

Kritische kanttekeningen bij de hervormingsvoorstellen van het IBO sociale huur

Peter Boelhouwer
Hugo Priemus
2017

Kritische kanttekeningen bij de hervormingsvoorstellen van het IBO sociale huur

Kritische kanttekeningen bij de hervormingsvoorstellen van het IBO sociale huur

Auteurs:

Peter Boelhouwer

Hugo Priemus

2017

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft
Julianalaan 134, 2628 BL Delft
Tel. (015) 278 30 05
E-mail: OTB-bk@tudelft.nl
<http://www.otb.bk.tudelft.nl>

Kritische kanttekeningen bij de hervormingsvoorstellen van het IBO sociale huur

In oktober 2016 verscheen het IBO-rapport "De prijs voor betaalbaarheid; opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huursector". De directe aanleiding voor dit Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) waren de overschrijdingen in de uitgaven aan huurtoeslag. Vermoedelijk zal dit de meeste lezers van Huurpeil niet verrassen. Zij zijn immers als geen ander op de hoogte van de forse huurstijgingen van de afgelopen jaren, die er uiteraard ook toe hebben geleid dat huurders een groter beroep hebben gedaan op de huurtoeslag. Het IBO-rapport beperkt zich niet alleen tot een evaluatie van de huurtoeslag. Ook het functioneren van de sociale huurmarkt en wellicht nog interessanter de mogelijkheden om verbeteringen in het sociaal huurbeleid aan te brengen passeren uitgebreid de revue. Vooralsnog blijkt Rutte III daar overigens niet voor te kiezen. Zo lezen we in het regeerakkoord dat via de verkoop van sociale huurwoningen de vrije huursector moet worden vergroot. Voor ons echter geen reden om het denken over de positie van de sociale huursector in de ijskast te plaatsten en ook geen reden om wat specifiekere aandacht te besteden aan de inhoud en mogelijke implicaties van de voorgestelde aanbevelingen uit het IBO rapport. Allereerst presenteren we twee algemene bevindingen. Vervolgens staat we stil bij de ondoelmatigheden die de IBO werkgroep constateert. Daarop is naar onze mening nog wel het een en ander af te dingen. En ten slotte geven wij onze visie op de soms vergaande aanbevelingen van de werkgroep, waarbij opgemerkt wordt dat de werkgroep niet altijd een expliciete voorkeur uitspreekt voor de geschetste mogelijke ontwikkelingen van de sociale huursector.

Algemene bevindingen

Als eerste ademt het rapport sterk de geur van de neo-liberale koers die het regeringsbeleid van de afgelopen jaren en ook de voorstellen uit het regeerakkoord van Rutte III zo kenmerkt: hervormingen worden veelal als metafoor gebruikt voor minder overheidsregulering. Daarbij is weinig aandacht voor marktimperfecties, externe effecten (denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van segregatie), niet-rationeel gedrag van producenten en consumenten en de invloed van instituties.

De belangrijkste conclusie uit het rapport lijkt een mooie opsteker. De werkgroep concludeert namelijk dat het overheidsbeleid ten aanzien van de sociale huursector tamelijk effectief is. Wie het rapport echter verder tot zich neemt, bekruipt toch het gevoel dat het oordeel van de werkgroep op dit punt iets te rooskleurig is. Zo is er weliswaar volgens de werkgroep sprake van voldoende goede huisvesting tegen een betaalbare huur voor huishoudens met een relatief laag inkomen. Maar de werkgroep constateert ook dat er betaalbaarheidsproblemen voorkomen en er lange wachttijden voor sociale huurwoningen bestaan. De werkgroep geeft aan dat er in schaarstegebieden sprake is van een serieuze problematiek met feitelijke zoekduren van gemiddeld 1,5 en 4 jaar voor respectievelijk starters en overige woningzoekenden.

Gepercipieerde ondoelmatigheden in het huidige systeem

In lijn met onze eerste algemene observatie dat er sterk wordt geleund op de neo-liberale beleidsfilosofie merkt de werkgroep op dat er vanwege de vastgestelde goedkope scheefheid sprake is van het niet-doelmatig toekennen van 1,2 tot 1,5 miljard euro aan impliciete subsidies (bedoeld worden kortingen op de fictieve markthuur). Dit constateert de werkgroep ondanks het feit dat de overheid heeft nagelaten om concrete betaalbaarheidsdoelstellingen te formuleren. In dat geval is het dus ondoenlijk om officieel vast te stellen hoeveel subsidies er ondoelmatig worden besteed. De constatering dat er volgens het officiële beleid veel goedkope scheefhuurders voorkomen is in onze ogen een wel heel magere onderbouwing hiervoor. Zo neemt het aantal goedkope scheefhuurders de afgelopen jaren in rap tempo af en wonen veel huurders slechts gedurende een korte tijd scheef. Ons belangrijkste bezwaar is echter dat in de definities van het scheefwonen geen enkel onderscheid naar huishoudens-

grootte wordt aangebracht en er geen relatie is met de werkelijke woonlastenquote. Een tweede hier deels aan gerelateerd bezwaar is dat de definitie van goedkope scheefheid er toe leidt dat huishoudens volgens de normen veelal goedkoop scheefwonen, maar in de praktijk op de vrije markt met in onze ogen (te) hoge woonlastenquotes worden geconfronteerd van soms 40% en hoger of door de particuliere verhuurders eenvoudigweg niet worden geaccepteerd. Voor hen zou een huur tussen de 600 en 700 euro per maand veel meer passend zijn. En ten slotte is het begrip scheefheid sterk gepolitiseerd. Zo gaf minister Van der Laan in een kamerbrief aan dat de goedkope scheefheid ongeveer 4% bedroeg, terwijl enkele jaren later minister Blok liet becijferen dat dit percentage in 2012 op 24% uitkwam. Verder kan men goedkope scheefheid zien als een problematisch verschijnsel. Maar ook een positief oordeel is mogelijk. De goedkope scheefheid voorkomt immers stigmatisering en verkleint de kans op segregatie. Deze laatste doelstelling was voor de overheid de belangrijkste reden om de afgelopen decennia miljarden subsidies aan stedelijke vernieuwing uit te geven.

Een tweede door de werkgroep onderkende ondoelmatigheid van het systeem is dat veel ruime woningen bezet worden door kleine huishoudens. Dit remt in de ogen van de werkgroep de doorstroming. Bovendien komen subsidies bij de verkeerde personen terecht. Alhoewel in onze ogen de werkgroep hierbij een terecht punt te pakken kan hebben (dat zich overigens vooral in de eveneens sterk indirect gesubsidieerde eigen-woningsector afspeelt), kunnen ook bij deze ondoelmatigheid wel wat kanttekeningen geplaatst worden. Zo geldt deze constatering voor alle (deels ook fors gesubsidieerde) eigendomssectoren en is deze sterk gerelateerd aan de verhouding tussen het aantal kleine huishoudens en het aantal woningen met meer dan drie kamers in de bestaande woningvoorraad. Hier is zo een-twee-drie geen verandering in aan te brengen, anders dan het via de nieuwbouw toevoegen van meer relatief kleine woningen. Dit is gezien de naar verhouding beperkte nieuwbouwproductie een proces van zeer lange adem.

Bij de derde door de werkgroep aangeduide ondoelmatigheid raken wij het spoor bijster. De werkgroep stelt namelijk dat er, ondanks de kwaliteitskorting, sprake is van een prikkel tot overconsumptie in de huurtoeslag. Nu dachten wij juist dat de huurtoeslag er voor bedoeld was om voor huishoudens met een bescheiden inkomen een bepaald niveau van woningkwaliteit mogelijk te maken. En beneden de kwaliteitskortingsgrens van 410 euro worden überhaupt nauwelijks sociale huurwoningen aangeboden. Je zou veronderstellen dat de vigerende huurtoeslagtabel de operationalisatie is van wat een normatief aanvaarde woonlastenconsumptie is. Van overconsumptie zou alleen sprake zijn als de consumptie hoger is dan het Rijk acceptabel acht. Met de introductie van het passend toewijzen per 1 januari 2016 is het begrip 'overconsumptie' het vigerend woonbeleid binnengeslopen. Volgens deze nieuwe definitie acht het Rijk de toewijzing aan huurtoeslaggerechtigden van een woning met een huur boven de aftoppingsgrenzen niet langer verantwoord, hoewel dat bij bestaande gevallen op grote schaal voorkomt.

Een laatste door de werkgroep geconstateerde ondoelmatigheid van het huidige systeem is dat de locatie slechts beperkt doorwerkt in de huur. Nu hadden wij begrepen dat het juist een expliciete keuze van zowel het Rijk als gemeenten is om een inclusieve samenleving te organiseren. Daarnaast kunnen de door de werkgroep genoemde verschillen in de WOZ-berekening ter discussie worden gesteld. Die fluctueert immers sterk en wordt voor een belangrijk deel bepaald door de nog steeds sterk gesubsidieerde koopsector.

Op basis van bovenstaande kanttekeningen bij de door de IBO werkgroep beschreven ondoelmatigheden van het huidige systeem van sociale huisvesting plaatsen wij grote vraagtekens bij de conclusie van de werkgroep dat er sprake is van een misallocatie van ruwweg 50% van de huurders van een gereguleerde huurwoning. Deze vraagtekens zouden zeker een rol moeten spelen bij de mogelijkheden die de werkgroep aangeeft om het huidige systeem te hervormen. De noodzaak is naar onze me-

ning immers veel minder groot om tot fundamentele aanpassingen te komen die uiteraard ook veel nadelen en risico's met zich brengen, met name voor de zwakste groepen in de samenleving. Aan het slot van deze bijdrage staan wij stil bij deze door de werkgroep geopperde hervormingen. Hierbij tekenen wij nogmaals aan dat de IBO-werkgroep zelf geen voorkeur aangeeft en in dit stadium alleen mogelijke denkrichtingen beschrijft. Wij merken wel op dat de IBO-werkgroep nergens ingaat op de definitie van de doelgroep van beleid die ruim 40% van alle huishoudens omvat. ABF-Research heeft herhaaldelijk becijferingen gepubliceerd waarin de omvang van de doelgroep wordt geprognoseerd (de doelgroep groeit de komende jaren nog) en waarin is aangegeven in welke sectoren de doelgroep woont. Naar onze mening dient iedere analyse van de sociale huursector te beginnen met een analyse van de doelgroep, met vragen als: hoe groot, waar gehuisvest, welke wensen, welke draagkracht etc.? Een dergelijke vraaganalyse ontbreekt volledig in de IBO-studie.

Hervormingen van het huidige systeem van sociale huisvesting

De belangrijkste optie om het sociale huurbeleid aan te scherpen is in de ogen van de werkgroep om de regels inzake het te goedkoop, te groot en/of te duur wonen aan te scherpen. Bij het te goedkoop en te groot wonen zou dit kunnen gebeuren door huurders hiervoor extra te laten betalen. Op zich kunnen wij op dit punt een eind in de gedachtegang van de werkgroep meegaan (woonuitgaven dienen samen te hangen met de gepercipieerde kwaliteit en het huishoudensinkomen), maar dan nadrukkelijk niet op basis van het huidige begrippenkader (de reden hiervoor hebben wij in de vorige paragraaf al uitgelegd). Er zullen voldoende kleine woningen voor kleine huishoudens beschikbaar moeten zijn (wat in veel gebieden nu niet het geval is). Straks geven wij aan hoe een dergelijk systeem in onze ogen wèl zou kunnen worden vormgegeven.

Om het duur scheefwonen tegen te gaan stelt de werkgroep voor om een dubbele passendheidstoets in te voeren. Hiertegen hebben wij grote bezwaren. Dat zou betekenen dat huishoudens met een minimum inkomen alleen nog maar in aanmerking komen voor een woning onder de kwaliteitskortingsgrens. De slaagkansen van huishoudens die op deze woningen zijn aangewezen nemen verder sterk af. Of corporaties zullen de huren fors moeten verlagen waardoor de noodzakelijke investeringsprogramma's en wellicht zelfs de levensvatbaarheid van de corporatiesector onder druk komen te staan. Voorts is ons bezwaar dat deze maatregelen tot segregatie leiden. Daarmee zijn aanzienlijke zowel financiële als maatschappelijk kosten gemoeid.

Ten slotte stelt de werkgroep voor een deel van het corporatiebezit via de DAEB-scheiding te liberaliseren, zodat de vermeende goedkope scheefwoners een vergelijkbare huurwoning, maar dan in het commerciële segment kunnen huren. Het mag geen verbazing wekken dat wij hier vanwege onze kritiek op de definitie van het goedkope scheefwonen geen voorstander van zijn. Potentiële niet-DAEB woningen hebben in het algemeen 142 of meer WWS-punten. Toepassing van dit criterium zou een liberalisatie van minimaal 40% van de huidige corporatiesector betekenen. Bovendien zal de toch al aanzienlijke zoektijd in de sociale huursector verder oplopen, onder meer omdat de door de werkgroep voorziene doorstroming naar duurdere woningen slechts in bescheiden mate zal plaatsvinden. Slechts weinig huurders zullen immers vrijwillig verhuizen en een hogere huur gaan betalen voor een vergelijkbare of zelfs slechtere woning.

Ondanks bovenstaande kritiek kunnen wij ons wel voorstellen dat er een systeem met een grotere doelmatigheid wordt ontworpen. Hierbij sluiten wij aan bij eerdere voorstellen van onder meer de VROMRaad, de Commissie van Sociaal en Economisch Deskundigen van de SER en bij Wonen 4.0. Op basis van deze voorstellen wordt eigendomsneutraliteit nagestreefd en wordt de huurprijs van de woningen vastgesteld op basis van een op de werkelijke vraag-aanbodverhoudingen gebaseerde markthuur, waarbij minimaal een kostendekkende exploitatie van het corporatiebezit mogelijk moet zijn. Deze markthuur zal gezien de beperkte koopkracht van de beoogde huurders lager uitkomen dan de

5,5% van de WOZ waarde die door de IBO-werkgroep wordt aangehouden. Marktconformiteit impliceert dat het evenwichtsniveau van vraag en aanbod wordt gezocht, waarbij de vraag door het beperkte huishoudensinkomen wordt gerantsoeneerd. Op basis van deze markthuren kan er volgens een regionaal per huishoudensgrootte-klasse gedifferentieerd stelsel van normhuren worden vastgesteld. Deze normhuren kunnen door de politiek op basis van de NIBUD-systematiek worden bepaald. Hierbij dient er bij de vaststelling van de normhuren rekening te worden gehouden met de regionale verdeling van de markthuren, waarbij er redelijke slaagkansen worden aangehouden voor de diverse huishoudenscategorieën. Het verschil tussen de (lagere dan nu het geval is) markthuurlaag en de normhuurlaag wordt door het Rijk via de huurtoeslag bijgeplust. In een dergelijk systeem is het zelfs mogelijk om hoge kwaliteitsgrenzen in te bouwen, waarbij de huurtoeslag veel sneller afneemt dan nu het geval is. Het Rijk blijft in dit voorstel via de huurtoeslag ook eindverantwoordelijk op en aanspreekbaar voor de betaalbaarheid.

Tenslotte staan we stil bij de in onze ogen meest vèrgaande optie die de werkgroep voorschotelt: de introductie van een duale huurmarkt, waarbij de particuliere sector in zijn geheel geliberaliseerd wordt en huurders in deze sector geen recht op huurtoeslag meer hebben. In de sociale huursector worden de corporaties dan financieel verantwoordelijk voor de huurtoeslag, waarbij het begrip markthuurlaag naar de achtergrond verdwijnt en corporaties ten volle verantwoordelijk worden voor de betaalbaarheid. Deze geschetste optie kent naar onze mening een aantal belangrijke nadelen. Allereerst wordt de kloof tussen de gereguleerde sociale en vrije sector vergroot en verdiept, waardoor de doorstroming tussen deze sectoren verder wordt belemmerd. Voorts is de landelijke politiek niet langer aanspreekbaar op de betaalbaarheid van het wonen en neemt de ongelijkheid tussen huurders toe, mede afhankelijk van de beleidskeuzes en de financiële positie van de afzonderlijke corporaties. In feite wordt in deze optie ook artikel 22 uit de grondwet ter discussie gesteld, waarbij de betaalbaarheid en daarmee ook de beschikbaarheid niet langer door de overheid wordt veiliggesteld, maar door private organisaties wordt bewaakt. Een ander nadeel is dat de sociale huursector nog verder marginaliseert, doordat ook de lage inkomensgroepen die nu nog in de particuliere huursector worden gehuisvest op termijn gedwongen worden om naar een corporatiewoning te verhuizen. Dit zal ook een door velen ongewenste ruimtelijke segregatie in de hand werken. Ten slotte komen door de sterke druk op de sociale huursector die dan ontstaat huishoudens met een inkomen net boven het minimum veel vaker in de particuliere huursector terecht en worden zij met hoge woonuitgaven geconfronteerd.

Alles overziend merken wij op dat de belangrijkste conclusie van de werkgroep dat het overheidsbeleid op de sociale huurmarkt tamelijk effectief is vervolgens door een aantal vèrgaande beleidsvoorstellen onnodig op het spel wordt gezet. Ons advies is dan ook: bezin eer gij begint.

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving

Faculteit Bouwkunde, TU Delft

Julianalaan 134, 2628 BL Delft

Postbus 5043, 2600 GA Delft

Telefoon: +31 (0)15 278 30 05

E-mail: OTB-bk@tudelft.nl

www.otb.bk.tudelft.nl