

Wonen op de bon

Vouchers als alternatief voor huursubsidie



Foto: J. P. Barentsen, Unit en

Hardnekkige problemen rond de huursubsidie vragen om modernisering van het subsidiesysteem. Hierbij overweegt de Nederlandse overheid de introductie van een vouchersysteem, een subsidiesysteem dat al sinds de jaren zeventig in de Verenigde Staten in gebruik is. Wat is het vouchersysteem, hoe ziet dit systeem er uit en kunnen we hiermee de problemen van het huidige huursubsidiesysteem verhelpen?

AMARINS VAN DER BOS

De huursubsidie is een periodieke bijdrage voor de huur voor huishoudens die in verhouding tot hun inkomen te veel huur moeten betalen. Met deze subsidie wil de overheid goede woningen betaalbaar maken voor huishoudens met een laag inkomen. De doelgroep is bepaald door het stellen van maximale inkomens en vermogens (zie figuur 1). De subsidie is een openeinderegeling. Bij een openeinderegeling is het budget voor de regeling niet beperkt. Hierdoor komt iedereen uit de doelgroep in aanmerking voor de subsidie. Ruim een miljoen huishoudens maken gebruik van de huursubsidie.

De hoogte van de subsidie wordt hoofdzakelijk bepaald door het inkomen en de huurprijs van de woning (zie figuur 2). Op basis van het inkomen wordt de normhuur berekend, de minimale bijdrage die huishoudens zelf aan huur moeten bijdragen. Vanaf de normhuur tot aan de 'kortingsgrens' wordt de huurprijs voor 100 procent gesubsidieerd. Boven de kortingsgrens tot aan de 'aftoppingsgrens' geldt een kwaliteitskorting en subsidieert de overheid 75 procent. Een deel van de hogere huurprijs (25 procent) moeten huishoudens zelf bekostigen. Afhankelijk van de leeftijd van het huishouden wordt het deel van de huur boven de aftoppingsgrens tot aan de 'maximale huurprijsgrens' nog voor 50 procent gesubsidieerd. Boven de maximale huurprijsgrens heeft een huishouden geen recht op subsidie. Daarnaast is er onderscheid naar huishoudengrootte en leeftijd. Er worden verschillende grenzen gehanteerd voor eenpersoonshuishoudens, tweepersoonshuishoudens en grotere huishoudens. Bovendien gelden er voor jongeren (18-23 jaar), ouderen (65+) en gehandicapten andere grenzen.

De subsidieregeling blijkt in de praktijk behoorlijk effectief te zijn. Met de huursubsidie wordt een goede woning betaalbaar voor huishoudens uit de doelgroep. De subsidie bereikt ook in grote mate haar doelgroep. Grotendeels is dat te danken aan de grote bekendheid van de subsidieregeling. Voorts is de regelgeving relatief overzichtelijk en redelijk goed uitvoerbaar. Bovendien heeft de subsidie een groot draag-

vlak. De huursubsidie wordt in de politiek en de maatschappij breed gesteund.

Tekortkomingen huursubsidie

De huursubsidie kent echter een aantal zwakke aspecten die een reden zijn voor modernisering van het huidige subsidiesysteem. Zo blijkt dat het profijtbeginsel nauwelijks aanwezig is. Het profijtbeginsel houdt in dat de openbare voorzieningen zoveel mogelijk betaald moeten worden door diegenen die er profijt van hebben. Als de ontvanger van de subsidie ook de financiële consequenties ondervindt, dan is het principe van het profijtbeginsel aanwezig. Bij de huursubsidie is de hoogte van de subsidie (deels) afhankelijk van de huurprijs van de woning. Tot de kortingsgrens wordt 100 procent van de huur gesubsidieerd en daarboven hoeven huishoudens slechts 25 procent van de hogere huur zelf bij te dragen. Een woning met een hogere huur kost hierdoor weinig extra. Huishoudens ondervinden hierdoor nauwelijks de financiële consequenties van hun keuze voor een duurder woning. Zij worden zelfs gestimuleerd om een woning met een hoge huurprijs te huren.

Voorts is de huursubsidie een van de grootste veroorzakers van de armoedeval. De armoedeval is de situatie waarbij hogere inkomsten teniet worden gedaan door het verlies van subsidies. Doordat de huursubsidie afhankelijk is van het inkomen, verandert de hoogte van de bijdrage bij een inkomensverandering. Voor sommige huishoudens kan het ontvangen van inkomensafhankelijke subsidies, zoals de huursubsidie, zelfs een belemmering zijn om (beter betaald) werk te aanvaarden. Voor hen levert het aanvaarden van een (betere) baan weinig extra's op, in sommige gevallen gaan zij er financieel zelfs op achteruit.

Een ander zwak aspect vormt de financiële beheersbaarheid van de totale huursubsidie-uitgaven. De huursubsidie is een openeinderegeling, wat betekent dat het ter beschikking gestelde bedrag niet vaststaat. De totale uitgaven zijn afhankelijk van de huishoudens die subsidie ontvangen. De overheid kan van tevoren dus niet vaststellen hoe hoog de jaarlijkse uitgaven zullen zijn. Het nadeel hiervan is dat bij een economische recessie de uitgaven sterk zullen stijgen op een moment dat de over-

heid juist wil bezuinigen. Meer huishoudens zullen subsidie aanvragen en de huishoudens die reeds huursubsidie ontvangen, zullen meer subsidie nodig hebben door de inkomensdaling.

De huursubsidie is ontstaan in de jaren zeventig. Sinds die tijd is de systematiek in principe gelijk gebleven. De subsidiehoogte wordt nog steeds bepaald door het inkomen en de feitelijke huurprijs van de woning. De context waarin de huursubsidie functioneert, is echter sterk aan het veranderen. Volgens de Nota Wonen is er een trend waarneembaar van individualisering en emancipatie van de woonconsument. De consument weet wat hij wil. Volgens de overheid maakt de consument bewust eigen keuzes en is hij bereid verantwoordelijkheid te dragen.

Om op deze ontwikkeling aan te sluiten wil de overheid de keuzevrijheid en de eigen verantwoordelijkheid binnen de huursubsidie vergroten. De keuzevrijheid van huishoudens met huursubsidie moet vergroot worden.

Daartegenover staat wel dat de huishoudens ook eigen verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun eigen beslissingen. Momenteel ondervinden huishoudens met huursubsidie nauwelijks de financiële consequenties van hun keuzes. Als zij een duurere woning willen huren, kost dat nauwelijks extra geld. Met de huursubsidie stimuleert de overheid woningen met kwaliteit, hierdoor wordt de keuze van de huursubsidieontvanger sterk gestuurd. De keuze voor een kleine woning met een minder hoge kwaliteit levert voor huursubsidieontvangers niets op. Bij de modernisering van de huursubsidie zal vergroting van de keuzevrijheid dan ook extra aandacht verdienen.

Politieke aandacht voor vouchers

De hiervoor genoemde problemen met de huursubsidie en de veranderde con-

text zijn voor de overheid reden om de mogelijkheden tot modernisering van de huursubsidie te verkennen. In de Nota Wonen is het toekomstige woonbeleid beschreven, waaronder ook de toekomstplannen voor de huursubsidie. Hierin worden vouchers voorgesteld als mogelijk alternatief voor de huidige huursubsidie. Zo wordt uitgelegd dat het subsidiebedrag in het vouchersysteem niet meer rechtstreeks afhankelijk is van de feitelijke huurprijs van de woning, maar van een virtuele huurprijs. De virtuele huurprijs is een huurprijs die de lokale woonlasten weerspiegelt. Doordat er geen relatie is tussen de huurprijs van de woning en de subsidiebijdrage, zal het profijtbeginsel sterker aanwezig zijn. Verder geeft de nota aan dat de keuzevrijheid kan worden vergroot. Op termijn zou een voucher ook in de koopsector kunnen gelden. De Nota Wonen kondigde aan verder onderzoek naar dit systeem te verrichten en een experiment met deze vouchers uit te voeren.

Op het moment dat de concept-nota verscheen, is er veel kritiek geleverd op de voorgestelde vouchers. De meningen waren sterk verdeeld en overwegend negatief gestemd. De VVD was blij met de vouchers en steunde het voorstel van minister Remkes, dat een versterking van het profijtbeginsel en een vergroting van de eigen verantwoordelijkheid en de marktwerking zou betekenen. Andere politieke partijen hadden veel twijfels. Het CDA en de PvdA waren van mening dat een vouchersysteem niet goed zou kunnen werken in een gespannen woningmarkt, waardoor de keuzevrijheid niet zou worden vergroot. D66 was bang voor de bureaucratie die het systeem zou kunnen veroorzaken. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Woonbond waren niet positief gestemd over het voorstel. Zij hadden het idee dat met de

vouchers de druk op de goedkope woningvoorraad te veel zou toenemen terwijl er juist een tekort is aan goedkope woningen. Voor de meeste partijen was het idee te weinig concreet uitgewerkt en men zag niet goed de meerwaarde van een vouchersysteem boven het huidige huursubsidiesysteem. Deze scherpe kritieken hebben ertoe geleid dat de teksten in de nota zijn aangepast en de vouchersystematiek al snel uit de discussie verdween.

In het eerste regeerakkoord van Balkenende is modernisering van de huursubsidie opnieuw voorgesteld. Met name de problematiek van de armoedeval moet in het nieuwe subsidiesysteem verholpen worden. In het akkoord valt te lezen dat de huursubsidie niet meer afhankelijk zou moeten zijn van de feitelijke huur, maar meer van een virtuele huur. Het subsidiebedrag is daarbij afhankelijk van het inkomen van het huishouden en de virtuele huur. Daarbij is de feitelijke huur niet meer van invloed. In principe wordt in dit regeerakkoord opnieuw de voucher voorgesteld, want het feit dat de subsidiebijdrage niet meer afhankelijk is van de woningkeuze, vormt het basisprincipe van een voucher.

Steuerle omschrijft een voucher als een subsidie die een individu een gelimiteerde bestedingsruimte verschaft om te kiezen tussen een pakket van vastgestelde goederen. Voor de Nederlandse situatie is een voucher te vertalen als een woonbon die door een huishouden met een laag inkomen kan worden uitgegeven aan de woonlasten van een woning. De voucher zou zowel bij kopen als bij huren gebruikt kunnen worden. De waarde van een voucher is een genormeerd bedrag, dat in principe alleen afhankelijk is van het inkomen van het huishouden en niet van de feitelijke woningkeuze. De subsidie blijft dus gelijk bij woningen met een verschillende huurprijs. Dit is het essentiële verschil tussen een vouchersysteem en de huursubsidie. Bij huursubsidie ondervinden huishoudens met subsidie niet of nauwelijks de financiële consequenties van de gemaakte woningkeuze en bij de vouchers ondervinden zij die wel. Hogere woonlasten laten zich meteen vertalen in een hogere eigen bij-

Figuur 1 - Maximale inkomens en vermogens om in aanmerking voor huursubsidie te komen (in 2002).

	Maximum inkomen 2002	Maximum vermogen 2002
Personen jonger dan 65 jaar:		
• Eenpersoonshuishouden	€ 18.325	€ 19.875
• Meerpersoonshuishouden	€ 24.575	€ 36.292
Personen 65 jaar of ouder:		
• Eenpersoonshuishouden	€ 16.275	€ 34.000
• Meerpersoonshuishouden	€ 21.225	€ 47.075

Bron: Ministerie van VROM, 2003

huurprijs (euro)	éénpersoons-huishouden	tweepersoons-huishouden	meerpersoons-huishouden	opmerking
585,24				
486,30	50 % subsidie	50 % subsidie voor 65-plussers en gehandicapten. Geen extra subsidie voor personen onder de 65 jaar.	50 % subsidie voor 65-plussers en gehandicapten. Geen extra subsidie voor personen onder de 65 jaar.	Maximale huurprijsgrens (voor 23 jaar en ouder)
453,77	75 % subsidie	75 % subsidie	75 % subsidie	Aftoppingsgrens
317,03	100 % subsidie	100 % subsidie	100 % subsidie	Kortingsgrens (voor jongeren de maximale huurprijsgrens)
176,43	0 % subsidie	0 % subsidie	0 % subsidie	Niveau normhuren voor minima
0				

Bron: Ministerie van VROM, 2003

Figuur 2 - Huursubsidiegrenzen voor het tijdvak 2003-2004.

drage aan deze woonlasten. De waarde van de voucher blijft gelijk.

'Housing vouchers' in de Verenigde Staten

In de Verenigde Staten maakt de overheid sinds de jaren zeventig al gebruik van een vouchersysteem. Niet alle huishoudens die binnen de doelgroep vallen, kunnen subsidie ontvangen. De subsidie-uitgaven voor 'housing vouchers' zijn gebudgetteerd, om de subsidie-uitgaven beheersbaar te houden. Als gevolg hiervan ontvangt slechts een vijfde deel van de doelgroep subsidie en zijn er in sommige steden lange wachtlijsten ontstaan. In 2000 moesten huishoudens in Los Angeles gemiddeld tien jaar wachten op een voucher.

De overheid heeft de basis van de voucherregeling op federaal niveau vastgelegd, maar heeft de lokale huisvestingsorganisaties ruimte gegeven om de regeling toe te spitsen op de lokale woningmarkt. Zo kunnen 'housing authorities' voorrangshuishoudens definiëren om de huishoudens die de subsidie het meest nodig hebben beter te kunnen bereiken. Deze 'housing authorities' regelen en beheren de 'housing vouchers' en zijn vergelijkbaar met woningcorporaties in Nederland.

De voucher kan worden uitgegeven aan de huur van een woning. Recentelijk kan de voucher ook worden besteed aan

het kopen van een woning. De woning moet voldoen aan een aantal kwaliteitseisen die op federaal niveau wettelijk zijn vastgelegd. Bovendien moet de huurprijs redelijk zijn. Dat wil zeggen dat de huurprijs niet extreem veel hoger mag zijn dan de huren van vergelijkbare woningen in de omgeving.

De waarde van de voucher is gebaseerd op het inkomen van het huishouden en de 'payment standard'. De waarde van een voucher volgt uit de berekeningsmethode met de laagste uitkomst, de bruto huur min de eigen bijdrage of de 'payment standard' min de eigen bijdrage. Deze 'payment standard' is een virtuele huurprijs die de huren van een geschikte woning op de situatie op de lokale woningmarkt weerspiegelt. Met een voucher zijn woningen met een huurprijs ter hoogte van de 'payment standard' goed betaalbaar. Voor verschillende huishoudengroottes bestaan verschillende 'payment standards'. De overheid stelt per wijk jaarlijks de hoogte van deze redelijke markthuurlast vast. Binnen bepaalde marges kunnen 'housing authorities' de 'payment standard' bepalen aan de hand van deze vastgestelde cijfers en de situatie op de woningmarkt. Hoe werkt het systeem als we kijken naar de vier problemen waarmee de huursubsidie wordt geassocieerd?

In het Amerikaanse vouchersysteem is het profijtbeginsel sterk aanwezig. In de

Verenigde Staten is de waarde van de voucher afhankelijk van een genormeerde huur. Als de feitelijke huur hoger is dan de 'payment standard', is de subsidiehoogte afhankelijk van de virtuele huur. Dat betekent dat de woonkosten toenemen als de huur hoger wordt.

Huishoudens die kiezen voor een duurere woning met extra kwaliteit zullen meer uit eigen portemonnee moeten bijdragen dan iemand met een goedkopere woning. Huishoudens zullen door deze systematiek een kritische afweging maken tussen prijs en kwaliteit.

Wat de armoedeval betreft is het Amerikaanse systeem weinig succesvol. De waarde van de voucher is afhankelijk van het inkomen van het huishouden, dus als het inkomen bijvoorbeeld lager wordt, zal de waarde van de voucher toenemen. Veel huishoudens ontvangen naast hun voucher ook nog andere inkomensafhankelijke bijdragen. Door het aanvaarden van een betaalde baan en hiermee het verhogen van het inkomen, zullen de inkomensafhankelijke uitkeringen en de waarde van de voucher lager worden.

Het ontvangen van een voucher is voor veel Amerikaanse huishoudens een financiële houvast. Er zijn zelfs huishoudens, die geen (beter betaalde) baan aanvaarden, omdat de waarde van hun voucher dan zal dalen of ze zelfs hun voucher dreigen te verliezen. Deze huishoudens verkiezen de afhankelijkheid van een subsidie boven een betaalde baan. De vouchers in Amerika werken niet stimulerend voor het zoeken naar werk en vormen één van de belangrijkste veroorzakers van de armoedeval. In de Verenigde Staten vindt de overheid de financiële beheersbaarheid van subsidies belangrijk. Zo heeft zij de uitgaven voor de vouchers beheersbaar gemaakt door het stellen van een beperkt budget per jaar. De financiële beheersbaarheid van de uitgaven is hierdoor praktisch optimaal. Het jaarlijkse budget is echter lang niet voldoende om iedereen die een subsidie nodig heeft een voucher te verstrekken. Hierdoor ontstaan er in veel steden lange wachtlijsten en krijgt slechts een deel van de doelgroep een subsidie. Om de beheersbaarheid van kosten nog meer te verbeteren, is er in de Amerikaanse politiek recentelijk een discussie gaande om de subsidie niet meer voor een ongelimiteerde periode te verstrekken, maar voor maximaal vijf jaar.

De keuzevrijheid is relatief groot in het Amerikaanse systeem doordat, binnen bepaalde grenzen, 'housing vouchers' kunnen worden uitgegeven aan de woonlasten. Huishoudens hebben de keuze uit woningen met verschillende huurprijzen, in verschillende wijken, mits de woning aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet en een redelijke huurprijs heeft. Bovendien kunnen Amerikaanse huishoudens hun voucher zowel aan het huren als het kopen van een woning besteden. In de praktijk blijkt echter dat nog weinig mensen gebruik maken van de mogelijkheid om te kopen. Voor veel huishoudens blijkt het nog te duur te zijn om een woning te kopen.

De keuzevrijheid is, naast de beperkingen die aan de bestedingsmogelijkheden zijn gesteld, ook sterk afhankelijk van de context waarin een systeem functioneert. Zo blijkt de keuzevrijheid in sommige delen van de Verenigde Staten sterk beperkt te worden door de gespannen situatie op de woningmarkt. In veel grote steden heeft men te maken met een krapte op de woningmarkt, waardoor er weinig goedkope woningen beschikbaar zijn en huishoudens ook woningen in de duurdere sectoren moeten zoeken. Bij krappe woningmarkten blijkt de voucher de keuzevrijheid voor huishoudens niet te vergroten.

Ondanks dat de huursubsidie een effectief instrument blijkt te zijn, zijn er enkele zwakke aspecten die om aanpassing van het subsidiesysteem vragen. Het profijtbeginsel, de keuzevrijheid, de armoedeval en de beheersbaarheid zijn aspecten die in de nieuwe regeling moeten worden verbeterd.

Uit de Amerikaanse ervaringen met de voucher kan een aantal conclusies worden getrokken ten aanzien van deze aspecten. In de Verenigde Staten blijkt het profijtbeginsel sterk aanwezig te zijn, doordat de waarde van de voucher niet afhankelijk is van de gemaakte keuze van huishoudens. De armoedeval is echter ook in het Amerikaanse systeem een probleem, want ook daar is de subsidiehoogte afhankelijk van het inkomen en vormt dit een belemmering voor het zoeken naar een baan. De beheersbaarheid is bij de Amerikaanse vouchers praktisch optimaal; van tevoren staat precies vast hoeveel de jaarlijkse uitgaven zullen zijn. Vanuit Nederlands oogpunt zijn de consequen-



(Foto J.P. Barentsen, Unit 17)

ties echter ongewenst, omdat slechts een deel van de totale doelgroep wordt bereikt. Tot slot blijkt de keuzevrijheid niet optimaal aanwezig. Dit blijkt ten eerste aan de grenzen te liggen die de overheid bepaalt, maar daarnaast is de keuzevrijheid sterk afhankelijk van externe factoren op de woningmarkt. Zo blijkt het Amerikaanse vouchersysteem niet goed te werken in een gespannen woningmarkt.

De door de overheid gestelde doelen bij modernisering van de huursubsidie, zoals het vergroten van de keuzevrijheid, het verbeteren van de beheersbaarheid en het verminderen van de armoedeval zijn sterk afhankelijk van de precieze uitwerking van de toekomstige regeling. Deze aspecten kunnen echter ook bij de huidige huursubsidierегeling worden verbeterd, zonder dat er een totaal nieuw systeem in het leven wordt geroepen. Om de armoedeval te beperken kan men bijvoorbeeld overwegen de huursubsidie te beperken of geleidelijker af te bouwen voor werkenden. Mocht de overheid de prioriteit geven aan het verbeteren van het profijtbeginsel binnen het subsidiestelsel dan ligt de introductie van een vouchersysteem meer voor de hand. Vast staat dat met een vouchersysteem het profijtbeginsel wordt versterkt. Een keuze tussen het wel of niet implementeren van het voucherprincipe zal afhangen van de mate waarin de overheid de aanwezigheid van het profijtbeginsel wenst. Als de overheid geen hoge prioriteit geeft aan het profijtbeginsel, dan ligt het meer voor de hand de problemen binnen het

huidige huursubsidiesysteem op te lossen in plaats van een nieuw systeem in het leven roepen.

Amarins van der Bos is werkzaam bij het Onderzoeksinstituut OTB aan de Technische Universiteit Delft.

Literatuurselectie

- Bos, A. van der (2003). Housing vouchers, de toekomst van de huursubsidie? Een vergelijking tussen de Nederlandse huursubsidie en de Amerikaanse housing vouchers, Delft, DUP.
- Conijn, J.B.S en M.G. Elsinga (1999). Woonvoucher, een verkenning van de toepassingsmogelijkheden in Nederland, Rotterdam, SEV.
- Conijn, J.B.S. en M.G. Elsinga (2000). Woonvouchers laten huurders de keuze, Aedes-Magazine, nummer 12 blz. 19-21.
- MDW-werkgroep vouchers en persoonsgebonden budgetten (2001). Vouchers en persoonsgebonden budgetten, De Haag, Staatsdrukkerij.
- Ministerie van VROM (2000). Nota Mensen, Wonen, Den Haag, Staatsdrukkerij.
- Priemus, H. (2000). Worlds Apart, Huursubsidie in de Verenigde Staten en Nederland, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 1.
- Steuerle, C.E., Van Doorn Ooms, G. Peterson en R.D. Reischauer (2000). Vouchers and the Provision of Public Services, Washington DC, Brookings Institution Press.