek van toekenningen voor de huurtoeslag geïntroduceerd, die tot op heden gebruikt wordt. Hiervan is kenmerkend dat de uitvoering van de huurtoeslag wordt gedaan door de Belastingdienst/Toeslagen, onder materiële en politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën. De rol van de minister voor Wonen en Rijksdienst is die van beleidsbepaler en budgetbeheerder. Op grond van de Awir wordt huurtoeslag in eerste aanleg als voorschot toegekend. Dit gebeurt op basis van informatie die de aanvrager zelf levert over zijn actuele situatie. Na afloop van het jaar vindt de definitieve vaststelling plaats, op basis van definitief vastgestelde inkomens- en vermogensgegevens. Hier kunnen nabetalings- of terugvorderingen van de huurtoeslag uit voortvloeien. Door deze systematiek wordt de toeslag berekend op actuele draagkracht, wat deze effectiever maakt.

4.2.2 Recht op huurtoeslag

De huurtoeslag is een bijdrage in de huurlasten en kan aangevraagd worden als de huur in verhouding tot het inkomen te hoog is. Om aanspraak te maken op de huurtoeslag moet een aanvrager aan een aantal voorwaarden voldoen⁸⁹:

- Meerjarig zijn;
- Een zelfstandige woonruimte huren;
- Ingeschreven staan bij de gemeente in de woning waarvoor toeslag wordt gevraagd;
- De Nederlandse nationaliteit of een geldige verblijfsvergunning bezitten;
- De maximale grens voor de rekenhuur niet overschrijden;
- De inkomensgrens niet overschrijden;

⁸⁹ Er gelden verscheidene uitzonderingen op deze voorwaarden, zoals recht op huurtoeslag voor huurders onder een leeftijd van 18 jaar onder bepaalde voorwaarden, recht op overschrijding van de huurgrens voor gehandicapten of grote gezinnen en recht bij het huren van een aangewezen onzelfstandige woning.

- o De vermogensgrens niet overschrijden.

De grenzen voor rekenhuur, inkomen en vermogen zijn afhankelijk van leeftijd en huishoudsamenstelling. In tabel 4.2.1 is een overzicht weergegeven van de verschillende huur-, inkomens- en vermogensgrenzen⁹⁰. Onder de rekenhuur wordt de kale huur plus servicekosten verstaan⁹¹. De maximale grens voor het inkomen wordt berekend voor het gezamenlijk huishouden⁹² en niet voor alleen de aanvrager. Bij dit toetsingsinkomen wordt ook buitenlands inkomen en vrijgesteld inkomen meegeteld. Bij het vermogen geldt de maximale grens voor de aanvrager, toeslagpartner en medebewoners⁹³. De vermogensgrenzen van de huurtoeslag zijn gerelateerd aan de vermogensgrenzen die gelden in box III van de inkomstenbelasting⁹⁴. Als aan alle voorwaarden wordt voldaan heeft iemand recht op huurtoeslag.

Tabel 4.2.1: *Overzicht maximale grenzen huurtoeslag 2015*⁹⁵

		Eenpersoonshuishouden	Meerpersoonshuishouden
Jonger dan 18 jaar (alleen huurtoeslag onder bepaalde voorwaarden)	Rekenhuur	Minimaal €229,64 en maximaal €403,06 per maand	Minimaal €229,64 en maximaal €403,06 per maand
	Inkomen	Maximaal €21.950 per jaar	Maximaal €29.800 per jaar
	Vermogen	Maximaal €21.330	Maximaal €42.660
18 jaar tot 23 jaar	Rekenhuur	Minimaal €229,64 en maximaal €403,06 per maand	Minimaal €229,64 en maximaal €403,06 per maand
	Inkomen	Maximaal €21.950 per jaar	Maximaal €29.800 per jaar
	Vermogen	Maximaal €21.330	Maximaal €42.660
23 jaar tot pensioengerechtigde leeftijd	Rekenhuur	Minimaal €229,64 en maximaal €710,68 per maand	Minimaal €229,64 en maximaal €710,68 per maand
	Inkomen	Maximaal €21.950 per jaar	Maximaal €29.800 per jaar
	Vermogen	Maximaal €21.330	Maximaal €42.660
Pensioengerechtigde leeftijd	Rekenhuur	Minimaal €227,82 en maximaal €710,68 per maand	Minimaal €226,01 en maximaal €710,68 per maand
	Inkomen	Maximaal €21.950 per jaar	Maximaal €29.825 per jaar
	Vermogen	Afhankelijk van inkomen, oplopend tot maximaal €49.566 per jaar	Afhankelijk van inkomen, oplopend tot maximaal €99.132 per jaar

⁹⁰ Er gelden enkele bijzondere situaties, zoals een huishouden met een gehandicapte in een aangepaste woning, situaties waarin mantelzorg aan een gezinslid wordt verleend en bepaalde bijzondere inkomens- of vermogensbestanddelen, waar er alsnog recht is of er meer toeslag wordt uitgekeerd dan volgens de reguliere huur-, inkomens- en vermogensgrenzen het geval is.

⁹¹ Servicekosten worden maandelijks betaald. Het gaat daarbij om een of meer van de volgende servicekosten; schoonmaakkosten voor gemeenschappelijke ruimten, energiekosten voor gemeenschappelijke ruimten, huismeesterkosten en kosten voor dienst- en recreatieruimten. Voor de huurtoeslag kan er maximaal €12 per rubriek, dus €48 euro totaal, worden opgeteld bij de kale huurprijs.

⁹² Onder een huishouden vallen bij de huurtoeslag de aanvrager, toeslagpartner en medebewoners.

⁹³ Een medebewoner is iemand die deel uitmaakt van het huishouden en die op hetzelfde adres is ingeschreven bij de gemeente.

⁹⁴ De vermogensgrenzen voor de huurtoeslag en de inkomstenbelasting in box III zijn gelijk. Wel wordt, anders dan in box III, voor de huurtoeslag vermogen in groene beleggingen wel meegeteld.

⁹⁵ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

4.2.3 Hoogte van de huurtoeslag

Nadat bepaald is of iemand recht heeft, kan de hoogte van de huurtoeslag berekend worden. De hoogte is afhankelijk van het inkomen, de rekenhuur en het huishoudtype. Hier geldt ook dat uitgegaan wordt van het gezamenlijke huishoudinkomen. Er kunnen vier typen huishoudens worden onderscheiden; een- of meerpersoonshuishoudens en huishoudens onder of boven de pensioengerechtigde leeftijd. Elk type huishouden kent een eigen afbouwpunt. Ook het afbouwpercentage is verschillend per huishoudtype.

Elke huurtoeslagontvanger is een eigen bijdrage verschuldigd, waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen en de huishoudsamenstelling. De minimale eigen bijdrage is €226,01 per maand. Deze minimale bijdrage, de basishuur, bestaat uit een inkomensafhankelijk en een inkomensonafhankelijk deel⁹⁶. Het deel van de rekenhuur dat boven de eigen bijdrage uitkomt, wordt vergoed door de huurtoeslag. Figuur 4.2.1 geeft dit schematisch weer. Tot aan de kwaliteitskortingsgrens, die €403,06 bedraagt, vergoedt de huurtoeslag 100% van de rekenhuur. Boven deze kwaliteitskortingsgrens tot aan de aftoppingsgrens wordt 65% van de rekenhuur vergoed. Er zijn twee aftoppingsgrenzen, afhankelijk van de omvang van het huishouden. Bij 1 of 2 persoonshuishoudens geldt de lage aftoppingsgrens, bij 3 of meer persoonshuishoudens geldt de hoge aftoppingsgrens. Tussen de aftoppingsgrenzen en de maximale huurgrens wordt nog 40% van de rekenhuur vergoed, met uitzondering van de meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd, zij krijgen van het deel van de huur boven aftoppingsgrens niets meer vergoed. Boven de maximale huurgrens vervalt voor iedereen het recht op huurtoeslag⁹⁷.

In figuur 4.2.1 is te zien dat er sprake is van een tabel voor huishoudens boven en onder de pensioengerechtigde leeftijd. Het onderscheid tussen pensioengerechtigden en niet pensioengerechtigden in de huurtoeslag vindt zijn oorsprong in 1991 toen door de toenmalige belastingherziening (Oort) het belastbaar inkomen voor ouderen, bij een gelijk netto inkomen, ging afwijken van het belastbaar inkomen voor jongeren. Dit was vanwege het integreren van de premies volksverzekeringen in de belastingtarieven⁹⁸. Aangezien de huurtoeslag toetst op het belastbaar inkomen is differentiatie aangebracht om voor dit effect te compenseren.

Bij het bepalen van de hoogte van de huurtoeslag gelden verschillende grenzen, die zorgen voor een fijnmazig stelsel van de huurtoeslag. Door deze fijnmazigheid kan recht gedaan worden aan de verschillen tussen huishoudens die invloed hebben op de draagkracht en woonlasten van huishoudens.

⁹⁶ Het inkomensonafhankelijke deel betreft de in 2004 ingevoerde opslag op de eigen bijdrage en betreft €27,44 in 2015.

⁹⁷ Behoudens enkele uitzonderingen.

⁹⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de wet van 21 juni 1989 tot aanpassing van de Wet individuele huursubsidie naar aanleiding van de voorstellen van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting: Memorie van Toelichting, 1990.

Figuur 4.2.1: Werking huurtoeslag cijfers 2015⁹⁹

Werking Huurtoeslag cijfers 2015

Huishoudens op of boven de pensioengerechtigde leeftijd

Maximale Huurgrens	€ 710,68			
		HT : 40%	HT 40%	HT 40%
Aftoppingsgrens II	€ 618,24			
Aftoppingsgrens I	€ 576,87			HT: 65%
Kwaliteitskortingsgrens	€ 403,06	HT: 65%	HT: 65%	
	€ 227,82 (eenpersoonshh.)	100% HT	100% HT	100% HT
Basishuur *	€ 226,01 (meerpersoonshh.)			
	€ 0,00	0% HT	0% HT	0% HT
		1-persoonshh.	2 persoonshh.	3 of meer persoonshh.

* De basishuur bedraagt minstens € 227,82 voor eenpersoonshh. en € 226,01 voor meerpersoonshh. en stijgt naar mate het inkomen toeneemt

Huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd

Maximale Huurgrens	€ 710,68			
		HT: 40%	0% HT ***	0% HT ***
Aftoppingsgrens II	€ 618,24			
Aftoppingsgrens I	€ 576,87			HT: 65%
Kwaliteitskortingsgrens*	€ 403,06	HT: 65%	HT: 65%	
	€ 229,64	100% HT	100% HT	100% HT
Basishuur **	€ 229,64			
	€ 0,00	0% HT	0% HT	0% HT
		1-persoonshh.	2 persoonshh.	3 of meer persoonshh.

* De kwaliteitskortingsgrens is ook maximale huurgrens voor huishoudens < 23 jaar

** De basishuur van niet-ouderen bedraagt minstens € 229,64 en stijgt naar mate het inkomen toeneemt

*** Voor een gehandicapte in een aangepaste woning is er nog recht op 40% HT.

⁹⁹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

4.2.4 Indexatie van de huurtoeslag

Om de hoogte van de huurtoeslag te kunnen bepalen is een groot aantal parameters van belang. De huur-, inkomens- en vermogensparameters dienen elk subsidiejaar te worden aangepast aan de hand van de prijsontwikkeling. Deze indexatie is niet voor alle parameters hetzelfde.

Bij de huurparameters gaat het om de normhuren, kwaliteitskortingsgrens, aftoppingsgrenzen en maximale huurgrenzen. De kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrenzen volgen de verwachte gemiddelde huurontwikkeling, waarmee wordt bereikt dat dit zoveel mogelijk aansluit bij de huurverhogingen die individuele huurders ervaren. De maximale huurgrenzen worden geïndexeerd met inflatie. Voor de normhuren is een speciale bepaling van kracht, de zogenaamde kan-bepaling. In de Wet op de huurtoeslag is bepaald dat de eigen bijdrage in de huurtoeslag jaarlijks wordt geïndexeerd met het percentage van de verwachte gemiddelde huurprijsontwikkeling, maar dat in afwijking daarvan met het percentage van de bijstandsontwikkeling wordt geïndexeerd, als dat laatste percentage lager is dan de huurontwikkeling. De achterliggende gedachte hierbij is dat bij een achterblijvende bijstandsontwikkeling de eigen bijdrage niet een groter deel van het inkomen van bijstandsgerechtigden gaat uitmaken.

De inkomensgrenzen worden op een andere wijze geïndexeerd. De minimum- en referentie-inkomensijkpunten, die medebepalend zijn voor de hoogte van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage van huishoudens met een (boven)minimaal inkomen, worden jaarlijks aangepast met de betreffende inkomensontwikkeling. Zo krijgen huishoudens met een inkomen op minimumniveau altijd de minimum eigen bijdrage en maximale huurtoeslag en blijft voor bovenminimale inkomens bij een gemiddelde inkomensontwikkeling het recht op toeslag ongeveer gelijk. De maximale inkomensgrenzen worden geïndexeerd met inflatie. De vermogensgrenzen worden niet in het kader van de Wet op de huurtoeslag vastgesteld, maar lopen samen met de indexering van de vermogensgrenzen in box III van de inkomstenbelasting.

4.3 Kerncijfers van de huurtoeslag

De huurtoeslag is een belangrijk instrument op de huurmarkt. De grootste uitgavenpost op artikel 1 van de begroting Wonen en Rijksdienst is dan ook de huurtoeslag, met ruim 98% van de uitgaven. De uitgaven van de huurtoeslag worden in deze paragraaf gezien vanaf 2006, dus vanaf de invoering van de Awir. Daarnaast worden ook andere kerncijfers geschetst om de kenmerken van huurtoeslagontvangers te schetsen.

4.3.1 Budget van de huurtoeslag

Het budget van de huurtoeslag is te vinden op artikel 1 van de begroting Wonen en Rijksdienst. Dit is het saldo van uitgaven en ontvangsten van de huurtoeslag. Dit budget is over de jaren heen toegenomen, zoals te zien is in tabel 4.3.1. De toename is te verklaren door een toename in aantallen en door een stijging in de gemiddelde bijdrage. De toegestane boveninflatoire huurstijgingen vanaf 2013 hebben voor een extra ophoop van het budget gezorgd. Het budget zal naar verwachting toenemen tot circa €3,8 miljard in 2020.

Tabel 4.3.1: Budget huurtoeslag naar begrotingsjaar (x1000)¹⁰⁰

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010
Budget (x1000)	€1.890.028	€ 1.857.593	€ 1.969.679	€ 2.010.676	€ 2.086.724

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015
Budget (x1000)	€2.197.136	€ 2.138.318	€ 2.196.543	€ 2.509.844	€ 2.796.844

Het budget uit tabel 4.3.1 is het budget huurtoeslag naar begrotingsjaar, zoals ook opgenomen in

¹⁰⁰ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rijksbegroting 2015 XVIII Wonen en Rijksdienst, 2006-2015.

de begroting Wonen en Rijksdienst. Dit budget betreft het bedrag dat in een jaar daadwerkelijk per saldo is uitgekeerd aan huishoudens. Zoals vermeld in paragraaf 4.1 gaat vanaf 2006 de uitvoering uit van in eerste instantie voorlopige toekenningen, die later definitief vastgesteld worden. Dit kan leiden tot nabetalings en terugvorderingen. Het per saldo uitgekeerde budget in een begrotingsjaar bestaat daardoor naast de voorlopige toekenningen over het lopende jaar, ook uit nabetalings en ontvangsten naar aanleiding van terugvorderingen met betrekking tot voorgaande jaren.

Naast het budget naar begrotingsjaar is daarom ook het budget naar toeslagjaar van belang. Het budget naar toeslagjaar betreft het bedrag dat uiteindelijk per saldo met betrekking tot een bepaald jaar is uitgekeerd. Dit bedrag is pas een aantal jaren na het toeslagjaar definitief bekend, omdat dan alle toekenningen definitief zijn vastgesteld. In onderstaande tabellen wordt het budget naar toeslagjaar tot en met het jaar 2013 gepresenteerd, omdat het definitief vaststellen van de bijdrage huurtoeslag tot dat jaar is afgerond. Over de jaren 2014 en 2015 is nog niet voldoende informatie beschikbaar¹⁰¹.

Tabel 4.3.2: Budget huurtoeslag naar toeslagjaar (x1000)¹⁰²

Jaar	2006	2007	2008	2009
Budget (x1000)	€1.854.852	€ 1.875.365	€ 1.917.220	€ 1.981.687

Jaar	2010	2011	2012	2013
Budget (x1000)	€2.140.220	€ 2.278.131	€ 2.312.997	€ 2.545.964

Het budget naar toeslagjaar loopt op, net als het budget naar begrotingsjaar. Het budget is de resultante van de prijs, dus de gemiddelde bijdrage huurtoeslag, vermenigvuldigd met het aantal toeslagontvangers. De oploop van het budget is dus te verklaren uit de prijs, het aantal of beide. Het budget is een nominale waarde. Door bijvoorbeeld huurstijgingen is de prijs over de jaren toegenomen, zoals ook zal blijken uit de gemiddelde bijdrage huurtoeslag in subparagraaf 4.3.2. Daarnaast wordt de oploop verklaard uit het toenemende aantal toeslagontvangers.

4.3.2 Cijfers over huurtoeslagontvangers

Het aantal huurtoeslagontvangers is tussen 2006 en 2013 sterk toegenomen. Dit is onder andere te verklaren door de economische crisis. De crisis heeft er toe geleid dat er meer mensen in aanmerking kwamen voor de huurtoeslag. Daarnaast kan een afname van het niet-gebruik ook een reden zijn voor de instroom van huurtoeslagontvangers. Niet-gebruik houdt in dat er wel recht is op huurtoeslag, maar dit niet wordt aangevraagd. Door de gebundelde uitvoering van diverse toeslagen door de Belastingdienst kan het niet-gebruik zijn afgenomen. De extra instroom is vooral te zien bij huishoudens tot 65 jaar en dan in het bijzonder de eenpersoonshuishoudens. De algemene ontwikkelingen van een- en meerpersoonshuishoudens laten ook een jarenlange toename van het aantal eenpersoonshuishoudens zien. Het tempo van de algemene toenames in huishoudens ligt echter lager dan het tempo van de toenames huishoudens in de huurtoeslag.

¹⁰¹ In de jaarlijks naar de Tweede Kamer gezonden financiële jaarverslagen is ook een budget naar toeslagjaar gepresenteerd. Dit budget kan echter verschillen van het hier gepresenteerde budget, omdat sinds de publicatie van de financiële jaarverslagen nog nadere definitieve vaststellingen plaatsgevonden kunnen hebben.

¹⁰² Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden huurtoeslag, eigen productie, 2015.

Tabel 4.3.3: Aantallen huurtoeslagontvangers¹⁰³

Jaar		2006	2007	2008	2009
Aantal	EPHH	329.912	335.801	339.007	356.466
	MPHH	355.317	351.140	345.338	342.097
	EPOHH	283.881	286.552	287.461	285.569
	MPOHH	126.356	126.545	125.543	123.977
	Totaal	1.096.067	1.100.500	1.097.495	1.108.317

Jaar		2010	2011	2012	2013
Aantal	EPHH	386.605	403.378	445.486	485.692
	MPHH	358.202	375.083	389.437	414.598
	EPOHH	285.155	285.395	295.319	301.170
	MPOHH	126.484	126.459	129.665	133.432
	Totaal	1.157.001	1.194.879	1.259.916	1.334.892

Het inkomen van huurtoeslagontvangers heeft invloed op het recht op en de hoogte van huurtoeslag. Met een lager inkomen komt een huurtoeslagontvanger in aanmerking voor een hogere bijdrage huurtoeslag. Het gaat hier om de belastbare inkomensontwikkeling en niet over de bruto inkomensontwikkeling die direct uit bijvoorbeeld de contractloonontwikkeling volgt. Mutaties in fiscale aftrekposten hebben ook effect op het belastbaar inkomen. Sinds 2007 is er een positieve inkomensontwikkeling. Een afwijking is te zien in 2013, voor huishoudens met een leeftijd onder de pensioengerechtigde leeftijd. Daar is een daling van het belastbaar inkomen te zien. Dit heeft te maken met de invloed van de Wet Uniformering Loonbegrip, die, vanwege de gevolgen hiervan voor het bruto-netto-traject, leidde tot een daling van het belastbaar inkomen.

Tabel 4.3.4: Inkomensontwikkeling¹⁰⁴

Jaar		2007	2008	2009	2010
Inkomensontwikkeling	EPHH	2,2%	3,0%	2,8%	1,5%
	MPHH	2,4%	3,1%	3,5%	1,6%
	EPOHH	2,8%	2,8%	8,4%	1,1%
	MPOHH	3,1%	3,0%	13,4%	1,1%
	Totaal	2,3%	2,9%	5,4%	1,3%

Jaar		2011	2012	2013
Inkomensontwikkeling	EPHH	1,6%	0,2%	-5,0%
	MPHH	1,5%	1,7%	-5,4%
	EPOHH	1,3%	0,6%	1,2%
	MPOHH	1,5%	0,9%	0,8%
	Totaal	1,5%	0,6%	-3,2%

De inkomensgrenzen worden jaarlijks aangepast met de inkomensontwikkeling. Als tabel 4.3.4 met tabel 4.3.5 vergeleken wordt, is te zien dat de indexatie van de inkomensgrenzen redelijk aansluit bij het patroon van de inkomensontwikkeling. De huurtoeslag past zich dus aan aan de fluctuerende inkomensontwikkeling. Dit betekent dat huishoudens met een inkomen op

¹⁰³ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden huurtoeslag, eigen productie, 2015.

¹⁰⁴ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden huurtoeslag, eigen productie, 2015.

minimumniveau de minimum eigen bijdrage en maximale huurtoeslag krijgen en het recht op huurtoeslag voor bovenminimale inkomens ongeveer gelijk blijft. Zo is in 2013 ook een daling van de inkomensgrenzen te zien, samen met de hiervoor beschreven inkomensontwikkeling. De daling van het inkomen voor huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd heeft te maken met de invloed van de Wet Uniformering Loonbegrip, die, vanwege de gevolgen hiervan voor het bruto-netto-traject, leidde tot een daling van het belastbaar inkomen.

Tabel 4.3.5: *Indexatie inkomensgrenzen*¹⁰⁵

Jaar		2007	2008	2009	2010
Indexatie	EPHH	1,5%	1,5%	1,8%	2,3%
inkomensgrenzen	MPHH	1,5%	1,4%	1,9%	2,3%
	EPOHH	1,7%	1,5%	6,9%	2,0%
	MPOHH	1,9%	1,4%	10,0%	1,9%

Jaar		2011	2012	2013
Indexatie	EPHH	0,8%	1,9%	-4,5%
inkomensgrenzen	MPHH	0,8%	1,9%	-4,5%
	EPOHH	0,6%	1,7%	2,1%
	MPOHH	0,6%	1,7%	1,8%

Ook de gemiddelde huur van huurtoeslagontvangers heeft invloed op het recht op en de hoogte van huurtoeslag. De gemiddelde huur van huurtoeslagontvangers ligt in 2013 op ongeveer €470 per maand. De huurontwikkeling toont geen grote fluctuaties over de tijd. Wel is een forse huurontwikkeling te zien in 2013 ten opzichte van voorgaande jaren. Dit is te verklaren door de toegestane boveninflatoire huurstijgingen vanaf 2013, die zijn genoemd in paragraaf 3.6.

Tabel 4.3.6: *Huurontwikkeling huurtoeslagontvanger*¹⁰⁶

Jaar		2007	2008	2009	2010
Huurontwikkeling	EPHH	2,6%	1,4%	2,9%	3,2%
	MPHH	2,8%	2,1%	3,4%	3,3%
	EPOHH	2,4%	1,8%	2,7%	2,6%
	MPOHH	2,2%	1,9%	2,6%	2,7%
	Totaal	2,5%	1,7%	2,8%	2,9%

Jaar		2011	2012	2013
Huurontwikkeling	EPHH	2,8%	3,2%	4,4%
	MPHH	2,5%	3,5%	4,2%
	EPOHH	2,1%	2,5%	3,6%
	MPOHH	2,1%	2,6%	3,7%
	Totaal	2,5%	2,9%	4,0%

De huurparameters kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrenzen worden geïndexeerd met de verwachte gemiddelde huurontwikkeling in de periode van 1 juli van het voorgaande jaar tot 1 juli van het berekeningsjaar. Als tabel 4.3.6 met tabel 4.3.7 vergeleken wordt, is te zien dat deze

¹⁰⁵ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden huurtoeslag, eigen productie, 2015.

¹⁰⁶ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden huurtoeslag, eigen productie, 2015.

indexatie van de kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrenzen lager ligt dan de gerealiseerde huurontwikkeling voor huurtoeslagontvangers. De gemiddelde huurontwikkeling voor huurtoeslagontvangers ligt hoger vanwege het harmonisatie effect bij nieuwe verhuringen, waarmee bij de indexering geen rekening wordt gehouden.

Tabel 4.3.7: Indexatie kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrenzen¹⁰⁷

Jaar	2007	2008	2009	2010
Indexatie	2,2%	1,3%	1,6%	2,4%

Jaar	2011	2012	2013
Indexatie	1,2%	1,3%	2,2%

De hoogte van de huurtoeslag volgt uit het inkomen en de huur van huurtoeslagontvangers. De gemiddelde bijdrage huurtoeslag neemt over de jaren toe. Dit is onder andere te verklaren door huurstijgingen. In 2012 is een daling van de bijdrage huurtoeslag te zien. Deze daling is te verklaren door de bezuiniging op de huurtoeslag in 2012 door het verhogen van de kwaliteitskortingen in combinatie met een verhoging van de eigen bijdrage.

Tabel 4.3.8: Gemiddelde bijdrage huurtoeslag per jaar¹⁰⁸

Jaar		2006	2007	2008	2009
Bijdrage per jaar	EPHH	€ 1.396,42	€ 1.400,40	€ 1.433,98	€ 1.478,72
	MPHH	€ 1.764,77	€ 1.786,18	€ 1.832,14	€ 1.908,38
	EPOHH	€ 1.845,97	€ 1.861,24	€ 1.906,39	€ 1.944,59
	MPOHH	€ 1.918,87	€ 1.928,78	€ 1.993,12	€ 1.985,82
	Totaal	€ 1.692,28	€ 1.704,10	€ 1.746,91	€ 1.788,02

Jaar		2010	2011	2012	2013
Bijdrage per jaar	EPHH	€ 1.551,24	€ 1.612,30	€ 1.570,72	€ 1.642,10
	MPHH	€ 1.989,70	€ 2.066,53	€ 1.974,48	€ 2.060,57
	EPOHH	€ 2.005,75	€ 2.055,05	€ 1.984,71	€ 2.058,96
	MPOHH	€ 2.018,64	€ 2.066,92	€ 1.991,22	€ 2.053,54
	Totaal	€ 1.849,80	€ 1.906,58	€ 1.835,83	€ 1.907,24

De gemiddelde leeftijd van huurtoeslagontvangers onder de pensioengerechtigde leeftijd ligt op 41 jaar. Voor huurtoeslagontvangers boven de pensioengerechtigde leeftijd is de gemiddelde leeftijd 75 jaar. Gemiddeld ontvangen huurtoeslagontvangers 11 maanden subsidie in het jaar. Dit is niet veranderd tussen 2006 en 2013. Eenpersoonshuishoudens ontvangen gemiddeld 10 maanden huurtoeslag, de andere huishoudtypen 11 maanden. Dat gemiddeld niet het hele jaar huurtoeslag wordt ontvangen komt door de in- en uitstroom in de regeling. Er zijn ongeveer 170.000 instromers per jaar die gemiddeld 8,3 maanden huurtoeslag ontvangen. Daarnaast zijn er ongeveer 150.000 uitstromers per jaar die gemiddeld 8,8 maanden huurtoeslag ontvangen.

4.3.3 Andere uitgaven

De uitgaven voor de huurtoeslag op artikel 1 betreffen zogenaamde programmakosten, het uitgekeerde bedrag van huurtoeslag aan huishoudens. Daarnaast kent de huurtoeslag ook uitvoeringskosten. Deze uitgaven zijn niet opgenomen op artikel 1, maar maken deel uit van het

¹⁰⁷ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden huurtoeslag, eigen productie, 2015.

¹⁰⁸ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden huurtoeslag, eigen productie, 2015.

totaal aan uitvoeringskosten van de Belastingdienst, zoals opgenomen op de begroting van het ministerie van Financiën. De gemiddelde uitvoeringskosten per huurtoeslagontvanger bedroegen in 2010 €52. De huurtoeslag heeft daarmee van de verschillende toeslagen niet de laagste uitvoeringskosten, die heeft het kindgebonden budget met €17 per ontvanger, maar ook niet de hoogste uitvoeringskosten, die namelijk gelden voor de kinderopvangtoeslag met €85¹⁰⁹. Ook zit de huurtoeslag met de uitvoeringskosten als percentage van de programma uitgaven met 2,4% in tussen de kinderopvangtoeslag met 1,3% en zorgtoeslag met 2,5%.

¹⁰⁹ Ministerie van Financiën, Rapport brede heroverwegingen: Toeslagen, 2010.

5. Huurtoeslag en betaalbaarheid

5.1. Bereik en effect van de huurtoeslag

De huurtoeslag is, in vergelijking met andere inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen zoals de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, wat inkomensbereik betreft een regeling meer gericht op lagere inkomens. In termen van belastbaar inkomen ligt het maximale inkomen waarbij recht op huurtoeslag bestaat rond 150% van het voor de betreffende huishoudencategorie geldende minimuminkomen. Bijvoorbeeld voor de zorgtoeslag ligt dit niveau rond 190%-200%. Voor alleenstaanden ligt de maximuminkomensgrens op ongeveer 62% van het door het CPB gehanteerde modale inkomen voor deze groep en voor gehuwden op ongeveer 84%. Op basis van het Woon2012 geldt dat ongeveer 16% van alle huishoudens in Nederland en 40% van alle huurders huurtoeslag ontvangen.

Tabel 5.1.1: Omvang doelgroepen van beleid¹¹⁰

	Aantal huishoudens	Percentage van alle huishoudens
Alle huishoudens	7141000	100,0%
Alle huurders	2905000	40,7%
EC doelgroep	2068000	29,0%
Huurtoeslag doelgroep	1394000	19,5%
Huurtoeslag ontvangers	1146000	16,0%

5.1.1 Gemiddeld betaalde huur

De gemiddelde huur van huurtoeslagontvangers ligt in 2013 op ongeveer €470 per maand, zoals ook in hoofdstuk 4 vermeld. Voor een vergelijking met niet huurtoeslagontvangers is gekeken naar de cijfers uit het Woon2012. De gemiddelde huur voor huurtoeslagontvangers ligt daar op €466 per maand, voor niet huurtoeslagontvangers op €502 per maand en gemiddeld in Nederland is dit €488 per maand¹¹¹. In tabel 5.1.2 is te zien dat voor de doelgroepen van beleid de huur lager ligt dan gemiddeld voor alle huurders.

Tabel 5.1.2: Gemiddelde huur voor doelgroepen van beleid¹¹²

	Gemiddelde huur
Alle huurders	€488
EC doelgroep	€461
Huurtoeslag doelgroep	€457
Huurtoeslagontvangers	€467

Als alleen gekeken wordt naar huishoudens met een huur onder de liberalisatiegrens dan ligt de gemiddelde huur in Nederland op €441 per maand en voor huurtoeslagontvangers op €455 per maand. Hierbij moet echter bedacht worden dat huishoudens geen huurtoeslag ontvangen als de huur lager is dan de voor hen geldende eigen bijdrage in de huurtoeslag. Voor

¹¹⁰ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015. Het aantal huishoudens en huurtoeslagontvangers verschilt van het aantal huishoudens en huurtoeslagontvangers in hoofdstuk 2 en 4 door gebruik van een andere bron met andere definities.

¹¹¹ De hier (en in het navolgende hoofdstuk 6) genoemde gemiddelde huren wijken iets af van de gemiddelde huur zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2, welke ook gebaseerd zijn op WoOn2012. In hoofdstuk 2 is de gemiddelde huur gepresenteerd als onderdeel van de berekening van de huurquote. Conform de methodiek in de publicatie Staat van de Woningmarkt 2015 zijn bij deze beschrijving van de betaalbaarheid van het wonen (berekening huur- en koopquotes) alleen huishoudens meegenomen met een inkomen vanaf 90% van het sociaal minimum. In de presentatie van de gemiddelde huur in deze paragraaf en in hoofdstuk 6 worden alle in het Woon2012 beschikbare huren in de analyse betrokken.

¹¹² Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015.

huurtoeslagontvangers ligt de huur dus per definitie minimaal op €226,01 per maand. Als hiervoor wordt gecorrigeerd blijkt dat de huur voor huurtoeslagontvangers landelijk gemiddeld ongeveer gelijk is aan de huur van niet huurtoeslagontvangers met een huur onder de liberalisatiegrens.

5.1.2 Mate van subsidiëring

Van de bruto huur wordt voor huurtoeslagontvangers gemiddeld in 2013 38,6% vergoed door middel van de huurtoeslag (tabel 5.1.3). De mate van subsidiëring is over de jaren niet substantieel veranderd. Dit betekent dat gemiddeld genomen de toeslag over de jaren heen ongeveer in gelijke mate stijgt als de huren. In de periode 2006 tot en met 2011 is sprake van een lichte stijging. Dit heeft te maken met het feit dat de indexering van de eigen bijdrage niet exact de huurtoeslag volgt. Zo wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het zogenaamde harmonisatie-effect, zoals genoemd in paragraaf 3.6, en de eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt geïndexeerd met de netto bijstandontwikkeling, indien deze lager is dan de huurontwikkeling. In 2012 daalt het aandeel huurtoeslag licht in verband met de in dat jaar doorgevoerde aanscherping van de kwaliteitskortingen en verhoging van de eigen bijdrage. Voor jaren na 2013 zijn nog geen betrouwbare gegevens beschikbaar om de cijfers uit tabel 5.1.3 te berekenen en de gemiddelden voor de hele groep huurtoeslagontvangers te presenteren. In de begroting 2015 is daarom de mate van subsidiëring niet voor het gemiddelde van de populatie berekend, maar voor enkele geformuleerde cases¹¹³. Daaruit blijkt dat vanaf 2012 het aandeel van de bruto huur dat door de huurtoeslag wordt vergoed opnieuw stijgt. Dit heeft te maken met het feit dat de indexering van de eigen bijdrage in de huurtoeslag lager is dan de gemiddelde bruto huurontwikkeling. De indexering van de eigen bijdrage houdt geen rekening met het harmonisatie effect, zoals genoemd in paragraaf 3.6, en de eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt geïndexeerd met de netto bijstandontwikkeling, indien deze lager is dan de huurontwikkeling.

Tabel 5.1.3: *Mate van subsidiëring van huurtoeslagontvangers*¹¹⁴

Jaar		2006	2007	2008	2009
Mate van subsidiëring	EPHH	36,7%	36,6%	37,5%	37,6%
	MPHH	39,8%	39,6%	40,5%	40,7%
	EPOHH	42,3%	42,1%	42,6%	42,1%
	MPOHH	41,5%	41,4%	41,9%	40,5%
	Totaal	39,9%	39,7%	40,4%	40,2%

Jaar		2010	2011	2012	2013
Mate van subsidiëring	EPHH	38,2%	38,6%	37,2%	37,4%
	MPHH	41,0%	41,5%	38,5%	38,7%
	EPOHH	42,2%	42,3%	40,3%	40,2%
	MPOHH	40,2%	40,3%	37,9%	37,6%
	Totaal	40,4%	40,7%	38,5%	38,6%

5.1.3 Regionale verschillen

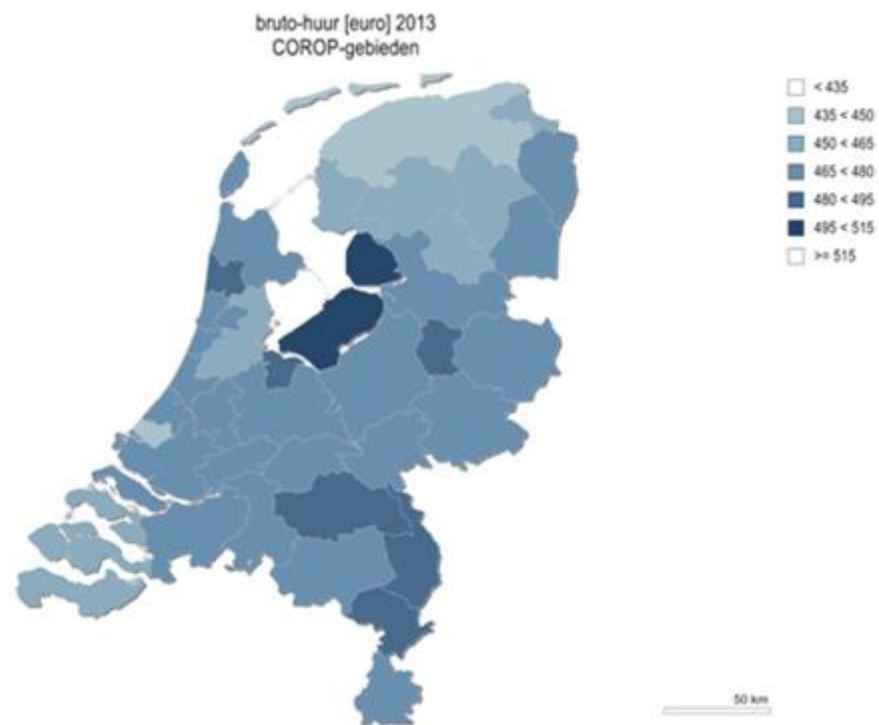
Figuur 5.1.4 laat de regionale spreiding in de brutohuur van huurtoeslagontvangers zien. De gemiddelde huur per corop-gebied ligt tussen €437 en €510. Figuur 5.1.5 laat zien welk aandeel van deze brutohuur de huurtoeslagontvanger gemiddeld zelf betaalt na aftrek van de huurtoeslag. In elk coropgebied ligt de verhouding tussen deze netto huur en bruto huur tussen 60% en 63%.

¹¹³ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rijksbegroting 2015 XVIII Wonen en Rijksdienst, 2006-2015.

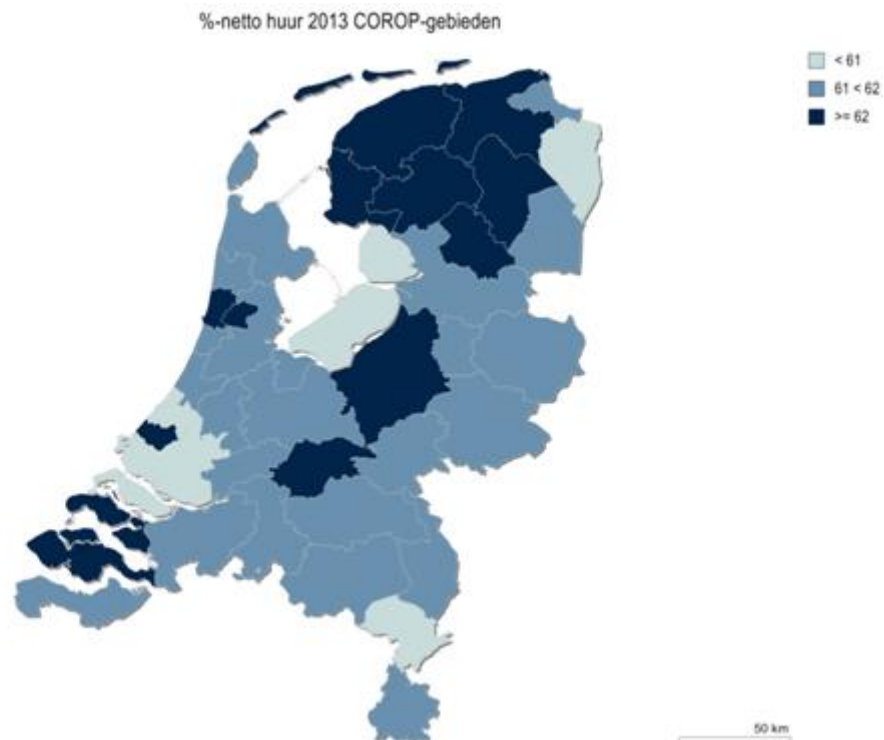
¹¹⁴ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden huurtoeslag, eigen productie, 2015.

Dit komt overeen met de in de tabel 5.1.3 opgenomen bevinding dat ongeveer 39% van de huur door de huurtoeslag wordt vergoed.

Figuur 5.1.4: Gemiddelde bruto huur in verschillende corop-gebieden¹¹⁵



Figuur 5.1.5: Netto huur als percentage van de bruto huur in verschillende coropgebieden¹¹⁶



¹¹⁵ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2013, 2015.

5.2 Uitsplitsing van huurquoten

In subparagraaf 2.4.3 is ingegaan op de woonlasten op de huurmarkt. Daarbij is onder meer ingegaan op de hoogte van de huurquote voor huurders en de variatie hierin tussen verschillende inkomensgroepen. In deze paragraaf wordt nader ingaan op de huurquoten voor enkele aandachtsgroepen van beleid.

Figuur 5.2.1 laat de huurontwikkeling van de huurquote voor alle huurders zien, zoals in subparagraaf 2.4.3 beschreven. In 2012 bedraagt de gemiddelde huurquote 23,5%. De huurquote voor de huurtoeslagontvangers (huishoudens die daadwerkelijk huurtoeslag ontvangen) ligt daar iets onder. De huurquote voor de huurtoeslag doelgroep (huishoudens die in aanmerking komen voor huurtoeslag) en EC doelgroep ligt iets hoger dan de gemiddelde huurquote voor alle huurders. Uit tabel 2.4.5 in hoofdstuk 2 blijkt dat een hoger inkomen gemiddeld gepaard gaat met een lagere huurquote. Een stijging van het inkomen gaat echter niet gepaard met een gelijke stijging van de huurlasten. Uit tabel 5.2.1 blijkt evenwel dat voor huurtoeslagontvangers het effect van het gemiddeld lagere inkomen op de huurquote beperkt blijft doordat de huur gesaldeerd wordt met de ontvangen huurtoeslag. Hierdoor hebben huurtoeslagontvangers een huurquote ongeveer gelijk aan de gemiddelde huurquote voor alle huurders.

Tabel 5.2.1: *Ontwikkeling van de netto huurquote*¹¹⁷

Jaar	2009	2012
Alle huurders	21,4%	23,5%
Huurtoeslagontvangers	19,4%	23,2%
Huurtoeslag doelgroep	22,4%	25,1%
EC doelgroep	23,1%	25,3%

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven hangt de stijging van de huurquote tussen 2009 en 2012 vooral samen met een achterblijvende inkomensontwikkeling van huurders.

Met de bijdrage van de huurtoeslag aan de betaalbaarheid van het wonen levert de huurtoeslag ook een bijdrage aan te toegankelijkheid. Zonder huurtoeslag zou de huurquote voor huurtoeslagontvangers substantieel hoger liggen. Zoals in paragraaf 5.1 beschreven wordt bij huurtoeslagontvangers ongeveer 40% van de huur vergoed door de huurtoeslag. Zonder huurtoeslag zou de gemiddelde huurquote voor de huurtoeslagontvangers zo'n 14%-punt hoger liggen. In dat geval zou voor deze doelgroep een huurwoning in veel gevallen niet bereikbaar zijn.

¹¹⁶ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2013, 2015.

¹¹⁷ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2006, WoOn2009 en WoOn2012, eigen productie, 2015.

6. Neveneffecten van de huurtoeslag

In hoofdstuk 5 is ingegaan op de uitwerking van de huurtoeslag in relatie tot het doel van de huurtoeslag, namelijk de betaalbaarheid van het wonen. In hoofdstuk 5 wordt aangegeven dat zonder huurtoeslag een huurwoning in veel gevallen voor de doelgroep niet bereikbaar zou zijn. Dit is een belangrijke reden voor het overheidsingrijpen op de woningmarkt. Zonder overheidsingrijpen zou de hoogte van de huren voor een deel van de huishoudens de toegang tot de woningmarkt belemmeren. Daar staat tegenover dat het overheidsingrijpen kan leiden tot onbedoelde neveneffecten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze mogelijke neveneffecten van de huurtoeslag, dus effecten van de huurtoeslag die losstaan van het beoogde doel. Uiteindelijk is er sprake van een afweging in hoeverre neveneffecten geaccepteerd worden in het licht van de bereikte doelen rond betaalbaarheid en toegankelijkheid¹¹⁸.

6.1 Vormgeving van de huurtoeslag

De werking van een instrument hangt sterk af van de mate waarin de gebruikers het instrument begrijpen en (kunnen) benutten. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, is het niet gebruik van de huurtoeslag, mede vanwege de vereenvoudigde aanvraagssystematiek, tussen 2006 en 2012 naar schatting fors gedaald. Nog steeds zitten in de vormgeving van de regeling elementen die burgers als moeilijk te begrijpen kunnen ervaren, mede door de specifieke voorwaarden en vele uitzonderingen die de huurtoeslag kent. Ondanks dat er goede achterliggende redenen kunnen zijn voor deze vormgeving, is hierdoor voor de burger vaak moeilijk in te schatten wat het effect zal zijn van wijzigingen in de eigen situatie op het recht op huurtoeslag.

6.1.1 Inkomensafhankelijke vormgeving

De inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag leidt tot een marginale druk. De neveneffecten op de arbeidsmarkt die samenhangen met de marginale druk van de huurtoeslag worden besproken in paragraaf 6.3.

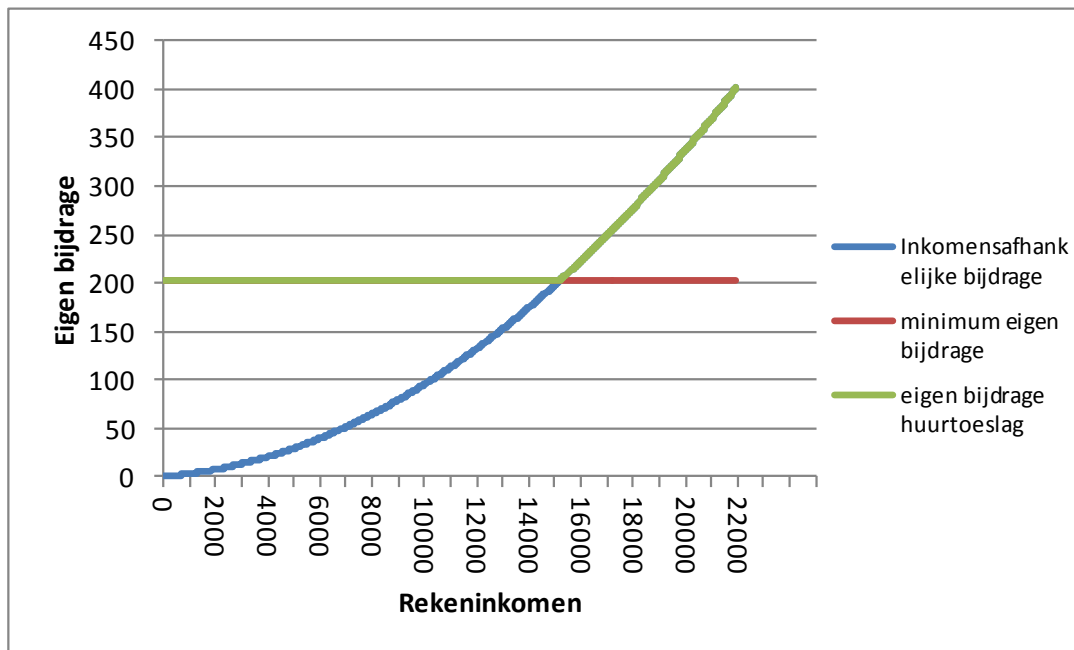
In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de inkomensafhankelijkheid in de huurtoeslag is vormgegeven. Deze vormgeving is ingewikkelder dan in vergelijkbare regelingen. In vergelijkbare regelingen, zoals de zorgtoeslag en kindgebonden budget, loopt vanaf een bepaald minimuminkomen de toeslag af met een percentage van de inkomensstijging, dus proportioneel aan de inkomensmutatie. In de huurtoeslag loopt de eigen bijdrage meer dan proportioneel op met de stijging van het inkomen. Bij invoering van de huurtoeslag is er voor gekozen om de huurquote proportioneel op te laten lopen met het inkomen. Dit is gedaan vanuit de gedachte dat hogere inkomens een groter deel van het inkomen aan huur kunnen besteden. Het leidt er echter toe dat de nominale eigen bijdrage een meer dan proportionele afhankelijkheid heeft van het inkomen, zoals getoond in figuur 6.1.1.

Tot het minimuminkomen geldt de minimale eigen bijdrage, die leidt tot een maximum toeslag. Daarboven geldt de hierboven genoemde meer dan proportionele inkomensafhankelijkheid. Vanaf de doelgroepgrens geldt geen recht op huurtoeslag meer¹¹⁹.

¹¹⁸ Dit hoofdstuk beperkt zich tot de huurtoeslag. In eerdere studies is ingegaan op het hele stelsel van toeslagen. De commissie inkomstenbelasting en toeslagen heeft onder andere gezien of in het stelsel minder geld kon worden rondgepompt. Daarbij gaf de commissie ook aan dat de faciliteiten er toe leiden dat werken minder loont dan zou kunnen. Een en ander heeft nog niet geleid tot wijziging van regelgeving. In deze beleidsdoorlichting wordt de huurtoeslag los van de andere toeslagen gezien, omdat de overige toeslagen zich buiten het wonendomein bevinden.

¹¹⁹ De doelgroepgrens in figuur 6.1.1 is €21950 voor alleenstaanden.

Figuur 6.1.1: *Inkomensafhankelijkheid eigen bijdrage (voorbeeld voor alleenstaande in 2015)*¹²⁰



Het zou de begrijpelijkheid voor de ontvanger ten goede komen als de inkomensafhankelijke afbouw, net als bij de andere toeslagen, een lineair verloop zou hebben. Dan kan de eigen bijdrage vanaf het minimuminkomen met een vast percentage van het inkomen stijgen.

Met betrekking tot de inkomensafhankelijkheid van de huurtoeslag geldt verder dat in beginsel getoetst wordt op het belastbaar inkomen (of –voor aangifteplichtigen- het verzamelinkomen). Dit is een eenduidig door de Belastingdienst vastgesteld gegeven. De regeling kent echter enkele uitzonderingen, voortkomend uit historisch gegroeid hardheidsclausulebeleid, waarbij bepaalde inkomensbestanddelen niet meegerekend hoeven te worden¹²¹. Deze uitzonderingen moeten door aanvragers via een apart formulier aangevraagd worden en met bewijsstukken onderbouwd worden. Dit betekent dat aanvragers die geen beroep willen doen op dit hardheidsclausulebeleid, niet met deze vragen worden belast. De schaduwkant hiervan is dat mensen die wel een beroep willen doen op de hardheidsclausule eerst een “normale” aanvraag moeten indienen en vervolgens bezwaar moeten aantekenen op de daaruit volgende beschikking op basis van de hardheidsclausule. Zij kunnen niet met één enkel formulier gelijk de juiste toeslag ontvangen. Belastingdienst/Toeslagen moet de berekeningen van inkomen en vermogen dan via een handmatig proces uitvoeren. Het gaat hierbij overigens om een beperkt aantal gevallen, naar schatting ca. 10.000 per jaar.

Een andere schaduwkant van het hardheidsclausulebeleid is dat deze uitzonderingen alleen van toepassing zijn bij de huurtoeslag. Voor de burger die gebruik maakt van meerdere toeslagen is het moeilijk te begrijpen dat bepaalde inkomensbestanddelen niet meegeteld behoeven te worden voor de huurtoeslag, maar bijvoorbeeld bij de zorgtoeslag wel meetellen.

6.1.2 Afhankelijkheid van de huur

Een ander element dat de huurtoeslag voor de ontvanger minder inzichtelijk maakt dan bijvoorbeeld de zorgtoeslag is de wijze waarop de afhankelijkheid van de huur is vormgegeven. Net als bij de zorgtoeslag wordt in de basis de hoogte van de toeslag berekend door de kosten, dus de huur of zorgpremie, te salderen met de berekende inkomensafhankelijke bijdrage. In beginsel is het verschil dan de toeslag. In de uitwerking is de huurtoeslag echter ingewikkelder dan de

¹²⁰ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

¹²¹ Het gaat hier bijvoorbeeld om afkoopsommen van een ouderdoms- of nabestaandenpensioen.

zorgtoeslag. De zorgtoeslag gaat voor de kosten uit van een gelijke, genormeerde zorgpremie voor alle Nederlanders. De huurtoeslag gaat uit van de feitelijk betaalde huur. Om huishoudens toch te stimuleren kritisch naar de prijs/kwaliteit verhouding van de aangeboden woningen te kijken, worden daarbij hogere huren wel verhoudingsgewijs in mindere mate gesubsidieerd dan lagere huren. In de uitwerking leidt dit er toe dat de berekening van het recht op huurtoeslag en de gevolgen op de huurtoeslag bij een stijging van de huur lastiger te begrijpen zijn voor de burger.

Daarbij geldt, zoals beschreven in paragraaf 4.2, dat binnen deze vormgeving met afhankelijkheid van huur aanvullend onderscheid wordt gemaakt tussen:

- 1 of 2 persoonshuishoudens aan de ene kant en 3 of meer persoonshuishoudens aan de andere kant. De aftoppingsgrens, waarboven het hoogste kwaliteitskortingspercentage geldt, ligt lager voor de 1 of 2 persoonshuishoudens;
- Meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd en overige huishoudens. Voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd geldt boven de aftoppingsgrens een kwaliteitskortingspercentage van 100%, terwijl voor de andere huishoudens een kwaliteitskortingspercentage van 60% geldt.

Stroomlijning van deze vormgeving kan de begrijpelijkheid voor de burger doen toenemen.

6.1.3 Indexering van de huurtoeslag

De ontwikkeling van het bedrag aan huurtoeslag van jaar op jaar is voor een individueel huishouden moeilijk te achterhalen. Deze is afhankelijk van de uitkomst van de in subparagraaf 4.2.4 beschreven indexering van de binnen de huurtoeslag gehanteerde grenzen en parameters.

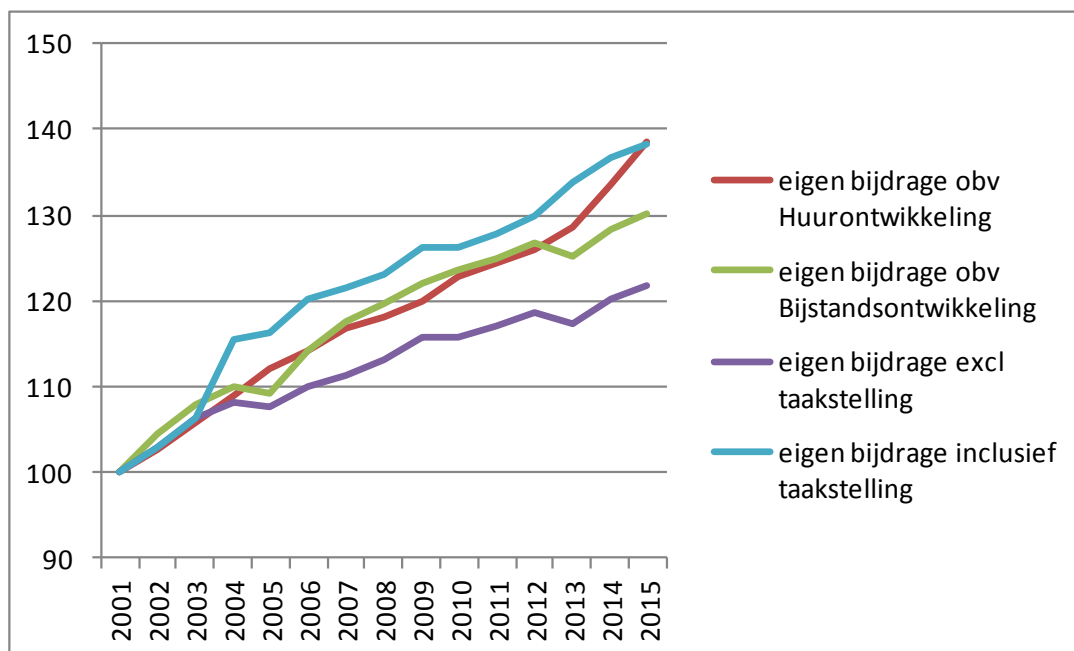
De indexering van de inkomensgrenzen beoogt een gelijkblijvende eigen bijdrage bij een gemiddelde inkomensontwikkeling te bewerkstelligen. Dus door de indexering blijft een huishouden met een gemiddelde inkomensontwikkeling op ongeveer dezelfde (relatieve) plaats in het inkomensafhankelijke traject. Uitzondering is de maximale inkomensgrens die niet de inkomensontwikkeling, maar de inflatie volgt.

De eigen bijdrage wordt geïndexeerd met ofwel de huurontwikkeling, ofwel de netto-bijstandsontwikkeling, zoals in subparagraaf 4.2.4 beschreven. Vanuit het oogpunt van het huurbeleid zou een toeslagontwikkeling die de huurontwikkeling volgt logisch zijn. Doel is immers dat de huurtoeslag een bijdrage levert in de (stijging van de) huurlasten. De huidige indexeringsystematiek leidt er toe dat de toeslag harder stijgt dan de gemiddelde huur¹²². De oorzaak hiervan ligt in de lage bijstandsontwikkeling van de laatste jaren, met als gevolg dat de eigen bijdrage voor huurtoeslagontvangers veel minder stijgt dan de huren. Door de keuze te maken voor de laagste van de twee mogelijke indexeringen komt de eigen bijdrage zonder taakstelling ook lager uit dan als structureel voor één van de twee indexen zou zijn gekozen (figuur 6.1.2). Door de beleidsmatige bijstellingen, zoals de verhoging van de eigen bijdrage via een taakstellingbedrag, is uiteindelijk de eigen bijdrage in 2015 alsnog op het niveau gekomen dat ook zou zijn bereikt bij een consequente jaarlijkse indexering op basis van de huurontwikkeling. In hoofdstuk 8 wordt een optie bekeken waarbij de kan-bepaling wordt afgeschaft.

De huidige vormgeving van de huurtoeslag, met inkomensafhankelijke afbouw, afhankelijkheid van de huur en de kan-bepaling, heeft niet direct neveneffecten, maar leidt wel tot onduidelijkheid voor de burger.

¹²² Het gaat hier over de reguliere indexering, door beleidsmatige wijzigingen/doorgevoerde bezuinigingen kan dit anders liggen.

Figuur 6.1.2: Ontwikkeling eigen bijdrage bij verschillende indexeringsmethoden (2001=100)¹²³



6.2 Effect van de huurtoeslag op de huurprijs

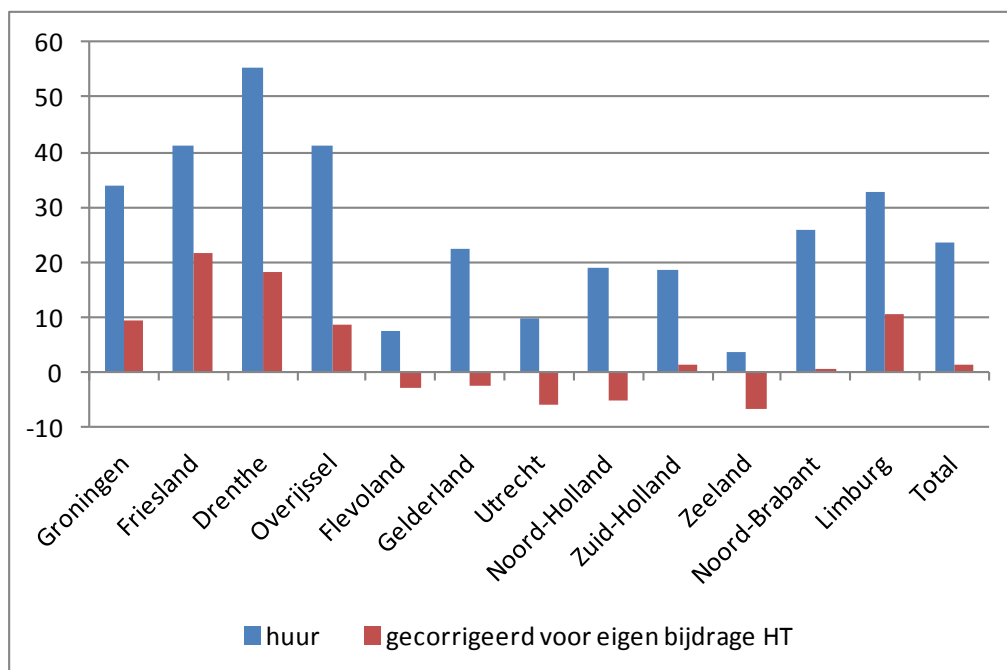
De huurtoeslag kan de door huurders te betalen huur substantieel verlagen, zoals ook vermeld in subparagraaf 5.1.2. Gemiddeld wordt zo'n 40% van de bruto huur voor huurtoeslagontvangers door huurtoeslag vergoed. Hieruit rijst de vraag of zonder huurtoeslag huurtoeslagontvangers 40% meer aan huur zouden hebben betaald. Dit hoeft niet het geval te zijn. Ten eerste zullen huurtoeslagontvangers dan wellicht andere woningen hebben gezocht en, voor zover beschikbaar, gevonden. Daarnaast is het mogelijk dat verhuurders in de huurstelling rekening hebben gehouden met het feit dat voor een groot deel van de huurders een belangrijk deel van de huur wordt vergoed door de huurtoeslag. Omdat de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk is van de hoogte van de feitelijke huur draagt de huurder niet de (volledige) kosten van een hogere huur. Dit kan tot een opwaarts effect op de huurprijzen hebben geleid. De werking van de huurtoeslag kan het gedrag van zowel huurder als verhuurder beïnvloeden. De huurder zal bij de afweging om een hogere huur te betalen er rekening mee houden dat er dan ook meer huurtoeslag wordt vergoed en zodoende een hogere huur accepteren. De verhuurder kan er bij investeringsbeslissingen en huurstelling rekening mee houden dat een huurder met huurtoeslag bereid is een hogere prijs te betalen. In onderstaande wordt ingegaan op de mate waarin een dergelijk effect is te zien in de beschikbare cijfers.

Zoals in subparagraaf 5.1.1 aangegeven, liggen huren onder de liberalisatiegrens voor huurtoeslagontvangers gemiddeld hoger dan huren onder de liberalisatiegrens voor alle huren in Nederland. Gemiddeld ligt de huur voor huurtoeslagontvangers €24 hoger (5,5%) dan de huur voor niet huurtoeslagontvangers met een huur onder de liberalisatiegrens. Figuur 6.2.1 toont het verschil tussen de huur voor huurtoeslagontvangers en niet huurtoeslagontvangers met een huur onder de liberalisatiegrens voor de verschillende provincies. Waar gemiddeld het verschil in huur 5,5% bedraagt, varieert dit verschil van ongeveer 1% in Zeeland tot 14% in Drenthe. Hierbij moet echter bedacht worden dat huishoudens geen huurtoeslag ontvangen met een huur lager dan de voor hen geldende eigen bijdrage in de huurtoeslag. Voor huurtoeslagontvangers ligt de huur dus per definitie minimaal op €226,01 per maand. Als hiervoor wordt gecorrigeerd blijkt dat de huur voor huurtoeslagontvangers landelijk gemiddeld ongeveer gelijk ligt aan de huur van niet huurtoeslagontvangers met een huur onder de liberalisatiegrens. Wel blijft er spreiding tussen

¹²³ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

provincies. In Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Limburg ligt, ook gecorrigeerd voor het feit dat huurtoeslagontvangers per definitie een huur boven de voor hen geldende eigen bijdrage hebben, de gemiddelde huur voor huurtoeslagontvangers hoger. Hieruit lijkt te concluderen dat de huurtoeslag in zekere mate het neveneffect van een prijsopdrijvend effect heeft.

Figuur 6.2.1: *Verskil in huur in euro's per maand tussen huurtoeslagontvangers en niet huurtoeslagontvangers met huur onder de liberalisatiegrens¹²⁴*



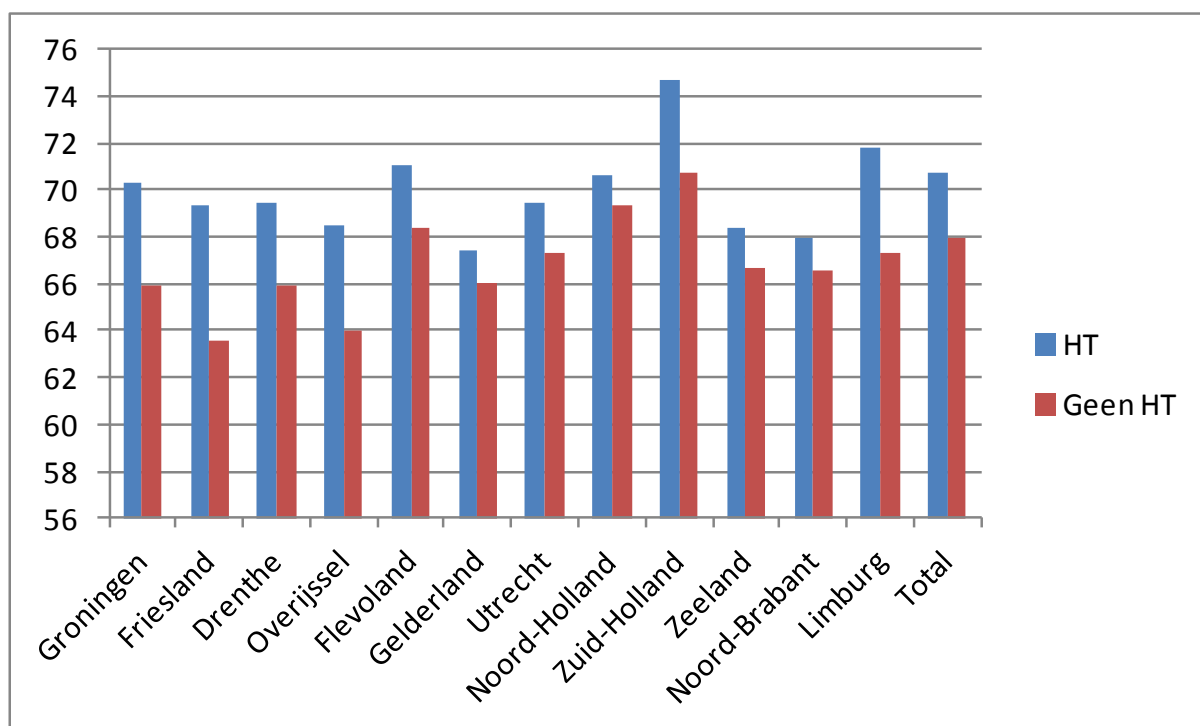
6.2.1 Kwaliteit van woningen

Een verklaring voor het verschil in hoogte van de huur tussen huurtoeslagontvangers en niet huurtoeslagontvangers in sommige provincies zou de kwaliteit van woningen kunnen zijn. Dit zou te duiden zijn doordat de maximale toegestane huur die op grond van het woningwaarderingstelsel mag worden gevraagd hoger zou kunnen liggen. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. De maximale toegestane huur die op grond van het woningwaarderingstelsel gevraagd mag worden blijkt voor huurtoeslagontvangers zelfs gemiddeld €24 lager te liggen dan voor niet huurtoeslagontvangers. Als alleen uitgegaan wordt van huishoudens met een huur boven €226,01 (minimum eigen bijdrage in de huurtoeslag) blijkt ook dat de maximaal te vragen huur gemiddeld zo'n €27 lager ligt voor huurtoeslagontvangers. Op basis van het landelijk gemiddelde kan geconcludeerd worden dat de huren voor huurtoeslagontvangers niet veel hoger liggen dan voor andere huurders. Maar aangezien de maximale huur op basis van het woningwaarderingstelsel voor woningen waarin huurtoeslagontvangers wonen lager uitkomt, lijkt de conclusie gewettigd dat huurtoeslagontvangers relatief meer betalen in relatie tot de kwaliteit van de woning dan huurders die geen huurtoeslag ontvangen (figuur 6.2.2).

Dit wordt ook gestaafd als een vergelijking wordt gemaakt tussen de betaalde huur voor een woning en de voor de woning geldende WOZ-waarde. Op basis van het Woon2012 ligt de gemiddelde huur in het gereguleerde gebied voor huurtoeslagontvangers op 4,0% van de WOZ-waarde en voor niet huurtoeslagontvangers op 3,6%.

¹²⁴ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

Figuur 6.2.2: Verhouding feitelijke huur en maximale huur voor huurtoeslagontvangers en niet huurtoeslagontvangers met huur onder de liberalisatiegrens¹²⁵

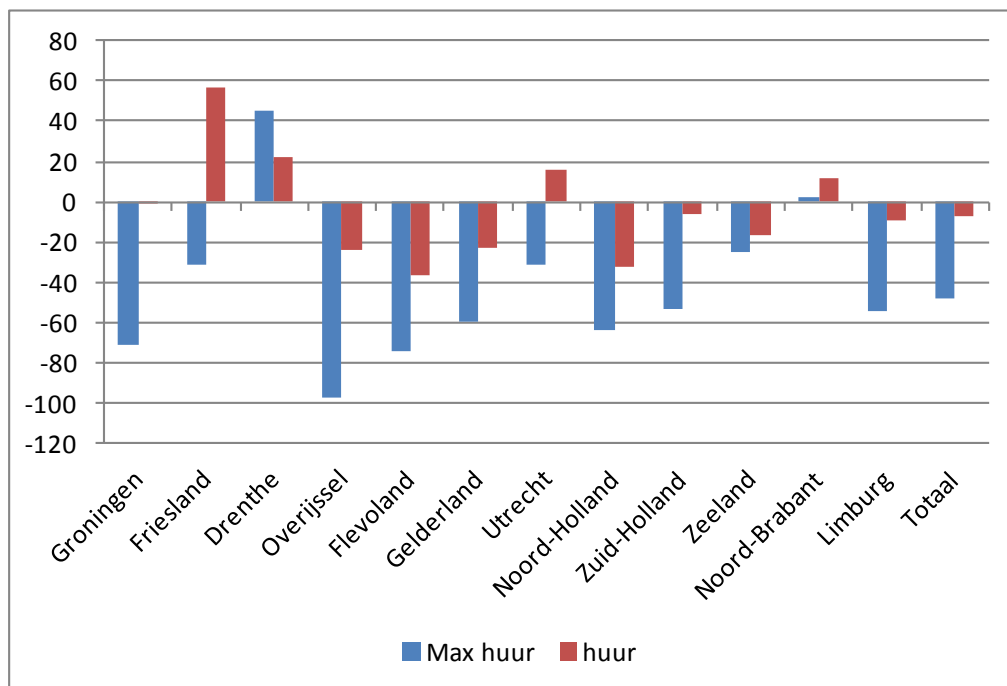


6.2.2 Recent verhuisden

Figuur 6.2.2 lijkt er op te wijzen dat huurtoeslagontvangers in relatie tot de kwaliteit van de woning, gemeten op basis van het woningwaarderingsstelsel, een hogere huur betalen. De gegevens in figuur 6.2.2 betreffen zittende huurders. Een verklaring voor de verschillen in kwaliteit kan zijn dat huurtoeslagontvangers oververtegenwoordigd zijn bij nieuwe verhuringen, wat ook gevolgen kan hebben voor de gemiddeld betaalde huur. Maar ook als enkel naar recent verhuisden wordt gekeken geldt dat gemiddeld over Nederland genomen de huur voor huurtoeslagontvangers, gecorrigeerd voor de eigen bijdrage in de huurtoeslag, ongeveer gelijk is aan die voor niet huurtoeslagontvangers, terwijl de maximaal toegestane huur op basis van het woningwaarderingsstelsel lager ligt voor huurtoeslagontvangers. Figuur 6.2.3 laat dit zien. Gemiddeld genomen ligt de huur voor recent verhuisde huurtoeslagontvangers iets lager dan voor niet huurtoeslagontvangers (rode balkjes). In Noord Brabant, Utrecht, Drenthe en Friesland ligt de huur zelfs hoger. De maximaal toegestane huur ligt in alle provincies voor huurtoeslagontvangers lager. Dit verschil is voor het land gemiddeld ook groter dan het verschil in huur. Dit betekent dat ook voor recent verhuisde huurtoeslagontvangers de huur als percentage van de maximaal toegestane huur hoger is dan voor recent verhuisde niet huurtoeslagontvangers. Ook de conclusie op basis van een vergelijking tussen de betaalde huur voor een woning en de voor de woning geldende WOZ-waarde blijft gelijk als alleen naar recent verhuisden wordt gekeken. Op basis van het WoOn2012 ligt de gemiddelde huur voor recent verhuisden in het gereguleerde gebied voor huurtoeslagontvangers op 4,4% van de WOZ-waarde en voor niet huurtoeslagontvangers op 3,9%.

¹²⁵ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

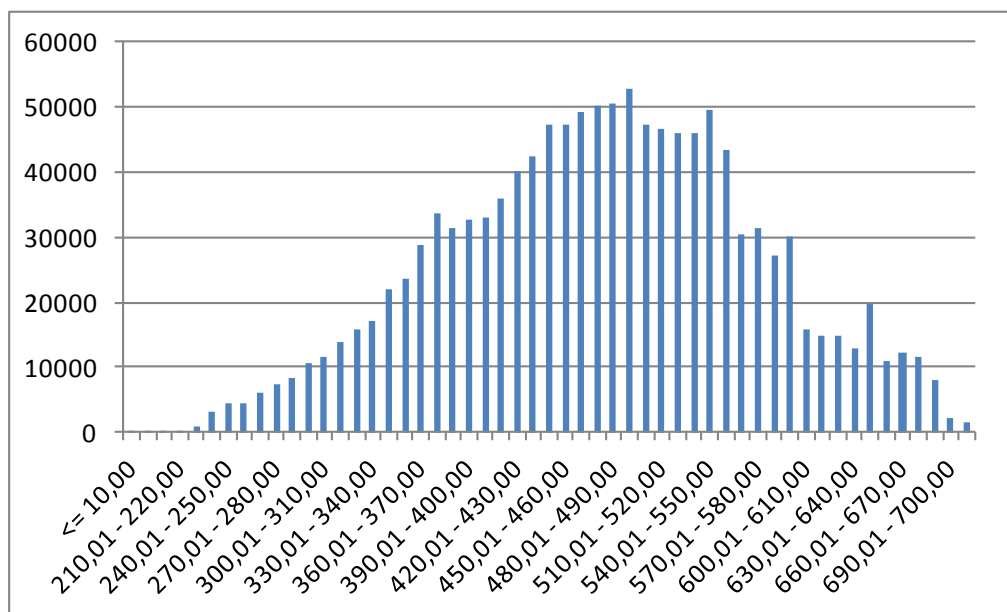
Figuur 6.2.3: *Verskil in huur en in maximum toegestane huur op basis van WWS in euro's per maand tussen huurtoeslagontvangers en niet huurtoeslagontvangers met huur onder de liberalisatiegrens, recent verhuisden*¹²⁶



6.2.3 Huurprijsstelling rond de huurtoeslaggrenzen

De verschillende grenzen in de huurtoeslag zouden tot effect kunnen hebben dat verhuurders hun huurprijzen stellen rond de in de huurtoeslag geldende grenzen. In figuur 6.2.4 wordt de verdeling van de huren over de huurtoeslagpopulatie in 2013 getoond. Hieruit blijken geen grote pieken rond specifieke huurgrenzen.

Figuur 6.2.4: *Verdeling van de huren over de huurtoeslagpopulatie (aantal verhuringen per huurklasse)*¹²⁷

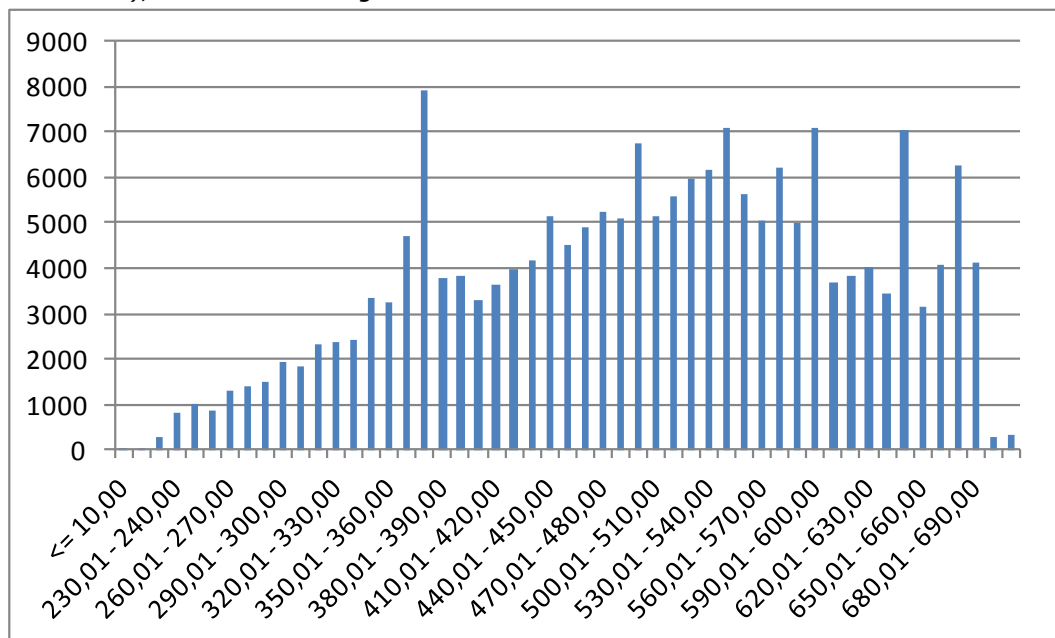


¹²⁶ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

¹²⁷ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie op basis van gegevens uit 2013, 2015.

Als echter enkel gekeken wordt naar recente verhuringen wordt het beeld anders. Figuur 6.2.5 laat de verdeling zien van de huren over de huurtoeslagpopulatie (aantal verhuringen per huurklasse), recente verhuringen¹²⁸

Figuur 6.2.5: Verdeling van de huren over de huurtoeslagpopulatie (aantal verhuringen per huurklasse), recente verhuringen¹²⁸



Zo valt in deze verdeling de uitschieter op bij een huur tussen €370 en €380 per maand. Dit is een huur die rond de kwaliteitskortingsgrens ligt (€374,44 in 2013). Ook is dit de maximum huur waarvoor huurtoeslagontvangers onder 23 jaar recht hebben op huurtoeslag. De huishoudens met een huur tussen €370 en €380 per maand betreft dan ook voor 60% huishoudens onder 23 jaar.

6.3 Relatie tussen de huurtoeslag en de arbeidsmarkt

De met de huurtoeslag gepaard gaande marginale druk leidt tot negatieve gevolgen op de arbeidsmarkt¹²⁹. De afbouw van de toeslag bij een stijging van het inkomen leidt er toe dat een inkomensverbetering ten koste kan gaan van het recht op huurtoeslag. Eerdere analyses van het Centraal Planbureau laten zien dat dit negatieve effecten met zich meebrengt voor het arbeidsaanbod; zoals de kans dat bijvoorbeeld een uitkeringsgerechtigde een baan aanvaardt¹³⁰. De beleidsdoorlichting Inkomensbeleid¹³¹ noemt internationaal onderzoek dat, ook op basis van Nederlandse gegevens, vooral het beeld laat zien dat mensen bereid zijn meer te werken als de beloning daarvoor hoger is. Ook zijn uitkeringsgerechtigden op het moment dat werk meer gaat lonen sneller geneigd banen te accepteren. De inspanning om werk te zoeken neemt toe¹³².

6.3.1 Marginale druk en armoedeval

Het effect van een inkomensstijging op de huurtoeslag komt voort uit het inkomensafhankelijke verloop van de huurtoeslag. Figuren 6.3.1 en 6.3.2 laten deze inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag zien.

¹²⁸ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie op basis van gegevens uit 2013, 2015.

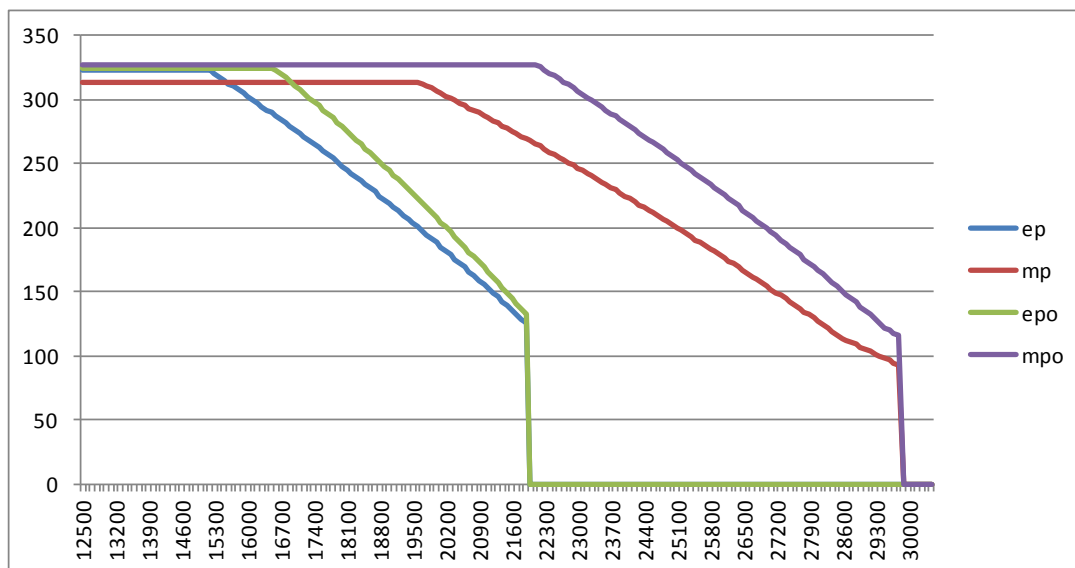
¹²⁹ Onder andere: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De armoedeval, analyse en oplossingen: Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, 2000 en Maarten Allers en Flip de Kam, Een kwaal van de verzorgingsstaat: De armoedeval, Sociaal bestek 2/2010.

¹³⁰ Centraal Planbureau, CPB-notitie 00/03: Arbeidsmarkteffecten van inkomensafhankelijke regelingen, 2000 en Centraal Planbureau, CPB-notitie 02/36, Nogmaals: Arbeidseffecten van inkomensafhankelijke regelingen, 2002.

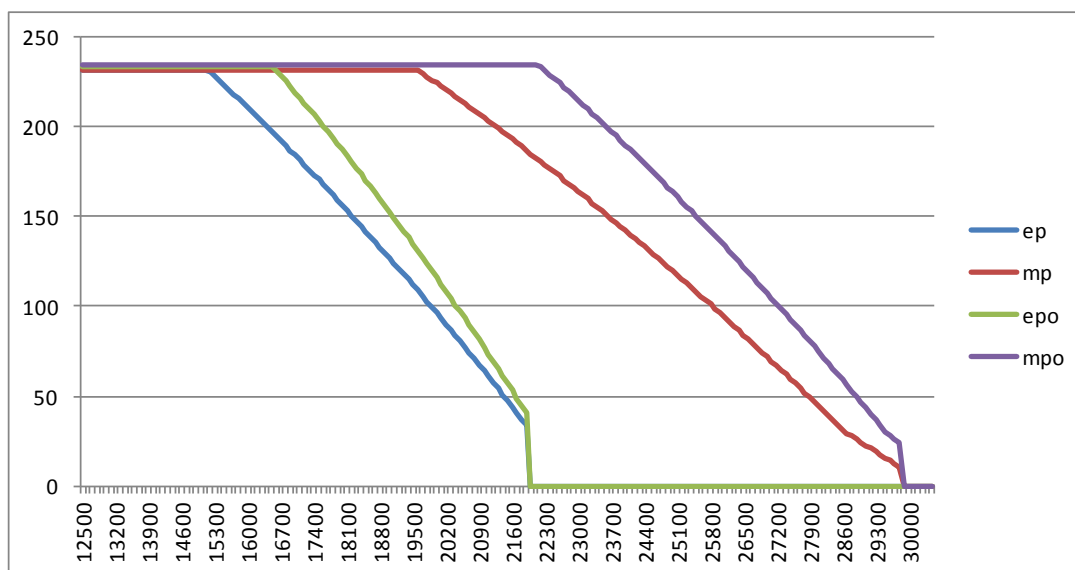
¹³¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleidsdoorlichting artikel 41: Inkomensbeleid, 2011.

¹³² Onder andere: Centraal Planbureau, CPB-notitie: Armoedeval heeft wel gedragseffecten, 2008.

Figuur 6.3.1: Casus: Hoogte van de huurtoeslag bij diverse inkomens en een maandhuur van €600¹³³



Figuur 6.3.2: Hoogte van de huurtoeslag bij diverse inkomens en een maandhuur van €450¹³⁴



De inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag leidt voor huishoudens met een inkomensstijging binnen het inkomensafhankelijke traject van de huurtoeslag tot een marginale druk. Dan is er dus een verlies aan huurtoeslag bij een stijging van het inkomen. Over het hele inkomensafhankelijke traject van de huurtoeslag bedraagt de marginale druk, in percentages van het belastbaar inkomen en afhankelijk van de geldende tabel, gemiddeld 27% tot 43%-punt.

¹³³ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

¹³⁴ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

Tabel 6.3.1: Marginale druk in het inkomensafhankelijk traject huurtoeslag¹³⁵

Marginale druk	
EPHH	35,3%
MPPH	27,3%
EPOHH	43,3%
MPOHH	33,7%

Daarnaast kent de huurtoeslag een harde maximale inkomensgrens. Tot deze inkomensgrens loopt de huurtoeslag geleidelijk af en bij deze inkomensgrens vervalt het recht op huurtoeslag geheel. In figuren 6.3.1 en 6.3.2 is te zien dat met name bij wat hogere huren de maximale inkomensgrens kan leiden tot een vrij fors verlies aan huurtoeslag, met een marginale druk van meer dan 100%, bij een zeer beperkte stijging van het inkomen.

Deze marginale druk uit de huurtoeslag cumuleert daarbij ook met de marginale druk uit andere inkomensafhankelijke regelingen en belastingheffing¹³⁶. Tabel 6.3.2, tabel 6.3.3, figuur 6.3.3 en figuur 6.3.4 laten deze cumulatie van de marginale druk uit verschillende regelingen zien. Inclusief huurtoeslag kan de marginale druk oplopen tot boven de 90%.

Tabel 6.3.2: Decompositie van gemiddelde de marginale druk op persoonsniveau (allen)¹³⁷

Bruto inkomen	Marginale druk								Omvang groep
	Totaal	IB	Werkn. premie	Zorg-toeslag	Huur-toeslag	Kindg. Budget	KOT	Overige	
< WML ¹³⁸	27,1%	16,0%	6,8%	1,3%	2,0%	0,8%	0,2%	0,0%	20%
1x-1,5x WML	50,3%	36,2%	7,1%	3,2%	2,7%	0,7%	0,4%	0,0%	20%
1,5x-2x WML	49,6%	41,0%	6,8%	0,7%	0,1%	0,7%	0,3%	0,0%	21%
2x-3x WML	50,3%	42,9%	6,6%	0,0%	0,0%	0,5%	0,3%	0,0%	25%
>3x WML	56,6%	50,6%	5,6%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,0%	14%
Totaal	46,5%	36,9%	6,6%	1,0%	1,0%	0,6%	0,3%	0,0%	100%

Tabel 6.3.3: Decompositie van gemiddelde marginale druk op persoonsniveau (alleen huurtoeslag ontvangers)¹³⁹

Bruto inkomen	Marginale druk								Omvang groep
	Totaal	IB	Werkn. premie	Zorg-toeslag	Huur-toeslag	Kindg. Budget	KOT	Overige	
< WML	33,9%	17,0%	6,3%	0,8%	9,5%	0,2%	0,2%	0,1%	66%
1x-1,5x WML	83,6%	33,0%	6,7%	9,6%	31,8%	2,2%	0,3%	0,0%	33%
1,5x-2x WML	95,5%	38,5%	8,1%	6,3%	35,8%	5,1%	1,7%	0,0%	2%
2x-3x WML	69,5%	42,6%	6,6%	0,0%	14,0%	6,3%	0,0%	0,0%	0%
Totaal	51,2%	22,6%	6,4%	3,8%	17,2%	0,9%	0,3%	0,0%	100%

¹³⁵ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

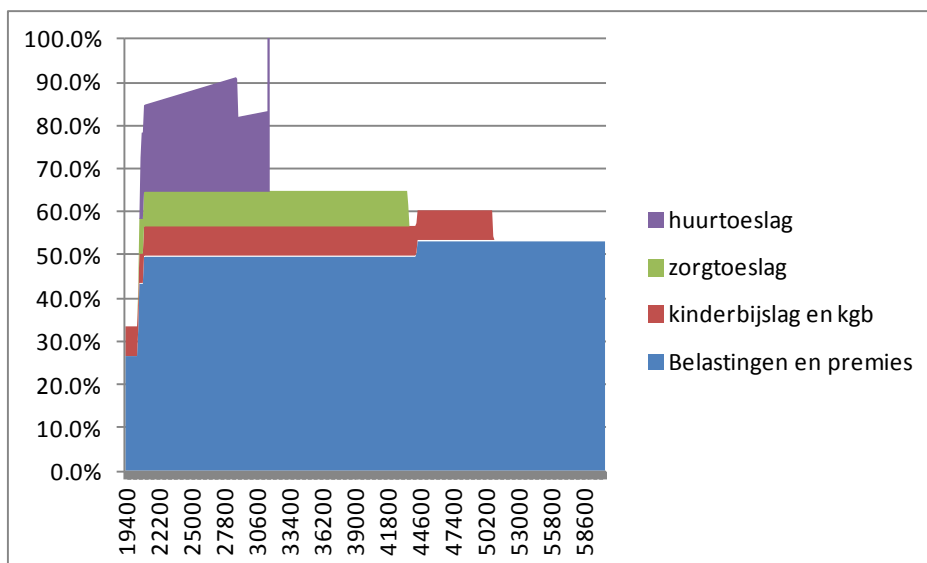
¹³⁶ Onder andere de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen wijst op de stapeling van marginale druk en inkomstenbelasting als knelpunt. Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, Naar een activerender belastingstelsel Eindrapport, 2013.

¹³⁷ Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015.

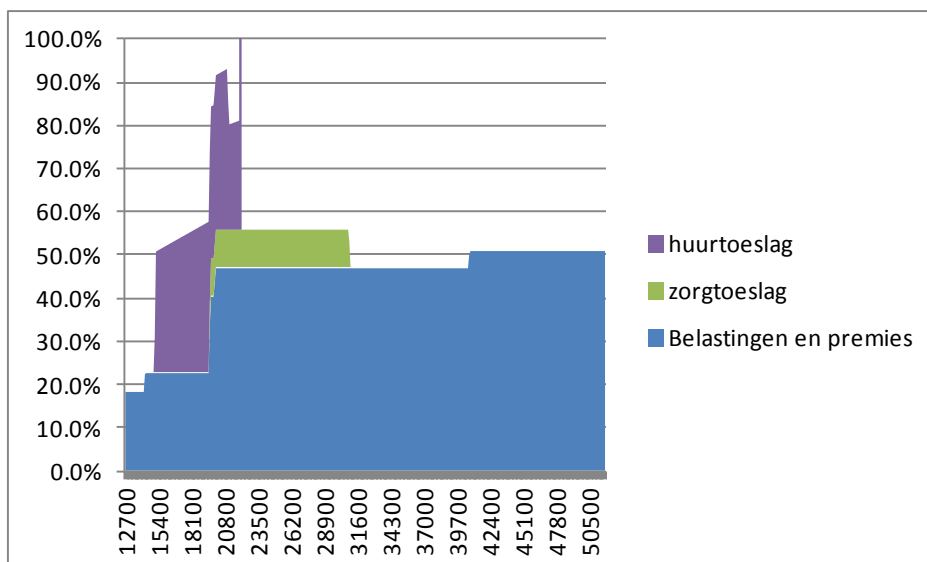
¹³⁸ Afkorting voor wettelijk minimumloon.

¹³⁹ Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015.

Figuur 6.3.3: Verloop marginale druk, alleenverdiener met kinderen¹⁴⁰



Figuur 6.3.4: Verloop marginale druk, alleenstaande¹⁴¹



6.3.2 Gevolgen voor arbeidsaanbod

De huidige inkomensafhankelijke vormgeving is een compromis tussen de mate van gerichtheid, waarbij de huurtoeslag zoveel mogelijk ten goede komt aan de huishoudens die de toeslag het meest nodig hebben enerzijds en het voorkomen van een te hoge marginale druk met gevolgen voor de arbeidsmarkt anderzijds¹⁴².

¹⁴⁰ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

¹⁴¹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eigen productie, 2015.

¹⁴² Ook in de beleidsdoorlichting Inkomensbeleid is genoemd dat het vanuit het oogpunt van de armoedeval goed is als werkenden er meer in koopkracht op vooruit gaan dan uitkeringsgerechtigden en meerverdieners meer dan eenverdieners dan wel werkenden met een laag inkomen, maar dat dit echter een spanning kan opleveren met de doelstelling van een evenwichtige inkomensverdeling. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleidsdoorlichting artikel 41: Inkomensbeleid, 2011.

Ten behoeve van deze beleidsdoorlichting heeft het CPB de gevolgen van de vormgeving van de huurtoeslag op het arbeidsaanbod geanalyseerd en opgeschreven in een notitie¹⁴³. In deze notitie zijn drie varianten gezien:

1. Huurtoeslag afschaffen en opbrengst teruggeven via een verlaging van het tarief in de eerste schijf;
2. Verlaging van de huurtoeslag voor de laagste inkomens gecombineerd met een minder sterke afbouw;
3. Huurtoeslag afschaffen en vervangen door een vast bedrag voor alle huurders.

Het afschaffen van de huurtoeslag in de eerste en derde variant heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie (0,6%). De terugsluis in variant 1 door het verlagen van het tarief in de eerste schijf heeft een klein negatief effect op de werkgelegenheid. Per saldo resulteert deze variant in een toename van de arbeidsparticipatie van 0,6%.

Ook de terugsluis door invoering van een vast bedrag voor alle huurders in variant 3 leidt tot een daling van de werkgelegenheid. Het inkomen van huurders neemt toe, waardoor de waarde van een extra euro arbeidsinkomen daardoor enigszins daalt. Door dit inkomenseffect zullen mensen ervoor kiezen om minder te werken. Per saldo leidt deze maatregel tot een stijging van de arbeidsparticipatie met 0,5%.

In variant 2 wordt de huurtoeslag niet afgeschaft. Voor de laagste inkomens wordt de huurtoeslag verlaagd en dit is gunstig voor de arbeidsparticipatie van deze groep. Hiertegenover staat dat de afbouw van de huurtoeslag langer doorloopt waardoor meer huishoudens te maken krijgen met marginale druk van de huurtoeslag. Per saldo leidt deze variant tot een stijging van de arbeidsparticipatie met 0,2%.

Variant 2 wordt gebruikt in de berekening van de beleidsoptie van het wijzigingen van de inkomensafhankelijke afbouw in de huurtoeslag in paragraaf 8.1.

6.3.3 Arbeidsmobiliteit

Een andere mogelijke relatie tussen huurtoeslag en arbeidsmarkt zit in het effect op de doorstroming van werkenden. De huurtoeslag kan gevolgen hebben voor de mate waarin huishoudens makkelijk kunnen verhuizen tussen regio's als een mogelijke baanverandering daar aanleiding toe zou geven. Hoe groter de mogelijke mobiliteit op de woningmarkt, hoe groter de mogelijke mobiliteit op de arbeidsmarkt. Gegeven het feit dat bij verhuizing huurtoeslagen groter kunnen zijn dan voor zittende huurders is de kans groot dat de huur na verhuizing hoger zal liggen dan voor verhuizing. Voor huurders kan dit een negatieve prikkel zijn om te verhuizen, wat het moeilijker maakt een baan buiten de regio te aanvaarden. Dit effect wordt voor huurtoeslagontvangers voor een groot deel tegengegaan omdat de huurtoeslag een deel van de hogere huur zal vergoeden. Op deze wijze kan de huurtoeslag een positief effect hebben op de arbeidsmobiliteit.

6.4 Samenhang met andere instrumenten

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de vraag of, gegeven het bereikte effect van de huurtoeslag op de betaalbaarheid van het wonen, er neveneffecten van de huurtoeslag zijn die de doelmatigheid beperken.

Een andere vraag die in het kader van doelmatigheid gesteld kan worden is of er andere instrumenten dan de huurtoeslag zijn die hetzelfde bereiken in termen van betaalbaarheid, maar op een doelmatiger wijze, dan wel met minder neveneffecten.

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat de huurtoeslag effecten heeft op bruto-huurprijzen en op de arbeidsmarkt. Een andere vormgeving kan deze effecten beperken. Dit zal altijd tot herverdelingseffecten leiden, waarbij de vraag naar boven komt in welke mate deze effecten

¹⁴³ Centraal Planbureau, CPB-notitie: Arbeidsaanbodeffecten van een aantal huurtoeslagvarianten, 2015.

wenselijk zijn in het licht van het doel van betaalbaarheid. Zo is de doorwerking op de arbeidsmarkt te beperken door verlaging van de marginale druk in de huurtoeslag. Dit leidt tot extra budgettaire kosten, of tot een herverdeling van budget tussen lagere en hogere inkomens. Een doorwerking op de huurprijzen is te voorkomen door de huurtoeslag minder afhankelijk te maken van de feitelijke huur. Dit betekent dat huidige huurders met een hogere huur minder huurtoeslag zullen ontvangen. In hoofdstuk 8 worden verschillende opties beschreven rond beperking van de marginale druk en het minder huurafhankelijk maken van de huurtoeslag.

Alternatieve instrumenten om, los van de huurtoeslag, het doel van betaalbaarheid te bereiken liggen vooral op het gebied van de huurprijsstelling door verhuurders. Hierbij zijn verschillende mogelijkheden. Dit varieert van een dwingende regelgeving met betrekking tot de huurprijsstelling die er toe leidt dat de gewenste (lage) huurhoogte wordt bereikt, tot het vertrouwen op de individuele verhuurders (corporaties) dat in de huurprijsstelling rekening wordt gehouden met de draagkracht van de huurders. Daarnaast speelt de afweging of er expliciet inkomenstoetsen moeten worden toegepast.

Afhankelijk van de invulling die eraan gegeven wordt kan via huurbeleid en huurstelling door verhuurders een gelijke uitkomst als met de huurtoeslag worden bereikt. Dit zal echter niet gepaard gaan met een betere doelmatigheid. De neveneffecten op de arbeidsmarkt zullen bij een inkomensafhankelijke huurstelling gelijk zijn aan de neveneffecten bij de huidige inkomensafhankelijke vormgeving van de huurtoeslag. In de uitvoering zal nog steeds een inkomenstoets moeten plaatsvinden, waarmee ook uitvoeringskosten samenhangen.

Zolang de huren niet expliciet inkomensafhankelijk zijn komen de effecten van een lager dan toegestane huurstelling bij zowel lagere als hogere inkomensgroepen terecht. Zoals in paragraaf 3.7 beschreven, is in het rapport van de heroverweging Wonen¹⁴⁴ becijferd dat met de huurprijsstelling door verhuurders (corporaties) op een niveau onder de verwachte markthuur een bedrag van €7,7 miljard gepaard gaat. Van dit bedrag komt €2,2 miljard terecht bij huishoudens met een inkomen boven €33.000 en €3,8 miljard bij huishoudens met een inkomen boven de inkomensgrenzen van de huurtoeslag. De mate waarin hier sprake kan zijn van een doelmatigheidswinst hangt af van de vraag in hoeverre de hogere inkomens geacht worden de markthuur te kunnen betalen¹⁴⁵. Wel geeft dit aan dat naar de mate waarin beleid minder gericht wordt op lagere inkomens, de kosten toenemen. Dit staat los van of dit loopt via de huurstelling, de huurtoeslag of een ander instrument. Voor zover er sprake is van huren die in relatie tot het inkomen en de kwaliteit van de woning te laag worden geacht valt een doelmatigheidswinst te behalen.

Dat er in zekere mate sprake is van huren die in relatie tot het inkomen en de kwaliteit van de woning laag kan worden geacht, zou de relatief kleine omvang van een middenduur huursegment in Nederland verklaren. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven zijn in Nederland de meeste huurwoningen in handen van corporaties en is het aandeel huurwoningen met een huur boven de liberalisatiegrens beperkt. Een verklaring hiervoor ligt in het feit dat de woonlasten in dit segment relatief hoog liggen ten opzichte van de koopmarkt enerzijds en het gereguleerde huursegment anderzijds. Op de koopwoningmarkt heeft de hypotheekrenteaftrek een beperkend effect op de woonlasten, op de huurmarkt speelt de hiervoor genoemde gematigde huurprijsstelling. Op deze wijze wordt de ontwikkeling van een volwaardig middenhuursegment belemmerd en leidt tot een welvaartsverlies, omdat hiermee zowel de investeringsmogelijkheden voor verhuurders als de keuzevrijheid voor huurders beperkt worden.

Met de in hoofdstuk 3 beschreven recente wijzigingen in het beleid zijn al maatregelen genomen om meer ruimte te geven aan een levensvatbaar middenhuursegment. Het gaat hier bijvoorbeeld om de in paragraaf 3.2.1 genoemde aanscherpingen op het terrein van de hypotheekrenteaftrek,

¹⁴⁴ Ministerie van Financiën, Rapport brede heroverwegingen: Wonen, 2010.

¹⁴⁵ In het licht van het doel van betaalbaarheid kan ook voor een deel van de hogere inkomens gelden dat een markthuur te hoog zal zijn. Een deel van de hier genoemde kosten zal dan een gewenste bijdrage aan het doel van betaalbaarheid zijn. In deze berekeningen is de markthuur gesteld op 4,5% van de WOZ-waarde.

de strengere toewijzingseisen voor corporaties en de in de afgelopen jaren toegestane inkomensafhankelijke huurverhogingen. Daarbij blijft de vraag hoe ver te gaan met het vragen van hogere huren voor woningen waarvoor de huur gezien de kwaliteit van de woning redelijk is en waarvoor de huurder gezien het inkomen geacht wordt dit te kunnen betalen. Dit vergt allereerst een beslissing over de mate waarin huren voor hogere inkomens hoger mogen liggen.

7. Conclusies

Veranderd karakter van het beleid op de woningmarkt

Na de Tweede Wereldoorlog was het tekort aan woningen en de kwaliteit van woningen een reden voor de overheid om in te grijpen. De toename van de bevolking en huishoudensverdunding zorgden voor dit kwantitatieve en kwalitatieve woningtekort. Deze aanleidingen van beleid zijn in de loop der tijd verschoven. Mede door het beleid van de afgelopen decennia zijn er geen grootschalige kwantitatieve en kwalitatieve tekorten meer op de woningmarkt. Het huidige beleid is nu meer gericht op bescherming van de huurder en de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep van beleid, gegeven de hoge kwaliteit van de Nederlandse woningvoorraad. Het huidige beleid richt zich er op de doelgroep betaalbaar te kunnen laten wonen in een kwalitatief goede woning. Daarnaast richt het huidige huurbeleid zich ook op consumentenbescherming, met aandacht voor de juiste prijs/kwaliteit verhouding van woningen.

Geen gekwantificeerde doelen van beleid

De algemene doelstelling van artikel 1 luidt: *Een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben*. Bij deze doelstelling staat betaalbaarheid centraal, daar artikel 1.1 Betaalbaarheid een groot onderdeel uitmaakt van artikel 1. Een van de onderdelen van een beleidsdoorlichting is om te onderzoeken of de doelen van het beleid gerealiseerd zijn en of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Deze beleidsdoorlichting is ingegaan op de effecten van het beleid in het licht van deze doelen. Sluitende uitspraken over de mate waarin de doelen bereikt zijn, zijn niet te geven. Hiertoe zouden expliciete, gekwantificeerde doelen geformuleerd moeten zijn. In artikel 1 Woningmarkt zijn geen gekwantificeerde doelen opgenomen. Zoals besproken in hoofdstuk 2 wordt ook in het beleid geen vaste norm voor betaalbaarheid gehanteerd. De hieronder besproken conclusies zijn daarom noodzakelijkerwijs vooral kwalitatief van aard.

Doeltreffendheid van het beleid

Voor het doel betaalbaarheid en steun voor degenen die dat nodig hebben, is in deze beleidsdoorlichting ingegaan op de hoogte en ontwikkeling van huurquoten, hoewel deze methode beperkingen kent. De huurquoten worden niet alleen beïnvloed door het beleid op de woningmarkt, maar ook door andere factoren, zoals de inkomensontwikkeling. Het PBL laat bijvoorbeeld in een studie over betaalrisico's¹⁴⁶ zien dat er een toename is van het aantal en aandeel huishoudens met een betaalrisico en suggereert tevens dat de oorzaak van de toegenomen betaalrisico's onder huurtoeslagontvangers eerder in de inkomens- en koopkrachtsfeer ligt dan in de ontwikkelingen van beleid op de woningmarkt.

Uit de vergelijking met andere landen in hoofdstuk 2 kan geconcludeerd worden dat Nederland qua gemiddelde woonquote een middenpositie inneemt. Het beleid gericht op betaalbaarheid van het wonen spitst zich toe op de gehele doelgroep in de gereguleerde sector, waar het huurprijsbeleid geldt. Daarbinnen richt de huurtoeslag zich op de meest kwetsbare groepen. De huurtoeslag blijkt een sterk effect te hebben op het verlagen van de huurlasten. Uit de analyse in hoofdstuk 5 blijkt dat gemiddeld bijna 40% van de bruto huur voor huurtoeslagontvangers gecompenseerd wordt door de huurtoeslag. Daarnaast blijkt dat de gemiddelde huurquote van alle huurders vrijwel gelijk is aan de gemiddelde huurquote van huurtoeslagontvangers. Hiermee is bereikt dat, ondanks het lagere inkomen van deze groep, de woonlasten niet een groter onderdeel van dit inkomen uitmaken.

De huurtoeslag en een, mede door het huurbeleid bepaalde, gematigde huurprijsstelling leiden er toe dat ook lagere inkomens toegang hebben tot de woningvoorraad. Zonder de huurtoeslag zou

¹⁴⁶ Bron: Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt, Planbureau voor de Leefomgeving, 2014.

de gemiddelde huurquote voor de huidige huurtoeslagontvangers zodanig oplopen dat niet voldoende huurwoningen bereikbaar zouden zijn om de doelgroep te huisvesten.

Wat betreft het doel van toegankelijkheid van de woningmarkt kan, ook voor de lagere inkomens, verder geconcludeerd worden dat binnen de gereguleerde huurmarkt er 2,5 miljoen woningen beschikbaar zijn met een huurprijs onder de liberalisatiegrens van €710,68. Het aantal huurders in de doelgroep voor dit segment van de huurmarkt, huishoudens met een inkomen tot €34911 (in 2015), ligt lager. In 2012 was de omvang van deze groep 2 miljoen huishoudens.

Het beleid op de koopmarkt is de laatste jaren in beweging, onder andere om toegankelijkheid en doorstroming te bevorderen en de vermogensrisico's van het eigenwoningbezit te beperken. Zo zijn er om de doorstroming te bevorderen maatregelen voor restschuldfinanciering geïntroduceerd. Daarnaast zijn de voorwaarden waaronder hypothecaire financiering kan worden verkregen aangescherpt en zijn er stappen gezet om de hypotheekrenteaftrek te hervormen. Het beleid op de koopmarkt is daarmee minder gericht op specifiek de betaalbaarheid van het wonen of de lagere inkomensgroepen.

Nederland kent een relatief klein middenhuursegment. De woonlasten in dit segment liggen relatief hoog ten opzichte van de koopmarkt enerzijds en het gereguleerde huursegment anderzijds. Met recente wijzigingen in het beleid zijn maatregelen genomen om meer ruimte te geven aan een levensvatbaar middenhuursegment. Het gaat hier bijvoorbeeld om de strengere toewijzingseisen voor corporaties en de toegestane inkomensafhankelijke huurverhogingen.

Doelmatigheid van het beleid

Aangezien ruim 98% van de uitgaven op artikel 1 uitgaven huurtoeslag betreffen, wordt betreft de doelmatigheid van het beleid met name gekeken naar de huurtoeslag. In dit deel is gekeken naar de (neven)effecten van beleid en de vraag of gelijke uitkomsten van beleid met een andere instrumentering tegen lagere kosten zouden kunnen worden bereikt.

Allereerst is de doorwerking van de huurtoeslag op de woningmarkt, en meer specifiek de prijsvorming op de huurmarkt, bekeken. Uit de analyse in hoofdstuk 6 blijkt dat binnen de gereguleerde huursector gemiddeld genomen huurtoeslagontvangers een relatief hogere huur betalen voor de woning in relatie tot de kwaliteit, gemeten op basis van het WWS, dan niet huurtoeslagontvangers. Hiermee lijkt de conclusie gewettigd dat huurtoeslagontvangers relatief meer betalen in relatie tot de kwaliteit van de woning dan niet huurtoeslagontvangers. In Groningen, Friesland, Overijssel, Limburg en Drenthe ligt de feitelijke huur voor huurtoeslagontvangers zelfs hoger dan voor niet huurtoeslagontvanger. Hieruit lijkt te concluderen dat de huurtoeslag in zekere mate een prijsopdrijvend effect heeft. Dit prijsopdrijvende effect is verklaarbaar vanuit het feit dat de huurtoeslag een groot deel van een hogere huur alsnog vergoedt. Dit kan het gedrag van zowel huurder als verhuurder beïnvloeden. De huurder zal bij de afweging om een hogere huur te betalen er rekening mee houden dat er dan ook meer huurtoeslag wordt vergoed en zodoende eerder een hogere huur accepteren. De verhuurder kan hier rekening mee houden bij investeringsbeslissingen en de huurstelling.

De huurtoeslag is inkomensafhankelijk en leidt daardoor tot effecten op de arbeidsmarkt. De marginale druk van de huurtoeslag bedraagt 27 à 43%. Inclusief de marginale druk vanuit andere inkomensafhankelijke regelingen en de belastingen en premies kan de marginale druk oplopen tot meer dan 90%. Uit de analyse in hoofdstuk 6 blijkt dat het arbeidsaanbod lager ligt dan het geval zou zijn zonder de aanwezigheid van huurtoeslag. Hier is sprake van een afweging tussen de mate waarin de huurtoeslag ondersteuning kan geven aan de laagste inkomens, het beschikbare budget en de effecten op de arbeidsmarkt. De marginale druk, en dus de negatieve effecten op de arbeidsmarkt, kan beperkt worden door een verlaging van de subsidie voor de laagste inkomens, zodat de afbouw van de subsidie bij een stijgend inkomen gepaard gaat met een lagere marginale druk. Dit zal echter consequenties hebben voor de mate waarin het beleid bijdraagt aan de betaalbaarheid. Politieke opvattingen en afwegingen spelen hierbij een rol.

Verder is in deze beleidsdoorlichting, naast de inkomensafhankelijkheid van de huurtoeslag, aandacht besteed aan andere elementen in de vormgeving van de huurtoeslag. De verschillende grenzen binnen de huurtoeslag leiden tot een fijnmazig stelsel, waarmee recht kan worden gedaan aan de verschillen tussen huishoudens die invloed hebben op de draagkracht en woonlasten van huishoudens. Deze vormgeving heeft niet direct neveneffecten. Wel blijkt dat de huurtoeslag door de verschillende gehanteerde grenzen en uitzonderingen niet altijd transparant is voor de burger, wat kan leiden tot onduidelijkheid.

Vervolgens is bezien of een andere instrumentering dan met de huurtoeslag tot een betere doelmatigheid zou kunnen leiden. Deze alternatieve instrumenten om het doel van betaalbaarheid te bereiken liggen vooral op het gebied van de huurprijsstelling door verhuurders. Dit kan variëren van een dwingende regelgeving met betrekking tot de huurprijsstelling, die er toe leidt dat de gewenste (lage) huurhoogte wordt bereikt, tot het vertrouwen op de individuele verhuurders (corporaties) dat in de huurprijsstelling rekening wordt gehouden met de draagkracht van de huurders. Afhankelijk van de invulling die eraan gegeven wordt kan op een dergelijke manier een gelijke uitkomst als met de huurtoeslag worden bereikt. Dit zal echter niet gepaard gaan met een betere doelmatigheid. De neveneffecten op de arbeidsmarkt zullen bij een inkomensafhankelijke huurstelling gelijk zijn aan de neveneffecten bij de huidige inkomensafhankelijke vormgeving van de huurtoeslag. In de uitvoering zal nog steeds een inkomenstoets moeten plaatsvinden, waarmee ook uitvoeringskosten samenhangen. Wel kan sprake zijn van een verschuiving van kosten van het beleid van de overheid naar de verhuurders. Ook zijn er alternatieven te bedenken die de doelmatigheid van de huurtoeslag niet evenaren.

8. Beleidsopties en besparingsopties

De RPE vraagt in de beleidsdoorlichting maatregelen aan te dragen die genomen kunnen worden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid te verhogen. Daarnaast schrijft de RPE een verkenning van beleidsopties voor waarbij er significant minder middelen (-/-20%) beschikbaar zijn voor het beleidsterrein. Op grond van de begroting 2016 zou het gaan om een besparing van ongeveer €625 miljoen.

In dit hoofdstuk worden verschillende beleidsopties uitgewerkt. Deze beleidsopties zijn gericht op de huurtoeslag, daar 98% van de uitgaven op artikel 1 uitgaven huurtoeslag zijn. In de opbouw van het hoofdstuk is onderscheid gemaakt in maatregelen die een gunstig effect hebben op:

1. De arbeidsparticipatie (door verlaging van de marginale druk);
2. De werking van de woningmarkt;
3. De begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving (door vereenvoudiging);
4. De uitgaven huurtoeslag; in het algemeen, en meer in het bijzonder de opties om tot een besparing op het budget (van circa 20%) te komen.

Uiteraard is er vaak sprake van een samenloop van deze effecten binnen een maatregel. In de volgende paragrafen zijn verschillende beleids- en besparingsopties uitgewerkt. Tabel 8.1 geeft een overzicht van de verschillende opties. Hierbij gaat het om opties waarbij de huurtoeslag als instrument op rijksniveau gehandhaafd blijft. Een verderstreckende optie zou zijn de huurtoeslag niet meer op rijksniveau te handhaven, maar het instrument te decentraliseren. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt hier in verkennende zin kort op ingegaan.

Tabel 8.1: Overzicht van de beleids- en besparingsopties

Opties	Effect op marginale druk	Effect op budget	Spreiding inkomenseffecten*
Maatregelen met een effect op de arbeidsparticipatie			
8.1.1 Wijziging van de inkomensafhankelijke afbouw	+/-	Neutraal	Grote spreiding
Maatregelen met een effect op de werking van de woningmarkt			
8.2.1 Het afschaffen van de afhankelijkheid van de feitelijke huur	Neutraal	Neutraal	Grote spreiding
8.2.2 Regionalisering	Neutraal	Neutraal	Afhankelijk van invulling
Maatregelen met een effect op de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving			
8.3.1 Complexiteitsreductie	Neutraal	Neutraal	Afhankelijk van invulling
8.3.2 Harmonisatie van het huishoudbegrip	Neutraal	Neutraal	Afhankelijk van invulling
8.3.3 Beperking van het aantal grenzen en huishoudsituaties	Neutraal	Neutraal	Kleine spreiding
Maatregelen met een effect op de uitgaven huurtoeslag			
8.4.1 Het afschaffen van de zogenaamde kan-bepaling	Neutraal	7% in 2020	Kleine spreiding
8.4.2 Uitsluiten van studenten of jongeren	Neutraal	5%	Grote spreiding
8.4.3 Verhoging van de kwaliteitskortingen	Neutraal	20%	Grote spreiding
8.4.4 Wijziging van de inkomensafhankelijke afbouw	+/-	20%	Grote spreiding
8.4.5 Verhoging van de opslag op de normhuur	Neutraal	20%	Kleine spreiding
8.4.6 Kwaliteitskorting gaat in vanaf de eigen bijdrage	Neutraal	20%	Grote spreiding
8.4.7 Verlagen van de doelgroepgrens	+/-	20%	Grote spreiding
8.4.8 Afschaffen van de kan-bepaling in combinatie met verhoging van de kwaliteitskortingen	Neutraal	20% in 2020	Grote spreiding
8.4.9 Beperking van het aantal grenzen en huishoudsituaties in combinatie met verhoging van de kwaliteitskortingen	Neutraal	20%	Grote spreiding
Andere verkennende maatregelen			
8.5.1 Decentralisering	Afhankelijk van invulling	Neutraal	Afhankelijk van invulling

* Een spreiding is groot als huishoudens een inkomenseffect groter dan (-)5% ondervinden.

8.1 Maatregelen met een effect op de arbeidsparticipatie

8.1.1 Wijziging van de inkomensafhankelijke afbouw

Aanleiding

In hoofdstuk 6 is aangegeven dat de harde inkomensgrens in de huurtoeslag waarboven het volledige recht op toeslag komt te vervallen een negatief effect heeft voor de armoedeval en het arbeidsaanbod. Daarnaast is aangegeven dat de vormgeving van de inkomensafhankelijkheid ingewikkelder is vormgegeven dan in vergelijkbare regelingen. Het zou de begrijpelijkheid voor de ontvanger ten goede komen als de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag, net als bij de andere toeslagen, een lineair verloop zou hebben. Deze optie draagt dus tevens bij aan de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving.

Maatregel

In de hier beschreven beleids optie wordt de inkomensafhankelijkheid van de huurtoeslag lineair vormgegeven en vervalt de harde maximum inkomensgrens. Daarbinnen worden twee subopties onderscheiden:

- a. De suboptie wordt budgettair neutraal gemaakt door de marginale druk te variëren;
- b. Om de marginale druk te beperken wordt de toeslag voor de laagste inkomens beperkt. Dit levert budget op om de marginale druk, uitgaande van budgettaire neutraliteit, te verlagen.

Bij deze opties gaat het om een andere verdeling van het budget huurtoeslag over huurtoeslagontvangers. Er zijn opties denkbaar, zoals ook in paragraaf 6.4 aangegeven, met een groter effect op de marginale druk en het arbeidsaanbod dan de hier beschreven optie. Dit kan bij het verlagen van de huurtoeslag en terugsluis langs andere weg zonder of met een lagere marginale druk, of zelfs via arbeidsaanbod stimulerende maatregelen. Dergelijke opties gaan echter buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

Voor- en nadelen

De voordelen zijn dat deze subopties een eenvoudiger uit te leggen vormgeving hebben. De afbouw bij een toename van het inkomen is eenduidig, met een vast percentage (welke wel gedifferentieerd is naar huishoudtype). Ook is er niet meer de kans dat bij een kleine stijging van het inkomen de volledige huurtoeslag wordt verloren.

Daar staat tegenover dat in suboptie a ongeveer 120.000 meer huishoudens recht op huurtoeslag krijgen en dat er negatieve inkomenseffecten zijn voor huidige huurtoeslagontvangers. In suboptie b krijgen ruim 600.000 meer huishoudens recht op huurtoeslag.

Effecten op marginale druk en arbeidsmarkt

Suboptie a leidt er enerzijds toe dat de grote marginale druk bij overschrijding van de maximuminkomensgrens vervalt. Daar staat tegenover dat ongeveer 120.000 meer huishoudens te maken krijgen met een marginale druk en dat de marginale druk voor huishoudens in het inkomensafhankelijke traject van de huurtoeslag enkele procentpunten stijgt. Dit laatste wordt veroorzaakt doordat het budgettair neutraal houden van de optie tot een steilere afbouw leidt. Suboptie b leidt naast het vervallen van de grote marginale druk bij overschrijding van de maximuminkomensgrens ook tot meer dan een halvering van de marginale druk voor huishoudens die nu in het inkomensafhankelijke traject zitten. Wel krijgen ongeveer 600.000 meer huishoudens recht op huurtoeslag. Uit variant 2 van de notitie van het CPB die opgesteld is ten behoeve van de beleidsdoorlichting¹⁴⁷ blijkt dat de verlaging van de huurtoeslag voor de laagste inkomens in deze suboptie b positieve effecten heeft voor de arbeidsparticipatie van die groep. Daartegenover staat het effect op het arbeidsaanbod van het feit dat veel meer huishoudens te maken krijgen met marginale druk van de huurtoeslag. Per saldo leidt in de doorrekening van het CPB een dergelijke optie tot een stijging van de arbeidsparticipatie met 0,2%.

¹⁴⁷ Centraal Planbureau, CPB-notitie: Arbeidsaanbodeffecten van een aantal huurtoeslagvarianten, 2015.

Inkomenseffecten

Suboptie a leidt tot een instroom van ongeveer 10% meer huurtoeslagontvangers. Deze hebben een gemiddeld positief inkomenseffect van ruim 2%. De huidige huurtoeslagontvangers met een inkomen in het inkomensafhankelijk traject (met een bovenminimaal inkomen) hebben gemiddeld een negatief inkomenseffect van -0,8%. Tabel 8.1.1 en figuur 8.1.1 tonen de spreiding in inkomenseffecten.

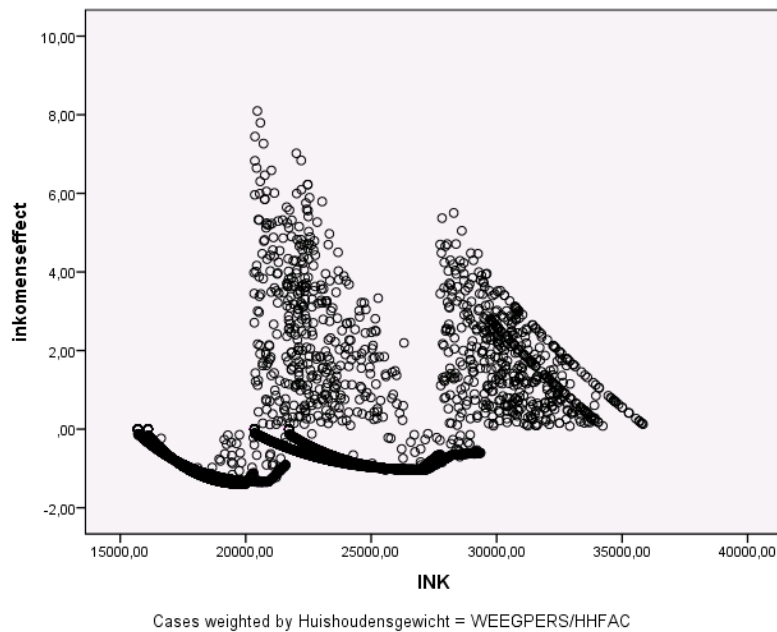
Suboptie b leidt tot een instroom van zo'n 35% meer huurtoeslagontvangers. Deze hebben een gemiddeld positief inkomenseffect van 2,8%. De huidige huurtoeslagontvangers hebben gemiddeld een negatief inkomenseffect van -2,5%. Tabel 8.1.1 en figuur 8.1.2 tonen de spreiding in inkomenseffecten.

Tabel 8.1.1: *Inkomenseffecten van subopties a en b*¹⁴⁸

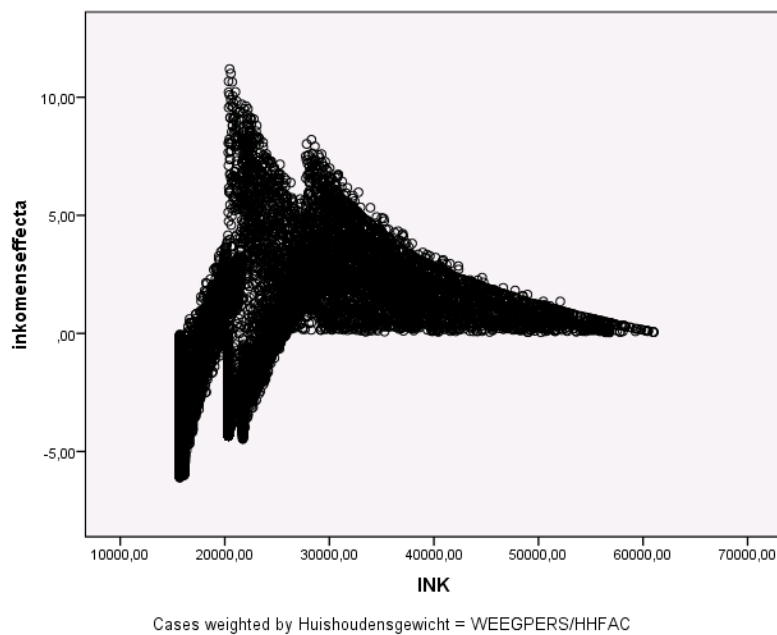
Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers	
	Suboptie a	Suboptie b
-7% tot -6%		0,2%
-6% tot -5%		5,5%
-5% tot -4%		11,6%
-4% tot -3%		16,5%
-3% tot -2%		10,2%
-2% tot -1%	11,6%	7,0%
-1% tot -0,5%	13,7%	2,8%
-0,5% tot 0%	6,4%	2,5%
Geen	58,6%	0,0%
0% tot 0,5%	1,2%	5,4%
0,5% tot 1%	1,3%	5,8%
1% tot 2%	2,4%	10,9%
2% tot 3%	2,0%	7,9%
3% tot 4%	1,4%	4,7%
4% tot 5%	0,7%	3,2%
5% tot 6%	0,3%	2,7%
6% tot 7%	0,1%	1,5%
7% tot 8%	0,1%	0,8%
8% tot 9%		0,6%
9% tot 10%		0,2%
=>10%		0,1%

¹⁴⁸ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015. De inkomenseffecten zijn berekend als percentage van het belastbaar inkomen.

Figuur 8.1.1: *Inkomenseffecten van suboptie a*¹⁴⁹



Figuur 8.1.2: *Inkomenseffecten suboptie b*¹⁵⁰



8.2 Maatregelen met een effect op de werking van de woningmarkt

8.2.1 Het afschaffen van de afhankelijkheid van de feitelijke huur

Aanleiding

Op dit moment wordt bij de vaststelling van de huurtoeslag rekening gehouden met de feitelijk door het huishouden betaalde huur. Voor de uitvoering door de Belastingdienst is het eenvoudiger als deze afhankelijkheid van de feitelijke huur zou vervallen. Daarnaast is er door het uitgaan van de feitelijke huur een beperktere prikkel voor huurtoeslagontvangers om kritisch naar de prijs-

¹⁴⁹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015. De inkomenseffecten zijn berekend als percentage van het belastbaar inkomen.

¹⁵⁰ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015.

kwaliteit verhouding van de huurwoning te kijken. Uit hoofdstuk 6 blijkt dat huurtoeslagontvangers in relatie tot de kwaliteit van de woning een relatief hoge huur betalen.

Maatregel

In deze beleidsoptie wordt gekeken naar de effecten die optreden in het geval bij de berekening van de huurtoeslag niet meer uitgegaan wordt van de feitelijke huur, maar van een genormeerde huur. In die situatie is de huurtoeslag niet meer afhankelijk van de feitelijke huur, maar ontvangt elk huishouden bij een gelijk inkomen een gelijk bedrag aan huurtoeslag.

Verder wordt er in deze optie van uitgegaan dat de rest van de systematiek van de huurtoeslag (vormgeving inkomensafhankelijkheid, vermogenstoets en onderscheid naar vier huishoudtypen) ongewijzigd blijft. Ook wordt er van uitgegaan dat de huurtoeslag nog wel beperkt blijft tot het gereguleerde deel van de huurmarkt, met huren tot €710,68 per maand. Verder is budgettaire neutraliteit als uitgangspunt gehanteerd. De berekeningen betreffen het jaar 2015. Op grond van deze uitgangspunten kan de genormeerde huur worden bepaald op €445 per maand in 2015 (bij gelijkblijvende eigen bijdragen).

Voor- en nadelen

De optie heeft verschillende voordelen. Zo ontstaat bij een genormeerde huur een veel grotere prijsprikkel om een in relatie tot het inkomen betaalbare woning te kiezen (voor zover beschikbaar). De prijsstelling door verhuurders kan dan ook niet meer worden verstoord door het in hoofdstuk 6 besproken mogelijk prijsopdrijvende effect van de huurtoeslag. Een ander voordeel is dat de Belastingdienst in de uitvoering niet meer de hoogte van de feitelijke huur hoeft te controleren, dus er een beperking van de fraudegevoeligheid is. Deze beleidsoptie scoort dus ook als maatregel met een gunstig effect op de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving.

Een nadeel van de beleidsoptie is dat er forse inkomenseffecten optreden, zowel positief als negatief. De spreiding is daarbij groot. Ongeveer 75.000 meer huishoudens krijgen recht op huurtoeslag. Dit zijn huishoudens die een zodanig lage huur betalen dat op dit moment hun huur niet boven de voor hen geldende eigen bijdrage uitkomt. Deze optie leidt er daarmee toe dat ook huurtoeslag wordt verstrekt aan huishoudens die gezien de hoogte van de huur niet per se aangewezen zijn op ondersteuning in de woonlasten. Dit effect kan in beginsel worden voorkomen door geen huurtoeslag toe te kennen beneden de grens van de huidige eigen bijdrage. Dit houdt wel in dat er minder vereenvoudiging van de regeling is dan op moment van volledige invoering van de normhuur.

Inkomenseffecten

Zoals hierboven aangegeven kan op grond van deze uitgangspunten de genormeerde huur worden bepaald op €445 per maand in 2015 (bij gelijkblijvende eigen bijdragen). Per saldo zullen huishoudens met een subsidiabele huur van €467,15 per maand geen inkomenseffecten ondervinden. Huishoudens met een hogere huur hebben een inkomensnadeel, huishoudens met een lagere huur een inkomensvoordeel¹⁵¹.

Tabel 8.2.1 toont de gemiddelde effecten voor huurtoeslagontvangers¹⁵². Omdat de gemiddelde huur voor alleenstaanden beneden de pensioengerechtigde leeftijd lager is dan voor de overige huishoudtypen is het effect voor deze groep gemiddeld positief.

¹⁵¹ De huur waarbij geen inkomenseffecten zullen optreden ligt hoger dan de genormeerde huur van €445 omdat bij de systematiek van genormeerde huren ook de kwaliteitskortingen komen te vervallen. In de huidige systematiek wordt het deel van de huur dat boven de kwaliteitskortingsgrens (€403) uitkomt maar voor 65% vergoed.

¹⁵² De cijfers in deze paragraaf worden gepresenteerd voor de huishoudens die voor of na wijziging van de systematiek recht hebben op huurtoeslag. Na de wijziging hebben ongeveer 75.000 huishoudens meer recht op huurtoeslag, omdat ze op dit moment een zodanig lage huur hebben dat deze niet boven de voor hen geldende eigen bijdrage uitkomt.

Tabel 8.2.1: Gemiddeld effect voor huurtoeslagontvangers¹⁵³

	Effect in € per jaar	Effect in % besteedbaar inkomen
EPHH	€390	6,7%
MPHH	- €248	- 0,9%
EPOHH	- €169	- 1,2%
MPOHH	- €311	- 1,5%

De spreiding rond de in tabel 8.2.1 genoemde effecten is groot. Dit vanwege de grote spreiding in feitelijk betaalde huren. Van de 1,2 miljoen huurtoeslagontvangers zal 11% meer dan €1000 per jaar verliezen bij overgang op een systeem met genormeerde huren, 15,3% gaat er meer dan €1000 op vooruit. Slechts 1,1% heeft een effect van minder dan €24 (plus of min) op jaarbasis. Tabel 8.2.2 toont de spreiding van de effecten als percentage van het besteedbaar inkomen van de huishoudens. Slechts 2,8% van de huishoudens heeft een absoluut inkomenseffect van minder dan 0,25%.

Tabel 8.2.2: Inkomenseffect¹⁵⁴

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
<= 10%	3,2%
-10% tot -5%	18,8%
-5% tot -2,5%	19,9%
-2,5% tot -1%	10,9%
-1% tot -0,5%	3,1%
-0,5% tot -0,25%	1,6%
-0,25% tot 0,25%	2,8%
0,25% tot 0,5%	1,4%
0,5% tot 1%	3,0%
1% tot 2,5%	7,0%
2,5% tot 5%	7,5%
5% tot 10%	8,3%
>10%	12,6%

Overgangsmaatregelen

Een overgang naar een systeem met genormeerde huren brengt zoals hierboven aangegeven grote inkomenseffecten met zich mee, als uitgegaan wordt van de gelijkblijvende bruto huren. De negatieve inkomenseffecten kunnen beperkter blijven als er voldoende woningen voor de huurtoeslagdoelgroep beschikbaar zijn met een huur dicht bij of onder het niveau van de vast te stellen genormeerde huur. Een dergelijk systeem kan pas goed functioneren als er in de verschillende regio's ook daadwerkelijk voldoende woningaanbod wordt gerealiseerd tegen aanvaardbare huurprijzen. Zolang hier nog geen sprake van is, kunnen de effecten van een eventuele overgang op genormeerde huren, in ieder geval voor de zittende huurders, beperkt of getemporeerd worden door overgangsmaatregelen. Dit kan ook de tijd geven voor de huurmarkt om zich aan de nieuwe situatie aan te passen. Mogelijke maatregelen om de effecten (tijdelijk) te verzachten zijn:

¹⁵³ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015.

¹⁵⁴ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015.

1. Het nieuwe systeem alleen voor nieuwe aanvragen laten gelden;
2. Het nieuwe systeem voor nieuwe aanvragen laten gelden en voor bestaande toekenningen een overgangsregeling;
3. Het nieuwe systeem combineren met maatwerk op lokaal niveau.

1. Alleen genormeerde huur bij nieuwe aanvragen (in apart toeslagsysteem)

Bij deze optie geldt voor nieuwe aanvragen en aanvragen na verhuizing van aanvang af het genormeerde huurbedrag als relevante huur. Dit betekent dat er geen feitelijke huurprijs en servicekosten meer opgevraagd behoeven te worden bij huurder en/of verhuurder. Ook leiden wijzigingen van de feitelijke huur door huurverhoging of verhuizing niet meer tot herziening van de huurtoeslag. Het genormeerde huurbedrag wordt vervolgens jaarlijks geïndexeerd met een van rijkswege vast te stellen percentage. Voor bestaande aanvragen blijft de huidige huurtoeslagmethodiek met de feitelijke huur van kracht.

Door de genormeerde huur in eerste instantie alleen voor nieuwe verhuringen te laten gelden, treden geen directe inkomenseffecten op. Wel treedt hier een verschil in behandeling op tussen nieuwe aanvragers en zittende huurders. Ook kan het leiden tot een beperkter bereikbaarheid van huurwoningen voor de doelgroep als er niet voldoende woningen beschikbaar zijn tegen een prijs in de buurt van de genormeerde (en dus gesubsidieerde) huur.

Een nadeel van deze optie is dat de volledige overgang naar genormeerde huur lang kan duren, terwijl de Belastingdienst/Toeslagen al die tijd twee afzonderlijke benaderingen naast elkaar moeten hanteren. Ook kan deze methode leiden tot sterk afnemende verhuisgeneigdheid bij huurders die voordeel hebben van het 'oude' systeem.

2. Genormeerde huur voor nieuwe aanvragen gecombineerd met infasering van bestaande toekenningen

Ook bij deze optie wordt voor alle nieuwe aanvragen c.q. aanvragen na verhuizing direct en onverkort de genormeerde huur toegepast. Daarnaast wordt voor alle lopende (gecontinueerde) aanvragen de in het geautomatiseerde systeem bekende huurprijs gefixeerd als 'overgangshuur'. Dit bedrag wordt vervolgens niet meer, als nu, gewijzigd op basis van wijzigingen van de feitelijke huur, maar alleen nog jaarlijks geïndexeerd met een aangepast indexeringspercentage. Een 'overgangshuur' die lager is dan de genormeerde, wordt met een extra hoog percentage ($X+Y\%$) geïndexeerd, totdat de overgangshuur gelijk is aan de genormeerde huur. Een overgangshuur die hoger is dan de genormeerde huur wordt met een negatief percentage geïndexeerd ($X-Y\%$), dan wel eventueel bevroren, eveneens totdat het bedrag van de genormeerde huur is bereikt. Zodra de overgangshuur gelijk is aan de genormeerde huur, eindigt het overgangsregime en geldt de genormeerde huur als rekenhuur. Dit laatste bedrag natuurlijk weer jaarlijks geïndexeerd met het algemeen geldende percentage ($X\%$).

Afhankelijk van het te kiezen extra indexeringspercentage (Y) hoeft de overgang naar een volledig systeem van genormeerde huren niet heel lang te duren. Wel doen uiteraard bij een sneller implementatietraject de inkomensgevolgen zich eerder en in heviger mate voelen en hebben huurders met een hoge huur veel minder tijd om op de verlaging van de huurtoeslag in te spelen door op zoek te gaan naar een goedkopere woning.

In principe zou een lagere overgangshuur ook in één keer kunnen worden verhoogd tot het niveau van de genormeerde huur (dit heeft immers een positief inkomenseffect). Dat zou echter een nadelig budgettair effect met zich meebrengen. Door zowel te hoge als te lage huren geleidelijk te laten toegroeien naar het niveau van de genormeerde huur vindt de overgang (min of meer) budgettair neutraal plaats.

De infasering van de effecten op de bestaande toekenningen verzacht de inkomenseffecten. Tegelijkertijd treedt hier wel een (tijdelijk) verschil in behandeling op tussen nieuwe aanvragers en huurders die (tijdelijk) onder de overgangsmaatregel vallen. Het is ook mogelijk deze overgangsmaatregel voor zowel nieuwe als bestaande gevallen in te laten gaan.

3. Generieke huurtoeslag op basis van genormeerde huur combineren met maatwerk op lokaal niveau

Een andere manier om, eventueel in combinatie met een van vorengenoemde overgangsmatregelen, de nadelige gevolgen van een systeem met een genormeerde huurprijs te verzachten is de zogeheten "kop-rompbenadering". Hierbij wordt uitgegaan van een - sterk vereenvoudigde - basis-huurtoeslag op landelijk niveau gebaseerd op een genormeerde huurprijs (de 'romp'), maar komt daarbovenop de mogelijkheid van maatwerk op lokaal niveau ("de kop"). Ook alle huidige uitzonderings- en hardheidsbepalingen worden uit de basis-huurtoeslag geschrapt, zodat die alleen nog afhankelijk is van inkomen en (eventueel) huishoudensamenstelling. Daarbovenop is er ruimte voor gemeenten om boven op de basisvoorziening maatwerk te kunnen bieden. Zij hebben immers het meeste zicht op de situatie van de huishoudens, hebben zicht op de mogelijkheden en onmogelijkheden binnen de lokale woningmarkt en kunnen de totale financiële ondersteuning voor het huren optimaal daarop afstemmen. Dat hoeft niet per se plaats te vinden op basis van inkomensafhankelijkheid; de maatwerkvoorziening kan worden gekoppeld aan de Wet maatschappelijke ondersteuning, die een eigen systeem van eigen bijdragen kent.

8.2.2 Regionalisering

Aanleiding

De Nederlandse woningmarkt is niet overal gelijk. Er zijn gebieden in Nederland waar het aanbod van huurwoningen krappere is in vergelijking met de vraag naar huurwoningen dan in andere regio's. Dit kan er toe leiden dat huren in schaarstegebieden hoger liggen dan in andere delen van Nederland. In de huurtoeslag zit geen expliciete differentiatie naar regio die daarmee rekening houdt. Wel geldt, vanwege de subsidie op feitelijke huur, dat bij hogere huren een hoger subsidiebedrag geldt. In die zin accommodeert de huurtoeslag al in het feit dat huren in delen van Nederland hoger kunnen liggen dan in andere delen van Nederland. Hiermee wordt bereikt dat in alle delen van Nederland ongeveer een gelijke netto bijdrage van de huurders wordt gevraagd in de huur. Dit sluit aan op het feit dat ook het sociaal minimum waaruit deze netto huur betaald moet worden in alle delen van Nederland aan elkaar gelijk is.

Binnen de huurtoeslag zitten hier wel grenzen aan. De maximale huur waarvoor nog huurtoeslag kan worden verkregen ligt in heel Nederland op gelijke hoogte. Ook de kwaliteitskortingen gelden vanaf een gelijk huurniveau. Hoger huren worden dus weliswaar in hogere mate gesubsidieerd, per saldo zullen huurders een deel van die hogere huur zelf moeten betalen. Als in bepaalde regio's de huur noodzakelijkerwijs hoger ligt dan in andere regio's kan overwogen worden enkele grenzen in de huurtoeslag te differentiëren zodanig dat de gemiddelde netto te betalen huur in de verschillende regio's in Nederland meer gelijk komt te liggen.

Als gekeken wordt naar corop-gebieden ligt de gemiddelde huur in het gereguleerde deel van de huurmarkt tussen 9% lager (Noord-Friesland) en 10% hoger (Flevoland) dan gemiddeld in Nederland¹⁵⁵. Voor huurtoeslagontvangers is de variatie kleiner, en ligt de bruto huur tussen 8% lager (Delfzijl en omgeving) en 8% hoger (in Flevoland).

Maatregel

De maximum-huurgrens, aftoppingsgrenzen en kwaliteitskortingsgrens zouden kunnen worden afgestemd op de gemiddelde huur in een specifieke regio. Als de huur in een regio 10% hoger ligt dan gemiddeld in Nederland, dan zouden de genoemde grenzen ook 10% hoger kunnen worden gesteld. Dit betekent dat de kwaliteitskortingen pas vanaf een hogere huur gaan gelden.

Voor- en nadelen

Deze aanpassing in de huurtoeslag maakt woningen in gebieden waar gemiddeld hogere huren gelden voor huurtoeslagontvangers beter betaalbaar en dus meer bereikbaar.

Wel maakt deze beleidsoptie de regelgeving en uitvoering van de huurtoeslag complexer. Er zal een sluitende afbakening van regio's moeten worden gemaakt, waarbij grensgevallen zullen

¹⁵⁵ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015.

optreden. Het trekken van een grens is altijd in enige mate arbitrair. Daarbij doet een regionale differentiatie van de toeslag geen recht aan het feit dat de spreiding van de huren binnen een regio veel groter is dan tussen verschillende regio's.

Ook zal deze beleidsoptie een aantrekkende werking van schaarse en gewilde woningmarktgebieden hebben op huurtoeslagontvangers. Anders dan andere huishoudens betalen huurtoeslagontvangers dan immers geen prijs voor de gewildheid van een gebied. Ook als een huishouden niet noodzakelijkerwijs in het schaarstegebied hoeft te wonen (vanwege bijvoorbeeld werk) is er een prikkel om daar een woning te zoeken.

Inkomenseffecten

Uitgaande van een gelijkblijvend budget voor de huurtoeslag zullen er positieve en negatieve inkomenseffecten optreden. In regio's waar de gemiddelde huur hoog ligt zullen positieve inkomenseffecten optreden, in regio's waar de gemiddelde huur laag ligt zullen negatieve inkomenseffecten optreden. Ter indicatie geeft tabel 8.2.3 de optredende effecten voor een schaarsteregio waarin de gemiddelde huur 10% hoger ligt dan in Nederland (en de genoemde grenzen dus ook 10% hoger worden vastgesteld) en een krimpregio waar de gemiddelde huur 10% lager ligt (en de genoemde grenzen 10% lager worden vastgesteld).

Tabel 8.2.3: *Effecten voor schaarste en krimpregio's*¹⁵⁶

Effect op de huurtoeslag per maand bij	Schaarste	Krimp
Huur van €470 (gemiddelde huur huurtoeslagontvangers)	€14	-€14
Huur van €620 (huur rond hoogste aftoppingsgrens)	€15	-€54

8.3 Maatregelen met een effect op de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving

Zoals vermeld in de conclusies leidt de huidige vormgeving van de huurtoeslag niet direct tot neveneffecten. Wel blijkt dat de huurtoeslag door de verschillende gehanteerde grenzen en uitzonderingen niet altijd transparant is voor de burger, wat kan leiden tot onduidelijkheid. Om deze onduidelijkheid bij de burger te beperken en de transparantie te verhogen, is het mogelijk vereenvoudigingen in de huurtoeslag aan te brengen.

8.3.1 Complexiteitsreductie: terugbrengen van het aantal uitzonderingssituaties

Aanleiding

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

Het gaat onder meer om uitzonderingen op de volgende begrippen:

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

¹⁵⁶ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015.

- Vermogenstoets: bepaalde vermogensbestanddelen kunnen buiten beschouwing blijven (bijv. uitkeringen voor oorlogsslachtoffers).

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

Maatregel

Overwogen kan worden om de diverse uitzonderingen en hardheidsclausulebepalingen, dan wel een aantal ervan, af te schaffen. Dit kan in één keer, maar ook kan worden overwogen om over te gaan tot een geleidelijke afbouw, bijvoorbeeld door bestaande gevallen ongemoeid te laten en alleen geen nieuwe uitzonderingsgevallen meer toe te laten.

Voor- en nadelen

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

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

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

8.3.2 Harmonisatie van het huishoudbegrip

Aanleiding

Voor de huurtoeslag wordt, in tegenstelling tot de andere toeslagen, voor het bepalen van het huishoudenbegrip niet alleen gekeken naar de aanvrager en diens Awir-partner, maar naar alle bewoners van de woning, zoals vermeld in hoofdstuk 4. Dat houdt in, dat – anders dan bij de andere toeslagen – ook samenwonenden *zonder* samenlevingscontract en/of kinderen, allebei meetellen voor het bepalen van de hoogte c.q. het recht op huurtoeslag. Ook andere medebewoners, zoals inwonende kinderen, een ouder van de aanvrager of diens partner en andere inwonende tellen mee, behalve onderhuurders.

Het gaat daarbij dan om het bepalen of sprake is van een alleenstaande of van meerpersoonshuishouden, voor welke huishoudencategorieën verschillende parameters gelden. Ook het inkomen en eventuele vermogen van de medebewoners tellen mee voor de bepaling van het recht op c.q. de hoogte van de huurtoeslag, met als uitzondering dat het inkomen van inwonende (pleeg)kinderen jonger dan 23 jaar alleen meetelt voor zover het meer bedraagt dan €4.706 (in 2015).

Deze disharmonisatie ten opzichte van andere toeslagen maakt de huurtoeslag minder transparant voor de burger. Ook betekent het feit dat er meer personen (en hun inkomen/vermogen) betrokken zijn bij de huurtoeslag dat er ook vaker lopende het toeslagjaar mutaties kunnen optreden in de hoogte van de huurtoeslag door verhuizingen en door wijzigingen in het inkomen,

met als gevolg wijzigingen van het voorschot dan wel de definitieve toeslag, met de daarmee samenhangende terugvorderingen of nabetalings.

Maatregel

De uitvoering van de toeslagen zou meer geharmoniseerd en met minder mutaties kunnen plaatsvinden als ook voor het huishoudenbegrip zou worden aangesloten bij de overige toeslagen, te weten: het huishouden bestaat ten hoogste uit de aanvrager en diens toeslagpartner.

Toeslagpartner is degene die met de aanvrager:

- o Een samenlevingscontract heeft afgesloten bij de notaris;
- o Samen een kind heeft;
- o Een kind van de ander heeft erkend;
- o Partner is voor een pensioenregeling;
- o Samenwoont met een inwonend kind van de aanvrager of de medebewoner en dat kind is jonger dan 18 jaar;
- o Elkaars fiscale partner is voor de inkomstenbelasting;
- o In het voorgaande jaar elkaars toeslagpartner was.

Er kan altijd maar één medebewoner toeslagpartner zijn. Indien de aanvrager samenwoont met zijn kind of ouder, moeten beiden 27 jaar of ouder zijn om als toeslagpartner te kwalificeren.

Voor- en nadelen

Voordeel van de harmonisatie van het huishoudenbegrip is dat de transparantie voor de burger verbetert maar vooral de uitvoering efficiënter wordt, doordat voor alle toeslagen hetzelfde huishoudenbegrip geldt en er relatief minder vaak sprake zal zijn van mutaties door verhuizing of inkomenswijzigingen.

Het nadeel van de maatregel ligt met name op het gebied van effectiviteit en de grotere risico's op oneigenlijk gebruik. Anders dan bij de andere toeslagen gaat het bij de huurtoeslag immers om een tegemoetkoming in kosten van een voorziening waar niet alleen de aanvrager en diens eventuele partner, maar ook andere leden van het huishouden profijt van hebben. Om deze reden wordt het redelijk geacht om te verlangen dat de kosten van het wonen worden gedragen door alle (draagkrachtige) bewoners die van de woning gebruik maken. In dit opzicht wijkt de huurtoeslag wezenlijk af van de andere toeslagcomponenten: bij zorgtoeslag heeft elke meerderjarige een eigen zorgverzekering; bij kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag is de rechthebbende in principe de ouder (en diens partner).

Bij harmonisering van het huishoudenbegrip speelt primair de vraag wie, in geval van meerdere bewoners in één woning, als rechthebbende op de huurtoeslag moet worden beschouwd. Formeel is het de huurder die het recht op huurtoeslag heeft, maar een huurovereenkomst kan met meerdere (mede)huurders tegelijk zijn aangegaan en er is ook geen authentieke registratie voorhanden waaruit af te leiden is wie in formele zin de huurder(s) is (zijn). Daardoor zal bij harmonisatie van het huishoudenbegrip het lastig zijn om misbruik c.q. oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Zo kan bijvoorbeeld de aanvraag om huurtoeslag worden ingediend door de bewoner met het laagste inkomen, bijvoorbeeld de niet-geregistreerde samenwonende vriend(in) zonder inkomen of het meerderjarige, inwonende kind van een goedverdienend paar, etc.

Om een oplossing voor dit dilemma te zoeken zou overwogen kunnen worden om de huurtoeslag toe te rekenen aan de meest verdienende bewoner of Awir-partners. Het inkomen lijkt echter – in elk geval in de voorschotfase – een te weinig stabiele grondslag om hiervoor als basis te kunnen dienen: dit zou kunnen inhouden dat meerdere keren per jaar de persoon van de rechthebbende wijzigt en dus ook meermalen per jaar het voorschot van de ene aanvrager zou moeten worden stopgezet en een andere persoon een aanvraag zou moeten indienen.

Een andere (theoretische) mogelijkheid is er vanuit te gaan dat de oudste bewoner de rechthebbende is. Ook dit behoeft echter niet per se de meest verdienende bewoner dan wel de

bewoner met een Awir-partner te zijn (bijv. een inwonende oma). Bovendien is deze optie vanuit het oogpunt van leeftijdsdiscriminatie in strijd met de Grondwet.

Voorts is aan de harmonisatie van het huishoudenbegrip nog een ander knelpunt verbonden. Volgens de huishoudendefinitie van de overige toeslagen zouden gehuwden en geregistreerd partners die op verschillende adressen wonen, toch als één huishouden moeten gelden. Voor de huurtoeslag betekent dit dat Awir-partners die apart van elkaar in twee verschillende woonruimten wonen, nog maar voor één adres huurtoeslag kunnen aanvragen. Dat zou het kabinetsbeleid dat het scheiden van wonen en zorg wil bevorderen kunnen doorkruisen. Huurtoeslag voor een (bijvoorbeeld dementerende) partner die een beschermde woonruimte in een woon-zorgcomplex huurt zou dan immers niet meer mogelijk zijn als ook de nog 'thuis' wonende partner huurtoeslag heeft.

Inkomenseffecten

De inkomenseffecten lopen sterk uiteen, afhankelijk van de casuïstiek. Zo zal een alleenstaande ouder met inwonende kinderen bij het buiten beschouwing laten van de medebewoners, als alleenstaande worden beschouwd, waar dit huishouden nu als meerpersoonshuishouden geldt. Dit zal nadelige inkomenseffecten hebben.

Anderzijds zal het buiten beschouwing blijven van draagkrachtige medebewoners die niet als Awirpartner kwalificeren, zoals een inwonende, niet geregistreerde partner met inkomen, uiteraard tot (aanzienlijke en onbedoelde) positieve inkomenseffecten leiden.

8.3.3 Beperking van het aantal grenzen en huishoudsituaties

Aanleiding

De verschillende gehanteerde grenzen en huishoudsituaties binnen de huurtoeslag zorgen voor een complexe vormgeving. Dit leidt tot onduidelijkheid voor de burger.

Maatregel

Er zijn verschillende subopties te formuleren waarbij grenzen en huishoudsituaties beperkt worden en waarbij de transparantie wordt vergroot. De drie hieronder geformuleerde subopties bouwen op elkaar voort:

- a. Het afschaffen van de ouderentabel, waarbij de huur- en inkomensgrenzen van huishoudens boven de pensioengerechtigde leeftijd gelijk worden gesteld aan die van huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd en alle meerpersoonshuishoudens boven de aftoppingsgrens geen toeslag meer ontvangen;
- b. Het samenvoegen van de twee aftoppingsgrenzen tot één aftoppingsgrens;
- c. Het toekennen van toeslag aan meerpersoonshuishoudens boven de aftoppingsgrens.

De vereenvoudigingen worden zoveel mogelijk budgettair neutraal geformuleerd. Suboptie a, waarbij de huur- en inkomensgrenzen voor ouderen gelijk worden gesteld aan die van jongeren en meerpersoonshuishoudens geen huurtoeslag ontvangen boven de aftoppingsgrens, kan niet budgettair neutraal gemaakt worden. Deze optie levert een besparing op de huurtoeslag op van bijna €25 miljoen. In suboptie b, welke voortbouwt op suboptie a, is het wel mogelijk budget neutraliteit te handhaven. Dit betekent dat de aftoppingsgrens voor alle huishoudens €627,30 bedraagt. Ook suboptie c, het toekennen van toeslag aan meerpersoonshuishoudens boven de aftoppingsgrens, kan budgettair neutraal geformuleerd worden. Hierbij wordt uitgegaan van één aftoppingsgrens voor alle huishoudens op €627,30 en een aanscherping van de kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens tot 84%. Het deel van de huur boven de aftoppingsgrens wordt daarmee voor slechts voor 16% gesubsidieerd, maar wordt wel uitgekeerd aan alle rechthebbende huishoudens.

Voor- en nadelen

Deze verschillende vereenvoudigingen hebben bepaalde effecten tot gevolg. Zo leiden de vereenvoudigingen van de huurtoeslag, waarbij minder grenzen en uitzonderingen worden gehanteerd, tot meer transparantie en daarmee tot minder onduidelijkheid voor de burger. Ook de

administratieve lasten zullen hierdoor afnemen. Hier staat echter tegenover dat de verschillende grenzen en uitzonderingen veelal dienen om recht te doen aan verschillen tussen huishoudens. Met vereenvoudiging van de toeslag wordt hier minder rekening mee gehouden. Door deze grotere verschillen neemt de doeltreffendheid van de huurtoeslag af.

Inkomenseffecten

In tabel 8.3.1 zijn de inkomenseffecten van de subopties a, b en c weergegeven. De inkomenseffecten in de verschillende kolommen betreffen het totale inkomenseffect van de optie, dus het inkomenseffect bij suboptie b is inclusief het effect van suboptie a.

Het afschaffen van de ouderentabel brengt zowel positieve als negatieve inkomenseffecten met zich mee. Het gemiddelde positieve inkomenseffect komt met name voor rekening van de ouderenuishoudens die door de verhoging van de maximuminkomensgrens huurtoeslag gaan krijgen. Daarnaast zijn er ook positieve inkomenseffecten voor ouderenuishoudens die voor de wijziging al huurtoeslag hadden. Het gemiddelde positieve inkomenseffect is circa €125 per jaar. Een deel van de negatief getroffen is te verklaren doordat er voor meerpersoonshuishoudens geen huurtoeslag boven de aftoppingsgrens wordt uitgekeerd. Het gemiddelde negatieve inkomenseffect is circa €91 per jaar. Deze veranderingen hebben alleen betrekking op ouderenuishoudens. Driekwart van de huishoudens wordt niet getroffen door deze vereenvoudiging.

Suboptie b, het creëren van één aftoppingsgrens, leidt voor ongeveer de helft van de huishoudens niet tot inkomenseffecten. Een deel van de huishoudens, één- of tweepersoonshuishoudens met een huur rond de aftoppingsgrens, wordt positief getroffen met een gemiddeld effect van circa €110 per jaar. Een deel van de drie- of meerpersoonshuishoudens met een huur rond de aftoppingsgrens wordt negatief getroffen met gemiddeld circa €71 per jaar.

Het toekennen van toeslag aan meerpersoonshuishoudens boven de aftoppingsgrens, suboptie c, leidt ook tot zowel positieve als negatieve inkomenseffecten. Ongeveer de helft van de huishoudens ondervindt geen effect, 30% een gemiddeld negatief effect van circa €73 en 20% een gemiddeld positief effect van circa €111.

Tabel 8.3.1: *Inkomenseffecten van subopties a, b en c*¹⁵⁷

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers		
	Suboptie a	Suboptie b	Suboptie c
-4% tot -3%	0,3%		
-3% tot -2%	0,5%	0,2%	0,0%
-2% tot -1%	2,9%	2,7%	2,9%
-1% tot -0,5%	4,2%	3,9%	5,2%
-0,5% tot 0%	21,1%	23,5%	22,2%
Geen	66,2%	50,2%	50,2%
0% tot 0,5%	2,3%	9,7%	11,8%
0,5% tot 1%	1,3%	6,3%	4,1%
1% tot 2%	1,1%	3,5%	3,0%
2% tot 3%		0,1%	0,6%

8.4 Maatregelen met een effect op de uitgaven huurtoeslag

De RPE schrijft voor dat een verkenning van beleidsopties dient plaats te vinden waarbij er significant minder middelen (-/-20%) beschikbaar zijn voor het beleidsterrein. Op grond van de

¹⁵⁷ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

begroting 2016 zou het gaan om een besparing van ongeveer €625 miljoen. Hieronder zijn verschillende besparingsopties uitgewerkt. Bij de keuze van de hieronder opgenomen besparingsopties zijn de volgende overwegingen gehanteerd:

- Besparingsopties die relatief eenvoudig zijn door te voeren: verhoging van de kwaliteitskorting of de opslag op de eigen bijdrage (8.4.3 en 8.4.5)
- Besparingsopties die aansluiten bij eerder in deze beleidsdoorlichting gesignaleerde aandachtspunten (8.4.1, 8.4.4, 8.4.6, 8.4.8 en 8.4.9)
- Besparingsopties gericht op beperking van het volume (aantal aanvragers) (8.4.2 en 8.4.7)

8.4.1 Het afschaffen van de zogenaamde kan-bepaling

Aanleiding

Op dit moment wordt de eigen bijdrage in de huurtoeslag geïndexeerd met de laagste van ofwel de netto bijstandsontwikkeling, ofwel de huurprijsontwikkeling. Dit leidt er toe dat de komende jaren de stijging van de eigen bijdrage in de huurtoeslag (ver) achterblijft bij de huurontwikkeling, met navenante budgettaire gevolgen. Het afschaffen van deze bepaling en voortaan het altijd indexeren van de eigen bijdrage met huurprijsontwikkeling is weliswaar geen directe vereenvoudiging, maar maakt de regelgeving wel transparanter. Ook draagt het bij aan de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag (en de mogelijke dekking voor eventuele extra kosten van de overige maatregelen).

Maatregel

In deze beleidsoptie wordt de eigen bijdrage altijd geïndexeerd met de huurontwikkeling. Overigens is dit voorstel bij een eerder wetsvoorstel ter vereenvoudiging van de huurtoeslag (in 2009) ook aan de Kamer voorgelegd. Destijds heeft de Kamer het voorstel afgewezen. De Kamer was in meerderheid van mening dat de eigen bijdrage in de huurtoeslag nooit meer zou mogen stijgen dan de ontwikkeling van de netto bijstand, zodat het aandeel van de eigen bijdrage huurtoeslag in het bijstandsinkomen niet zou stijgen. Daar staat tegenover dat de, mede door de kan-bepaling veroorzaakte budgettaire problematiek vervolgens wel genoodzaakt heeft tot bezuinigingen (en daarmee ook een daling van de huurtoeslag voor deze bijstandsgerechtigden).

Voor- en nadelen

Het voordeel van het afschaffen van de kanbepaling is dat huurtoeslagontvangers niet *extra* worden gecompenseerd voor huurstijgingen. Door de lage bijstandsontwikkeling is de laatste jaren de eigen bijdrage voor huurtoeslagontvangers veel minder gestegen is dan de huren. Hiermee blijft de woonlastenontwikkeling voor huurtoeslagontvangers achter bij de woonlastenontwikkeling van inkomens iets boven de maximum huurtoeslaggrens. Het niet afschaffen zou betekenen dat in 2020 circa €260 miljoen meer aan huurtoeslag wordt uitgegeven dan wanneer wordt overgegaan tot afschaffing van deze kan-bepaling.

Tabel 8.4.1: Budgettaire effect van het schrappen van de zogenaamde kan-bepaling in miljoenen¹⁵⁸

Maatregel	2016	2017	2018	2019	2020
Schrappen kan-bepaling	-	-€23	-€89	-€173	-€260

Na 2020 loopt het effect van het schrappen van de kan-bepaling naar huidige inzichten met €90 miljoen à €100 miljoen per jaar op.

Inkomenseffecten

In de volgende tabel zijn de inkomenseffecten van het afschaffen van de kan-bepaling voor de jaren 2017 tot en met 2020 weergegeven.

¹⁵⁸ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ramingsmodel en Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

Tabel 8.4.2: Inkomenseffecten¹⁵⁹

Inkomenseffect	2017	2018	2019	2020
-2 tot -1%			3,2%	57,4%
-1 tot -0,5%		4,9%	79,8%	31,5%
-0,5% tot 0%	100%	95,1%	17,0%	11,1%

Het gemiddeld negatief effect per jaar staat in onderstaande tabel aangegeven.

Tabel 8.4.3: Gemiddeld negatief effect¹⁶⁰

Negatief effect	2017	2018	2019	2020
Schrappen kan-bepaling	-€17	-€65	-€125	-€187
Getroffen populatie	100%	100%	100%	100%

8.4.2 Uitsluiten van studenten of jongeren

Maatregel

De besparing kan deels worden gerealiseerd door jongeren of studenten uit te sluiten van huurtoeslag:

- *Studenten uitsluiten:* Bij de keus om (expliciet) studenten uit te sluiten kan voorop staan dat het voor een deel gaat om een groep met een reëel perspectief op (forse) inkomensstijging na afronding van de studie. Voor een ander deel - met name bepaalde groepen MBO-studenten - is dit in veel mindere mate het geval. Verder is het algemeen aanvaard dat studenten, voor zover ze niet bij hun ouders blijven wonen, onzelfstandige woonruimte betrekken, waarvan de huurprijs (bij een huurprijvaststelling conform het WWS) veelal laag is.
- *Jongeren uitsluiten:* Om te voorkomen dat jongeren gezien hun inkomen in een niet passende huurwoning terecht komen en gedurende een of meerdere jaren afhankelijk zijn van de huurtoeslag kan de toetreding tot de huurtoeslag worden verhoogd naar een leeftijdsgrens van 23 jaar in plaats van 18 jaar. Hiermee wordt beoogd om te stimuleren dat starters op de woningmarkt een bij het inkomen passende woonruimte zoeken. Dit kan bijvoorbeeld ook een onzelfstandige woonruimte zijn. Bij een stijging van het inkomen kan er worden verhuisd naar een duurder woonruimte. Hiermee wordt de afhankelijkheid van subsidie verkleind en de doorstroming op de woningmarkt bevorderd.

In de beschikbare administratieve gegevens met betrekking tot de huurtoeslag is niet bekend of de huurtoeslagontvanger student is. Wel is de leeftijd van de aanvrager bekend.

Tabel 8.4.4: Leeftijdscategorieën uitgesplitst naar aandeel in budget¹⁶¹

Leeftijd	Aandeel in budget 2013
Tot en met 23 jarigen	4,1%
24-25 jarigen	3,4%
26-27 jarigen	3,3%
Tot en met 27 jarigen	10,8%

¹⁵⁹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ramingsmodel en Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

¹⁶⁰ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie, 2015.

¹⁶¹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ramingsmodel en Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

Op basis van het Woon2012 is af te leiden dat van de huurtoeslagontvangers met een leeftijd tot en met 23 jaar ongeveer 46% als belangrijkste bron van inkomen studiefinanciering heeft, van de huurtoeslagontvangers met een leeftijd tot en met 27 jaar bijna 13%. Het werkelijk aandeel studenten ligt hoger, omdat voor een groot deel van de studenten de studiefinanciering niet de belangrijkste bron van inkomen zal zijn. Per saldo kan geschat worden dat het uitsluiten van studenten tot een besparing op het budget huurtoeslag kan leiden van zo'n 5%. Dit kan wel leiden tot een budgettaire effect elders. Een deel van de studenten die dan geen huurtoeslag meer zal krijgen, zal echter extra gaan lenen via de studiefinanciering. Dit zorgt voor weglek van een deel van de besparing, omdat een deel van het extra geleende bedrag oninbaar zal zijn.

Een generieke verhoging van de minimumleeftijdsgrens in de huurtoeslag naar 25 jaar zou een besparing op de huurtoeslag betekenen van 7,5%. Dan gaat het niet alleen om studenten. Ook hiervoor geldt dat voor zover het om studenten gaat er deels sprake kan zijn van weglek naar geleende studiefinanciering die niet volledig terugbetaald zal worden.

Voor- en nadelen

De financiële gevolgen van deze maatregel cumuleren voor uitwonende studenten met het studievoorschot. Door het vervangen van de basisbeurs door een eventuele lening gaan juist uitwonende studenten er financieel het meest op achteruit. Voor degenen onder hen die huurtoeslag ontvangen, zal het afschaffen van deze toeslag een extra achteruitgang betekenen. Een mogelijk gevolg is ook dat studenten meer zullen lenen om de woonruimte te financieren. Om studenten te kunnen uitsluiten van huurtoeslag zal de Belastingdienst op basis van bestandskoppelingen met DUO moeten controleren of de huurtoeslagaanvrager student is dan wel studiefinanciering ontvangt. Om fraude tegen te gaan zal de controle mogelijk meermalen per jaar herhaald moeten worden. Dit betekent een verzwaring van de uitvoeringslast voor de Belastingdienst en DUO en is niet op korte termijn te effectueren, mogelijk pas op termijn van meerdere jaren.

Indien een selectie wordt gemaakt op basis van leeftijd wordt voor jongeren de start op de woningmarkt bemoeilijkt. Aan de andere kant is er meer ruimte voor doorstroming voor huishoudens boven de nieuwe (hogere) minimumleeftijd.

Bij het uitsluiten van mensen onder een bepaalde leeftijd en in mindere mate bij het uitsluiten van studenten kan er behoefte (of zelfs noodzaak) bestaan tot uitzonderingsbeleid, met name voor groepen jongvolwassenen die geen reëel perspectief op een betekenisvolle inkomensstijging in de komende jaren hebben. Te denken valt aan WAJONG-ers, jonge moeders met kinderen of bepaalde groepen MBO'ers.

Aandachtspunt bij deze optie is de beschikbaarheid van voldoende alternatieven voor de huidige jonge huurtoeslagontvangers, zoals betaalbare (onzelfstandige woonruimte) die ook betaalbaar is zonder huurtoeslag. In de afgelopen jaren is, in het kader van het actieprogramma studentenhuysvesting, door corporaties geïnvesteerd in zelfstandige wooneenheden voor studenten. De verhuurbaarheid daarvan zal door de maatregel onder druk komen te staan.

Inkomenseffecten

Huurtoeslagontvangers met een leeftijd tot en met 23 jaar hadden in 2013 een gemiddelde toeslag van €1068, de toeslag voor huurtoeslagontvangers met een leeftijd tot en met 25 jaar lag op gemiddeld €1520. Bij verhoging van de leeftijdsgrens zouden deze huishoudens dit bedrag verliezen. Huishoudens zouden dit effect kunnen mitigeren door te kiezen voor andere (bijvoorbeeld onzelfstandige) woonruimten. Ook is het een optie om de verhoging van de leeftijdsgrens geleidelijk te laten plaatsvinden, zodat huidige huurtoeslagontvangers geen toeslag kwijtraken.

8.4.3 Verhoging van de kwaliteitskortingen

Maatregel

De besparing van €625 miljoen kan worden geëffectueerd door de kwaliteitskorting boven de kwaliteitskortingsgrens te verhogen in combinatie met het niet meer vergoeden van de huur boven de aftoppingsgrens door huurtoeslag.

Voor- en nadelen

Deze maatregel levert een bijdrage aan het verbeteren van de relatie tussen prijs en kwaliteit van de woning.

In onderstaande tabel wordt weergegeven hoeveel de kwaliteitskorting aangescherpt wordt, om het bezuinigingsbedrag te realiseren. Ook is het gemiddelde negatieve inkomenseffect op jaarbasis weergegeven voor de populatie die getroffen wordt door de maatregel.

Tabel 8.4.5: Aanscherping van de kwaliteitskorting¹⁶²

Te bezuinigen bedrag	Aanscherping kwaliteitskorting	Gemiddeld negatief effect per jaar	Negatief getroffen populatie
€625 miljoen	44%	€588	83,7%

Het deel van de huur tussen de kwaliteitskortingsgrens (€ 403,06: prijspeil 2015) tot aan de aftoppingsgrens (€ 576,87 of € 618,24: prijspeil 2015) wordt in deze optie niet meer voor 65%, maar voor 21% gesubsidieerd. In de gevallen waarin op dit moment de huur boven de aftoppingsgrenzen nog voor 40% wordt gesubsidieerd, zal de huur niet meer worden gesubsidieerd. Dit laatste geldt voor ouderenhuishoudens, eenpersoonshuishoudens en voor huishoudens die in verband met een handicap een aangepaste woning bewonen. Voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd is aanscherping van de kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrenzen niet mogelijk: deze is al 100%.

De maatregel om boven de aftoppingsgrens geen vergoeding meer te geven past in de beleidslijn om vanuit het oogpunt van betaalbaarheid de toewijzing van woningen met een huur boven de aftoppingsgrens aan huurtoeslagontvangers tegen te gaan. Momenteel ontvangen ca. 178.000 huurtoeslagontvangers, 14% van de totale populatie, huurtoeslag boven de aftoppingsgrens. Deze maatregel treft, behalve alleenstaanden, vooral ouderen en gehandicapten treft, voor wie de uitzondering van huurtoeslag boven de aftoppingsgrens in de huurtoeslag is gecreëerd. Vooral het feit dat het gaat om ouderen en gehandicapten die vanwege beperkingen in een relatief duurdere woning wonen, maakt de maatregel politiek gevoelig.

Huishoudens met een huurprijs onder de kwaliteitskortingsgrens (16,3% van alle huishoudens met huurtoeslag) ondervinden geen effect van de voorgestelde maatregel. De overige 83,7% van de huurtoeslagontvangers ondervinden een negatief inkomenseffect van gemiddeld circa €588 per jaar.

Inkomenseffecten

In de volgende tabel zijn de inkomenseffecten van het aanscherpen van de kwaliteitskortingspercentages weergegeven.

¹⁶² Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

Tabel 8.4.6: Inkomenseffecten¹⁶³

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
<= -8%	2,4%
-8% tot -7%	2,0%
-7% tot -6%	3,5%
-6% tot -5%	8,3%
-5% tot -4%	12,5%
-4% tot -3%	13,4%
-3% tot -2%	13,8%
-2 tot -1%	13,3%
-1 tot -0,5%	6,6%
-0,5% tot 0%	7,9%
Geen	16,3%

8.4.4 Wijziging van de inkomensafhankelijke afbouw

Naast de budgettair neutrale maatregel ter verbetering van de arbeidsparticipatie, genoemd onder 8.1.1 is het ook mogelijk om een wijziging van de inkomensafhankelijke afbouw in de huurtoeslag te combineren met een besparing van 20%.

Voor- en nadelen

De hier beschreven beleids optie is gelijk aan suboptie b onder 8.1.1, waarbij echter is uitgegaan van een besparing van 20%, zodat er geen sprake meer is van een verlaging van de marginale druk.

Het voordeel is dat deze optie een eenvoudiger uit te leggen vormgeving heeft. De afbouw bij een toename van het inkomen is eenduidig, met een vast percentage (welke wel gedifferentieerd is naar huishoudtype). Ook is er niet meer de kans dat bij een kleine stijging van het inkomen de volledige huurtoeslag wordt verloren.

Daar staat tegenover dat ongeveer 150.000 meer huishoudens recht op huurtoeslag krijgen en dat er negatieve inkomenseffecten zijn voor huidige huurtoeslagontvangers. Het negatieve inkomenseffect voor de huidige populatie bedraagt gemiddeld €599 per jaar.

Inkomenseffecten

In de volgende tabel zijn de inkomenseffecten van het lineair vormgeven de inkomensafhankelijkheid van de huurtoeslag weergegeven, waarbij de toeslag voor de laagste inkomens beperkt wordt.

¹⁶³ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

Tabel 8.4.7: Inkomenseffecten¹⁶⁴

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
-7% tot -6%	0,2%
-6% tot -5%	8,0%
-5% tot -4%	17,9%
-4% tot -3%	27,8%
-3% tot -2%	19,2%
-2% tot -1%	11,8%
-1% tot -0,5%	2,7%
-0,5% tot 0%	1,2%
Geen	0,0%
0% tot 0,5%	1,7%
0,5% tot 1%	2,0%
1% tot 2%	3,3%
2% tot 3%	2,3%
3% tot 4%	1,3%
4% tot 5%	0,5%
5% tot 6%	0,1%

Effecten op marginale druk en arbeidsmarkt

Deze optie leidt er enerzijds toe dat de grote marginale druk bij overschrijding van de maximuminkomensgrens vervalt. Daar staat tegenover dat ongeveer 150.000 meer huishoudens te maken krijgen met een marginale druk. De marginale druk voor de huishoudens die nu al in het inkomensafhankelijke traject zitten blijft ongeveer gelijk.

8.4.5 Verhoging van de opslag op de normhuur*Maatregel*

De besparing van € 625 miljoen kan worden geëffectueerd door de nominale opslag op de inkomensafhankelijke normhuur¹⁶⁵ (nu € 27,44 per maand) te verhogen (een generieke verhoging van de eigen bijdrage).

In onderstaande tabel wordt weergegeven hoeveel de normhuur verhoogd wordt om het bezuinigingsbedrag te realiseren. Met deze optie wordt de nominale opslag verhoogd tot €75,62.

Tabel 8.4.8: Verhoging van de normhuur¹⁶⁶

Te bezuinigen bedrag	Ophoging normhuur	Gemiddeld negatief effect per jaar	Negatief getroffen populatie
€625 miljoen	€48,18	€498	100%

Voor- en nadelen

Voordeel van deze maatregel is dat de bezuiniging in euro's het meest gelijk wordt verdeeld: alle huurtoeslagontvangers ondervinden (nagenoeg) hetzelfde negatieve effect in euro's. Nadeel van deze maatregel is dat hij, naast het doel van bezuiniging, geen ander, meer beleidsmatig doel dient.

¹⁶⁴ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WoOn2012, eigen productie, 2015.

¹⁶⁵ De normhuur en opslag vormen samen de zogeheten basishuur.

¹⁶⁶ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

Inkomenseffecten

In de volgende tabel zijn de inkomenseffecten van het ophogen van de normhuur weergegeven.

Tabel 8.4.9: Inkomenseffecten¹⁶⁷

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
-5% tot -4%	8,4%
-4% tot -3%	36,0%
-3% tot -2%	36,5%
-2% tot -1%	10,5%
-1% tot -0,5%	4,7%
-0,5% tot 0%	3,9%

8.4.6 Kwaliteitskorting gaat in vanaf de eigen bijdrage

Maatregel

De besparing van €625 miljoen kan worden geëffectueerd door de kwaliteitskorting in te laten gaan vanaf de eigen bijdrage. Nu nog wordt het deel van de huur tussen de eigen bijdrage en de kwaliteitskortingsgrens volledig door huurtoeslag vergoed. Ook in deze optie wordt de huur boven de aftoppingsgrens niet meer vergoed door huurtoeslag.

Voor- en nadelen

In onderstaande tabel wordt weergegeven hoeveel de kwaliteitskorting aangescherpt wordt, om het bezuinigingsbedrag te realiseren. Ook is het gemiddelde negatieve inkomenseffect op jaarbasis weergegeven voor de populatie die getroffen wordt door de maatregel.

Tabel 8.4.10: Aanscherping van de kwaliteitskorting¹⁶⁸

Te bezuinigen bedrag	Aanscherping kwaliteitskorting	Gemiddeld negatief effect per jaar	Negatief getroffen populatie
€625miljoen	Vanaf eigen bijdrage 18%, vanaf kwaliteitskortingsgrens 18%, vanaf aftoppingsgrens 40%	€497	100%

Het deel van de huur tussen de eigen bijdrage en de kwaliteitskortingsgrens (€403,06 in 2015) wordt in deze optie niet meer voor 100%, maar voor 82% gesubsidieerd), het deel tussen de kwaliteitskortingsgrens tot aan de aftoppingsgrens (€576,87 of €618,24 in 2015) wordt in deze optie niet meer voor 65%, maar voor 47% gesubsidieerd. In de gevallen waarin op dit moment de huur boven de aftoppingsgrenzen nog voor 40% wordt gesubsidieerd, zal de huur niet meer worden gesubsidieerd (zie ook subparagraaf 8.4.3).

Inkomenseffecten

In de volgende tabel zijn de inkomenseffecten van het aanscherpen van de kwaliteitskortingspercentages weergegeven.

¹⁶⁷ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

¹⁶⁸ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

Tabel 8.4.11: Inkomenseffecten¹⁶⁹

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
<=-8%	1,2%
-8% tot -7%	1,0%
-7% tot -6%	1,8%
-6% tot -5%	4,2%
-5% tot -4%	12,4%
-4% tot -3%	22,8%
-3% tot -2%	22,8%
-2 tot -1%	19,8%
-1 tot -0,5%	8,1%
-0,5% tot 0%	5,8%

8.4.7 Verlagen van de doelgroepgrens

Maatregel

De besparing van €625 miljoen kan worden geëffectueerd door de doelgroepgrens te verlagen.

Voor- en nadelen

Deze maatregel levert een bijdrage aan het verkleinen van de doelgroep. Alleen minima en huurders met een inkomen vlak boven het minimum (eenpersoonshuishoudens + €750 en meerpersoonshuishoudens + €1.000) komen nog voor huurtoeslag in aanmerking.

Huishoudens met een inkomen onder de verlaagde doelgroepgrens (72,5% van alle huishoudens met huurtoeslag) ondervinden geen effect van de voorgestelde maatregel. De overige 27,5% van de huurtoeslagontvangers (ca. 345.000 huishoudens) ondervinden een negatief inkomenseffect van gemiddeld ca. €1.795 per jaar.

Tabel 8.4.12: Verlagen van de doelgroepgrens¹⁷⁰

Te bezuinigen bedrag	Verlagen doelgroepgrens naar	Gemiddeld negatief effect per jaar	Negatief getroffen populatie
€625 miljoen	EPHH minimuminkomen +€750 MPHH minimuminkomen +€1000	€1.795	27,5%

Het voordeel van deze maatregel is dat het een bijdrage levert aan het beperken van de doelgroep, die al jaren achtereen groeit. Het nadeel is dat deze maatregel enorme negatieve inkomenseffecten heeft, omdat een kwart van de huidige populatie haar toeslag verliest.

Inkomenseffecten

In de volgende tabel zijn de inkomenseffecten van het verlagen van de doelgroepgrens weergegeven.

¹⁶⁹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

¹⁷⁰ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

Tabel 8.4.13: Inkomenseffecten¹⁷¹

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
<=-10%	10,3%
-10% tot -9%	2,1%
-9% tot -8%	2,1%
-8% tot -7%	2,2%
-7% tot -6%	2,1%
-6% tot -5%	2,0%
-5% tot -4%	1,8%
-4% tot -3%	1,6%
-3% tot -2%	1,4%
-2 tot -1%	1,2%
-1 tot -0,5%	0,5%
-0,5% tot 0%	0,2%
Geen	72,5%

8.4.8 Combinatieoptie: Afschaffen van de kan-bepaling in combinatie met verhoging van de kwaliteitskortingen

Maatregel

Met het enkel schrappen van de kan-bepaling wordt geen besparing van 20% bereikt. Wel kan het onderdeel zijn van een breder pakket welke in totaal tot de beoogde besparing leidt. Dit kan bijvoorbeeld worden geëffectueerd door de kanbepaling af te schaffen in combinatie met een verhoging van de kwaliteitskorting boven de kwaliteitskortingsgrens (een combinatie van bovenstaande twee opties) alsmede het niet meer vergoeden van de huur boven de aftoppingsgrens door huurtoeslag. In de hierboven beschreven opties is er vanuit gegaan dat de besparing gelijk is aan 20% van het budget in 2016. Aangezien de besparing uit hoofde van het vervallen van de kan-bepaling jaarlijks fors oploopt zou dit betekenen dat in de jaren na 2016 meer dan 20% besparing zou resulteren. In onderstaande uitwerking is gerekend met invoering van de maatregel in 2017 en het bereiken van de 20% besparing in 2020. De totale benodigde besparing in dat jaar bedraagt €722 miljoen, waarvan €260 miljoen door het vervallen van de kan-bepaling wordt bereikt.

Voor- en nadelen

Zoals hiervoor beschreven is het voordeel van het afschaffen van de kan-bepaling dat huurtoeslagontvangers niet extra worden gecompenseerd voor huurstijgingen. Door de lage bijstandsontwikkeling is de laatste jaren de eigen bijdrage voor huurtoeslagontvangers veel minder gestegen dan de huren. Hiermee blijft de woonlastenontwikkeling voor huurtoeslagontvangers achter bij de woonlastenontwikkeling van inkomens iets boven de maximum huurtoeslaggrens. Het niet afschaffen zou betekenen dat in 2020 circa €260 miljoen meer aan huurtoeslag wordt uitgegeven dan wanneer wordt overgegaan tot afschaffing van deze kan-bepaling.

Om de besparing aan te vullen tot €722 miljoen in 2020 kan de kwaliteitskorting boven de kwaliteitskortingsgrens met 27% verhoogd worden in combinatie met het niet meer vergoeden van de huur boven de aftoppingsgrens door huurtoeslag.

Deze aanvullende maatregel levert een bijdrage aan het verbeteren van de relatie tussen prijs en kwaliteit van de woning. Het deel van de huur tussen de kwaliteitskortingsgrens (€403,06: bedragen 2015) tot aan de aftoppingsgrens (€576,87 of €618,24: bedragen 2015) wordt in deze

¹⁷¹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

optie niet meer voor 65%, maar voor 38% gesubsidieerd. In de gevallen waarin op dit moment de huur boven de aftoppingsgrenzen nog voor 40% wordt gesubsidieerd, zal de huur niet meer worden gesubsidieerd. Dit laatste geldt voor ouderenhuishoudens, eenpersoonshuishoudens en voor huishoudens die in verband met een handicap een aangepaste woning bewonen. Voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd is aanscherping van de kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrenzen niet mogelijk: deze is al 100%.

De maatregel om boven de aftoppingsgrens geen vergoeding meer te geven past in de beleidslijn om vanuit het oogpunt van betaalbaarheid de toewijzing van woningen met een huur boven de aftoppingsgrens aan huurtoeslagontvangers tegen te gaan. Momenteel ontvangen ca. 178.000 huurtoeslagontvangers, 14% van de totale populatie, huurtoeslag boven de aftoppingsgrens. Deze maatregel treft, behalve alleenstaanden, vooral ouderen en gehandicapten, voor wie de uitzondering van huurtoeslag boven de aftoppingsgrens in de huurtoeslag is gecreëerd.

Inkomenseffecten

In de volgende tabel zijn de inkomenseffecten van het aanscherpen van de kwaliteitskortingspercentages in combinatie met de kan-bepaling weergegeven. Deze inkomenseffecten hebben betrekking op 2020.

Tabel 8.4.14: *Inkomenseffecten*¹⁷²

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
-9% tot -8%	1,2%
-8% tot -7%	1,2%
-7% tot -6%	2,0%
-6% tot -5%	4,2%
-5% tot -4%	11,5%
-4% tot -3%	20,7%
-3% tot -2%	20,2%
-2 tot -1%	26,1%
-1 tot -0,5%	7,6%
-0,5% tot 0%	5,1%

De combinatie van beide maatregelen leidt tot een gemiddeld negatief effect van €498 op jaarbasis. In tabel 8.4.15 is de invulling van de besparing gegeven.

Tabel 8.4.15: *Budgettaire effecten van de combinatieoptie in miljoenen*¹⁷³

	2016	2017	20118	2019	2020
Begrotingsartikel	€3127	€3022	€3213	€3413	€3609
20% besparingsopgave	€625	€604	€643	€683	€722
<i>Combinatieoptie:</i>					
Verhogen kwaliteitskorting	-	-€386	-€411	-€437	-€462
Schrappen kan-bepaling	-	-€23	-€89	-€173	-€260
Totaal opties in %	0%	14%	16%	18%	20%

Na 2020 loopt het effect van het schrappen van de kan-bepaling naar huidige inzichten met €90 miljoen à €100 miljoen per jaar op.

¹⁷² Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ramingsmodel en Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

¹⁷³ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ramingsmodel en Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

8.4.9 Combinatieoptie: Beperking van het aantal grenzen en huishoudsituaties in combinatie met verhoging van de kwaliteitskortingen

Maatregel

Met het vereenvoudigen van de huurtoeslag door het beperken van de grenzen en huishoudsituaties kan een besparing bereikt worden, maar deze zal niet leiden tot een besparing van 20%. Deze besparing is wel mogelijk door een combinatie te maken van vereenvoudigingen en het verhogen van de kwaliteitskortingen. Hierbij worden de vereenvoudigen bedoeld zoals beschreven in subparagraaf 8.3.3, het afschaffen van de ouderentabel en het creëren van één aftoppingsgrens. Huurtoeslag toekennen aan huishoudens boven de aftoppingsgrens is niet mogelijk, omdat daarmee de beoogde begroting niet bereikt wordt. 20% besparing van het budget huurtoeslag in 2016 is €625 miljoen.

Voor- en nadelen

Zoals in paragraaf 8.3 beschreven leiden vereenvoudigen van de huurtoeslag tot meer transparantie, minder onduidelijkheid voor de burger en minder administratieve lasten. Een nadeel van deze vereenvoudigingen is echter dat er grotere verschillen tussen de verschillende huishoudens ontstaat, omdat de grenzen en uitzonderingen dienen om verschillen recht te trekken. Grotere verschillen tussen huishoudens leiden tot minder doelmatigheid van de huurtoeslag. Daarnaast leidt het verhogen van de kwaliteitskortingen tot een betere relatie tussen prijs en kwaliteit van de woning.

Om de besparing van €625 miljoen te realiseren dienen, naast het afschaffen van de ouderentabel, waarbij de huur- en inkomensgrenzen voor ouderen gelijk worden gesteld aan die van jongeren en meerpersoonshuishoudens geen huurtoeslag ontvangen boven de aftoppingsgrens, en het vereenvoudigen naar één aftoppingsgrens van €588,98, de kwaliteitskortingen verhoogd te worden naar 78% en 100%. Dit tezamen leidt tot een besparing van €625 miljoen.

Inkomenseffecten

Bij deze combinatieoptie ondervindt 12,5% van de huishoudens geen effect, 87% van de huishoudens een gemiddeld negatief inkomenseffect van circa €575 en 0,5% van de huishoudens een positief gemiddeld inkomenseffect van circa €80.

In de volgende tabel zijn de inkomenseffecten van de combinatieoptie weergegeven.

Tabel 8.4.16: Inkomenseffecten¹⁷⁴

Inkomenseffect	Aandeel huurtoeslagontvangers
<= -10%	0,4%
-10% tot -9%	0,9%
-9% tot -8%	1,1%
-8% tot -7%	2,1%
-7% tot -6%	5,6%
-6% tot -5%	6,8%
-5% tot -4%	12,2%
-4% tot -3%	13,4%
-3% tot -2%	13,9%
-2% tot -1%	13,5%
-1% tot -0,5%	7,0%
-0,5% tot 0%	10,1%
Geen	12,5%
0% tot 0,5%	0,3%
0,5% tot 1%	0,1%

8.5 Andere verkennende maatregelen

8.5.1 Decentralisering

Aanleiding

De uitwerking van het huurbeleid krijgt voor een belangrijk deel plaats op lokaal niveau (gemeenten en corporaties). De wijze waarop deze uitwerking plaatsvindt, heeft vervolgens een sterke invloed op de uitgaven voor de huurtoeslag, vanwege de sterke verwevenheid tussen huurtoeslag en huurbeleid. Vanuit dat oogpunt kan overwogen worden de uitwerking en uitvoering van de huurtoeslag ook in meer of mindere mate te decentraliseren zodat op lokaal niveau de afweging kan worden gemaakt met inachtneming van deze wisselwerking. Een manier om efficiënte inzet van de huurtoeslag te stimuleren is het (deels) beleggen van de (financiële) verantwoordelijkheid voor de huurtoeslag bij de instanties die voor de woningtoewijzing (mede) verantwoordelijk zijn. Gemeenten (via de huisvestigingsverordening en de prestatieafspraken met de corporaties) en corporaties (via het huurprijsbeleid en toewijzingsbeleid) hebben invloed op de uitgaven aan huurtoeslag. Dit is een verstrekkende wijziging in het beleid en de effecten zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop en mate waarin verantwoordelijkheden en uitvoering worden gedecentraliseerd en van de wijze waarop de lokale partijen hier vervolgens invulling aan geven. Gezien de grote diversiteit aan mogelijke invullingen geeft onderstaande optie slechts een eerste beeld van de hoofdmodaliteiten.

Maatregel

Er zijn veel variaties denkbaar voor decentralisatie van de huurtoeslag. Hieronder worden de drie belangrijkste opties besproken.

- a. De gehele huurtoeslag wordt gedecentraliseerd: budget, beleid en uitvoering.
- b. Alleen het budget en de uitvoering van de huurtoeslag wordt gedecentraliseerd. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het beleid en het vaststellen van de parameters.
- c. De huurtoeslag wordt deels gedecentraliseerd, waarbij het Rijk verantwoordelijk blijft voor een generieke voorziening gebaseerd op een beperkt aantal subsidiebepalende begrippen en waarbij

¹⁷⁴ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Administratieve bestanden Huurtoeslag, eigen productie op basis van gegevens uit 2012 die opgehoogd zijn naar 2016, 2015.

gemeenten of corporaties voor specifieke gevallen en gevallen waarin een hoger huurniveau onvermijdbaar is, maatwerk kunnen verlenen (kop-romp).

Bij elk van deze opties kan decentralisatie plaatsvinden naar gemeenten of corporaties; ook mengvormen zijn denkbaar. Bij het decentraliseren van het budget kan ook een mogelijke saldering met de verhuurderheffing betrokken worden.

Voor- en nadelen

Alle opties kennen als nadeel dat de uitvoering van de huurtoeslag een (bij opties a en b intensieve) uitwisseling van inkomensgegevens met zich meebrengt. Eerder is bij de heroverweging Wonen en de heroverweging Toeslagen (overigens vanuit het oogpunt van besparing op uitvoeringskosten) gekeken naar het alternatief van uitvoering door gemeenten of corporaties. Conclusie van deze heroverwegingen was dat dit niet zou leiden tot een afname van de uitvoeringskosten, zelfs meer waarschijnlijk tot een toename.

Optie a heeft in zijn meest extreme vorm (te weten: in het geheel geen regels) als in het oog springend nadeel dat het Rijk alle verantwoordelijkheid voor het goed en betaalbaar huisvesten van lage inkomensgroepen verliest.

Bij optie a is ook denkbaar dat woningcorporaties de expliciete taak krijgen huishoudens behorende tot de (met Rijksnormen omschreven) doelgroep betaalbaar te huisvesten, waarbij ook een (globale) norm gesteld kan worden wat betaalbaar is. Dit biedt bijvoorbeeld mogelijkheden voor inkomensafhankelijke huurafslagen zoals eerder wel zijn toegepast in experimenten als "Huur op maat". Deze vergen uiteraard periodieke inkomensstoetsen, die jaarlijks of bijvoorbeeld eens per drie of vijf jaar kunnen plaatsvinden, waarna de huur zo nodig kan worden aangepast aan het gestegen of gedaalde inkomen.

Het voordeel hiervan is dat een einde komt aan het zogenaamde 'rondpompen van geld'. Ook kan op lokaal niveau dan de betaalbaarheid worden geborgd door een afweging tussen alle beschikbare instrumenten zoals toewijzingsbeleid en huurprijsstelling. Het is niet meer mogelijk dat een deel van de subsidie voor lagere inkomens teniet wordt gedaan door een hogere huurstelling. Daar staat tegenover dat de mate waarin corporaties de huren beperkt zullen en kunnen houden voor de laagste inkomens mede afhankelijk zal zijn van hun financiële ruimte. Dit kan tot verschillen leiden tussen huurders bij "rijke" corporaties en bij "arme" corporaties.

Een ander aandachtspunt is dat in de particuliere sector in deze optie geen inkomensondersteuning wordt geboden aan lage inkomens. Dat kan passen in een beleidsmatige keuze voor het concentreren van de zorg voor de huisvesting van lage inkomens in de corporatiesector. Een andere mogelijkheid is dat voor huurders in de particuliere sector de gemeente voorziet in inkomensondersteuning bijvoorbeeld door middel van een woonlastenfonds. Een ander aandachtspunt is de vraag hoe de nu op rijksniveau beschikbare middelen op een eerlijke wijze over de decentrale partijen (gemeenten en corporaties) kunnen worden verdeeld teneinde aan de dan decentraal neergelegde verplichtingen te voldoen.

Bij optie b blijft de regelgeving en normstelling rond de huurtoeslag ongewijzigd, maar worden gemeenten en/of corporaties verantwoordelijk voor de uitvoering en ook voor het budget. De budgetverantwoordelijkheid moet dan leiden tot een beheerste huur(som)ontwikkeling, omdat daarmee ook budgetbeheersing plaatsvindt.

Anderzijds lijkt deze optie in strijd met het algemene uitgangspunt: "wie betaalt, bepaalt": het ligt voor de hand dat de gemeenten/corporaties naast budgetverantwoordelijkheid ook verantwoordelijkheid zullen verlangen voor de parameters van de huurtoeslag, bijvoorbeeld om budgetoverschrijding door ongunstige economische ontwikkelingen tegen te gaan.

Veder geldt (ook) bij deze optie het eerdergenoemde nadeel van de inkomensuitwisseling tussen de Belastingdienst en de vele gemeenten (of corporaties). Ook zal hier een

budgetverdelingssystematiek moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd om de beschikbare middelen over de lokale partijen te verdelen.

Bij optie c is sprake van een kop-romp-benadering, waarbij er een - sterk vereenvoudigde - basisvoorziening blijft op landelijk niveau (de 'romp') en de mogelijkheid van maatwerk op lokaal niveau. Het ligt voor de hand de basisvoorziening te baseren op een genormeerd bedrag als huurprijs, in plaats van op de feitelijke huur. Ook alle huidige uitzonderings- en hardheidsbepalingen worden uit de basis-huurtoeslag geschrapt, zodat die alleen nog afhankelijk is van inkomen en (eventueel) huishoudensamenstelling.

Daarbovenop is er ruimte voor lokaal beleid (de 'kop') om boven op de basisvoorziening maatwerk te kunnen bieden. Het rijk blijft verantwoordelijk voor het generieke beleid maar gemeenten krijgen de beleidsvrijheid om maatwerk te leveren. Zij hebben het meeste zicht op de situatie van de huishoudens, hebben zicht op de woningmarkt in hun eigen gemeenten en kunnen de totale financiële ondersteuning van de huishoudens optimaal afstemmen. Dat hoeft niet per plaats te vinden op basis van inkomensafhankelijkheid; de maatwerkvoorziening kan worden gekoppeld aan de Wet maatschappelijke ondersteuning, die een eigen systeem van eigen bijdragen kent.

Andere mogelijkheid is om voor de inkomensafhankelijkheid geen aparte inkomensuitwisseling op te zetten, maar de mate van inkomensafhankelijkheid te koppelen aan de hoogte van het generieke deel van de huurtoeslag, de 'romp' dus.

Inkomenseffecten

De inkomenseffecten zijn sterk afhankelijk van de te kiezen optie en de normen en parameters daarbinnen. Op zichzelf behoeft decentralisatie (bijvoorbeeld bij optie b) geen inkomenseffecten te hebben.

Literatuurlijst

- ABF-Research, *Systeem Woningvoorraad SYSWOV*, 2015.
- ABF-Research, *Woningmarkt en woonuitgaven*, 2014.
- ABF-Research, *Woonuitgaven van Huurders en Eigenaar-bewoners: Uitkomsten WoON2012*, 2013.
- Allers, Maarten en Flip de Kam, *Een kwaal van de verzorgingsstaat: De armoedeval, Sociaal bestek 2/2010*.
- Arnoldussen, E. en Jacq van de Ven, *Huurbeleid en individuele huursubsidie*, 1978.
- Boelhouwer dr. P.J., *De individuele huursubsidie en het woningmarktgedrag van huishoudens*, 1989.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline: Totale woningvoorraad*, 2015.
- Centraal Planbureau, CPB-document 165: *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, 2008.
- Centraal Planbureau, CPB-notitie: *Armoedeval heeft wel gedragseffecten*, 2008.
- Centraal Planbureau, CPB-notitie: *Arbeidsaanbodeffecten van een aantal huurtoeslagvarianten*, 2015.
- Centraal Planbureau, CPB-notitie 00/03: *Arbeidsmarkteffecten van inkomensafhankelijke regelingen*, 2000.
- Centraal Planbureau, CPB-notitie 02/36, *Nogmaals: Arbeidseffecten van inkomensafhankelijke regelingen*, 2002.
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel Eindrapport*, 2013.
- Companen - *Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Achtergronden en gevolgen van het afschaffen van de passendheidstoets*, 2014.
- Companen - *Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2014*, 2014.
- Companen - *Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Feiten en achtergronden van het huurbeleid, 2006-2013*.
- Companen - *Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Koopstarters op de woningmarkt*, 2012.
- Conijn, J.B.S. en C.J.M. Lamain, *Kwantitatieve analyse individuele huursubsidie*, 1994.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Gebruik en Effecten van de Starterslening*, 2014.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Woonakkoord: Verkenning Effecten op bouwproductie en werkgelegenheid*, 2013.
- Elsinga M.G., *De geschiedenis van de hypotheekgarantie in Nederland*, Delft, 2003.
- GfK, *Rapportage Woonlasten- en inkomensontwikkeling 2014*, 2014.
- Interdepartementale Werkgroep "Analyse IHS", *Analyse van de individuele huursubsidie: Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem van de individuele huursubsidie*, 1995.
- Lucassen, C.T.J. en H. Priemus, *Individuele huursubsidie: Evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid*, 1977.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Evaluatie en jaarverslag Wet Bevordering Eigenwoningbezit*, 2011.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarverslag Wet op de Huurtoeslag, 2006-2014*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Rijksbegroting 2015 XVIII Wonen en Rijksdienst, 2006-2016*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage*, 2014.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage*, 2015.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wonen in ongewone tijden: De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2012, 2013*.

- o Ministerie van Financiën, Interdepartementaal beleidsonderzoek: Vereenvoudiging Toeslagen, 2009.
- o Ministerie van Financiën, Rapport brede heroverwegingen: Toeslagen, 2010.
- o Ministerie van Financiën, Rapport brede heroverwegingen: Wonen, 2010.
- o Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleidsdoorlichting artikel 41: Inkomensbeleid, 2011.
- o Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De armoedeval, analyse en oplossingen: Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, 2000.
- o Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Beleving en overtreding van regels van de Huursubsidiewet, 2004.
- o Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Evaluatie Eos: Modernisering uitvoering huursubsidie, 2004.
- o Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Evaluatie Huursubsidiewet: Brief van de Staatsecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000.
- o Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Interdepartementaal beleidsonderzoek 1995: individuele huursubsidie: Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1995-1996.
- o Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Jaarverslag Huursubsidiewet, 1997-2005.
- o Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, 1989.
- o Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Nota Wonen – Mensen, wensen, wonen, Wonen in de 21^e eeuw, 2000.
- o Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verslag werking Huursubsidiewet tijdvak 1 juli 2002- 1 juli 2003, 2004.
- o Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, Analyse woningmarkt en overheidsinstrumentarium: Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, 2009.
- o Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, Vergelijking van kosteneffectiviteit startersregelingen (koopsubsidie en starterslening), 2008.
- o OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving, Atlas koop- en financieringsvarianten, 2012.
- o OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving, Woonuitgaven van de huurder: internationale vergelijking met EU-SILC 2012, 2014.
- o Planbureau voor de Leefomgeving, Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt, 2014.
- o RIGO Research en Advies: Woon- werk- en leefomgeving, Stand van de Koopwoningmarkt, 2014.
- o Schaar, van der J., Groei en bloei van het Nederlandse huisvestingsbeleid, 1987.
- o Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, 2009.
- o Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de wet van 21 juni 1989 tot aanpassing van de Wet individuele huursubsidie naar aanleiding van de voorstellen van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting: Memorie van Toelichting, 1990.
- o Werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen, Vereenvoudiging Toeslagen: Eindrapportage van de werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen, 2009.

Internet:

- o Rijksoverheid, Cijfers over Wonen en Bouwen, www.rijksoverheid.nl.
- o Rijksoverheid, Commissie Wonen en Rijksdienst, Lijst van vragen – Totaal, Kamerstuk 34000-XVIII, www.rijksoverheid.nl.
- o Rijksoverheid, Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, artikel 22, www.overheid.nl.

- Rijksoverheid, Kamerstukken II 2012/13, 27 926, nr. 193, en Kamerstukken I 2012/13, 32 847, B, www.rijksoverheid.nl.
- Rijksoverheid, Nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies (Huursubsidiewet): Memorie van Toelichting 1996-1997. www.overheid.nl.
- Rijksoverheid, Wet van 14 maart 2013 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (huurverhoging op grond van inkomen), www.overheid.nl.
- Rijksoverheid, Wet van 24 april 1997, houdende nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies (Huursubsidiewet) 1997, www.overheid.nl.
- Rijksoverheid, Wet van 29 augustus 1991 tot herziening van de Woningwet 1991, www.overheid.nl.
- Rijksoverheid, Wet van 4 juni 2014, houdende nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 2014), www.overheid.nl.

Bijlage A

Beleidsartikel 1 Woningmarkt begroting Wonen en Rijksdienst

In deze bijlage wordt een uitsplitsing gegeven van de middelen op artikel 1. Per onderdeel wordt een korte toelichting gegeven. In tabel A is een overzicht weergegeven van artikel 1 Woningmarkt zoals deze vermeld staat in de begroting Wonen en Rijksdienst 2016.

Tabel A: Beleidsartikel 1 Woningmarkt begroting Wonen en Rijksdienst¹⁷⁵

Budgettaire gevolgen van beleid (bedragen x € 1.000)		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verplichtingen:		3.382.465	3.515.318	3.569.919	3.449.077	3.630.143	3.826.025	4.017.655
Uitgaven:		3.404.536	3.473.326	3.569.919	3.449.077	3.630.143	3.826.025	4.017.655
	Waarvan juridisch verplicht			100%				
1.1	Betaalbaarheid	3.396.259	3.465.227	3.562.537	3.441.415	3.624.481	3.820.345	4.011.668
	Subsidies	22.124	14.415	9.788	8.488	7.710	7.710	7.710
	Beleidsprogramma betaalbaarheid	1.045	508	508	508	500	500	500
	Bevordering eigen woningbezit	19.923	12.699	8.122	6.922	6.239	6.239	6.239
	Woonconsumentenorganisaties	1.156	1.208	1.158	1.058	971	971	971
	Opdrachten	445	1.392	987	711	618	635	643
	Beleidsprogramma betaalbaarheid	421	1.362	987	711	618	635	643
	Onderzoek en kennisoverdracht	24	30	0	0	0	0	0
	Inkomensoverdracht	3.360.001	3.436.011	3.536.049	3.419.610	3.603.928	3.799.774	3.991.089
	Huurtoeslag	3.360.001	3.436.011	3.536.049	3.419.610	3.603.928	3.799.774	3.991.089
	Bijdragen aan batenlastenagentschappen	0	0	2.890	2.890	2.890	2.890	2.890
	Beleidsprogramma betaalbaarheid (Agentschap (RvO))	0	0	2.890	2.890	2.890	2.890	2.890
	Bijdragen aan ZBO's / RWT's	13.689	11.909	12.417	9.310	8.929	8.930	8.930
	Huurcommissie	13.558	11.594	12.102	8.995	8.614	8.615	8.615
	Overige uitvoeringsinstanties	131	315	315	315	315	315	315
	Bijdragen aan andere begrotingshoofdstukken	0	1.500	406	406	406	406	406
	Overige uitvoeringsinstanties	0	1.500	406	406	406	406	406
1.2	Onderzoek en kennisoverdracht	8.277	8.099	7.382	7.662	5.662	5.680	5.987
	Subsidies	3.296	1.801	1.801	1.801	1.801	1.801	1.801
	Samenwerkende kennisinstellingen e.a.	3.296	1.801	1.801	1.801	1.801	1.801	1.801
	Opdrachten	4.981	6.298	5.581	5.861	3.861	3.879	4.186
	Basisonderzoek en verkenningen	4.981	6.298	5.581	5.861	3.861	3.879	4.186
Ontvangsten:		496.935	446.254	442.429	426.966	417.007	413.003	409.015

1.1 Betaalbaarheid

Subsidies

Onder subsidies valt als eerste post het beleidsprogramma betaalbaarheid, welke een veelheid aan activiteiten op het gebied van de woningmarkt omvat die onderverdeeld zijn naar huur(toeslag), koop en corporaties. Daarnaast bevat het onderdeel subsidies de post bevorderen eigen woningbezit. Hier is voor nieuwe toekenningen geen budget meer beschikbaar en dienen de meerjarig beschikbare middelen uitsluitend tot betaling van in het verleden aangegane verplichtingen. Als laatste valt onder subsidies de post woonconsumentenorganisaties, waarbij de Woonbond en de Stichting VACPunt financiële bijdragen ontvangen voor de uitvoering van een met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overeen gekomen programma van activiteiten op het gebied van kennisoverdracht, voorlichting en scholing.

Opdrachten

Het onderdeel opdrachten bevat ook een post beleidsprogramma betaalbaarheid, welke onder subsidies is toegelicht. Deze post bestaat uit onderzoeksopdrachten die inspelen op de beleidsactualiteit en periodiek terugkerende basisonderzoeken.

¹⁷⁵ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rijksbegroting 2016 XVIII Wonen en Rijksdienst, 2016.

Inkomensoverdracht

Onder het onderdeel inkomensoverdracht valt de huurtoeslag. Het budget voor de huurtoeslag bestaat uit ruim 98% van de gehele begroting.

Bijdragen aan baten-lasten agentschappen

Onder de bijdragen aan baten en lasten agentschappen valt de post beleidsprogramma betaalbaarheid. De bijdrage hiervoor dient ter bekostiging van de Rijksdienst voor ondernemend Nederland voor de uitvoering van de Wet Bevordering Eigenwoningbezit en de Regeling Vermindering Verhuurderheffing.

Bijdragen aan ZBO's / RWT's

De bijdragen aan ZBO's en RWT's bestaan allereerst uit bijdragen aan de Huurcommissie. De Huurcommissie werkt als opdrachtnemer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het werkterrein van de Huurcommissie wordt gevormd door het gereguleerde deel van de markt voor huurwoonruimte. Als huurders en verhuurders een geschil hebben over de hoogte van de huurprijs of van de servicekosten en er onderling niet uitkomen, doet de Huurcommissie op verzoek uitspraak in dergelijke geschillen. Sinds 2012 beslecht de Huurcommissie ook geschillen in het kader van de Wet op het overleg huurders verhuurder (WOHV). Een doorlichting van de Huurcommissie wordt separaat naar de Kamer gestuurd. Daarnaast gaan er ook bijdragen naar de post overige uitvoeringsinstanties, waarbij de bijdragen dienen ter bekostiging van een aantal uitvoeringsorganisaties, waaronder de Autoriteit Woningcorporaties.

Bijdragen aan andere begrotingshoofdstukken

Dit onderdeel bevat de post overige uitvoeringsinstanties. De bijdragen dienen ter bekostiging van de uitvoeringsorganisatie Belastingdienst voor verstrekking van inkomensgegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de inkomensafhankelijke huurstijging.

1.2 Onderzoek en kennisoverdracht

Subsidies

Het onderdeel subsidies bevat de post samenwerkende kennisinstellingen e.a. In afstemming met de eigen activiteiten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt een gedeelte van het beschikbare budget ingezet voor activiteiten van het Nationaal kennisinstituut voor stedelijke en regionale ontwikkeling, Platform 31. De subsidie aan Platform 31 wordt in 2016 onderworpen aan de vijfjaarlijkse evaluatie, conform artikel 4.24 van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Overig onderzoek is noodzakelijk voor het onderbouwen van beleid, het verrichten van strategische verkenningen en het bieden van instrumenten aan andere partijen om hun rol en verantwoordelijkheden waar te maken.

Opdrachten

Onder opdrachten valt de post basisonderzoek en kennisoverdracht. De activiteiten voor (basis)onderzoek en kennisoverdracht hebben betrekking op het terrein van Wonen en Bouwen. De ontwikkelingen op de woningmarkt vragen om actuele gegevens over de woningmarkt voor de basisonderzoeken, benchmarks en ondersteuning, alsmede doorrekening van beleid. Het budget wordt besteed aan onder meer verkenningen, monitoring en onderbouwen van beleid, dataverzamelingen en ramingsmodellen. Een onderdeel hiervan is een bijdrage voor het Woononderzoek Nederland 2012, het enige landelijke en grootschalige steekproefonderzoek (minimaal 60.000 respondenten) naar de woningmarkt. WoOn wordt gebruikt bij de analyse en onderbouwing van het woonbeleid en wordt tevens door vele andere partijen gebruikt, zoals planbureaus en universiteiten, voor onderzoek naar allerlei aspecten van de woningmarkt als ontwikkelingen in vraag en aanbod, en naar woonlasten en betaalbaarheid. Onderzoeken in het kader van woonlasten zijn de Staat van de Woningmarkt¹⁷⁶, Woningmarkt en woonuitgaven¹⁷⁷, Stand van de koopwoningmarkt¹⁷⁸, Rapportage woonlasten- en inkomensontwikkeling 2014¹⁷⁹,

¹⁷⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage, 2015.

¹⁷⁷ ABF-Research, Woningmarkt en woonuitgaven, 2014.

¹⁷⁸ RIGO Research en Advies: Woon- werk- en leefomgeving, Stand van de Koopwoningmarkt, 2014.

Woonuitgaven van de huurder: internationale vergelijking met EU-SILC 2012¹⁸⁰, Woonuitgaven van Huurders en Eigenaar-bewoners: Uitkomsten WoON2012¹⁸¹ en Wonen in ongewone tijden: De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2012¹⁸². Deze onderzoeken komen terug in de beleidsdoorlichting.

1.2.1 Uitsplitsing realisatie kosten onderzoek en kennisoverdracht 2014

De begrotingspost van 7,8 miljoen voor onderzoek en kennisoverdracht 2014 bestaat voor ruim de helft (4,5 miljoen) uit basisonderzoek, beleidsonderzoek, monitoring en raming, Staat van de Woningmarkt en verkenningen. Het grootste deel hiervan (3,2 miljoen) betreft het op peil houden en verbeteren van de gegevensinfrastructuur ten behoeve van monitoring en onderzoek van de woningmarkt. Dit wordt niet alleen gebruikt bij beleidsvoorbereiding en –evaluatie ten behoeve van het rijksbeleid, maar ook door andere partijen die zelfstandig (planbureaus en universiteiten) of in opdracht van derden (Rijk, provincie, gemeente en bijvoorbeeld koepels) onderzoek uitvoeren. Het overige onderzoeksbudget (1,3 miljoen) wordt gebruikt voor beleidsvoorbereiding, monitoring, evaluatie en verkenning. Dit wordt deels zelf uitgevoerd en deels uitbesteed aan derden (onderzoeks- en adviesbureaus, planbureaus en universiteiten).

Voor bijna de helft, 3 miljoen, bestaat de begrotingspost uit subsidies aan Platform 31 in het kader van kennisontwikkeling en kennisoverdracht. Zoals in de beleidsdoorlichting wordt vermeld wordt deze subsidie aan Platform 31 in 2016 onderworpen aan de vijfjaarlijkse evaluatie, conform artikel 4.24 van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Tabel B geeft meer inzicht in de aard van de typen onderzoek, te weten basisonderzoek, beleidsonderzoek, monitoring en raming, staat van de woningmarkt en verkenningen.

Tabel B: Uitsplitsing realisatie kosten onderzoek en kennisoverdracht 2014

Activiteit	Kosten 2014
Basionderzoek: Woononderzoek NL (WoON), verhuismodule, informatiesystemen, Huurenquete, aanschaf statistieken CBS, NVM, Kadaster, e.a. informatiewijzers (bouw, ouderen e.a.), leefbaarometer	3,2 miljoen
Beleidsonderzoek: woongedrag, extramuraal wonen, onrendabel investeren, rijksbeleidskader woonagenda, wonen met zorg, schaalgrootte corporaties, scheefwonen	0,2 miljoen
Monitoring/ramingen: woningbehoefteramingen, raming stedelijke vernieuwing, analyse huurontwikkeling 2014, prestaties en voornemens corporaties, analyse bewoners nieuwe woningen, effecten vergrijzing, monitor investeren in de toekomst, voorraadsysteem	0,6 miljoen
Staat Woningmarkt: onderzoek betaalbaarheid, prijsontwikkeling koopsector, analyse huurontwikkeling	0,1 miljoen
Verkenning: sturen zonder geld, woongedrag, opzetten woon-zorg arrangement, verkenning kerntaken corporaties	0,3 miljoen
<i>Totaal onderzoek artikel 1</i>	<i>4,5 miljoen</i>
Subsidies aan onder meer Platform 31	3,3 miljoen
<i>Totaal onderzoek en kennisoverdracht artikel 1</i>	<i>7,8 miljoen</i>

¹⁷⁹ GFK, Rapportage Woonlasten- en inkomensontwikkeling 2014, 2014.

¹⁸⁰ OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving, Woonuitgaven van de huurder: internationale vergelijking met EU-SILC 2012, 2014.

¹⁸¹ ABF-Research, Woonuitgaven van Huurders en Eigenaar-bewoners: Uitkomsten WoON2012, 2013.

¹⁸² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wonen in ongewone tijden: De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2012, 2013.

Bijlage B

Overzicht van eerdere evaluaties

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van eerdere evaluaties op het onderzochte beleidsterrein. De evaluaties in de periode na 1997, na de introductie van de huursubsidie, worden bekeken.

*Evaluatie Huursubsidiewet: Brief van de Staatsecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000*¹⁸³

In de Huursubsidiewet was bepaald dat drie jaar na inwerkingtreding van deze wet verslag aan de Staten-Generaal zal worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Uit de evaluatie bleek dat de Huursubsidiewet goed functioneerde; er was een matiging van de huurlasten gerealiseerd, de aangescherpte vermogenstoets droeg bij aan een meer doelmatige huursubsidieregeling en er werd vereenvoudiging in gang gezet met het Eos-programma.

*Verslag Werking Huursubsidiewet tijdvak 1 juli 2002- 1 juli 2003, 2004*¹⁸⁴

Dit verslag kwam uit, samen met de Evaluatie EOS. In het verslag werd benoemd dat de huursubsidie een belangrijk instrument bleef voor het realiseren van goede en betaalbare huisvesting voor die groepen die daarbij financiële ondersteuning behoeven. In het huursubsidiejaar 2002/2003 was de betaalbaarheid van het wonen verbeterd en hiermee was de doelstelling voor de betaalbaarheid van het wonen voor dat subsidiejaar ruimschoots gehaald.

*Evaluatie Eos: Modernisering uitvoering huursubsidie, 2004*¹⁸⁵

Na de laatste fase van de invoering van Eos in 2003 werd een evaluatie Eos uitgevoerd. Eos was gericht op de modernisering van de uitvoering van de Huursubsidiewet. De eindconclusie van deze evaluatie was dat Eos heeft bijgedragen aan een verbetering van de klantvriendelijkheid en een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van de Huursubsidiewet.

*Beleving en overtreding regels van de Huursubsidiewet, 2004*¹⁸⁶

In 2004 is er onderzoek gedaan naar regelovertreding van de Huursubsidiewet in het kader van het rijksbrede fraudebeleid. Er was hierover tot die tijd beperkte en weinig precieze informatie beschikbaar. Met een nieuwe onderzoeksmethode is bewezen dat ontvangers van huursubsidie het meest de regel overtreden van de verplichting om een juist en volledig beeld te geven van het genoten inkomen. Daarnaast kwam uit het onderzoek dat ontvangers van huursubsidie de regels over het algemeen duidelijk vonden.

*Jaarverslag Wet op de Huurtoeslag, 2006-2014*¹⁸⁷

Vanaf de invoering van de huurtoeslag wordt er jaarlijks een jaarverslag Wet op de Huurtoeslag uitgebracht. In deze jaarverslagen wordt er verslag gedaan over het afgelopen toeslagjaar.

*Interdepartementaal beleidsonderzoek: Vereenvoudiging Toeslagen, 2009*¹⁸⁸

In 2009 is een interdepartementaal beleidsonderzoek gestart omdat er veel ontevredenheid was over het systeem van toeslagen, waarbij de Belastingdienst alle zeilen moest bijzetten om de regelingen op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau uit te voeren. Het interdepartementaal beleidsonderzoek heeft zich vooral gericht op de mogelijkheden die er zijn om de regelingen

¹⁸³ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Evaluatie Huursubsidiewet: Brief van de Staatsecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000.

¹⁸⁴ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verslag werking Huursubsidiewet tijdvak 1 juli 2002- 1 juli 2003, 2004.

¹⁸⁵ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Evaluatie Eos: Modernisering uitvoering huursubsidie, 2004.

¹⁸⁶ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Beleving en overtreding van regels van de Huursubsidiewet, 2004.

¹⁸⁷ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Jaarverslag Huursubsidiewet, 1997-2005 en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Jaarverslag Wet op de Huurtoeslag, 2006-2014.

¹⁸⁸ Ministerie van Financiën, Interdepartementaal beleidsonderzoek: Vereenvoudiging Toeslagen, 2009.

minder complex te maken en beziet hoe in de uitvoering met de resterende complexiteit kan worden omgegaan. Hiervoor zijn drie vereenvoudigingen uitgewerkt met elk hun eigen voordelen.

Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, 2009¹⁸⁹

Drie jaar na inwerkingtreding van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen diende verslag te worden gedaan aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de Awir in de praktijk. Het belangrijkste element uit dit verslag was dat gebleken was dat disharmonisaties in het begrippenkader leiden tot onduidelijkheid bij de burger. Er zijn een aantal maatregelen getroffen om de disharmonisaties terug te brengen en het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de vereenvoudiging van toeslagen zou daarnaast ingaan op mogelijke oplossingen.

Rapport brede heroverwegingen: Wonen, 2010¹⁹⁰

In het kader van de brede heroverwegingen is een rapport opgesteld over het dossier wonen. Hierin werden ondoelmatigheden op de woningmarkt geïdentificeerd en werden daartoe hervormingen aangedragen die het functioneren op de woningmarkt verbeterden. Hierbij was de opdracht om besparingen te formuleren van ten minste 20% op het woningmarktbeleid. Op het gebied van de huurmarkt werden de volgende ondoelmatigheden gevonden; Ten eerste dat ook huishoudens met relatieve hoge inkomens gereguleerde huurwoningen bewonen en daarvoor in schaarstegebieden minder betalen dan de markthuurl. Ten tweede houdt de huurregulering weinig rekening met de gewildheid van een woning. Ten derde stimuleert de vormgeving van de huurtoeslag mensen maar in beperkte mate om niet te duur te huren ten opzichte van hun inkomen. Daarnaast werden bij corporaties ook verscheidene ondoelmatigheden gevonden, zoals, en analoog aan de eerste ondoelmatigheid in het huurbeleid, dat woningcorporaties lagere huren vragen dan de huurprijsregulering toestaat, ook aan hogere inkomens in schaarstegebieden waar dat gezien het inkomen niet of niet in deze mate aan de orde zou hoeven te zijn. Ten tweede dat corporaties grote vrijheid hebben om een eigen afweging te maken waar wel en waar niet (onrendabel) in te investeren, zonder dat duidelijke checks en balances dwingen deze vrijheid naar behoren te benutten. Daarnaast werden op de koopmarkt de volgende ondoelmatigheden geïdentificeerd: Ten eerste is het de vraag waarom eigenwoningbezit fiscaal gestimuleerd zou moeten worden in vergelijking met andere vormen van bezit. Ten tweede de vormgeving van de (fiscale) subsidie, die eigenaar-bewoners bijvoorbeeld stimuleert om langdurig een hoge eigenwoningsschuld aan te houden met bijbehorende risico's, en om vooral op fiscale gronden hypotheek(verzekerings)producten aan te schaffen (bijvoorbeeld een kapitaalverzekering). Ten derde de overdrachtsbelasting, die fungeert als een verhuisbelasting en daarmee een goede match tussen mensen en huizen (doorstroom) en tussen mensen en banen (arbeidsmobiliteit) beperkt. Aan de hand van deze ondoelmatigheden werden er vijf beleidsvarianten geformuleerd, waaruit bleek dat de opdracht van 20% besparing uitvoerbaar is en dat er meer wegen naar Rome leiden.

Rapport brede heroverwegingen: Toeslagen, 2010¹⁹¹

In het kader van de brede heroverwegingen is ook het rapport over toeslagen opgesteld. Hierin stond een analyse centraal waarbij er 20% bespaard moest worden op de uitvoeringskosten. De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat het hiervoor niet voldoende is om binnen de bestaande toeslagensystematiek maatregelen te treffen. Voor substantiële besparingen op de uitvoeringskosten moeten de bakens ingrijpender worden verzet. Hiertoe zijn drie varianten uitgewerkt. Het eindresultaat is een rapport dat in alle scherpheid laat zien dat uitvoeringskosten van de toeslagen bijna 1 op 1 gekoppeld zijn aan de complexiteit van de regelgeving. Ingrijpende ombuigingen op uitvoeringskosten leiden dan ook bijna onvermijdelijk tot ingrijpende gevolgen in onderliggende regelgeving en/of tot soms forse ingrijpende consequenties voor de burgers die toeslagen ontvangen.

¹⁸⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, 2009.

¹⁹⁰ Ministerie van Financiën, Rapport brede heroverwegingen: Wonen, 2010.

¹⁹¹ Ministerie van Financiën, Rapport brede heroverwegingen: Toeslagen, 2010.

*Evaluatie en jaarverslag Bevordering Eigen Woningbezit, 2011*¹⁹²

Sinds maart 2010 zijn nieuwe aanvragen voor de koopsubsidie niet meer mogelijk. Als gevolg van het grote beroep op de BEW+ is het budget dat voor de BEW+ beschikbaar was veel sneller dan verwacht uitgeput. Handhaven van de BEW+ zou te kostbaar worden in de toekomst. Er vinden wel uitkeringen plaats voor bestaande toekenningen. De BEW+-regeling is in 2011 uitputtend geëvalueerd. Hier kwam uit dat de BEW+-regeling meer dan verwacht succesvol is geweest, er is meer gebruik van gemaakt dan verwacht. Het succes kwam zowel door de verruiming (verhoging maximale koopsom en 'inkomensgrenzen', toestaan verkoop onder voorwaarden) als de vereenvoudigde uitvoering van de regeling. In hoeverre de BEW+ heeft bijgedragen aan een toename van de verkoop van corporatiewoningen valt moeilijk na te gaan. Daarnaast heeft de BEW+-regeling een gering effect gehad op de huurtoeslag.

*Naar een activerender belastingstelsel Eindrapport, 2013*¹⁹³

In dit rapport had de Commissie ten doel om te komen tot een verbetering van de Nederlandse concurrentiekracht middels een eenvoudiger, solider en fraudebestendiger belastingstelsel. De voorstellen van de Commissie dienden lastenneutraal vormgegeven te worden. Hierbij werden verschillende scenario's verkend. Het rapport bestaat uit een interim en een eindrapport, waarbij in het interim rapport werd geconcentreerd op box 1 van de loon- en inkomstenbelasting en een verschuiving van de LB/IB naar de indirecte belastingen. In het eindrapport zijn analyses omtrent box 2, box 3 en de toeslagen uitgewerkt.

*Achtergronden en gevolgen van het afschaffen van de passendheidstoets, 2014*¹⁹⁴

Nadat in 2010 de passendheidstoets werd afgeschaft, traden er bepaalde gevolgen op. Deze gevolgen zijn onderzocht en hieruit bleek dat het aandeel huishoudens met huurtoeslag dat een huur boven de aftoppingsgrens betaalt aanzienlijk was toegenomen en het huurtoeslagbudget fors steeg. Uit het rapport kwam ook dat bijna 80% van de ondervraagden huurtoeslagontvangers zonder huurtoeslag de woning niet had kunnen huren. Tevens bevestigden de ondervraagden dat corporaties weinig terughoudend waren in het gebruik van huurtoeslag om de huur op te kunnen brengen.

¹⁹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Evaluatie en jaarverslag Wet Bevordering Eigenwoningbezit, 2011.

¹⁹³ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, Naar een activerender belastingstelsel Eindrapport, 2013.

¹⁹⁴ Companen - Advies voor woningmarkt en leefomgeving, Achtergronden en gevolgen van het afschaffen van de passendheidstoets, 2014.