

# Huur op Maat

In perspectief

Auteur: Jan van der Schaar, Rigo Research en Advies

Rotterdam, april 2011

Dit is een publicatie in opdracht van de SEV.

U kunt SEV-publicaties downloaden op [www.sev.nl](http://www.sev.nl)

SEV

Postbus 1878

3000 BW Rotterdam

Telefoon 010 - 282 50 50

[sev@sev.nl](mailto:sev@sev.nl)

De SEV ontwikkelt innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen. Wij zijn onafhankelijk, maar kunnen niet zonder initiatiefrijke netwerkpartners. Samen met hen beproeven we ideeën voor innovaties in de praktijk.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO Research en Advies. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van RIGO Research en Advies. RIGO Research en Advies aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



# Inhoudsopgave

## Samenvatting

|                        |                                                               |           |
|------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Hoofdstuk 1</b>     | <b>Inleiding</b>                                              | <b>1</b>  |
| 1.1                    | Ter introductie                                               | 1         |
| 1.2                    | Vraagstelling en leeswijzer                                   | 2         |
| <b>Hoofdstuk 2</b>     | <b>Schuivende beleidsstelsels</b>                             | <b>3</b>  |
| 2.1                    | Inleiding                                                     | 3         |
| 2.2                    | Huur onder marktniveau: tijdelijk als een sociale investering | 3         |
| 2.3                    | Het lang blijvend laag                                        | 5         |
| 2.4                    | Van liberalisatie naar kwaliteitssubsidies                    | 6         |
| 2.5                    | Subjectivering van de subsidies: naar een gemengd stelsel     | 7         |
| 2.6                    | Het gemengd stelsel in gruzelementen                          | 10        |
| 2.7                    | Inkomenshuren en bezuinigingsbeleid                           | 10        |
| 2.8                    | Woningcorporaties in de branding                              | 11        |
| 2.9                    | Het onbestemde decennium 2000 -2010                           | 13        |
| 2.10                   | Tot slot                                                      | 14        |
| <b>Hoofdstuk 3</b>     | <b>Woonlastenbeleid en Huur op Maat</b>                       | <b>16</b> |
| 3.1                    | Inleiding                                                     | 16        |
| 3.2                    | Huidig huurbeleid en huurtoeslag                              | 16        |
| 3.3                    | Impliciete subsidies, markthuren en hervorming woningmarkt    | 18        |
| 3.4                    | Huur op Maat                                                  | 20        |
| 3.5                    | Inkomenshuren nader beschouwd                                 | 24        |
| 3.6                    | Denken in varianten                                           | 26        |
| 3.7                    | Huur op Maat bij wijze van grensovergang                      | 28        |
| <b>Hoofdstuk 4</b>     | <b>Strategische keuzes</b>                                    | <b>30</b> |
| 4.1                    | Inleiding                                                     | 30        |
| 4.2                    | Duale of sociale markt                                        | 30        |
| 4.3                    | Inkomensprijzen en stelselkeuze                               | 31        |
| <b>Nabeschouwing</b>   |                                                               | <b>32</b> |
| <b>Literatuurlijst</b> |                                                               | <b>34</b> |

## Samenvatting

Het essay 'Huur op Maat in perspectief' plaats allereerst de discussie over woonlastenbeleid in historisch perspectief. Vervolgens komt de huidige discussie over mogelijke ontwikkelingen van het woonlastenbeleid in de nabije toekomst aan bod. Huur op Maat is immers als alternatief bedoeld voor het nu vigerende huurprijsbeleid. In combinatie met de huurtoeslag is het mogelijk voor woningcorporaties meer kwaliteit voor de lagere inkomensgroepen toegankelijk te maken. Tegelijkertijd kan de woningcorporatie de investeringscapaciteit behouden of vergroten.

Het is bovendien een totaal andere opvatting over het woonlastenbeleid dan de voorstellen van het CPB en de SER die gekenmerkt worden door afroeping van de huurontvangsten bij toegroei naar markthuren en besteding van de vrijkomende gelden aan inkomensondersteuning. Maar als alternatief concept voor het huidige beleid of de voorstellen voor hervorming van de woningmarkt kent het grote risico's. De relatie met inkomenspolitiek en met de sociale zekerheid krijgen te weinig aandacht. Juist die samenhang zal leiden tot een regulering van rijkswege van de door de corporaties toe te passen woonlastennormen, die juist kan tegenwerken wat de woningcorporaties beogen. Bovendien is het waarschijnlijk dat de lagere inkomensgroepen het stelsel gebruiken om beter te wonen – waardoor de interne subsidies toenemen en de middengroepen uitstromen – waardoor het draagvlak voor het stelsel uitholt. Kernvraag is natuurlijk óf en zo ja, in hoeverre we moeten doorgaan met het stimuleren van meer woningkwaliteit door subsidies die bewoners ook in een afhankelijke positie plaatsen. Huur op Maat kan echter ook beschouwd worden als een aanvulling op het bestaande stelsel van huurregulering (met wat grotere vrijheidsgraden in de huuraanpassing bij zittende bewoners) en de huurtoeslag, waarbij een meer lokaal of regionaal gedifferentieerd beleid kan worden ingevoerd en de harde grenzen met het commerciële segment verzacht kunnen worden. In het essay worden daartoe verschillende ontwikkelingsrichtingen kort beschreven en verkend.

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

### 1.1 Ter introductie

De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) begeleidt al geruime tijd werkgroepen en experimenten over het woonlastenbeleid. De huurtoeslag is aan de ene kant een kerninstrument van volkshuisvesting, dat betaalbaar wonen met goede kwaliteit voor grote groepen bewoners mogelijk maakt. Aan de andere kant is het een beleidsinstrument met een sterk centrale sturing, dat grote uitstraling heeft op het huurprijsbeleid en op de exploitatie van sociale huurwoningen. De combinatie van woonlastenbescherming en marktwerking is nu eenmaal een lastige. Aanvankelijk zochten SEV-werkgroepen een mogelijke uitweg door een voucher-systeem waarin een inkomensafhankelijke, maar huuronafhankelijke bijdrage zou worden verstrekt. Later werd de route gekozen van 'Huur op Maat' (HoM), een palet van betaalbaarheidsmaatregelen die corporaties kunnen toesnijden naar lokale omstandigheden en doelgroepen. Sinds 2008 wordt hiermee geëxperimenteerd en onlangs verscheen de eindevaluatie ervan.

De kerngedachte van Huur op Maat is verhoging van de huren tot marktniveau, uitgedrukt als een percentage van de geschatte verkoopwaarde leeg (de WOZ-waarde), van stel 4,5%. De extra huurontvangsten die de woningcorporaties daarmee ontvangen worden (deels) ingezet om voor de lagere- en middeninkomensgroepen de betaalbaarheid van goede woningen te verbeteren. Zij nemen als het ware de individuele en inkomensafhankelijke subsidiëring van de rijksoverheid over en verbeteren deze. Er ontstaat zodoende een stelsel van inkomenshuren dat door woningcorporaties wordt beheerd en uitgevoerd. Huur op Maat in zijn zuivere vorm vereist daarom een ingrijpende aanpassing van de beleidsomgeving. Zowel het huurprijsbeleid als de huurtoeslag zouden op de schop moeten. Vanwege een betere afstemming tussen huur en koop zouden bovendien de generieke fiscale subsidies voor eigenwoningen grotendeels moeten verdwijnen en zouden arrangementen van koop op maat (met kortingen op de prijs en afspraken over risicodekking en met een inkomensafhankelijke koopsubsidie) ingevoerd moeten worden.

Hoe breed dan ook de hervormingsagenda mag zijn, Huur op Maat zou in ieder geval:

- a) de keuzevrijheid van de lagere- en middeninkomensgroepen in de huursector moeten verbeteren,
- b) de inzet van beschikbare middelen (inclusief nu gedeelde huurinkomsten) effectiever en efficiënter moeten maken, en
- c) de marktwerking moeten versterken.

Het voorgestelde stelsel plaatst intussen de woningcorporaties in een uitzonderingspositie ten opzichte van commerciële verhuurders. Een achterliggend doel van de voorstellen is om in een meer marktgedreven beleidscontext een nieuw bestaansrecht aan die woningcorporaties te geven. Dat betekent dat men Huur op Maat-systemen niet los kan zien van de discussie over mogelijke ontwikkelingspaden van de sociale verhuur.

De SEV vroeg mij om bij de afsluiting van het experiment een essay te schrijven dat gelijktijdig met de evaluatie van Huur op Maat verschijnt. In dit essay, dat dus geen evaluatie van het experiment is, zou Huur op Maat moeten worden geplaatst tegen de achtergrond van de ontwikkeling van het woonlastenbeleid, ja zelfs het huur- en subsidiebeleid dat de rijksoverheid jarenlang voerde. Het bevat om die reden ook een kleine geschiedenis daarvan. Ook was het verzoek om vanuit de waardering van het bestaande na te denken over

mogelijke opties voor verdere ontwikkeling. Wat mij in het bijzonder interesseert is de dynamiek in beleids-systemen: welk ontwikkelingspad wordt geopend?

Het navolgende heb ik op eigen gezag na discussie met Lex de Boer en Anne-Jo Visser (SEV) geschreven. Rob de Wildt, Arjen Zandstra en Steven Kromhout (RIGO) leverden commentaar, waarvoor dank.

## 1.2 Vraagstelling en leeswijzer

De vragen die in dit essay aan de orde komen zijn dan:

1. Wat was de beleidsontwikkeling tot nu toe ten aanzien van woningcorporaties en woonlasten? Deze vraag komt in het tweede hoofdstuk aan de orde.
2. Wat is de instrumentele uitwerking van Huur op Maat en hoe past dit in het huidige beleid en de discussies daaromtrent? Wat zijn de effecten van Huur op Maat en welke dynamiek zullen dergelijke systemen in het woonlastenbeleid teweeg brengen? Deze vragen komen in het derde hoofdstuk aan de orde.
3. Wat zijn plausibele ontwikkelingsrichtingen van de woningcorporaties en hoe zijn Huur op Maat-systemen daarop van invloed?

Een essay is letterlijk een probeersel. Het is geen afgeronde wetenschappelijke beschouwing. Ik hoop dat het aanzet tot verder denken.



# Hoofdstuk 2

## Schuivende beleidsstelsels

### 2.1 Inleiding

Betaalbare kwaliteit voor iedereen is in de volkshuisvesting een klassiek thema en van begin af aan was het de vraag in welke mate en hoe dat vormgegeven moet worden. Want in hoeverre moet het de taak van de overheden en van het maatschappelijk middenveld zijn om de effecten van een laag inkomen op de kwaliteit van de woonsituatie te compenseren? Dit is zodra gezondheidsbedreigende woonsituaties niet meer bestaan een kwestie van maatschappijopvatting. Men kan immers het standpunt huldigen dat inkomensverschillen in de kwaliteit van de woonsituatie niet te sterk moeten doorklinken, omdat dit oneerlijk is of omdat relatief slecht wonen de ontplooiingskansen van individuen en huishoudens beperkt. Huisvesting is dan net als onderwijs en zorg een verzorgingsarrangement. Men kan ook het standpunt huldigen dat het – extreme situaties daargelaten – juist gewenst is om kwaliteitsverschillen in het wonen te hebben omdat het een stimulans kan betekenen voor opwaartse mobiliteit: wie beter verdient kan ook beter wonen. De vraag hoe die taak vormgegeven moet worden is evenzeer van belang en vaak klinken de meer fundamentele discussies in de instrumentkeuze door. Er zijn in beginsel vier terreinen van actie: aanbodverruiming en –verbetering in het algemeen, betaalbare huisvesting door een arrangement van woningcorporaties of gemeentelijke woningbedrijven, algemene huurprijsregulering als vorm van consumentenbescherming en woonlastenbeleid, en individuele inkomensge-relateerde subsidies, of het nu huur of koop betreft. Afhankelijk van de maatschappelijke opgaven of van de maatschappijvisie trekt men met deze instrumenten over een breed front op (integrale sturing), of beperkt men deze juist zoveel als mogelijk in het markt- en inkomensbereik (vangnetsystemen).

Het is een *mer à boire*, dat is wel zeker. Een historisch perspectief helpt echter de samenhangen te verduidelijken en het huidige debat in een context te plaatsen.

### 2.2 Huur onder marktniveau: tijdelijk als een sociale investering

#### 2.2.1 Wars van dogmatiek...

Onder degenen die zich rond 1900 bestuurlijk of min of meer beroepsmatig met de woningvoorziening bezighielden, een groep van mensen die duidelijk voorstander was van een *praktische* sociale politiek, overheerste de opvatting dat stelselmatig lage en niet kostendekkende huren van woningwetwoningen onwenselijk zijn. Dat zou het aanbod beperken omdat investeren onaantrekkelijk werd en het zou mensen toevallig en dus onterecht voordeel verschaffen. Uiteindelijk verbetert het woningaanbod met het stijgen van het welvaartspeil. Het primaire doel van overheidsbeleid dient dan ook verbetering van de algemene welvaart te zijn. Hoewel in de 19<sup>e</sup> eeuw een dogmatisch denken over staatsonthouding de boventoon leek te voeren, was dat helemaal de regel niet. In de praktijk was het overheidsbeleid op algemene welvaartsvergroting gericht. De prachtige studies van Auke van der Woud laten dat zien. Economische dogmatiek is mooi, maar je moet ook wel praktisch blijven. Opheffing van zeer slechte woontoestanden, die zowel de openbare orde als de openbare gezondheid bedreigen, vergt nu eenmaal ingrijpen. Op lange termijn brengt het baten voor de hele

maatschappij, ook al zijn deze niet meetbaar en is de omvang ervan onzeker. Als men dan ten bate van het nut van 't algemeen ingrijpt in de levensomstandigheden van degenen die zo slecht wonen, mag dezelfde overheid ook wel enige compensatie aan die bewoners geven. Gegeven de enorme druk in vooral stedelijke gebieden aan de onderkant van de woningmarkt was betaalbare woonruimte immers niet beschikbaar. Er moest dus wel aan betaalbare woningbouw voor die doelgroep worden gewerkt. Het stond bovendien buiten kijf dat lotsverbetering van de lagere standen meer vroeg dan economische groei alleen. Betere kwaliteit tegen relatief lage huur is ook een sociale investering, omdat dat bewoners helpt zichzelf te helpen: de man blijft buiten de kroeg, de arbeidsdiscipline verbetert, aan het eindeloos ploeteren om het huis schoon en op orde te houden komt een einde, het huiselijk leven wordt bevorderd, er komt een stabiel klimaat voor opvoeding en leren. Eenmaal een hoger beschavingsniveau bereikt, neemt ook het inkomen toe en is vervolgens steun niet meer nodig. Maar steeds binnen grenzen. Destijds was de gedachte alleen al dat het een taak van de overheid kon zijn om het effect van inkomensverschillen op het wonen te verminderen absurd. De overheid was daartoe in de praktijk niet bij machte, maar bovenal zou een dergelijke aanpak verkeerd uitpakken omdat het mensen hun verantwoordelijkheid om zelf voor een goede huisvesting te zorgen ontnemt.

### 2.2.2 Techniek van steunverlening

Of de overheid hierbij zwaar subsidieerde of niet was onderwerp van discussie. Moeten de relatief lage huren van krotvervangende nieuwbouw als een subsidie aan de betreffende bewoner worden gezien, als krotten excessief duur zijn door een gebrek aan aanbod? En moeten lage kapitaallasten door overheidsfinanciering wel als een subsidie worden gezien, als slechts de schaalvoordelen bij het aantrekken van vreemd vermogen aan de corporaties werden doorgegeven? De kapitaalmarkten waren destijds slecht georganiseerd en financiering was voor dit soort riskante investeringen zonder meer niet beschikbaar. Sociale verhuur werd als een zakelijk verantwoorde exploitatievorm gezien, waar de kapitaallasten laag waren en met een matig rendement op eigen vermogen volstaan kon worden. Tenminste kostendekkende huren was wel het motto, waarbij de kosten streng werden beheerst, en binnen de exploitatie ruimte voor vermogensvorming moest zijn om in de toekomst opnieuw te kunnen investeren. Alleen op die manier zou een duurzame verbetering van het woningpeil bereikt kunnen worden.

Men vond het geen principiële kwestie of op die gematigde huren aanvullende steun aan ex-krotbewoners in de vorm van een extra lage huur of van een toeslag op het inkomen werd verstrekt. Belangrijker was dat van steun alleen te weinig stimulans tot lotsverbetering uitging. Woningcorporaties waren immers ook een belangrijke schakel in de beschavingsarbeid voor mensen die van platteland naar stad trokken. Wel was selectiviteit belangrijk: als dan overheidssteun bij de financiering en in uitzonderlijke gevallen ook subsidie voor huurverlaging nodig zijn om zo bij te dragen aan welvaartsverbetering en verheffing van gezinnen, moest men er wel voor zorgen dat die sociale verhuur bewoond werd door mensen die daar de beoogde baat bij hebben. Bovendien moest men ook een 'crowding out' van het commerciële initiatief voorkomen. Dat waren krachtige argumenten voor een niet te groot marktaandeel, voor een selectief toewijzingsbeleid en voor bevordering van de uitstroom als de eigen kracht voldoende gegroeid was.

Dat er zich intussen ook een marktdeel vormde van non profit woningexploitatie als een vorm van zelforganisatie van de betere arbeidende stand was uitstekend. Overheidssteun was hier immers doorgaans niet mee gemoeid.

### 2.2.3 Discussies bij liberalisatie van beleid

Deze gedachtegang heeft tot in de jaren zestig het denken van de volkshuisvestingsspecialisten bepaald. Intussen deden zich totaal onverwachte ontwikkelingen voor, waar zij een antwoord op moesten vinden: de oorlogen en de grote crisis. De Eerste Wereldoorlog leidde bijvoorbeeld tot een ongekende en tot dan toe ongedachte interventie. De liberalisatie van deze oorlogsinterventie vond in het begin van de jaren twintig plaats, door huurverhogingen en parallelle verlaging van de bouwpremies en exploitatiebijdragen, en door het terugdringen van de sociale verhuur tot krotvervangende nieuwbouw en verhuur aan de laagste inkomensgroepen. Dit alles tegen de achtergrond van een uitbundige welvaarts groei ('the roaring twenties'). Wel riep die liberalisatie weerstand op. Want voor het eerst bleek een perspectief op gemeenschapsvoorziening van het wonen te kunnen bestaan, een perspectief dat vooral door sociaaldemocratische gemeentebesturen ondersteund werd (Keppler en Wibaut, 1926), maar in het landelijke beleid totaal geen voet aan de grond kreeg. In dezelfde periode werd nagedacht hoe de kosten van de oorlogsinterventie verminderd konden worden. Een herstructurering van rijkswege van de hoge en hoogrentende oorlogsleningen die de toegelaten instellingen destijds hadden moeten sluiten zou deel van de oplossing moeten zijn. Voorstellen voor een dergelijke bruterij *avant la lettre* werden in 1927 geformuleerd. Daarnaast zouden de huren verhoogd kunnen worden met gelijktijdige subsidiëring van de lagere inkomensgroepen door een toen revolutionair stelsel van huursubsidies. De eerste gedachten daarover werden in 1926 op papier gezet. Door de economische crisis kwam er niets van. Die crisis bracht niet veel nieuw beleid. De dalende bouwkosten en de lage rente leidden tot een omvangrijke en kwalitatief zeer hoogwaardige nieuwbouwproductie in de particuliere sector. De corporaties werden nog verder teruggedrukt in de rol van vangnet op de woningmarkt en – samenwerkend met de gemeenten – als herontwikkelaars van krottenwijken. Rond 1940 was de woningmarkt redelijk in evenwicht en was door de daling van de markthuren de kwestie van betaalbaarheid veel minder een issue, die van betaalbare kwaliteit trouwens ook niet.

## 2.3 Het lang blijvend laag

Dat in en na de Tweede Wereldoorlog een soortgelijk interventiemechanisme als in de voorgaande oorlogsperiode werd ingevoerd, hoeft niet te verbazen, wel dat deze tot in de jaren negentig duurde. De achterstand van de voorraadhuren tot de bouwkosten was tussen 1940 en 1950 enorm gegroeid: in de tien jaar dat er een huurstop gold stegen de kosten van levensonderhoud met een factor 2, die van de bouwkosten met een factor 3. Deze achterstand is nauwelijks meer ingehaald. Dat lukte niet door de aanvankelijk sterke politisering van het huurbeleid. Het lukte niet vanwege de loonmatiging (industrialisatiebeleid) en later de inflatiebestrijding. En het lukte ook niet omdat de loonstijging en de stijging van de exploitatielasten steeds weer onderschat werden. Dit zijn allemaal sector-externe oorzaken.

Om toch de noodzakelijke bouwproductie te realiseren, ontstond een omvangrijk stelsel van objectsubsiëring: bouwpremies of jaarlijkse bijdragen die investeren aantrekkelijk moesten maken door als het ware de huurmatiging te compenseren. De subsidieduur werd langer, omdat de exploitatielasten stegen; de administratieve logica leidde tot doorschuiven ervan naar de toekomst. Nieuwbouw bleef door de demografische groei echter nodig. Met de welvaart stegen echter ook de kwaliteitsaspiraties, ook bij bewoners van oudere woningen. In die situatie zou je meer commerciële productie verwachten en beleidsmatig meer ruimte daarvoor: de effectieve vraag steeg immers. Dat gebeurde maar in beperkte mate. Want die stijgende aspiraties bepaalden niet alleen het marktgedrag maar ook het stemgedrag. De electorale strijd tussen de volkspartijen werd ook langs de band van de woningnood (volksvijand nummer een) gespeeld. De kwaliteitsambities werden zodoende in een welhaast permanente subsidiëring van investeringen vertaald.

De geschiedenis van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid is dan ook een voortdurende poging uit deze klem van lage huren en politiek gewenste omvangrijke investeringen te komen. Het resultaat was een vorm van sociale marktpolitiek, waarin geprobeerd werd om de markt met een huurprijs- en subsidiepolitiek na te bootsen, binnen het gegeven van een relatief lage vraaghuur over de hele linie. Het hele stelsel kan als een kwaliteitsmachine beschouwd worden, die de vraag stimuleerde door lage huren en aanbod uitlokte door overheidsbijdragen. In deze beleidsomgeving floreerde de sociale verhuur.

## 2.4 Van liberalisatie naar kwaliteitssubsidies

### 2.4.1 De eerste serieuze liberalisatiepoging

De eerste serieuze poging tot terugkeer naar normale marktverhoudingen deed Van Aartsen in het kabinet De Quay (1959-1963). Hij wilde de politieke polarisatie rond de huurverhogingen doorbreken door een meerjarigenbeleid van huurroundes. Later zijn dit de trendmatige huurstijgingen geworden die nog steeds bestaan. Bovendien wilde hij de vrije sectorbouw stimuleren door deze buiten de rijksgoedkeuring te brengen die toen nog voor nieuwbouw nodig was: de bouwprogrammering werd deels geliberaliseerd. Parallel verlaagde hij het gesubsidieerde bouwprogramma en beperkte dat meer tot de goedkopere woningbouw. De rol van de woningcorporaties zou beperkt moeten worden door inkomensgrenzen bij de instroom en door de uitstroom te bevorderen van degenen die geen subsidie nodig hebben. Het was dus een teruggrijpen naar het vooroorlogs beleidsconcept. Hij was zeer succesvol en dat heeft hem de das om gedaan. De vrije sectorproductie steeg in een enkel jaar fors, de bouwkosten ook. De vrees groeide dat sociale woningbouw door expansie van de vrije sector onbetaalbaar zou worden. Dit leidde tot politieke weerstand, niet in het minst bij de volkspartijen PvdA en KVP, die Van Aartsen weinig ruimte meer gunden. Daarna is er een beleid gevoerd van aanbodstimulering over een breed front om de woningnood te verminderen om later meer marktwerking te kunnen introduceren (m.n. minister Bogaers (1963-1967) en minister Schut (1967-1971)).

### 2.4.2 Bouwen voor de toekomst als antwoord

Door de stijgende bouwkosten ontstond een discussie over de betaalbaarheid van nieuwbouw en het gewenste kwaliteitsniveau ervan: wat moesten de ijkpunten in het huur- en subsidiebeleid zijn? In die discussie kwam de gedachte op dat een toekomstbestendige woning betaalbaar moet zijn voor de modale arbeider. Vooruitlopend op welvaartsstijging straks zou de overheid nu de te hoge huren moeten subsidiëren, en de bijdragen verminderen als de latere welvaartsstijging dat mogelijk maakt. Dit *'bouwen voor de toekomst'* is nadien een leidende gedachte geweest in het volkshuisvestingsbeleid. Er lagen opvattingen aan ten grondslag over de gewenste woningkwaliteit (ook in het kader van de gezinspolitiek) en over een toelaatbare huurquote: de huur van een gesubsidieerde nieuwe sociale huurwoning zou niet hoger moeten zijn dan de huurquote bij modaal, die ontstaat als je stel één dag per week voor je woning moet werken. De huurprijsverlagende objectsubsidie (vaak jaarlijkse exploitatiesubsidies) die in de woningexploitatie wordt verstrekt, moet dan het verschil tussen de kostendeckende huur en deze *volkshuisvestingsprijs* overbruggen. Die prijs zou dan ook voor de voorraadhuur het ijkpunt moeten zijn. Door de huren periodiek te verhogen naar rato van de kostprijsstijging of inkomensgroei zou de subsidiëring van de woningexploitatie bij de oudere jaargangen woningen geleidelijk aan verdwijnen; op die manier werd weer geld vrijgespeeld voor nieuwe verplichtingen. Met deze benadering zou de subsidiepolitiek als het ware een buffer tussen inkomensontwikkeling en kostprijsontwikkeling worden, waarbij van de veronderstelling werd uitgegaan dat op lange termijn beiden gelijk op zouden lopen. Van een (na)calculatie van de huurstijging naar welvaartsgroei is het echter nooit gekomen, wellicht de grootste fout die in het volkshuisvestingsbeleid in de jaren zestig en zeventig is gemaakt. Het

gevolg was dat er een dakpangewijze stapeling van subsidies van de rijksoverheid ontstond, die steeds moeilijker beheersbaar was en die de ruimte voor nieuw beleid verminderde. Pas na het midden van de jaren zeventig werd systematischer de koppeling gelegd tussen de trendmatige huurstijging en de kostprijsontwikkelingen.

De brede aanbodstimulering door subsidies vereiste dus ook een breed werkend huurprijsbeleid voor bestaande woningen om de aansluiting met de vraaghuurontwikkeling van nieuwe woningen te borgen en daarmee ook de doorstroming te bevorderen. Eerst dacht men door huurprijsliberalisatie in gebieden waar de woningtekorten verdwijnen de marktwerking te bevorderen, met de verplichting voor woningcorporaties om de voorraadhuren op te trekken. Dat leidde tot beleidsverdichting. Het huurbeleid werd opgetuigd met het nieuwe instrument van de huurharmonisatie dat tot doel had om een betere, door kwaliteitsverschillen bepaalde, huurprijsdifferentiatie in de bestaande voorraad te krijgen. Minister Schut begon daarmee. De woningcorporaties moesten de voorraadhuren extra verhogen als de afstand tot de huren van de laatste vijf jaar gebouwde woningwetwoningen te groot werd: een soort lokale huurspiegel. Dit ging met de introductie van een woningwaarderingstelsel gepaard om woningkwaliteit te kunnen meten en de jaarlijkse extra huurverhogingen vooral door te voeren bij woningen met een ten opzichte van die kwaliteit lage huur. Dit stelsel is door zijn opvolgers (met name staatssecretaris Van Dam in het kabinet Den Uyl) verder uitgewerkt. Het werd een landelijk werkend systeem. Het referentiehuurniveau voor de sociale verhuur werd de minimaal redelijke huur, waarvan het niveau ook weer door de vraaghuren van gesubsidieerde sociale huurwoningen van de laatste vijf jaar werd bepaald. De maximaal redelijke huur werd zo gekozen dat het overgrote deel van de particuliere huurwoningen binnen de norm viel. Zo ontstond een stelsel van geleide huurprijsonderhandelingen met een huurprijsdifferentiatie rond de trendmatige huurverhoging en met de arbitrerende huurcommissies als de partijen er onderling niet uitkwamen.

## 2.5 Subjectivering van de subsidies: naar een gemengd stelsel

### 2.5.1 Grotere aandacht voor verdeelingsaspecten

De discussie ging aanvankelijk niet over het subsidiegebruik bij de verschillende inkomensgroepen. Door de nadruk op aanbodstimulering bleven de verdeelingsaspecten van de subsidie buiten beschouwing; de verwachting was ook dat die subsidies een tijdelijk karakter hadden. Lange tijd was men ook tegen een fijnregeling van huren naar inkomen gekant. Dat is administratief ingewikkeld en leidt tot een te grote overheidsbemoeienis met individuele keuzes. Waarom iemand die beter en dus duur woont subsidiëren terwijl de ander die sober en dus goedkoop woont niets krijgt?

Na het midden van de jaren zestig verandert het debat van kleur, door de groeiende zorg over de omvangrijke subsidiëring door de overheid, die per jaargang woningen duurder en langduriger werd. Een dergelijke subsidiëring kan niet duurzaam zijn. De huren moeten dan sneller stijgen. Maar dan dreigt de sociale component van het volkshuisvestingsbeleid in het gedrag te komen. Daarom is een individuele huursubsidie toch wenselijk, als *flankerend beleid* van de politiek van extra huurverhogingen.

De discussie over de plaats en taak van de woningcorporaties speelt hierbij nog een zelfstandige rol. Het is natuurlijk denkbaar in die beleidscontext de sociale huurwoningen bij uitstek voor de lagere inkomensgroepen te bestemmen; dan zou de versnelde beweging naar kostendekkende huren gepaard kunnen gaan met verhuur van de goedkopere woningen aan uitsluitend de laagste inkomensgroepen, net zoals voor de oorlog. Maar dat was niet de uitkomst van het debat. Minister Bogaers koos op basis van het bekende rapport van de Commissie De Roos dat in 1963 werd gepubliceerd voor een sociale verhuur met *brede* taakstelling. Die com-

missie bepleitte een van de overheid verzelfstandigde sociale huursector die ook de middengroepen zou moeten huisvesten, met voldoende mogelijkheden voor kapitaalvorming en professioneel bestuur, onder overheidstoezicht. Er werd gekozen voor het '*gelijke monniken, gelijke kappen beginnel*' waarbij de sociale verhuur bij nieuwbouw niet in een uitzonderingspositie kwam ten opzichte van de commerciële verhuur; een goedkoopste-eiland werd deze verhuur dus niet. Tegelijk zouden lagere inkomensgroepen bij het verbeteren van hun woonsituatie geholpen kunnen worden, met name bij krotvervangende nieuwbouw of renovatie van woningen, door aanvullende individuele huursubsidies. De oudere en goedkopere sociale huurwoningen zouden bij de woningtoewijzing voor de lagere inkomensgroepen moeten worden bestemd, waarbij de uitstroom van goedkoop wonende middeninkomensgroepen naar duurdere door een huurbelasting of doorstromingsheffing werd bevorderd. Die heffing kon ook als een terugvordering van objectsubsidies gezien worden. Zo werd langs twee wegen een inkomensafhankelijke huurbepaling bepleit, maar uitdrukkelijk beperkt tot de sociale verhuur, die tegelijk een brede doelgroep in het nieuwere en betere bezit bedienen kon. De eerste voorstellen daartoe dateerden van 1962 (het rapport van de Commissie Alozerij, 1962).

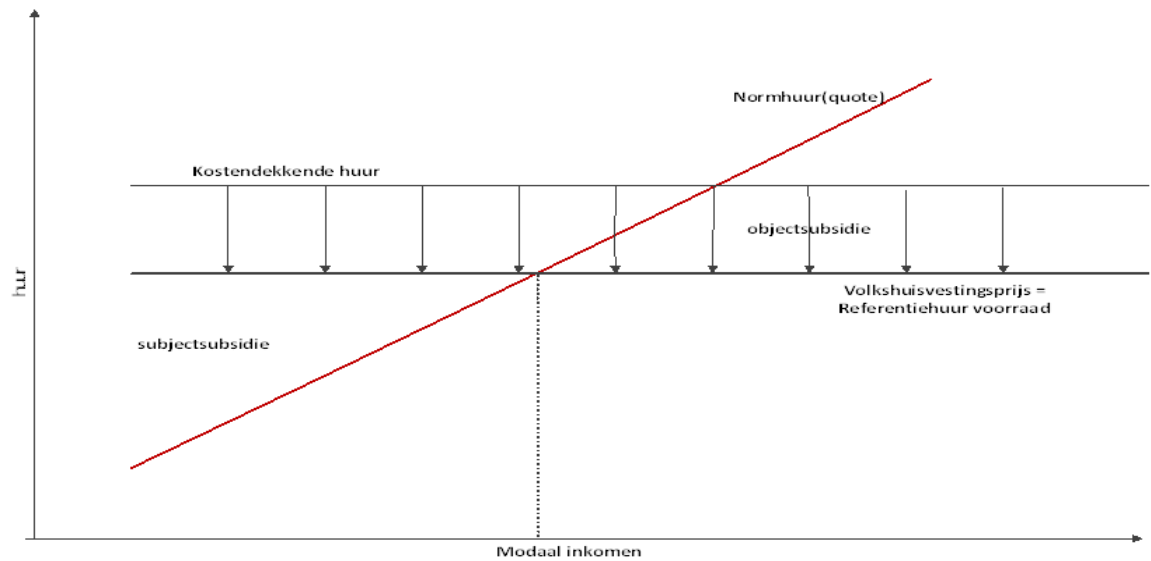
### 2.5.2 Huurbelasting exit

De huurbelasting werd als eerste uitgeprobeerd en afgeserveerd. Aan het einde van zijn regeerperiode diende Bogaers in 1965 een wetsontwerp in om een belasting in te voeren op goedkoop wonende bewoners met een bovenmodaal inkomen, om de uitstroom te bevorderen en de hoge objectsubsidies deels terug te vorderen. Schut heeft met man en macht geprobeerd om dit voorstel door het parlement te loodsen, maar hij strandde in 1967 in de Eerste Kamer. Sindsdien zijn er meermalen voorstellen gelanceerd tot invoering van een doorstromingsheffing of huurbelasting, waarvan het gemeenschappelijke element was dat ze nooit ingevoerd werden.

### 2.5.3 Huursubsidie al snel verbreed..

De individuele huursubsidie werd wel een succes. Geven ontmoet nu eenmaal minder weerstand dan nemen. Rond 1970 startte Schut een experiment met een tijdelijke individuele huursubsidie (snelle subsidievermindering in de volgende jaren; het was een veredelde huurgewenningsbijdrage). Het was dus aanvankelijk een liberalisatie-ondersteunend instrument. Schuts experiment bleek de opmaat naar een breed stelsel van inkomensafhankelijke subsidies, dat in zijn volle omvang door het kabinet Den Uyl (Gruijters, Schaefer en Van Dam, 1973-1978) is ingevoerd. Het was gebaseerd op een stelsel van *normhuurquoten*, die met het stijgen van het inkomen hoger werden (de quoten stegen van 10% bij het minimum tot 17% bij modaal, daarboven zwakte de stijging af om te hoge marginale tarieven te vermijden). De huursubsidie werd bovendien een aan de bijstand voorliggende voorziening, waardoor het niet meer nodig was om in de bijstandsuitkering (uitzonderlijke gevallen in de bijzondere bijstand daargelaten) te differentiëren. Bij welvaartsgroei faseert de regeling zich vanzelf uit, zo was de toen breed gedragen veronderstelling, omdat dan de zelf te betalen huur hoger wordt. De verbreding van de individuele subsidiëring ging gepaard met het weer invoeren van een algemeen werkende huurbescherming en huurprijsregulering waarin (zij het in gewijzigde vorm) het huurharmonisatiebeleid van Schut werd gecontinueerd, met gelijktijdige afschaffing van de huurliberalisatie. Bovendien werden de breed werkende objectsubsidies gehandhaafd, al namen door een herdefiniëring van de kostprijs de jaarlijkse bijdragen af. Zo ontstond er een gemengd subsidiestelsel. Zie figuur 1 en het tekstkader. Intussen was ook de volkshuisvestingsprijs nader ingevuld: de van de normhuurquote afgeleide *normhuur bij modaal*.

**Figuur 1 Het gemengde subsidiestelsel (tot Heerma)**



Het gemengde subsidiestelsel kan grafisch eenvoudig worden weergegeven. De kostende huur van nieuwe woningen is in een perfect werkende markt op langere termijn leidend voor de huur in de voorraad. Door met objectsubsidies de vraaghuuren van nieuwe woningen te verlagen, daalt ook het referentieniveau voor de woningvoorraad. Daar komt de huurharmonisatie in beeld, als bezemwagen van het subsidiebeleid bij nieuwbouw. De huren van nieuwe gesubsidieerde woningen worden verlaagd in een puntprijs, die met toepassing van het woningwaarderingssysteem, voor de huren in de woningvoorraad het ijkpunt wordt.

Intussen is er ook een inkomensafhankelijke normhuur. Zie de stijgende rode lijn. Bij het minimuminkomensniveau geldt een zelf te betalen huur die gelijk is aan de woonlastennorm in het sociale minimum; dat bedrag wordt in voorkomende gevallen vanuit de bijstand of uitkering bekostigd. De normhuur ligt bij de lagere inkomenshuren duidelijk onder de vraaghuren, nieuw en in de voorraad. Het verschil tussen de gereguleerde huur en de normhuur wordt door individuele huursubsidie overbrugd. Die subsidie neemt met het inkomen af, gegeven de vraaghuur. Het subsidie neemt overigens ook af bij een stijgende woningkwaliteit (profijtbeginnel). Die kwaliteitskorting matigt dan de vraag naar duurdere woningen bij de lagere inkomensgroepen. In de figuur zijn deze niet ingetekend.

De objectsubsidies kunnen bij de hogere inkomensgroepen door een inkomensafhankelijke huurbelasting afgeroomd worden. Dan trekt men als het ware de normhuurlijn door tot het niveau van de kostende huur. De subjectheffingen zijn in de figuur niet ingetekend, de lezer moet deze erbij denken. Als men ook boven de kostende- of markthuurlijn heeft, is er sprake van een onverkort stelsel van inkomensprijzen.

Er zijn dus object- en subjectsubsidies. Dan is een van de kernvragen wat de balans daartussen moet zijn. Door de huur bij nieuwbouw en in de voorraad te verhogen neemt de objectsubsidie af maar stijgt de benodigde subjectsubsidie. Voor de overheid was die prijsstijging budgettair voordelig, omdat subsidies gericht worden op de lagere inkomensgroepen en de objectsubsidies dalen. Het feitelijk inkomensbereik van de subjectsubsidie groeit dan, met alle gevolgen voor het cumulatieve effecten van belastingen, premies en inkomensprijzen (hoog marginaal tarief). Dit kan weer tegengegaan worden door de normhuren voor de individuele subsidie te verhogen en/of het inkomensbereik ervan te beperken. De huurverhoging heeft weer een doorwerking op de lonen, uitkeringen en prijzen, waardoor het aantrekkelijk kan zijn de algemene huurverhoging te matigen. De eerder genoemde balans is dus voortdurend onderwerp van debat.

Het punt waar de referentie-vraaghuuren zijn gefixeerd op de normhuur bij modaal (subjectsubsidies) wordt de *volkshuisvestingsprijs* genoemd. Deze volkshuisvestingsprijs wordt weer door het gewenste kwaliteitsniveau bepaald. In het gevoerde huur- en subsidiebeleid is dit nooit geëxpliciteerd.

## 2.6 Het gemengd stelsel in gruzelementen

De Tweede Oliecrisis van 1978 gooide roet in het eten. De enorme stijging van de exploitatielasten en subsidies door daaropvolgende hoge rente, én de fors hogere programma's voor nieuwbouw en stadsvernieuwing (werkgelegenheid in de bouw) leidden tot een budgettaire onhoudbare situatie. Door de crisis daalden de inkomens en groeide het aantal werklozen fors, met een explosieve stijging van de individuele huursubsidie als gevolg. Sindsdien was de beheersbaarheid van al deze subsidies (opnieuw) een dominant beleidsprobleem.

De uitweg was verhoging van de woonlasten, omdat het investeringsbeleid prioriteit had. Staatssecretaris Brokx (1978-1986) en zijn opvolger Heerma (1986-1994) hebben daartoe de nodige maatregelen getroffen.

De huursubsidie werd gehandhaafd, het werd zelfs een *kerninstrument van volkshuisvestingsbeleid*, om de lagere inkomensgroepen tegen huurstijgingen te beschermen. Maar een volledige bescherming tegen woonlastenstijgingen kwam er niet, omdat de uitgavengroei bij deze regeling tegen budgettaire grenzen opliep. Begin jaren tachtig zijn de normhuurquoten eerst verhoogd en in 1984 vervangen door een stelsel van *norm-huren*: de laatste werden voortaan met de trendmatige huurverhogingen opgetrokken, waardoor subsidieontvangers in beginsel evenveel huurstijging ondergaan als niet-ontvangers. Ook werd het inkomensbereik ervan verminderd door het marginaal tarief (de helling van de normhuurlijn) te verhogen, in het bijzonder bij de inkomens boven modaal. Op die manier werd de subsidie meer op de laagste inkomensgroepen gericht.

Staatssecretaris Heerma (1986-1994) heeft deze beleidslijn doorgezet: het inkomensbereik van de huursubsidie werd tot de door hem geïntroduceerde formele doelgroep van beleid begrensd. Deze doelgroep zou bij welvaartsstijging automatisch krimpen door aanpassing van het grensinkomen met alleen de inflatie.

Onder Heerma verdwenen de objectsubsidies. Doel van zijn beleid was aanvankelijk een geleidelijke terugkeer naar kostendeckende huren. Deze beweging werd door de bezuinigingen van het kabinet Lubbers III versneld, door de huren vier jaar lang met 5,5% te verhogen (Tussenbalans 1991). Contant gemaakt leidde dit tot een zodanige huursomstijging dat in één keer de subsidies voor woningverbetering konden worden afgeschaft en die voor nieuwbouw sterk gereduceerd. De rentedalingen deden daarna de rest. De subsidies op bestaande woningen werden afgekocht, en gelijktijdige verrekend met de nog uitstaande rijksleningen (de bruteringsoperatie van 1995). Daarbij waren ook afspraken gemaakt over huurverhogingen die de inflatie duidelijk overtroffen. Toen eind jaren negentig de hoogrentende leningen van 20 jaar terug werden afgelost en hergefinancierd tegen een veel lagere rente, verdwenen de zorgen over de financiële sterkte van de woningcorporaties. De exploitatie werd winstgevend.

## 2.7 Inkomenshuren en bezuinigingsbeleid

In deze periode van bezuinigingen ontstonden opnieuw discussies over een combinatie van huurbelasting en huursubsidie: de hogere inkomensgroepen betalen dan extra waardoor de lagere inkomens ontzien kunnen worden. De grote steden deden begin jaren tachtig en negentig voorstellen voor een integraal stelsel van inkomenshuren, met een correctie naar woningkwaliteit (inkomensprijns per kwaliteitspunt). Dit stuitte op het landelijk primaat van inkomenspolitiek en op grote bezwaren tegen inkomensafhankelijke prijzen van de zijde van Sociale Zaken (cumulatie marginale tarieven, armoedeval). Brokx en Heerma overwogen nog wel een doorstromingsheffing, maar voerden deze niet in; Brokx niet vanwege de geringe verhuisdynamiek die daarvoor opgeroepen zou worden; Heerma niet omdat een landelijke heffing strijdig met zijn streven naar decentralisatie is. Er is door laatstgenoemde gewerkt aan een tijdelijke huisvestingsvergunning, waarna bij een te hoog inkomen de gemeente een heffing kan opleggen en voor een lokaal woonlastenfonds, of invoering van



een huurcontract met een revisiebeding waardoor de sociale verhuurder na periodieke inkomenstoetsing een hogere huur kan opleggen. Ook is overwogen de corporaties het recht te geven tot ontruiming als het inkomen van de bewoners te hoog wordt op basis van 'dringend eigen gebruik'. Deze maatregelen zouden onderdeel vormen van een beleidspakket om de scheefheid terug te dringen. Uiteindelijk zijn vooral de toewijzingsregels aangescherpt. Corporaties moesten de minder dure huurwoningen bestemmen voor de doelgroep van beleid (tegengaan goedkope scheefheid) en voorkomen dat dure woningen aan hen verhuurd werden (tegengaan dure scheefheid). Toen gemengde wijken een beleidsthema werd (stedelijke vernieuwing) is deze vorm van *scheefheidsbestrijding* afgeschaft. Op lokaal niveau kwamen er wel afspraken tussen corporaties en gemeenten over de omvang van de kernvoorraad, die voor de doelgroep bestemd moest worden.

Met het gemengde subsidiestelsel verdwenen ook de vertrouwde ijkpunten van beleid. De volkshuisvestingsprijs verdween als beleidsconcept (en was overigens nooit onverkort ingevoerd), de relatie tussen voorraad-huren en de kostprijsontwikkeling verdween uit het beeld.

## 2.8 Woningcorporaties in de branding

### 2.8.1 Verzelfstandiging

Heerma's beleid was op liberalisatie van de woning(bouw)markt gericht. Dan zou krimp van de sociale verhuur door woningverkoop ook een verdedigbare keuze zijn geweest. Die maakte hij echter niet. Overtuigd voorstander als hij was van een zelfstandige rol van het maatschappelijk middenveld ook bij de woningvoorziening, koos hij een afwijkende route. De woningcorporaties werden gedefinieerd als een '*revolving fund*', waaruit investeringen zonder rijkssubsidies mogelijk moeten zijn. Daar paste in zijn gedachtegang ook een grotere zelfstandigheid van woningcorporaties ten opzichte van de rijksoverheid bij, mits deze hun vermogen op een doelmatige wijze zouden bestemmen voor de wettelijk vastgelegde sociale taak. In 1991 werd een compromis tussen overheid, corporatiesector en lokaal bestuur gesloten, in de Commissie Koopmans voorbereid, waarbij de corporaties meer beleidsvrijheden en meer ruimte voor vermogensvorming kregen, om onrendabele investeringen te kunnen doen en de exploitatierisico's te dekken, zaken die daarvoor door het Rijk werden verzorgd. Daarmee ontstond ook de basis voor de eerder vermelde afkoop van de exploitatiesubsidies. In dezelfde periode werden de gemeentelijke woningbedrijven en masse omgevormd tot woningcorporaties of gingen daarin op: dit versterkte het private karakter van de sector. In 1993 volgde het bruteringsakkoord (in 1995 geëffectueerd) en in dezelfde tijd kwam de nieuwe grondwet van de sociale verhuur tot stand. Parallel aan het verdwijnen van de objectsubsidies ontstond zo een financieel levensvatbare sociale verhuur met een in beginsel vrij brede taakstelling. Van een bestemmingsplicht van de woningvoorraad voor *uitsluitend* de doelgroepen kwam het dan ook niet; het werd '*bij voorrang huisvesten van*'. De beleidskeuze deed sterk denken aan die van Bogaers naar aanleiding van het eerder vermelde advies van de Commissie De Roos uit 1963. Maar er waren ook grote verschillen: de oude rekenregels over de kostprijs en de sobere normen over beheer en onderhoud, die tot dan toe in rijksregels waren vervat, verdwenen. De waardering op bedrijfswaarde die gangbaar werd en die de historische kostprijs verving bracht geen alternatieve disciplinerende, zeker niet toen even later bleek dat de contante waarde van de netto exploitatie-inkomsten aanzienlijk hoger was dan de waarde van de schuld en dat er een ruim vermogenoverschot was. De sterke stijging van de kooprijzen van eigenwoningen bracht ook nog eens onvoorziene rijkdom, bij de verkoop van sociale huurwoningen en (zij het lang niet bij alle corporaties) door herwaardering van de portefeuille.

### 2.8.2 Maatschappelijke inbedding of afschaffing?

Tijdens en na het debat in de Tweede Kamer over de bruteringslagen lagen Heerma's interventies onder vuur. Van wie waren de corporaties eigenlijk? Er moest een betere governance komen met sterkere waarborgen voor de besteding van het '*maatschappelijk vermogen*', inclusief een lokale verankering. Bovendien ontwikkelden corporaties zich steeds meer tot grootschalige instellingen die zich als een vastgoedbedrijf met een sociale functie gingen presenteren. Dit bracht het aloude thema van eerlijke concurrentie naar de oppervlakte, te meer omdat buiten de sociale verhuur subsidies nagenoeg verdwenen waren. Want, als corporaties door de garantiestructuur die het stelsel van sociale verhuur in feite is, met een laag rendement op eigen vermogen kunnen volstaan en makkelijk financiering kunnen krijgen voor nieuwe investeringen, zijn marktpartijen in het nadeel. Zolang corporaties zich beperken tot huisvesting van de doelgroep is dit *level playing field* probleem niet erg belangrijk, maar bij de domeinverbreding tot de commerciële verhuur en bouw van eigen woningen juist wel. Temeer daar het Europese mededingingsbeleid na het einde van de jaren negentig steeds meer doorwerking kreeg in staatsnabije sectoren. Daar kwam later kritiek van gezaghebbende economen bij: is de opeenhoping van vermogen zonder disciplinerende markt en aandeelhouders of door streng overheids-toezicht wel wenselijk? De vermogensomvang werd door de verkoopwaarde van het bezit mee te nemen nog eens opgeblazen. Van die zijde werd huurverhoging tot marktniveau bepleit, vermogensafroning en storting in 's Rijks kas, met gelijktijdige terugdringing van de taak van corporaties tot een vangnetfunctie op de woningmarkt, als dat laatste al nodig zou zijn. Want een individuele huursubsidie zou ook wel voldoende kunnen wezen.

Langs verschillende wegen verminderde zo de (politieke) steun voor een brede sociale verhuur. Het feit dat de koopsector allang niet meer huisvesting aan alleen de beter gesitueerden bood en de brede woningmarktsturing met subsidies inmiddels verdwenen was, is hier wellicht ook debet aan.

### 2.8.3 Weerbarstige beleidspraktijk

Ook hier geldt, bijna vergelijkbaar met Van Aartsen, dat beleidssuccessen van heden de beleidsproblemen van morgen zijn. Want de verzelfstandiging was succesvol geïmplementeerd en riep daardoor reacties op. Tegelijk geldt de aloude waarheid dat de werkelijkheid sterker is dan de leer: beleidssystemen hebben een eigen dynamiek en veranderende omstandigheden nopen vaak daar gebruik van te maken. Een doorsteek naar de markt kwam er simpelweg niet. Juist omdat corporaties binnen een publiek bestel werken en er een huurprijsregulering bestond, bleven de overheidsinterventies; veel andere sturingsmogelijkheden waren er niet en de rijksoverheid was niet van zins om die uit handen te geven. En omdat corporaties private instellingen zijn, waren aan verkoopplichten of vermogensafroning grenzen gesteld, alle hervormingsplannen ten spijt. Wel verdween de vrijstelling van de vennootschapsbelasting en werden heffingen bedacht voor medebekostiging van rijksprogramma's.

### 2.8.4 Veranderde risicostructuur als drijvende kracht

De veranderde risicostructuur speelde in dit spel rond het corporatievermogen een zelfstandige rol. Met de afschaffing van objectsubsidies had de rijksoverheid opeens geen belang meer bij huurstijgingen, omdat het budgettaire effect door de stijging van de uitgaven aan individuele huursubsidie slechts negatief zou zijn. Het gemengde stelsel verschoof als het ware van een balans tussen de twee overheidssubsidies (object- en subjectsubsidies) naar een balans tussen huurmatiging door de verhuurder en de subjectsubsidies van de overheid. Die *balansverschuiving* werd nog krachtiger door een wijziging in het instrument van de individuele huursubsidie zelf in 1997. Mede in het kader van het armoedebeleid werden de kwaliteitskortingen sterk

verminderd, waardoor het budgettaire risico voor de overheid toenam. In de periode daarvoor deden beleidsvarianten de ronde om aan de ongemakkelijke risicoverdeling nader vorm te geven, waaronder een decentralisatie van de huursubsidie in combinatie met een sterker lokaal huurbeleid. Maar uiteindelijk werd tot verbetering van de woonlastengarantie voor de huurders gekozen omdat er onvoldoende goedkopere woningen beschikbaar zouden zijn. Hiermee kreeg de huursubsidie een belangrijke doorwerking in de ordening van de sociale huursector. Deze regeling bleef sindsdien op hoofdlijnen opmerkelijk stabiel, al werd de uitvoering in 2004 bij de belastingdienst gelegd en werd zij tot huurtoeslag omgedoopt.

### 2.8.5 Inflatievolgend huurbeleid als uitkomst

Het resultaat was een inflatievolgend huurbeleid waarin matiging van de woonlastenstijging voorop kwam te staan van huurders die gemiddeld gesproken ook nauwelijks een reële inkomensstijging realiseerden (in tegenstelling tot de eigenaar-bewoners waar dit wel duidelijk toenam). Na het einde van de jaren negentig namen de netto huurquoten niet meer toe; door de kwaliteitsstijging in de voorraad was er in verhouding tot de inkomens zelfs van een relatieve daling van de huren sprake. De nieuwbouw en voorraadhuren stegen duidelijk minder snel dan de bouw- en stichtingskosten, laat staan de koopprijzen, en nieuwbouw werd sterk onrendabel. Afboekingen per woning in de orde van €60.000 werden gebruikelijk, ongeveer een derde van de investering per woning. Van de corporaties werden intussen wel forse investeringen verwacht in naoorlogse wijken die inmiddels in een vervalspiraal dreigden terecht te komen, alsook in woningbouw bij tegenvallende conjunctuur. De mogelijkheden om deze uit verkoop van woningen terug te verdienen verminderden toen de bloei van de koopsector stagneerde. Zowel binnen de corporatiesector als daarbuiten ontstond discussie over de vraag hoe de verdiencapaciteit vergroot kon worden en of de 'impliciete' subsidies die corporaties aan al hun bewoners verstrekten wel doelmatig waren.

## 2.9 Het onbestemde decennium 2000 -2010

De beleidssanering van Heerma bestond vooral uit het weg organiseren van rijkstaken en het beklemtonen van samenwerking en beleidsafstemming op lokaal en vooral op gebiedsniveau: de toen nieuwe netwerksturing. De drie overblijvende componenten van een centraal beleid (het toelatingsregime en het toezicht, het huurbeleid, de huurtoeslag) hadden binnen deze context geen vanzelfsprekende plek meer. Een nieuw en bindend beleidsconcept kwam er niet voor in de plaats. Remkes grote beleidsnota *Mensen, Wensen, Wonen* (eind 2000), was een poging om een meer liberale beleidsagenda te formuleren door de nadruk op meer eigen verantwoordelijkheid en op minder consumentenbescherming van rijkswege te leggen, maar de nota bekliefde niet. Pogingen om het huurbeleid te liberaliseren haalden het niet. De latere voorstellen van de liberale minister Dekker (2003-2006) om door introductie van een harde WOZ-grenswaarde 25% van de woningen buiten de regulering te brengen, strandden toen ze vanwege de Schipholbrand moest aftreden, maar waren in de periode daarvoor al sterk gecompliceerd door de overgangsmaatregelen die nodig bleken om de risico's voor de bewoners te beperken. Pogingen om de gedetailleerde sturing van de woonlasten te vervangen door meer nadruk op generieke inkomensondersteuning kwamen niet verder dan een beleidsagenda. Pogingen om de corporatiesector in te krimpen door verplichte woningverkoop en afoming van de winsten, slaagden in het geheel niet; ideeën om de sector om te vormen door het bezit te centraliseren en het beheer ervan onder marktomstandigheden uit te besteden bleven slechts studieuze ideeën. Pogingen van de zijde van Aedes (de koepelorganisatie van de woningcorporaties) om de beklemming van het rijksbeleid te beperken, die overigens door het VROM-departement ondersteund werden, kwamen er ook niet door. Die voorstellen voor een '*Grote Beweging*' omvatten verschillende elementen: meer vrijheid in de huren, een grotere verantwoordelijkheid van de woningcorporaties voor de individuele woonlasten door introductie van inko-

mensprijzen of van een medebekostiging van de huurtoeslag, en een grotere mate van zelfregulering op sectorniveau. Deze min of meer corporatistische beleidsvariant stuitte op fel verzet, ook in de politiek. Het resultaat van dit alles is een drietal maatregelen, namelijk het versterken van het toezicht op de woningcorporaties vanuit een zelfstandig bestuursorgaan, het implementeren van een Europese richtlijn waardoor een (administratieve) splitsing van corporaties in een kernbedrijf en een commercieel deel nodig wordt, en het introduceren van afromingsmaatregelen van het corporatievermogen.

Het volkshuisvestingsbeleid was in het decennium 2000-2010 al met al een arena waar grote verhalen werden verteld en kleine stappen gezet. De facto was er sprake van *disjointed incrementalism*: kleine en weinig samenhangende aanpassingen waarmee op veranderende omstandigheden werd gereageerd, een in de bestuurskunde bekende beleidstechniek die rationeel is als de onzekerheden groot en de koers onduidelijk zijn. De onzekerheden waren groot: de expansie van de koopsector was bijvoorbeeld wel voorzien, maar de heftigheid van de kooprijfstijging niet. Destijds was er het instrumentarium noch de wil er iets aan te doen. De lage hurenpolitiek en de inkomensafhankelijke huursubsidies in combinatie met een degressief werkende fiscale subsidiëring op hypotheek had tot gevolg dat er een harde scheiding tussen huur en koop ontstond: het tweemarktenprobleem dus, dat de beleidsmakers voorheen met het huur- en subsidiebeleid juist probeerden te vermijden. Een politiek antwoord op dit probleem was en is er niet. Beperking van die fiscale steun voor eigenaar-bewoners is electoraal riskant en heeft grote gevolgen voor de vermogenspositie van huishoudens en de risicopositie van financiële instellingen. Voor een verhoging van de huren tot een aan de kooprijzen gerelateerd niveau ontbreekt bij tenminste twee derde van de bewoners de koopkracht. Dit is slechts mogelijk als door forse inkomensstoelagen de gevolgen ervan weer ongedaan gemaakt worden, een uiterst kostbare operatie. Een integrale aanpak is al snel de meest zekere handelswijze om niets te doen, omdat de beschikbare beleids capaciteit ver overbelast wordt. Zo rest op het eerste gezicht niet veel anders dan een no regret-beleid waarin geprobeerd wordt de scherpe kantjes bij te slijpen in afwachting van andere tijden.

## 2.10 Tot slot

In grote lijnen is het verhaal eenvoudig. Het volkshuisvestingsbeleid begon als een poging om lagere inkomensgroepen goede kwaliteit te bieden tegen een gematigde prijs, op zakelijk verantwoorde basis. De verbreding en verdieping ervan na vooral de Tweede Wereldoorlog leidde tot een samengesteld maar in zich redelijk coherent beleidssysteem, dat zijn bestaansrecht ontleende aan de noodzaak van hoge investeringen waarvan de kosten later in rekening werden gebracht. Intussen steeg de kwaliteit van het aanbod over de hele linie en bij alle inkomensgroepen. Het gemengde subsidiestelsel dat al doende ontstond was tot Heerma een beleidsinstrument dat een combinatie van doelstellingen diende: aanbodstimulering over een breed front om de woningnood op te lossen, meer keuzeruimte voor de lagere inkomensgroepen en verbetering van de marktwerking bij een noodgedwongen laag huurprijsniveau. Een brede sociale verhuur paste in dat kader omdat het omvangrijke investeringen mogelijk maakte zonder dat een groot vermogen nodig was om zekerheid bij de externe financiering te bieden. Het huurbeleid zorgde ervoor dat op enige afstand de nieuwbouwhuren in de voorraad werden gevolgd: de huurharmonisatie was de bezemwagen van het subsidiebeleid. De werkingssfeer van het huur- en subsidiebeleid en de woningtoewijzing was veel breder dan de sociale verhuur alleen, waardoor de grensovergangen tussen de sectoren werden verzacht. De gemengde subsidiëring bracht een grote beleidsflexibiliteit, waarin afhankelijk van de omstandigheden de nadruk op aanbodstimulering en/of vraagondersteuning kon worden gelegd. Het stelsel verdween omdat de opgaven veranderden (minder noodzaak van aanbodstimulering), en omdat het in de jaren tachtig overbelast raakte (extreem expansionistisch investeringsbeleid) waardoor de kosten uit de hand liepen. Het stelsel bood onvoldoende disciplinerende

van politiek en beleid. Toen de grote opgaven wel verdwenen waren, fragmenteerde het beleidssysteem en verschoof de aandacht naar doelgroepen- en gebiedenbeleid. Het huurbeleid, de huurtoeslag en het corporatieregime bleven echter bestaan als instrumenten van centrale inmenging, vooral gericht op bescherming van de huurders. Deze relatief strenge regulering staat in sterk contrast met de koopsector waar de marktwerking veel sterker is; met de groei van de koopsector nam de invloed van de conjunctuur op de huisvesting sterk toe waardoor ook de grensproblemen tussen huur en koop toenamen, overigens door beleid aan beide kanten versterkt. Maar een scherp beeld van de gewenste ontwikkelingsrichting is er niet.

Het hele stelsel was en is een machine voor kwaliteitsverhoging. De woonlastensteun (huurbeleid, huurtoeslag en fiscale subsidies en garantstelling bij de financiering) ondersteunt de kwaliteitsvraag, het corporatieregime maakt forse investeringen bij een matige prijsstelling mogelijk. De machine wordt aangedreven door een niet aflatend streven van huishoudens om de woonsituatie te verbeteren. Het gevolg is dat in Nederland een hoog kwaliteitsniveau bereikt is.

Dat kost hoe dan ook geld. Internationaal gezien zijn de woonlasten in Nederland aan de hoge kant, maar is tegelijk de woonsituatie verhoudingsgewijs goed. Het is een prachtige prestatie. Tegelijk doet zich hier de vraag voor, hoever er mee door te gaan. Want zonder bijsturing zal de kwaliteitsspiraal blijven draaien, waardoor de kwetsbaarheid voor correcties later toeneemt. Het simpele feit dat vrije markthuren door het gros van de bevolking niet betaald kunnen worden, geeft te denken.

# Hoofdstuk 3

## Woonlastenbeleid en Huur op Maat

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst heel kort het huidige beleidsinstrumentarium geschetst en wordt nader ingegaan op de problemen die er bij de beide instrumenten en de samenhang ertussen spelen. Daarna komt aan de orde hoe Huur op Maat binnen het huidige stelsel past en welke effecten het heeft. Het is onderdeel van een familie van instrumenten om het wonen betaalbaar te maken die alle een vorm van inkomensprijsen met zich brengen. Het hoofdstuk eindigt met een beschouwing over mogelijke ontwikkelingsrichtingen.

### 3.2 Huidig huurbeleid en huurtoeslag

#### 3.2.1 Het huurbeleid

Het huurbeleid in het gereguleerde gebied (huur onder de liberalisatiegrens van ruim €650,-) is gebaseerd op de fictie van contractvrijheid tussen huurder en verhuurder. Vanwege de huurbescherming die de huurder geboden wordt is ontruiming bij een huurgeschil zonder tussenkomst van de huurcommissie (en de kantonrechter) niet mogelijk. De vormgeving van het instrument is bepalend voor de mate van contractvrijheid. Die is in het huidige stelsel vrij groot als het om nieuwe verhuringen gaat, maar zeer beperkt in het geval van huuraanpassingen bij zittende bewoners. Het huurbeleid is al een lange reeks van jaren gebaseerd op het uitgangspunt dat de voorraadhuur met de inflatie moeten stijgen, waardoor de relatie met de kostprijsontwikkeling verloren is gegaan.

#### 3.2.2 De huurtoeslag

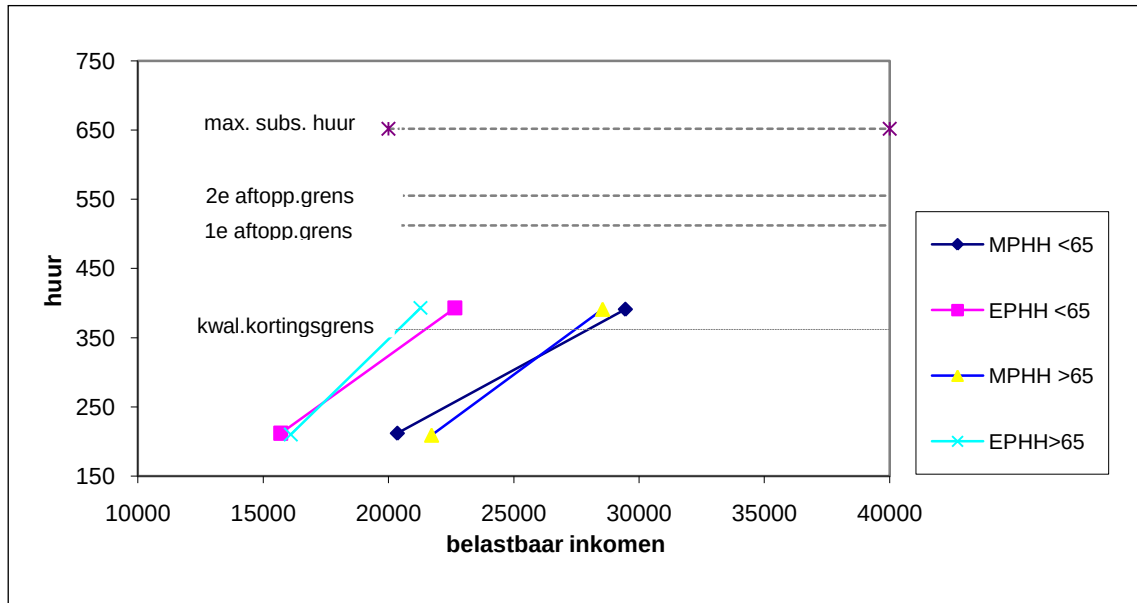
Naast de huurprijsregulering is er de huurtoeslag. Dit is een inkomensafhankelijke individuele subsidie die van rijkswege wordt bepaald en verstrekt. Zie figuur 2 voor het basisschema ervan.

De subsidies worden slechts beschikbaar gesteld als de vraaghuur lager is dan de liberalisatiegrens en de bewoners qua inkomen en vermogen tot de doelgroep van beleid behoren. In de figuur zijn de normhuren weergegeven voor vier inkomensgroepen. Deze normhuren stijgen met het inkomen. Het verschil tussen de *normhuur* en de *vraaghuur* wordt gesubsidieerd. Hoe meer iemand verdient, hoe meer zelf aan huur betaald moet worden en hoe minder subsidie er wordt gegeven. De helling van de normhuurlijn is van groot belang. Die bepaalt hoe veel er meer aan huur betaald moet worden bij een inkomensstijging: het *marginaal tarief*. De normhuren kennen een marginaal tarief dat varieert tussen 25% (MPHH <65) en 40% (EPH >65). Bij een-persoonshuishoudens loopt de normhuur wat steiler en is het inkomensbereik korter: deze worden geacht een groter deel van hun inkomen aan huur te kunnen besteden.

Het subsidiepercentage is niet steeds 100% (het volledige verschil tussen de normhuur en de vraaghuur). Er gelden *kwaliteitskortingen*, vanuit de gedachte dat duurder wonen veelal ook beter wonen betekent en dat de huurder daar dan ook meer voor betalen mag (profijtbeginsel). Die kwaliteitskortingen remmen de vraag naar meer kwaliteit af, wat de beheersbaarheid van de uitgaven vergroot. Boven de kwaliteitskortingsgrens

bedraagt het subsidiepercentage 75%, boven de aftoppingsgrens is dit 0%, behoudens alleenstaanden en ouderen (50%).

**Figuur 2 het normenstelsel van de huurtoeslag (2011)**



Het stelsel wordt op hoofdlijnen gezien jaarlijks met de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud aangepast, en beweegt met de huurontwikkeling mee voor zover die de inflatie volgt. Als de huren sneller stijgen dan de inflatie schuiven de normhuren naar boven en neemt het aandeel zelf te betalen huur toe.

### 3.2.3 Nadere beschouwing en probleemstelling

#### Onvolkomenheden van de huurtoeslag

De huurtoeslag kent een beperkt inkomensbereik dat abrupt bij het grensinkomen van de betreffende doelgroep van beleid eindigt. Een kleine inkomensstijging kan tot gevolg hebben dat de bewoner 'uit de tabel valt' en opeens een zeer grote huursprong moet maken. Zou men tot de liberalisatiegrens een vloeiende overgang willen hebben, dan zou het inkomensbereik tot €43.000 oplopen (MPHH<65). Het nadeel daarvan is weer dat er over een lang traject inkomenshuren worden gegeven, met alle problemen van cumulatie van marginale tarieven van dien en dat het subsidiebudget fors verhoogd zal moeten worden.

De kwaliteitskortingen kunnen voor bewoners die weinig keuze hebben hard aankomen, vooral in woningmarktgebieden met een tekort aan aanbod van goedkopere huurwoningen. De landelijke normering van de kwaliteitskortingen biedt weinig mogelijkheden om op de lokale situatie gericht beleid te voeren. Zo zou in groeikernen de korting op een hoger huurniveau kunnen beginnen, in gebieden met geringe vraagdruk en veel goedkope woningen juist op een lager niveau, maar die ruimte is er nu niet.

#### Doorwerking van de huurtoeslag op de huurprijzen

De huurtoeslag, in het bijzonder de kwaliteitskortings- en aftoppingsgrenzen, heeft grote invloed op het prijsbeleid van de woningcorporaties. Aan de bovenkant van het huurgebouw heeft het een prijsdrukkende werking, omdat vooral de sociale verhuurders zullen streven naar een bereikbaarheid voor de doelgroep van beleid. Daarom wordt nieuwbouw veelal onder de aftoppingsgrens verhuurd, met relatief hoge afboekingen

als resultaat. De aftoppings- en kwaliteitskortingsgrenzen gelden vaak ook als meetpunt bij de afspraken over de omvang van de kernvoorraad. Aan de onderkant van het huurgebouw heeft de 100% subsidiëring tot gevolg dat verhuurders de huren kunnen verhogen zonder dat de bewoner meer betaalt. Bewoners zullen altijd meer kwaliteit willen zolang dit hun bestedingscapaciteit niet te boven gaat; het stelsel levert daarmee een sterke opwaartse kwaliteitsdruk. Men zou de kwaliteitskortingen geleidelijker kunnen laten oplopen, waardoor de opwaartse huur- en kwaliteitsdruk wordt beperkt en het stelsel tot meer zelfbeheersing leidt. Maar dat beperkt tegelijk de bereikbaarheid voor de doelgroep. Kernprobleem is dus welke kwaliteit men bereikbaar wil maken voor welke inkomensgroep, maar opmerkelijk genoeg is dit probleem nooit echt goed uitgewerkt.

### **Huurprijsbeheersing als beleidssatelliet**

Beperking van de opwaartse huurdruk vergt huurprijsbeheersing. Door een verbod om de huren (veel) te verhogen wordt de beheersbaarheid van het overheidsbudget vergroot. Maar dat heeft tegelijk tot gevolg dat vooral bij zittende bewoners er nauwelijks mogelijkheden zijn om de huren naar kwaliteit te differentiëren. Bij alleen mutatie is er onderhandelingsvrijheid. Het gecombineerd effect is minder doorstroming: de zittende huurder is beschermd en kent relatief lage huren, bij verhuizing wordt een hogere huur gevraagd wat de bereidheid om te verhuizen beperkt. Hier geldt het aloude gezegde: zalig zijn de zittenden. Men zou deze dynamiek kunnen veranderen door meer ruimte voor huuraanpassing te bieden en tegelijk de verhuurders mede verantwoordelijk te maken voor de extra stijging van de huurtoeslaguitgaven: dan verandert de risicobalans. Hogere kwaliteitskortingen hebben eenzelfde effect, met een risicoverlegging naar de huurder.

## **3.3 Impliciete subsidies, markthuren en hervorming woningmarkt**

### **3.3.1 Impliciete subsidies**

Huurprijsbeheersing verlaagt het rendement op woningexploitatie in sterke mate, zonder dat de overheid dat compenseert. De verhuurder laat gedwongen geld liggen waardoor bewoners een voordeel genieten, ongeacht hun persoonlijke omstandigheden en de behoefte aan financiële steun. Dat zou efficiënter kunnen. De investeringscapaciteit wordt bovendien beperkt. Investeringscapaciteit in andere maatschappelijke sectoren zouden wellicht een hogere welvaart brengen.

De vraag is natuurlijk wel in welke mate de vraaghuren die zo worden afgedwongen lager zijn dan het niveau dat op de vrije markt kan worden gerealiseerd; bovendien is het de vraag in hoeverre huurders beschermd dienen te worden tegen de huuropdrijvende werking van woningtekorten: zo ja, dan zou men de markthuurlen moeten definiëren als de evenwichtshuur op lange termijn. De hoogte daarvan is het best bewaarde geheim in de volkshuisvesting.

De schatting ervan wordt gecompliceerd door de interactie met de koopsector en de omvangrijke fiscale steun voor het eigenwoningbezit. Daardoor stijgen de koopprijzen en is er in het middensegment minder vraag naar huurwoningen. De huurtoeslag leidt juist tot een vraagverschuiving naar huurwoningen bij de lagere inkomensgroepen. Het effect is een scheiding tussen huur en koop die veel sterker is dan op de vrije markt en een sterkere inkomenssegregatie tussen huur en koop. Zo komt de argeloze lezer bij het vraagstuk van de integrale hervorming van de woningmarkt. De 'impliciete subsidies' in de huursector staan tegenover de netto fiscale subsidies in de koopsector.



### 3.3.2 Marktconforme huren

Er bestaan natuurlijk wel schattingen van een marktconforme huur van corporatiewoningen. Door de ooghalen kijkend zou deze al snel zo'n 40% boven het huidige gemiddelde huurpeil liggen, waarbij overigens de verschillen tussen de regio's zeer groot zijn: in de perifere gebieden is het verschil tussen markthuur en huidige huur klein, in de economische kerngebieden van Nederland, in het bijzonder de A2-zone en het noordelijk deel van de Randstad zeer groot.

Een eerste grove benadering zou kunnen zijn dat de kostprijs huur van nieuwe woningen, gecorrigeerd naar het kwaliteitsverschil met bestaande woningen, het referentieniveau van de voorraad is. Bij een nu gangbaar investeringsniveau van €170.000 euro en bij gangbare parameters zoals door het Centraal Fonds en het Waarborgfonds sociale huurwoningen gebruikt, is de kostendeckende maandhuur bij een restwaarde die met de inflatie meegroeit ruim €700,-, bij een nominaal constante restwaarde is dit ruim €800,-. Aannemende dat een woning in de voorraad zo'n 15%-20% lagere kwaliteit heeft, zou de gemiddelde voorraadhuur in de orde van grootte van €600,- moeten zijn, in plaats van de ruim €400,- die nu betaald moet worden. Die huur ligt iets boven de maximale huur die nu gevraagd mag worden. Met toepassing van de uitgangspunten die in de jaren zeventig en tachtig golden, zou de *minimaal redelijke huur* van de sociale huursector nu op het niveau van het maximale liggen. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting kwam na een analyse van marktconforme rendementen tot de conclusie dat een verhoging van de jaarhuur van een corporatiewoning van €4.800,- met €2.000,- nodig zou zijn, wat dezelfde omvang van de huurverhoging vergt (CFV, 2010, 119). Schilder en Conijn (2009) ramen de impliciete subsidie bij corporatiewoningen, na 'handmatige' correctie van de markthuur naar het prijsopdrijvende effect van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit op bijna €3.400,-. Als corporaties een meer marktconforme kostenstructuur zouden hebben, zou bijna twee derde van dit bedrag te wijten zijn aan een te lage huur; dan gaat het om een bedrag van ruim €2.100,-. In deze studies zijn geen gedragseffecten gemodelleerd, dus ook geen evenwichtsprijs. De studie van de Commissie van Sociaal Economische Deskundigen van de SER over een integrale hervorming van de woningmarkt doet dat wel en raamt de benodigde huurverhoging op ongeveer 45%, met toepassing van een model van de woningmarkt waarin ook de effecten van afschaffing van de fiscale steun, prijsverhogingen en inkomensveranderingen door het terugploegen van de opbrengsten van de huurstijgingen worden meegenomen (SER, 2010). Door een hogere rendementseis (5,7% i.p.v. 4,7%) komt het Centraal Planbureau tot een evenwichtshuur die meer dan 75% hoger ligt dan het huidige gemiddelde niveau (CPB, 2010).

Als men de kosten van huur en koop vergelijkt die de bewoners moeten opbrengen (bij koop inclusief de kosten van eigen vermogen en vermogensmutaties; de gebruikskostenbenadering) dan blijken de verschillen helemaal zo groot niet (zie ook: Schilder en Conijn, 2009). Wel verschillen de kosten van huur en koop naar inkomen: huur is voor de lagere inkomensgroepen relatief goedkoop, koop voor de hogere. De eerder geschetste effecten van de huursubsidie en de fiscaliteit zijn hierin terug te vinden. Men kan dus de conclusie trekken dat bij een hervorming van de woningmarkt zowel de huur- als de koopsector betrokken dient te worden en wel zodanig dat er een gebalanceerde woonlastenontwikkeling ontstaat. Bij handhaving van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit is er geen huurdersvoordeel. Het probleem is ook niet dat de relatief lage huren in de sociale huursector onvoldoende investeringsruimte bieden. Berekeningen van het bij sociale huurwoningen benodigde huurniveau om het investeringsprogramma op langere termijn te kunnen realiseren bij een constante omvang (dus exclusief netto krimp door meer verkoop dan nieuwbouw) ontbreken, maar vermoedelijk is een huurstijging licht hoger dan de inflatie voldoende. Het kernprobleem ligt in de marktsegmentatie die door het samenstel van maatregelen ontstaat: het middensegment van de markt wordt

onvoldoende bediend en de doorstroming vanuit huur naar koop stagneert doordat de koopstart te duur is geworden.

Omdat het transitietraject in de koopsector extreem onzeker is, valt er veel voor een no regret-benadering te zeggen waar gaandeweg stappen in de goede richting worden gezet. Het VROM-Raad advies Tijd voor Keuzes (VROM-Raad 2007) kent een dergelijke benadering, die wat de huursector betreft neerkomt op een geleidelijke huurstijging door een jaarlijkse huuraanpassing boven de inflatie en door een geleidelijk grotere beleidsvrijheid die met een regionalisatie van het huurbeleid en de huurtoeslag gepaard gaat.

### 3.3.3 Marktconforme huren en woonlastenbeleid in de sociale huursector

Prijsverhogingen in de orde van 40% kunnen alleen op langere termijn in het huishoudbudget worden verwerkt als de welvaart stijgt. Een probleem is dat een groot deel van de bewoners van deze woningen de bestedingsruimte niet heeft om hoge huren te betalen. De afgelopen decennia is het gemiddeld inkomen van de huurders ten opzichte van het landelijk gemiddelde gedaald, en is de concentratie van de lagere inkomensgroepen in deze sector duidelijk toegenomen. Bij handhaving van het huidige beleidssysteem verandert deze tendens niet. Tegelijk stijgt jaarlijks de kwaliteit van de sociale woningvoorraad door de grote opwaartse kwaliteitsdruk aan de vraagzijde en de ruime mogelijkheden in de sociale verhuur om de verbeteringen te bekostigen. Het uiteindelijke effect van markthuren is ceteris paribus een voor de betrokkenen uiterst pijnlijke (want voor anderen zeer zichtbare) daling van de woonconsumptie, bijvoorbeeld door kleiner te wonen en door meer inwoning.

In de studies van de SER en het CPB worden de transitievraagstukken verminderd door de hogere exploitatieinkomsten bij de (sociale) verhuurders af te romen en aan de huishoudens weer terug te geven, in de vorm van verlaging van belastingen en premies al of niet in combinatie met specifieke inkomenstoelagen aan de huurders. Daardoor kan de zelf te betalen huur stijgen, ook op bijstandsniveau. Er wordt in deze studies geen intensivering van het woonlastenbeleid voorgesteld, integendeel. De voorstellen gaan in de richting van een woonlastenondersteuning die de risico's bij de huishoudens legt door de doorwerking van de huurprijs op de subsidiehoogte te verminderen. Met toepassing van de huidige aanpassingsmethodiek zouden de normhuren stijgen. In beide studies wordt de sociale verhuur of afgeschaft of onder strenge markttucht geplaatst. Het gaat om een ingrijpende en uiterst dwingende (herverdelings)operatie, die staat of valt met de mogelijkheden van afroming van de extra huurontvangsten bij de verhuurders. Het is toch een vreemde figuur: de overheid onthoudt verhuurders door huurprijsbeheersing een marktconform rendement, om vervolgens bij invoering van een marktconform systeem datzelfde rendement door afroming onmogelijk te maken. Bovendien kan men twijfelen aan de hoogte van de markthuurstijging: als de koopkracht er niet is, kan de marktwaarde alleen in stand gehouden worden door koopkracht ondersteunende maatregelen. Op de lange duur zal er toch een relatie tussen welvaartsniveau van huurders en waarde moeten bestaan.

## 3.4 Huur op Maat

### 3.4.1 Het conceptuele kader

#### Een huurafslagsysteem

Huur op Maat (HoM) kan men beschouwen als een poging om woningcorporaties meer vrijheidsgraden in het beleid te geven door de dwingende samenhang van huurtoeslag en huurprijsregulering te doorbreken, met behoud van hun sociale functie van die instellingen. Het gedachtegoed ervan verschilt sterk van de liberalisatievarianten van de woningmarkt. Hier is geen sprake van gedwongen afroming van de extra huurontvangsten

door de overheid en zo mogelijk afschaffing van de woningcorporaties, maar van een sociale huursector die zelf de verantwoordelijkheid neemt voor betaalbaarheid nadat de huren fors zijn verhoogd. Het debat over Huur op Maat beweegt zich dan ook zowel op het niveau van de systeemkeuze als van de instrumentele ontwikkeling.

Het begon als een denkoefening voor een alternatief van de gangbare huurtoeslag en huurprijsregulering bij een overheidsbeleid zonder subsidie. De huren worden verhoogd tot marktniveau; de sociale verhuurder neemt in ruil daarvoor de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid van de overheid over, dus ook de risico's. Eerst werd daarbij gedacht aan een vouchersysteem dat gekenmerkt wordt door een inkomensafhankelijke bijdrage die onafhankelijk is van de huur. Maar daar werd niet op doorgegaan omdat de ontkoppeling van huursubsidie van de huur kostbaar is: iedereen krijgt dan geld, ook al woont men goedkoop. Het alternatief werd een inkomensafhankelijke *huurafslag* van die markthuur. Die korting wordt uitgedrukt als percentage van de WOZ-waarde. Dat kortingspercentage werd met toepassing van de NIBUD-normen voor betaalbare woonlasten geïjkt op een voor het betreffende inkomen betaalbare normhuur van een referentiewoning. Als het inkomen in de loop der tijd stijgt, stijgt ook de normhuurquote en vermindert het afslagpercentage. Dit zou ook na het sluiten van het huurcontract moeten gelden. Door in het huurcontract de markthuur vast te leggen en deze deels buiten invordering te laten, is een dergelijke aanpassing achteraf ook mogelijk ondanks de strakke huurprijsregulering. Dit vergt wel een inkomenstoets bij bewoning.

### **Variabele inregeling: een gereedchapskist**

Het systeem kan met verschillende knoppen ingeregeld worden. De eerste knop is het kwaliteitsniveau van de referentiewoning en de daarbij horende markthuur. Als het referentieniveau zeer hoog wordt gesteld (een luxe eengezinswoning in een buitenwijk bijvoorbeeld), dan is de huurafslag bij een gegeven inkomen ook hoger dan als er een sobere woning als referentie wordt gekozen. De tweede knop is de bijbehorende inkomenspecifieke normhuurquote, die het kortingspercentage bepaalt. Het verschil van deze normhuurquoten naar inkomen bepaalt het marginale tarief en dus de mate van afoming van de inkomensgroei. De derde knop wordt gevormd door de (impliciete) kwaliteitskortingen. Stel dat voor een minimuminkomen bij de betreffende referentiewoning een huurafslag van 33% nodig is, dan geldt die afslag in beginsel ook voor duurdere en goedkopere woningen. Er geldt dan een kwaliteitskorting van 67%: duurdere en dus beter wonen dan de referentiewoning moet wel voor de resterende 67% betaald worden. Maar ook hierin kan nog gevarieerd worden. Want de kortingspercentages kunnen oplopen met de huurhoogte (om duurdere woningen voor de doelgroep toegankelijk te maken) of juist afnemen (om de opwaartse kwaliteitsdruk te beperken). Varianten zijn natuurlijk ook mogelijk in de jaarlijkse aanpassing van het systeem.

### **De volkshuisvestingsprijs in een nieuw jasje**

In het vorige hoofdstuk kwam het beleidsconcept van de volkshuisvestingsprijs aan de orde: de normhuur bij modaal. De gedachte was dat boven modaal geen inkomensafhankelijke huren worden gevraagd, en dat door objectsubsidies het gebruik van de subjectsubsidies gematigd wordt. Het kwaliteitsniveau dat bij die volkshuisvestingsprijs wordt gehanteerd is niet expliciet gemaakt, maar was in de voorwaarden voor de exploitatiesubsidie wel impliciet vervat. In de praktijk ging het om een sober gebouwde woning met een beperkte oppervlakte (3,5 VE voor ingewijden). Huur op Maat is hier veel duidelijker: het kwaliteitsniveau wordt door de corporatie expliciet benoemd, in overeenstemming met lokale belanghouders. Huur op Maat is dus een nieuwe vertaling van een oude gedachte. Tegelijk is het voor de gereedchapskist indifferent: de corporatie kan zelf kiezen. Een hoge kwaliteitsnorm in combinatie met een hoge afslagpercentage brengt hoge interne subsidies met zich, die een terugkeer naar kostendekkende of markthuren bemoeilijken.

### **Andere risicobalans**

Het hierboven geschetste concept van Huur op Maat is een vergaande verandering ten opzichte van het huidige huurprijs- en huurtoeslagsysteem. De corporaties nemen door de huurafslag als het ware de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid over – en plaatsen zich daarmee ten opzichte van de commerciële verhuurders in een bijzondere positie die hun sociale taakstelling markeert. Er moet een grotere vrijheid tegenover staan in de aanpassing van de netto huren: als het inkomen verandert moet de netto huur op basis van een inkomenstoets navenant aangepast worden. De netto huurontvangsten zijn afhankelijk van de inkomensverdeling van de huurders, van de inkomensontwikkeling in de tijd en van de ontwikkeling van de WOZ-waarde. Niet het overheidsbudget maar de woningexploitatie draagt deze risico's.

### **Marktwerving, beheersbaarheid en beleidsdifferentiatie**

Doordat de risicobalans verandert, heeft dezelfde overheid natuurlijk ook minder materieel belang bij een stringente huurprijsregulering. De corporatie krijgt er wel vraagstukken van beheersbaarheid van de huurafslag bij. De extra huurontvangsten door de referentiehuren op marktniveau te brengen vergroten de ruimte voor een afslag. Maar de mate waarin is afhankelijk van de hoogte van de markthuur en de kenmerken van het huurdersbestand. Zoals ook uit rekenexercities blijkt (Van Iersel en Smeulders, 2010) slaan de baten ervan vooral in economisch sterke gebieden neer, terwijl er problemen kunnen ontstaan in zwakke gebieden (lage WOZ-waarde en veel lage inkomens). Een en ander vergt dus wellicht een systeem van regionale verevening via de achterdeur, waardoor het stelsel opeens een stuk minder eenvoudig wordt dan op het eerste gezicht leek.

Los van de regionale verschillen: Huur op Maat zal een dynamisch effect hebben dat vooraf moeilijk te overzien is. De lagere inkomensgroepen krijgen meer keuzemogelijkheden, waardoor de kwaliteitsvraag stijgt en de baten van de markthuren verminderen. Tegelijk zullen de middeninkomensgroepen sneller besluiten tot koop, waardoor koopkracht verdwijnt. Door de hoge vraagdruk zal er, door huurdersorganisaties en lokale overheid ondersteund, ook een grote aanranding zijn om hoge kwaliteitsinvesteringen te doen die vervolgens voor het merendeel van de huurders goedkoop zijn. De opwaartse druk op de woningkwaliteit die nu al bestaat, wordt op die manier versterkt, juist omdat de kwaliteitskortingen boven de aftoppingsgrens bij Huur op Maat verminderen. Daar staat tegenover dat bij de huidige huurtoeslag de kortingen onder die aftoppingsgrenzen zeer laag zijn en de marktwerving tot die grens juist sterk wordt beknot. Het effect van het huidige systeem is dat de huren convergeren naar de kwaliteitskortingsgrens en dat goede nieuwe woningen ver onder kostprijs verhuurd worden. Bij Huur op Maat is de dynamiek anders: de opwaartse kwaliteitsdruk verlegt zich naar het niveau rond de referentiewoning. Veel hangt natuurlijk weer van de inregeling af.

De netto huursom die de corporatie ontvangt wordt bij Huur op Maat daarom een belangrijke beleidsvariabele. Als de netto huursom – om welke reden dan ook – te laag wordt, kan de corporatie ervoor kiezen de referentiekwaliteit of de kortingspercentages te verlagen. Een strengere inregeling betekent niets anders dan een lagere interne subsidie. Denkbaar is ook de woningtoewijzing aan te scherpen (meer passendheidsnormen) en het investeringsbeleid aan te passen (minder kwalitatief hoogwaardige woningen). Op termijn zou er zonder nadere normering een sterke differentiatie in het woonlastenbeleid tussen corporaties of zelfs binnen het corporatiebezit kunnen gaan ontstaan, afhankelijkheid van het bereikbaarheidsbeleid dat zij willen en kunnen voeren.

Weliswaar ontstaan door Huur op Maat meer vrijheidsgraden in het huurprijsbeleid, omdat de rijksoverheid geen materieel belang meer heeft in het sturen op de prijzen, maar de vraag blijft wel in hoeverre de bescherming van de woonconsument normering van huurhoogte en huuraanpassingen vereist. Bij volledige

vrijheid van inregeling is de corporatie immers oppermachtig. Lokale inbedding van de besluitvorming over de normstelling vergt veel van het organisatievermogen van huurders.

### 3.4.2 Het experiment: nadere inkleuring en effecten

Doordat het beleidsconcept van Huur op Maat van de huidige beleidspraktijk afwijkt, was een experiment lastig vorm te geven. Kernprobleem was dat door de huuraflslag die de corporatie verstrekt de huurtoeslag van de rijksoverheid afneemt. De huurtoeslag wordt immers berekend over de huur die de corporatie in rekening brengt. Daardoor subsidiëren de corporaties de overheid en komen de baten niet (in volle omvang) bij de bewoners terecht. Dit geldt natuurlijk het sterkst voor een huuraflslag tot de aftoppingsgrens. Bovendien is het niet toegestaan hogere dan de maximale huren te vragen en de huren bij zittende bewoners aan te passen. Daarom is uiteindelijk een hybride stelsel uitgewerkt. De referentiehuren worden weliswaar nog steeds op een percentage van de WOZ-waarde bepaald, maar met als bovengrens het maximale niveau. In het huurtraject tot de aftoppingsgrens past de verhuurder geen of nauwelijks huuraflslag toe, in het traject daarboven wel. De huuraflslag in het 'bovensegment' wordt bepaald door de keuze van de referentiewoning en het kortingspercentage. Het experiment heeft alleen op nieuwe verhuringen betrekking.

De wijze waarop de aflslag wordt bepaald, verschilt in het experiment per corporatie. De verschillen zijn ook wel verklaarbaar. Corporaties met een omvangrijke taakstelling bij nieuwbouw die bovendien een hoge kwaliteit willen realiseren (meer mogelijkheden tot verkoop later) zullen al snel over een breed bereik een hogere korting ten opzichte van de markthuurgave geven. Corporaties met een beperkte nieuwbouwtaakstelling en een relatief groot aandeel goedkopere woningen kunnen strenger in de leer zijn, de huuraflslag wat lager vaststellen en bovendien bij hogere huren minder subsidiëren. Op die manier wordt een huurbeleid 'op maat' vormgegeven, zowel naar het inkomen van de huurders als naar de opgaven waar de corporaties voor staan. Deze diversiteit maakt het experiment rijk aan leermogelijkheden, maar beperkt tegelijk de mogelijkheden voor effectmeting en evaluatie.

### 3.4.3 Statische en dynamische effecten

Uit de eindevaluatie (Kromhout e.a., 2011) komt een aantal saillante punten naar voren. Het experiment werd zonder grote problemen ingevoerd. De doelgroep vond bij nadere ondervraging het systeem overwegend rechtvaardig, veel huishoudens uit deze groep zou de woning zonder het nieuwe systeem niet gekozen hebben. Bij de middeninkomensgroepen was er ook steun voor maar in mindere mate.

Door huurkorting tot beneden de aftoppingsgrens steeg het aandeel van voor de doelgroep betaalbare woningen sterk. Deze groepen gingen ook beter wonen: de kwaliteitsconsumptie nam bij deze groep duidelijk toe. De middeninkomensgroepen betaalden relatief wat meer maar kozen nauwelijks een kwalitatief minder goede woning. Doordat veel woningen een netto huurprijs kregen onder de aftoppingsgrens verbeterde per saldo de prijs-kwaliteitsverhouding van het woningbezit niet. Kwalitatief betere woningen met meer kwaliteitspunten kregen in vergelijking met de periode voor de start van het experiment gemiddeld een lagere puntprijs. Per inkomensgroep is de prijs wel naar kwaliteit gedifferentieerd. Het beslag op de huurtoeslag veranderde niet aantoonbaar, niet onlogisch omdat de huurverlaging door de verhuurders tot (net) onder de aftoppingsgrens geen sterke doorwerking op de subsidie heeft. Voor de verhuurders was het financieel effect per saldo licht negatief, het meest bij de verhuurders die een hoge kwaliteit als referentie namen en relatief hoge kortingen gaven. Weliswaar komen er hogere huren binnen bij de middeninkomens, maar de sterke kwaliteitsstijging bij de doelgroepen legt weer beslag op de middelen.

De experimentperiode was eigenlijk te kort om de dynamische effecten van het stelsel te meten; bovendien veranderde de markt door de economische crisis sterk. Er zijn aanwijzingen dat in het middeninkomenssegment de vraag naar koopwoningen toeneemt als bij inkomensstijging de huren verhoogd zouden worden. Een grotere doorstroming kon niet gemeten worden, buurteffecten evenmin. Interessant is ook het aanbodseffect: weliswaar stimuleert Huur op Maat de kwaliteitsvraag bij de doelgroepen van beleid, maar de bereidheid van de verhuurders om de kwaliteit van nieuwbouw extra te verhogen was niet groot, uit angst voor een groot beslag van de kortingen op de eigen middelen.

Binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit leiden de Huur op Maat systemen dus tot een groei van de keuzeruimte en kwaliteit bij de doelgroep. Er is een forse opwaartse druk op de woningkwaliteit, die beheersingsvraagstukken oproept. Huur op Maat lijkt bij de middengroepen tot een betere aansluiting aan de koopmarkt te leiden. Op de grenzen neemt de marktwerking toe, binnen het stelsel echter niet per se. Dat laatste hangt van de kijkrichting af: men kan de stelling verdedigen dat per inkomensgroep de relatie tussen prijs en kwaliteit ten opzichte van de situatie die voor het experiment bestond toenam, maar tegelijk moet men constateren dat door de inkomensafhankelijke huurstelling de rantsoenerende functie van de prijs verzwakt wordt en dat over de verhuurde woningen gemiddeld gezien geen betere relatie tussen prijs en kwaliteit ontstond.

### **3.5 Inkomenshuren nader beschouwd**

#### **3.5.1 Een dubbelzinning instrument**

Huur op Maat is een van de varianten van de grote familie van instrumenten om aan het inkomen gerelateerde huren in te voeren. Kenmerkend van al die stelsels is dat over een groot inkomensbereik inkomensprijzen worden berekend en dat er dus nauwelijks huurders zijn die een gewone vaste prijs betalen. Al die stelsels hebben een dubbel karakter: ze kunnen worden gebruikt om de huren op te trekken en scherpe kanten daarvan weg te slijpen door inkomensafhankelijke kortingen, waardoor op de rand de aansluiting met de 'vrije markt' verbetert; tegelijk wordt de marktwerking daarbinnen beperkt doordat de huurders de kosten van het wonen in mindere mate ervaren, en de prijs dus de woningkeuze minder begrenst. Dat laatste kan weer gecorrigeerd worden door systemen van kwaliteitskortingen waardoor bij betere of duurdere woningen een lagere bijdrage wordt gegeven.

#### **3.5.2 Altijd begrensd**

Inkomenshuren verruimen de keuzemogelijkheden van de lagere inkomensgroepen en ondersteunen de kwaliteitsvraag. Dat is ook de bedoeling, maar de kernvraag is natuurlijk hoe ver men met de inkomensafhankelijke beprijzing wil gaan. Het is onlogisch om meer te heffen dan de markthuurl: er is dus een begrenzing aan de bovenzijde. Zonder ingrijpende aanpassing van de fiscaliteit is het onmogelijk deze bij eigenwoningen door te voeren. Het is moeilijk voorstelbaar dat deze in de particuliere verhuur worden afgedwongen. Er is dus in de praktijk een begrenzing tot de sociale verhuur. Dat betekent onmiddellijk dat er grensproblemen opdoemen: waar men naar gelijkheid binnen de sociale huursector streeft, ontstaat ongelijkheid over de grenzen heen.

#### **3.5.3 Beheersing opwaartse druk?**

Inkomenshuren brengen ook beleidskosten met zich: niet alleen de kosten van uitvoering en de privacy aspecten. Er is een beheersing nodig van de opwaartse kwaliteitsdruk die gaat ontstaan als de 'reële prijs' niet

meer in rekening wordt gebracht. Het wordt dan dringen aan de bovenkant. Omdat bij de rendementsberekeningen van investeringen de markthuur wordt gebruikt, is die investering bijna per definitie rendabel, maar de afzet is pas na huurafslag gegarandeerd. Hoe beheers je dan zowel de investeringen in kwaliteit als het volume aan huurafslagen? Versterkte kwaliteitskortingen zijn een oplossing, het introduceren van een passendheidsnorm ten aanzien van de markthuur en inkomen bij de woningtoewijzing ook, in het uiterste geval het weren van verhuur aan lagere inkomensgroepen.

### 3.5.4 Normering, risicoverdeling en externe samenhangen

Over de techniek van normering is veel discussie mogelijk. Een vast stelsel van huurquoten als norm voor de huurafslag heeft een grotere inkomensgevoeligheid tot gevolg dan een stelsel van normhuren (zoals bij de huidige huurtoeslag). Als het budget gemaximeerd is, zou men dus kunnen kiezen voor een normquotenstelsel in perioden van inkomensgroei en voor normhuren in perioden van bezuiniging. Veel hangt echter af van de aanpassingsmethodiek door de tijd heen. Inkomensgrenzen en huurquoten kan men natuurlijk zo aanpassen dat binnen het gesubsidieerde segment de netto huren gelijk stijgen als de huren bij degenen die geen subsidie ontvangen, en omgekeerd kunnen stelsels die op normhuren zijn gebaseerd zo ingeregeld worden dat de netto huurprijsontwikkeling die van de inkomens volgt.

Belangrijker is de vraag naar de *risicoverdeling*: wie normeert de subsidie en de huren, en wie betaalt? Hier gaat het dus om – in de ouderwetse terminologie van Heerma – de ordening van het beleidssysteem. Als de overheid normeert en de verhuurder betaalt is er een grote kans op kostenafwenteling op de verhuurder; het omgekeerde geldt ook.

### 3.5.5 Externe samenhangen

De samenloop met inkomenspolitiek, arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid compliceert die risicoverdeling. Huurtoeslagen zijn een vorm van tertiaire inkomensverdeling die in samenhang met de secundaire moet worden gezien, al was het maar vanwege de cumulatie van marginale tarieven. Een hoog marginaal tarief is in strijd met een activerend arbeidsmarktbeleid, en wel te meer naar de mate dat de subsidie de mensen bereikt die kunnen besluiten om te gaan werken of om meer te gaan werken. Zo lijkt een hoog marginaal tarief voor jongeren met een uitkering of herintredende moeders niet erg handig, net zo min als een hoog marginaal tarief bij ouderen waarvan men langer werken verwacht.

De huurtoeslag is een aan de bijstand voorliggende voorziening. Het voordeel is dat daardoor de bijstand minder gecompliceerd wordt, omdat er geen differentiatie naar de werkelijke woonlasten nodig is. Als men vanuit een bijstandssituatie gaat werken vervalt de woonbijdrage bovendien niet direct. De in de bijstand vervatte woonlastennorm is voor de huursubsidie echter een belangrijk ijkpunt. Wordt die norm verlaagd, dan dalen de uitgaven aan bijstand maar stijgen de uitgaven aan huursubsidie. Dit heeft ook weer zijn doorwerking in het uitkeringengebouw.

Al deze factoren maken het lastig om de huursubsidie buiten overheidsnormering te brengen. Naarmate het bereik van de subsidie groter is en de marginale tarieven hoger zijn worden deze samenhangen belangrijker. Op dit punt is er onvermijdelijk een dilemma: hogere marginale tarieven beperken juist het subsidiebereik en concentreren de subsidies op de laagste inkomensgroepen, maar hebben een negatieve werking op de inkomensvorming en de arbeidsparticipatie. Systemen met lage marginale tarieven hebben die nadelen minder, maar zijn kostbaar en leiden tot een omvangrijke groep gebruikers, als men tenminste oneigenlijke grenseffecten door het abrupt verkorten van het inkomensbereik wil voorkomen.

## 3.6 Denken in varianten

### 3.6.1 Inleiding

De vraag welk huurniveau wenselijk is en hoe de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen vormgegeven kan worden, kent vele antwoorden. Huur op Maat is er een van, dat bleek ook uit het voorgaande. In deze paragraaf wordt geprobeerd om kort de opties te typeren, als opmaat voor een korte beschouwing over de ontwikkelingsrichtingen van Huur op Maat, zo men dat wil. In lijn met het voorgaande zijn het instrumentele beschouwingen waarachter strategische keuzes liggen. In het volgende hoofdstuk komt het meer overkoepelende thema aan bod, wat ontwikkelingspaden van woningcorporaties zijn. Daarbij komen ook veranderingen in de beleidsomgeving buiten de sociale verhuur aan de orde.

Kenmerkend voor alle varianten is dat er richtingen worden gekozen, maar dat onzeker is in welke mate het gewenste eindpunt bereikt wordt. Beleid is nu eenmaal handelen in onzekerheid.

### 3.6.2 Beleidsopties

#### 1. Markthuren met generieke inkomenscompensatie

De huren worden in de sociale huursector gaandeweg tot een marktniveau verhoogd, waarbij de mate waarin deze doorgroeien afhankelijk zal zijn van de consumentenreacties: er is kennelijk een evenwicht als middeninkomensgroepen huur of koop als evenwaardige alternatieven zien. De fiscale steun wordt geleidelijk aan verminderd, de huren stijgen. Zie de voorstellen van de SER/CPB. Zowel huurders als eigenaar-bewoners krijgen de extra inkomsten van de verhuurders en de besparingen bij de overheid terug door vormen van inkomenscompensatie. Daaraan wordt de voorkeur gegeven boven inkomensafhankelijke subsidies omdat de bestedingsvrijheid toeneemt. De overheid bemoeit zich in de eindsituatie met de woonlasten niet of nauwelijks, evenmin met de keuzes om te huren of te kopen. Dat zijn autonome bestedingsbeslissingen van de burger. Zoals de geschiedenis van de volkshuisvesting laat zien, blijven er wel aanbodinterventies nodig. Daar kunnen woningcorporaties wel een rol in spelen (bouw van goedkopere woningen voor een doelgroep met risico; aanpak van wijken), maar de corporaties verhuren niet goedkoop. De huurinkomsten worden afgeroomd, wat in de overgangperiode verkoop van het bezit zal bevorderen. In dit stelsel passen nog wel subjectsubsidies, maar deze worden op een zo klein mogelijke schaal verstrekt: bijvoorbeeld om de koopstart te bevorderen of om de woonlasten bij degenen die op een uitkering zijn aangewezen te matigen.

#### 2. Markthuren met inkomenshuren; uitvoering door de overheid

Ook hier is het ijkpunt van de huren 'de markt', waarbij de afspraak is dat er geen hogere huren worden gevraagd, maar de netto huren worden wel verlaagd als het inkomen daartoe aanleiding geeft. De rijksoverheid geeft dan een huurtoeslag, in beginsel vergelijkbaar met nu, maar met een zodanige ijkling van de subsidie dat voorkomen wordt dat door de huurstijging het wonen het huishoudensbudget te veel belast. Omdat de huren sterk stijgen, neemt niet alleen de subsidie toe, maar ook het inkomensbereik. De normhuur wordt als het ware verlengd. Dat gaat veel geld kosten. Het complement van deze maatregel is dan ook een medebekostiging door de verhuurders, die daarmee een deel van de extra huurinkomsten missen. De omvang van de medebekostiging zou dan zodanig moeten wezen dat er (op corporatieniveau?) een verantwoorde woningexploitatie mogelijk is. Het logisch gevolg is dus een verdere normering van wat de woningexploitatie en investeringen mogen kosten: zonder dat zouden verhuurders de eigen inkomsten kunnen maximeren ten laste van het overheidsbudget. In dit systeem is de samenhang met de sociale zekerheid goed vorm te geven: de over-



heid bewaakt met de hoogte van de normhuren bij het minimum de aansluiting aan het stelsel van uitkeringen.

Een variant op dit systeem is invoering van een markthuur bij wijze van begrenzing van de subjectieve woonlasten en van een exploitatiehuur voor een duurzaam exploitatieperspectief (volkshuisvestingsprijs) die echter veel lager is dan die markthuur. De huur boven de exploitatiehuur wordt dan door een huurheffing belast, waardoor de hogere huurtoeslag bij de lagere inkomensgroepen bekostigd wordt.

### **3. Markthuren met inkomenshuren, uitvoering door de woningcorporaties**

Net als het voorgaande wordt de markthuur gezien als de bovengrens die een huishouden betaalt, maar wordt de huurtoeslag vervangen door een huuraflslag, die door de corporaties wordt bekostigd: Huur op Maat. Van een huurafroming is geen sprake. De vrijheid bij de woningexploitatie en investeringen is veel groter dan bij de tweede variant. Er bestaat in zoverre een evenwichtige risicoverdeling dat de besluitvorming over huren en subsidienormen in één hand ligt. Maar zonder nadere normering is de verhuurder wel oppermachtig: deze zou het consumentensurplus kunnen afromen. Er komen dus regels die de positie van de bewoners en woningzoekenden beschermen. De sociale verhuurders hebben bovendien de voorliggende voorziening aan de bijstand en uitkeringen in handen, de doorwerking van hun normstelling op de budgetten van huishoudens is ook uit oogpunt van loon- en inkomenspolitiek en belastingbeleid relevant. Een corporatistische oplossing van zelfregulering lijkt op voorhand niet aantrekkelijk vanwege het risico van afwenteling. Dus is normering van overheidswege van de huuraflslag onvermijdelijk. Dat brengt voor de corporaties nieuw risico met zich. De rijksoverheid kan bijvoorbeeld door de normen ten aanzien van de zelf te betalen huur laag te stellen, besparen op uitkeringen en salarissen. Ook hier leidt de samenhang met het sociaaleconomisch beleid tot een zekere mate van verstatelijking van de sociale verhuur. De beleidsvrijheid die op het eerste gezicht voor de corporaties ontstaat, zal al snel worden ingevuld. Daar komt bij dat de overgang van een Huur op Maat systeem als experiment naar een integraal stelsel lastig is, zeker als ook de zittende huurders erin betrokken worden. Er zal dan ook heel wat water door de Rijn stromen, voordat de normering van de huuraflslag zal zijn goedgekeurd.

Een variant op dit Huur op Maat stelsel is dat de invoering geleidelijk plaatsvindt, waarbij tussen overheid en corporatiesector een contract wordt gesloten over een ontwikkelingsperspectief: de corporaties voeren de huurtoeslag uit en krijgen van rijkswege daarvoor een genormeerde vergoeding die bijvoorbeeld het karakter van een vaste bijdrage per gesubsidieerde bewoner heeft. In de loop der tijd neemt die vergoeding af, afgestemd op de stijging van de huursom die zich door een toegroei naar markthuren zal voordoen. Door die genormeerde bijdrage heeft de overheid ook greep op het overgangsproces. Bovendien kunnen dan, tenminste in de overgangperiode, vraagstukken van regionale verevening opgelost worden.

### **4. Huidig beleid met intelligente aanpassing**

De vierde variant is een vorm van no regret-beleid (vgl. VROM-Raad, 2007). Weliswaar wordt erkend dat markthuren beduidend hoger liggen en dat er sprake is van een verstoorde marktwerking. Maar een integrale woningmarkthervorming duurt lang, heeft altijd een onzeker einde, gaat met hoge politieke kosten gepaard en overstijgt de bestaande beleidscapaciteit verre. Dus waarom niet omgekeerd beginnen: er worden geleidelijk aan meer vrijheidsgraden in het leven geroepen waardoor de marktefficiency wordt vergroot zonder ingrijpende systeemwijzigingen. De maatregelen liggen voor de hand: de huren mogen ook bij zittende bewoners wat meer gaan stijgen, de vrijheid in huurprijsdifferentiatie neemt toe. Bij woningcorporaties is bijsturing mogelijk door een grotere vrijheid een genormeerde stijging van de totale huursom. Er komt meer ruimte voor regionale differentiatie in beleid, waaronder een regionaal bepaald harmonisatie (huurprijsreferentie)niveau, in combinatie met een regionale differentiatie van de kwaliteitskortingen bij de huurtoeslag.

De normhuurlijn van de huurtoeslag kan qua inkomensbereik worden verlengd tot de nieuwe doelgroep van beleid (Europa), eventueel met gelijktijdige versterking van de kwaliteitskortingen. De positie van de woningcorporaties verandert ten opzichte van de huidige plannen niet sterk. Wel komt er een beleid waarin de groei van het commerciële middensegment in de huurmarkt wordt gestimuleerd. De reële huurverhogingen en de grotere beleidsvrijheid in het huurbeleid zijn hierbij een belangrijk instrument, waarbij voor de commerciële verhuur de huursombeperking niet geldt. Een medebekostiging van de huurtoeslag voor de woningcorporaties past hierin. Op den duur zou in de commerciële verhuur een vouchersysteem ingevoerd kunnen worden.

### 3.7 Huur op Maat bij wijze van grensovergang

In de schets van de beleidsopties is Huur op Maat weergegeven als een alternatief systeem voor het huidige huurbeleid en de huidige huurtoeslag. De uitkomst van de exercitie is in ieder geval dat er aanvullende beleidsmaatregelen nodig zijn om de coördinatie met de inkomenspolitiek en sociale zekerheid te borgen. Maar: Huur op Maat kan ook een aanvullend instrument op het huidige instrumentarium zijn, dat wellicht op onderdeelen gewijzigd wordt. Uitgangspunt in het navolgende is handhaving van een huurtoeslag van rijkswege en handhaving van een huurprijsregulering. De huurtoeslag wordt in ieder geval gehandhaafd in het prijssegment waarop de lagere inkomensgroepen zijn aangewezen. Ook wordt door de ijkende van de zelf te betalen huur de afstemming op de bijstand en de overige uitkeringen bewaakt. De huurprijsregulering blijft bestaan als een vorm van consumentenbescherming, waarbij de vrijheid van huurprijsonderhandeling bij de woningen met relatief veel huurtoeslagontvangers relatief gering is. De vrijheidsgraden zouden boven een bepaalde huur kunnen toenemen. In die beleidscontext, die aansluit op de vierde optie hierboven, zou Huur op Maat een eigen plek kunnen hebben. Ook hier volgen hieronder enkele varianten.

#### 3.7.1 Een facultatief stelsel

Net als bij het huidige experiment wordt sociale verhuurders de vrijheid gelaten om een Huur op Maat systeem in te voeren, mits aan een aantal procesvoorwaarden (lokale verankering) is voldaan. Verhuurders worden daartoe niet verplicht. De huurtoeslag blijft onverkort gehandhaafd, wat tot gevolg heeft dat de corporaties de huuraftslag toesnijden op een toegankelijkheidsbeleid boven de aftoppingsgrenzen. Als de vrijheid in huuraanpassing toe zou nemen, neemt ook de ruimte toe om bij zittende huurders naar een WOZ-huur toe te groeien. Huur op Maat wordt dan een marketinginstrument voor een groep van corporaties, al of niet in combinatie met sociale koop. Er zijn lokaal talloze mogelijkheden voor beleidsdifferentiatie.

#### 3.7.2 Domeinafspraken in het sociale segment

De huurtoeslag wordt verder naar het prijsbereik beperkt, stel tot de aftoppingsgrens. Daaronder is dus het huidige beleid van kracht, inclusief de hoogte van de minimaal zelf te betalen huur en het marginale tarief van de normhuur. Op die manier is er ook een evenwichtige risicobalans: de kosten van de huurtoeslag komen in belangrijke mate ten laste van de overheid, dus is er ook geen ingebouwde tendens om de normhuren te verlagen om te kunnen bezuinigen op de uitkeringen. In het traject boven die grens passen de sociale verhuurders een huuraftslag toe, waardoor ze in staat zijn een eigen kwaliteitsbeleid en een eigen toegankelijkheidsbeleid te voeren. Als ze meer kwaliteit willen realiseren (bijvoorbeeld om later goed te kunnen verkopen) moeten ze ook maar de lasten dragen. Ook hier is er sprake van een evenwichtige risicobalans. De discussie zal gaan over de scheidslijn en de normering in het boventraject. Corporaties zullen wel verplicht worden om een van rijkswege bepaalde normhuurlijn toe te passen, die in het verlengde ligt van de huidige. Maar zij kunnen worden vrijgelaten in de mate waarin ze kwaliteitskortingen in rekening brengen. Het bereikbaar-

heidsbeleid dat in het hogere huurdeel wordt vormgegeven zou lokaal verankerd kunnen zijn. Daarin zijn ook varianten denkbaar van lokale woonlastenfonds die door corporaties en gemeenten worden beheerd. In een ruk door kan de verruiming van de doelgroep tot de Europese grens van ca. €33.000,- in het systeem geïntegreerd worden.

### 3.7.3 Naar een tussensegment

Een derde variant ontstaat als meer aansluiting wordt gezocht bij de taakafbakening die volgens de Europese richtlijn voor de woningcorporaties gaat ontstaan. De corporaties worden gesplitst in een kernbedrijf en in een commercieel bedrijf, al of niet onder één concernvlag. De huurprijsregulering en de huurtoeslag zijn, met de eerdere geschetste variaties, voor het kernbedrijf van toepassing. Het commerciële segment wordt in vergaande mate geliberaliseerd (met uitzondering van een vorm van huurbescherming). Corporaties passen (al of niet facultatief) voor het afgesplitste segment een Huur op Maat systematiek toe. Daarmee ontstaat voor de lagere inkomensgroepen een bredere keuze. Voor de middeninkomensgroepen kan het betaalbaarheidsprobleem van markthuren worden gemitigeerd. Bij de overeenkomst (van beperkte duur) die aan de afsplitsing van het commerciële deel van het kernbedrijf ten grondslag ligt worden de uitgangspunten voor deze benadering vastgelegd en meegenomen in de waardebepaling van de woningen. Ketens van corporaties kunnen een bepaalde uitwerking ervan ‘in de markt zetten’, waarmee ook hier Huur op Maat een marketingsinstrument kan worden. Ook is het denkbaar dat er een ‘sociaal statuut’ ontwikkeld wordt waarin de positie van zittende huurders en van woningzoekenden wordt geregeld. In een overgangssituatie is wellicht een vorm van risicoverevening bij de financiering mogelijk. Op die manier ontstaat zonder grote grenseffecten ruimte voor de ontwikkeling van een middensegment in de huurmarkt.

### 3.7.4 Inkomensprijzen en ‘Europa’

De Europese richtlijn kent twee grenzen: de inkomensgrens van de verbrede doelgroep en de liberalisatiegrens. Alleen onder die grenzen mag sprake zijn van staatssteun. Dat is vreemd. Want waarom zou er staatssteun gegeven worden als woningen tegen marktniveau worden verhuurd, ook al is de prijs lager dan de liberalisatiegrens, en waarom zou dan verhuur aan huishoudens die niet tot de doelgroep behoren erg zijn? Het zou logischer zijn om de regel te veranderen door te bepalen dat corporatiewoningen waarvan de vraaghuur lager is dan een nader te bepalen markthuur, slechts verhuurd mogen worden aan de doelgroep van beleid. Bij alle woningen die op markthuurniveau worden verhuurd, is er van staatssteun geen sprake. Een (administratieve) splitsing van corporaties in een marktdeel en een kernbedrijf is dan niet nodig. Vervolgens kan de vraaghuur desgewenst door een huuraflaag worden verlaagd tot een niveau dat voor de bewoners betaalbaar is.

# Hoofdstuk 4

## Strategische keuzes

### 4.1 Inleiding

Het verhaal is nog niet af. Uit de geschiedkundige beschouwing blijkt dat de discussie over woonlastenbeleid niet los gezien kan worden van keuzes over de positie van corporaties. Maar juist over de taak en marktpositie van corporaties wordt heel verschillend gedacht. De vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt is welke ontwikkelingsrichtingen voor de corporaties actueel zijn en hoe Huur op Maat hierin kan passen.

### 4.2 Duale of sociale markt

In het denken over volkshuisvesting én in de beleidspraktijk zijn er steeds twee hoofdrichtingen te vinden, namelijk een beleidssysteem waarin de woningcorporaties een specifiek omschreven taak hebben en van de rest van de woningmarkt zijn afgeschermd (het duale systeem), dan wel een beleidssysteem waarin de corporaties zoveel als mogelijk aansluiting zoeken aan andere delen van de woningmarkt maar intussen de sociale taak vormgeven door lagere huren waar nodig te vragen en kwaliteit te leveren zonder risicoselectie (vgl. Kemeny, 1995; Van der Schaar, 1987).

Bij de eerste opvatting (duale markt) wordt een sociale verhuur onmisbaar gevonden, omdat er woningen nodig zijn voor huisvesting van risicogroepen die in de vrije markt geen plek vinden. Daarvoor zijn investeringen nodig die door vrije marktpartijen niet voor eigen rekening en risico gedaan zullen worden. Dus is een formule van risicodekking nodig, om een hoge risico-opslag te voorkomen die anders tot voor de doelgroep onbetaalbare huisvesting zou leiden. Die formule is de sociale verhuur. Per definitie werkt die sector anders dan commerciële partijen en zal de huur laag zijn in vergelijking met wat op de vrije markt tot stand komt. Dat is maar goed ook want de markt werkt niet perfect. Wel is die daardoor gesegmenteerd. Want door de lage huren ontstaat een grensprobleem, dat door toewijzings- en uitstroomregels moet worden beheerst. De voordelen van relatief lage huren moeten intussen wel aan de doelgroep ten goede komen. Dat betekent ook beperking van de omvang van de sociale verhuur, in de meest scherpe formulering tot een vangnet op de woningmarkt.

De tweede benadering is dat een brede sociale verhuur wenselijk is, om de doelgroep keuzemogelijkheden te bieden (ook ten aanzien van de werklocatie), om een al te scherpe sociale scheiding tussen bewoners van die sector en de overige bewoners te voorkomen en om ruimtelijke segregatie tegen te gaan. In dat geval is het niet goed meer te verdedigen om de huren systematisch laag te houden. Een brede sector kent dan relatief zwakke grensovergangen. Het huurpotentieel is groot, zodat er inderdaad omvangrijke investeringen mogelijk zijn; het financieringsrisico is relatief gering waardoor de risico-opslagen bij leningen laag kunnen blijven. Op den duur zou de risicoverevening bij de financiering afgeschaft kunnen worden.

Die eenheid in marktwerking is ook afhankelijk van de overige marktinterventies. In een duaal stelsel is er buiten de sociale verhuur in beginsel geen regulering van de huren of woningtoewijzing en worden er daarbuiten ook geen (fiscale) subsidies verstrekt. Bij het unitaire stelsel worden de grensovergangen verzacht door een huurprijsregulering tot ook buiten de sociale verhuur, evenals een woningtoewijzing en individuele huursubsidie. In de koopsector zijn er velerlei vormen van fiscale subsidies mogelijk.

Zoals eerder geformuleerd lijkt het Nederlandse stelsel in het sociale marktmodel te passen, maar bij nadere beschouwing is dat niet juist. De voortdurende nadruk op een inflatievolgend beleid heeft ‘crowding out’ van de commerciële huursector tot gevolg gehad. De omvangrijke sociale huursector werd relatief goedkoop. Tegelijk leidt de combinatie van een progressief werkende huurtoeslag en een degressief werkende fiscale renteaftrek tot het uiteengroeien van huur en koop. Van een eenheidsmarkt is intussen helemaal geen sprake meer.

In het debat over de toekomst van de corporaties zijn deze denkrichtingen goed herkenbaar (vgl. ook: Fleurke, Van der Schaar en Van Wijk, 2009).

### 4.3 Inkomensprijzen en stelselkeuze

Wat is de functie van inkomensprijzen bij de verschillende stelsels?

Bij een keuze voor een ontwikkelpad in de richting van een duaal stelsel (vangnet) zijn inkomensprijzen buitengewoon functioneel, zeker als tegelijk de fiscale steun voor het eigenwoningbezit niet wordt aangepast. Want door de middeninkomensgroepen meer te laten betalen wordt de commerciële verhuur gestimuleerd, stijgt de vraag naar koopwoningen en zal er een uitstroom uit de huursector op gang komen. Dit kan gepaard gaan met krimp van de sociale verhuur door woningverkoop aan de bewoners of door overdracht van bezit aan een commerciële partij of een commerciële dochter. De beoogde krimp wordt zo vrij makkelijk gerealiseerd, zonder dat de lagere inkomensgroepen meer gaan betalen. Het streven naar hogere huren is politiek wellicht riskant, maar de mogelijkheid tot koop van een woning vergoedt veel. De uitvoering van het betaalbaarheidsbeleid voor de lagere inkomensgroepen in handen te leggen van de woningcorporaties draagt aan spreiding van het politieke risico bij.

Huur op Maat kan ook een middel zijn om de sociale verhuur binnen de tweede benadering te positioneren, dus in het streven naar een sociale markt met zachte grensovergangen naar de koop of de commerciële verhuur. Dan is voorwaarde dat de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit in balans met het streven naar markthuren wordt aangepakt. De overgang naar de krimpvariant is glijdend. Als de marginale tarieven van de normhuren of normhuurquoten laag zijn, is de uitstroom vermoedelijk beheersbaar, bij hogere marginale tarieven staat het een krimpbeleid ten dienste. De keuze hiervoor is geen autonome: de overheid zal zich er intensief mee bemoeien. Een belangrijke variabele in dit verband is dus de fiscale renteaftrek. De aanpassing van die aftrek valt echter geheel buiten de invloedssfeer van de woningcorporaties.

## Nabeschuwing

Het woonlastenbeleid is kind van vele vaders. Kern van het denken over woonlasten was jarenlang dat een sober uitgevoerde woning, die tegemoet komt aan de gangbare functionele vereisten, betaalbaar moet zijn voor een gemiddelde werknemer, zonder inkomensafhankelijke subsidies van de overheid. Het is immers niet wenselijk om huishoudens over een breed front van die inkomensafhankelijke subsidies afhankelijk te maken. Dat mensen met een lager dan gemiddeld inkomen minder goed wonen, was aanvaardbaar zolang een minimumkwaliteitsniveau niet onderschreden werd. Deze benadering was echter meer een beleidsconcept (de volkshuisvestingsprijs) dan realiteit. Een duidelijke koppeling van de woonlastenontwikkeling met de kwaliteitsgroei van de woningen was er niet; de huren (kwaliteit constant gehouden) zijn niet met de welvaart meegegroeid. Dat kwam mede doordat sectorexterne doelstellingen een belangrijke rol speelden, zoals loonmatiging en inflatiebestrijding. In periodes van beleidsliberalisatie –waar een huurstijging voorwaarde voor was– zijn inkomensafhankelijke huren als overgangsmaatregel aantrekkelijk. Subsidies zijn efficiënter omdat deze niet aan huishoudens worden verleend die er volgens de officiële normstelling geen recht op zouden hebben. Het efficiency betoog staat tezelfdertijd broederlijk naast het betoog voor herverdeling. De als tijdelijk bedoelde maatregelen zouden ook wel eens permanent kunnen worden en uitgroeien naar een systeem van wonen naar draagkracht. Met verbetering van de marktwerking heeft dat laatste weinig van doen, doordat de rantsoenerende werking van de prijs verzwakt. Vervolgens blijkt dat een liberalisatiebeleid nooit lang genoeg duurt om het Arcadië van de vrije markt te bereiken en dat een woonlastenbeleid naar draagkracht te kostbaar is en onvoldoende steun ontmoet voor algehele invoering. Het resultaat is een beleidssysteem dat ergens halverwege oscilleert, zonder gefundeerd richtpunt voor de prijsontwikkeling en met woonlastennormen die vooral het resultaat van beleid uit het verleden zijn. Dat was ook mogelijk door de onevenwichtige risicobalans: de overheid had na de bruteringsbudgettaire belang bij huurmatiging, zonder de kosten ervan nog te voelen. Als er een compensatieplicht was geweest voor de overheid aan verhuurders voor de inkomensderving die het huurbeleid met zich mee brengt, zou er wel degelijk een strakkere beleidsnormering bestaan hebben.

Huur op Maat kan men beschouwen als een poging om aan deze situatie te ontsnappen. In ruil voor een grotere zeggenschap over de huren wordt een grotere verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid voorgesteld, zodat de (extra) huurruimte efficiënter benut kan worden en tegelijk de bereikbaarheid van goede woningen voor de lagere inkomensgroepen beter geborgd zou kunnen worden. Opnieuw vinden we een liberalisatieperspectief met een herverdelingsperspectief gecombineerd. De uitwerking van het instrument is vernieuwend door de inkomensafhankelijke huurafslag, door de hernieuwde ijking op kwaliteit en woonlasten. Maar het zou bij overname van de huurtoeslag wel een instrument van en voor de woningcorporaties zijn geworden. De samenloop met de sociale zekerheid en met het vraagstukken van armoedeval en arbeidsmarktbeleid kreeg te weinig aandacht. Bovendien is er weinig aandacht voor bescherming van de positie van de bewoner: als de corporatie naar eigen inzicht de inkomensafhankelijke huurafslag kan vormgeven en het referentieniveau van de huren kan bepalen, wordt de instelling wel heel erg machtig. Dus is het uiterst onwaarschijnlijk dat bij een invoering ervan overheidsnormering van de woonlasten uit zou blijven. In dat geval komt een nieuw risico naar voren, namelijk dat door lagere netto woonlasten voor te schrijven de overheid op uitkeringen en lonen kan bezuinigen ten laste van de netto huurinkomsten van woningcorporaties. Tegelijk leidt Huur op Maat, indien algemeen toegepast, tot een grotere aantrekkingskracht van kopen boven huren bij de middeninkomensgroepen, zolang de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit niet ingrijpend wordt aangepast. Het is dan een instrument voor krimp van de corporatiesector. Over dat laatste kan men overigens ver-

schillend oordelen. Als men krimp wil, is Huur op Maat een heel wat intelligenter beleidsmaatregel dan verkoopplichten. De gedachte dat Huur op Maat –opgevat als alternatief voor het huidige beleidsstelsel– de mogelijkheden voor zelfregulering binnen de sector zou doen toenemen lijkt schrijver dezes wat al te optimistisch.

He experiment Huur op Maat moest binnen de bestaande beleidscontext worden ingevoerd. De vrijheidsgraden waren vrij klein. Het resultaat was dat de experimenten vooral een huurafslag kenden tot aftoppingsgrenzen van de huurtoeslag. Huur op Maat werd daarmee een maatregel waarin de forse kwaliteitskortingen van de huurtoeslag boven die grens werden verzacht. De experimenten bleken te werken en het effect was vooral een doorstroom van de lagere inkomensgroepen naar kwalitatief betere woningen. Dat is logisch omdat de kosten van extra kwaliteit veel lager worden. Omdat het experiment te kort duurde voor het meten van de dynamische effecten ervan (huurverhogingen bij zittende bewoners na inkomensstijging, uitstroom van de middengroepen) kan weinig worden gezegd over de veranderingen in verdien capaciteit van de woningcorporaties. Zeker is wel dat er zich een nieuw beheersbaarheidprobleem voordoet, zowel ten aanzien van de netto huursom als de investeringen: de druk op de corporaties om meer woningkwaliteit te bieden, zal duidelijk toenemen. En de vraag is ook hoe ver men moet doorgaan met het verhogen van de woningkwaliteit bij een relatief laag marginaal tarief van extra kwaliteit: bewoners worden dan steeds meer van (interne) subsidies afhankelijk.

Het experiment Huur op Maat biedt ook zicht op andere ontwikkelingsrichtingen dan een integrale hervorming van het woonlastenstelsel, namelijk een aanvulling op het huidige stelsel van huurbeheersing en huurtoeslag, al of niet facultatief, waarmee een nadere invulling aan het landelijk woonlastenbeleid kan worden gegeven. Het zou kunnen leiden tot een lokaal woonlastenbeleid, met een lokaal verankerde normstelling en toepassingsbereik. Het kan ook leiden tot minder scherpe grensovergangen van de sociale verhuur naar het commerciële segment. Het kan zelfs de ontwikkeling van een tussensegment daartussen bevorderen. En het kan leiden tot een scherpere afbakening van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid bij de betaalbaarheid (de huurtoeslag voor de lagere inkomensgroepen voor de niet te dure woningen) en die van de woningcorporaties (bereikbaarheid van de kwalitatief betere en dus duurdere woningen). Wellicht is het nader verkennen van die richtingen de moeite waard.

# Literatuurlijst

Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2010), *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties verslagjaar 2009*. Naarden.

Centraal Planbureau (2010), *Hervorming van de Nederlandse woningmarkt*. Den Haag.

Commissie Alozerij (1964), 'Rapport inzake de invoering van een individuele huurbepaling'. *Tijdschrift voor Stedenbouw en Volkshuisvesting*, blz. 267-279.

Commissie De Roos (1964), *De positie van de woningcorporaties*. Den Haag.

Fleurke, F., J. van der Schaar en F. van Wijk (2009), *Ontwikkelingspaden van woningcorporaties*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.

Iersel, J. van, en E. Smeulders (2010), *De baten van markthuren*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.

Kemeny, J. (1995), *From public housing to the social market*. Routledge, London.

Keppler, A. en F.M. Wibaut (1926), *Gemeentelijke woningbouw*. Amsterdam.

Kromhout, S., P. Burger, E. Cozijnsen en S. Zeelenberg (2011), *Evaluatie Huur op Maat*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.

Schaar, J. van der (1987), *Groei en Bloei van het Nederlandse woonbeleid*. DUP, Delft.

Schaar, J. van der, en S. Kromhout (2007), *Een essay over de huurtoeslag*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.

Schilder, F. & J. Conijn (2009), *De dubbele kloof tussen huur en koop*. Amsterdam School of Real Estate.

Sociaal Economische Raad, Commissie Sociaal Economische deskundigen (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*. Den Haag.

VROM-Raad (2007), *Tijd voor Keuzes*. Den Haag.