

Betaalbaarheid als hete aardappel

AUTEUR Steven Kromhout

ILLUSTRATIE Ate Poorthuis

In Nederland zijn woningcorporaties verantwoordelijk voor de huisvesting van kwetsbare groepen. Het Rijk houdt toezicht op die rol en draagt bij aan de betaalbaarheid van huurwoningen. De laatste jaren is deze rolverdeling tussen Rijk en corporaties uit balans geraakt. De verantwoordelijkheid voor betaalbare huurwoningen lijkt nu als een hete aardappel aan elkaar te worden doorgegeven.

Justin Kadi benoemt in zijn artikel de stad en de staat als belangrijke actoren voor de betaalbaarheid van het wonen, als exponent van een rechtvaardige samenleving. De Nederlandse situatie kan echter niet begrepen worden zonder de rol van de woningcorporaties in ogenschouw te nemen.

De meeste woningcorporaties zijn begonnen als verenigingen die goede en betaalbare woningen bouwden en beheerden, aanvankelijk voor hun eigen leden en sinds de jaren vijftig steeds meer in het algemeen belang. Tot de jaren negentig waren de woningcorporaties voor de financiering van hun activiteiten afhankelijk van de overheid. Rond 1994 veranderde dat: de woningcorporaties werden verzelfstandigd. Voortaan moesten de corporaties voor hun activiteiten zelf geld aantrekken op de kapitaalmarkt, met hun woningbezit als onderpand en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw als achtervang. De taken van woningcorporaties zijn vastgelegd in de Woningwet. Hierin staat onder meer dat corporaties bij het verhuren van woningen voorrang moeten geven aan "personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting".

Als gevolg van stijgende huizenprijzen werd het woningbezit van de corporaties steeds meer waard. De groei van dit vermogen werd door de landelijke politiek met argusogen bekeken. In Den Haag vond men dat de corporaties meer moesten investeren. Corporaties kregen al gauw extra taken opgelegd: bijdragen aan de leefbaarheid van wijken en investeren in woningen met zorg. Daarmee verstomde de discussie over het corporatie-

vermogen echter niet. De zelfregulering in de sector bleek onvoldoende te werken. Uiteindelijk raakte het geduld van de politiek op. In 2008 kregen de corporaties door het Rijk een heffing opgelegd om investeringen in de Vogelaarwijken af te dwingen. In hetzelfde jaar werd het financiële voordeel van corporaties ten opzichte van commerciële verhuurders verminderd door ook hen vennootschapsbelasting te laten betalen.

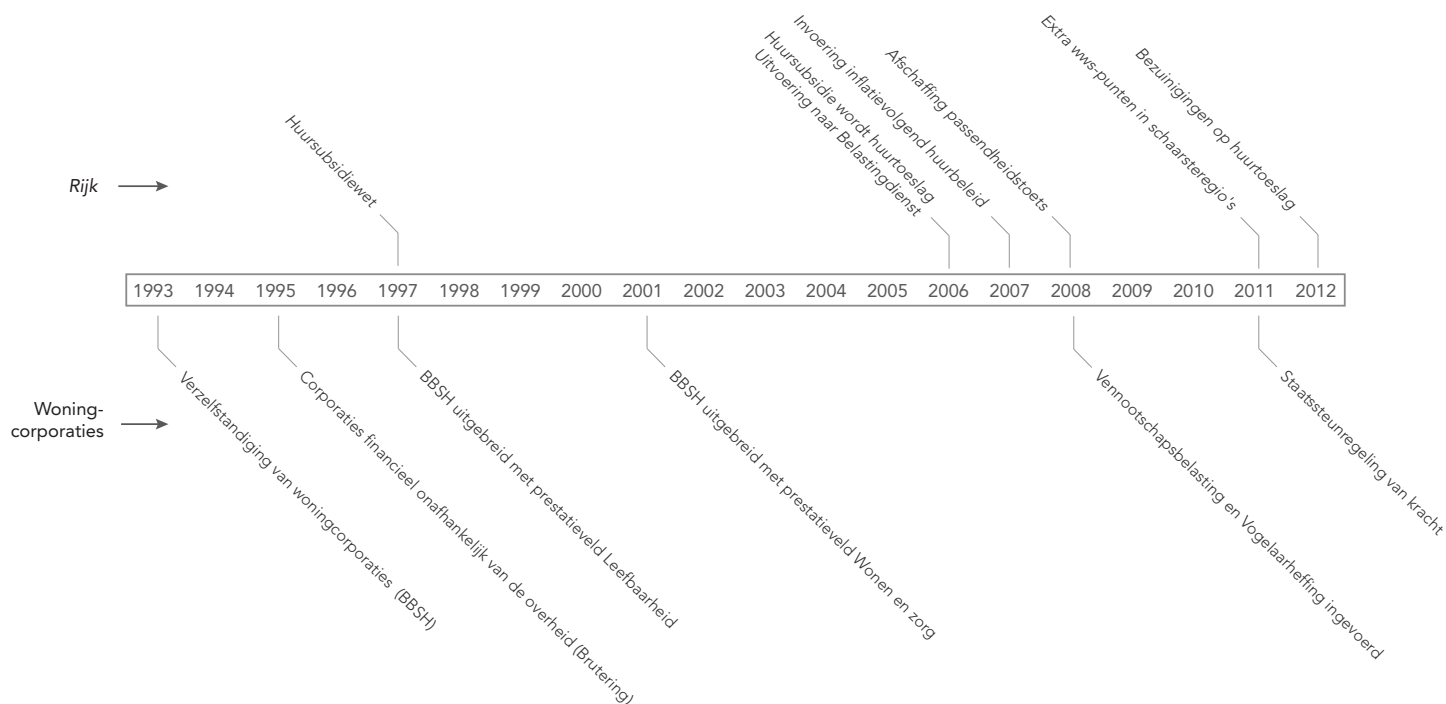
Maximale huurprijzen

Het verhuren van woningen is één van de kerntaken van woningcorporaties. De huurprijzen die zij kunnen vragen voor hun woningen worden deels bepaald door het Rijk. Aan elke woning zijn punten toegekend op basis van het woningwaarderingstelsel (wvs). Voor woningen tot 142 punten stelt de minister jaarlijks maximale huurprijzen vast, oplopend tot €653 (prijspeil 2011). Woningen met meer punten zijn 'geliberaliseerd' en kunnen worden aangeboden in de 'vrije sector'.

De meeste woningcorporaties vragen niet de maximale huur voor hun woningen, zodat voldoende woningen betaalbaar blijven voor huishoudens met een laag inkomen. Gemiddeld betalen huurders van corporatiewoningen in Nederland ongeveer 69 procent van de maximale huur. Wel kiezen steeds meer corporaties ervoor om een hoger percentage van de maximale huur te vragen. Dat kunnen zij alleen doen wanneer de woning vrijkomt. Voor lopende huurcontracten bepaalt het Rijk namelijk de maximale huurverhoging. De laatste jaren mogen de corporaties de huren voor zittende huurders alleen corrigeren voor inflatie. Daardoor bestaan er grote verschillen in de huurprijzen die huurders moeten betalen voor identieke woningen.

'Passend' (ver)huren

Naast de huurprijsregulering draagt het Rijk ook bij aan de betaalbaarheid van huurwoningen via de huurtoeslag. Huurders met een laag inkomen die een woning onder de liberalisatiegrens van €653 huren komen hiervoor in aanmerking. De hoogte van de huurtoeslag is zowel afhankelijk van het inkomen als van de huurprijs van de woning. Naarmate de huurprijs van



de woning hoger is, krijgen de huurtoeslagontvangers weliswaar meer huurtoeslag, maar moeten ze ook een groter deel van de huur zelf betalen. Zowel voor de betaalbaarheid van het wonen als voor de beheersing van de huurtoeslaguitgaven is het daarom van belang dat huishoudens die recht hebben op huurtoeslag, vooral terecht komen in woningen met een lage huur.

Corporaties hebben daarbij een belangrijke taak. Volgens het 'Besluit Beheer Sociale Huursector' moeten zij bij het verhuren van woningen tot de aftoppingsgrenzen (€518 en €555) zo veel mogelijk voorrang geven aan woningzoekenden die qua inkomen recht hebben op huurtoeslag. Passend verhuren heet dat. Corporaties moeten in hun jaarverslag aangeven hoeveel woningen passend zijn verhuurd, zodat het Rijk dit kan controleren. Voorheen hadden ook gemeenten een rol bij het handhaven van de passendheidsnorm. Tot 1 januari 2008 konden huurders van duurdere woningen alleen huurtoeslag krijgen als de gemeente hiervoor een passendheidsverklaring gaf. De gemeente moest zelfs een boete betalen als zij bij meer dan vier procent van de toekenningen zo'n verklaring gaf. Vanaf 2006 was de Belastingdienst verantwoordelijk voor het opvragen van deze verklaringen bij gemeenten, maar die was daarvoor niet goed toegerust. Daarom werd besloten de passendheidsstoets en de verhuisnorm af te schaffen. Hiermee verdween de drempel om huurtoeslagontvangers ook in duurdere huurwoningen te huisvesten.

Ook (een deel van) de woningcorporaties lijken hun handen af te trekken van de betaalbaarheid

Dit kwam de corporaties goed uit. Door verschillende omstandigheden nam de druk op de financiële positie van de woningcorporaties de afgelopen jaren toe en daarmee ook de neiging om hogere huren te vragen. Ten eerste heeft het Rijk de financiële positie van corporaties aangetast,

eerst via de vennootschapsbelasting, later door de invoering van de Vogelaarheffing (inmiddels weer afgeschaft) en in de nabije toekomst via een heffing om de huurtoeslag te financieren. In de tweede plaats is door de prijsdaling in de koopsector ook de waarde van de corporatievoorraad verminderd. Door deze vermogensdaling kunnen corporaties minder makkelijk geld lenen en investeren. Ten derde heeft toenmalig minister Donner per 1 oktober jl. de maximale huren in zogenaamde schaarstegebieden verhoogd, via extra schaarstepunten in het woningwaarderingstelsel. Hierdoor worden corporaties in deze regio's aangemoedigd om hogere huren te vragen.

Staatsteun

Sinds 1 januari 2011 moeten woningcorporaties bij de toewijzing van huurwoningen rekening houden met de zogenaamde 90 procent-norm. Die houdt in dat corporaties tenminste 90 procent van de sociale huurwoningen moeten toewijzen aan huishoudens met een inkomen van maximaal 33.614 euro. De norm is het gevolg van Europese regels die de gunstige financieringsvoorwaarden voor corporaties als staatssteun aanmerken. Om die staatssteun te rechtvaardigen moet sprake zijn van 'diensten van algemeen economisch belang', zoals het verhuren van woningen aan lage inkomens.

Het niet halen van de 90 procent-norm kan grote financiële consequenties hebben voor de woningcorporaties. Zij mogen dan geen gebruik meer maken van gunstige financieringsvoorwaarden voor investeringen in bijvoorbeeld nieuwbouwprojecten. Daarom hebben veel corporaties ervoor gekozen om het zekere voor het onzekere te nemen. Zij laten alleen bij hoge uitzondering (noodsituaties, sloop) nog huishoudens met een hoger inkomen dan 33.614 toe in sociale huurwoningen. Dat is goed nieuws voor de lagere inkomens, zou je zeggen, maar door het gebrek aan mogelijkheden voor middeninkomens om door te stromen daalt ook het vrijkomende aanbod aan goedkope huurwoningen.

Een andere consequentie van de nieuwe inkomensgrens van 33.614 is dat nu minder wordt gelet op de groep huurtoeslagontvangers. In steeds meer

gemeenten worden nu alle sociale huurwoningen tot 653 euro betaalbaar geacht voor huishoudens uit de doelgroep tot 33.614, inclusief mensen met recht op huurtoeslag. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de prestatieafspraken die gemeenten en corporaties op lokaal niveau maken. Die afspraken gaan onder meer over de grootte van de zogenaamde 'kernvoorraad' die corporaties in stand moeten houden voor lage inkomens en over nieuwbouw van sociale huurwoningen. Bij die afspraken wordt nu vaker de grens van 653 euro als uitgangspunt genomen, waar voorheen de aftoppingsgrens van de huurtoeslag (511 euro) de maatstaf was. Dit biedt corporaties de ruimte om bij nieuwe verhuringen en voor nieuwbouwwoningen hogere huren te vragen.

Bezuinigingen huurtoeslag

Uiteindelijk betekent dit alles dat huurtoeslagontvangers vaker dan voorheen in relatief dure sociale huurwoningen komen te wonen: tussen de aftoppingsgrens en de huurtoeslaggrens. In dit segment hebben lage inkomens weliswaar nog recht op huurtoeslag, maar hierdoor wordt slechts een deel van de extra huur gecompenseerd. Ondertussen zijn de huurtoeslaguitgaven van het Rijk flink gestegen.

Voor het Rijk zijn de toegenomen kosten van de huurtoeslagregeling aanleiding om opnieuw te bezuinigen op de huurtoeslag. Vanaf 1 januari 2012 moeten vooral huurtoeslagontvangers die relatief dure sociale huurwoningen huren, een groter deel van de huur zelf bekostigen. Hiermee wil de minister stimuleren dat "(potentiële) huurtoeslagontvangers een bewustere keuze maken voor meer of minder woonkwaliteit en - in relatie daarmee - een hogere of lagere huurprijs". Met andere woorden: volgens de minister is het de eigen verantwoordelijkheid van de huurder om te kiezen voor een goedkope woning.

Ook (een deel van) de woningcorporaties lijken hun handen af te trekken van de betaalbaarheid. Op haar congres van 17 november jl. presenteerde het bestuur van Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties, een toekomstvisie, waarbij die verantwoordelijk volledig bij de overheid wordt gelegd. Woningcorporaties zouden volgens het Aedes-bestuur altijd de maximale huur moeten vragen die door de overheid wordt toegestaan. Lang niet alle woningcorporaties zijn het overigens met deze visie eens, zo blijkt uit de discussie die op de website van Aedes gaande is. Tegenstanders vinden de medeverantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid juist een van de belangrijkste bestaansgronden voor corporaties.

Conclusies

De bovenstaande ontwikkelingen duiden op een trend waarin zowel het Rijk als de woningcorporaties steeds minder geneigd zijn om de verantwoordelijkheid te nemen voor de betaalbaarheid van het wonen, met name in de huursector. De huurders worden geacht zelf een woning te kiezen die ze kunnen betalen. Vooral voor de laagste inkomensgroep, de primaire doelgroep, wordt dit steeds moeilijker. Er worden steeds minder goedkope huurwoningen aangeboden en vooral voor duurdere huurwoningen moeten zij een steeds grotere eigen bijdrage betalen, door de bezuinigingen op de huurtoeslag.

Het duale systeem waarin Rijk en corporaties samen verantwoordelijk zijn voor de betaalbaarheid, dreigt op deze manier failliet te gaan. Door het afschaffen van de passendheidsnorm is een essentieel onderdeel van de 'checks and balances' binnen dit systeem verdwenen. Hierdoor kunnen

de corporaties straffeloos de huren verhogen en de rekening, via de huurtoeslag, bij het Rijk neerleggen. En het Rijk geeft de rekening in de vorm van bezuinigingen op de huurtoeslag weer door aan de huurder. De betaalbaarheid van huisvesting voor kwetsbare groepen, een van de belangrijkste pijlers van een rechtvaardige samenleving, komt hiermee in toenemende mate onder druk te staan.

Om de orde te herstellen zijn verschillende opties denkbaar. In de eerste plaats zou het Rijk de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid volledig op zich kunnen nemen, zoals het Aedes-bestuur feitelijk voorstelt. Voor deze optie zijn eenduidige normen nodig over betaalbare huren en aantallen betaalbare woningen die nodig zijn om de lage inkomensgroepen te huisvesten. De huidige minister lijkt niet geneigd zich hiermee te bemoeien.

Een tweede optie is een grotere rol van woningcorporaties waarbij zij niet alleen de huurprijzen bepalen, maar ook inkomensafhankelijke kortingen op die huur geven, zoals in het experiment 'Huur op Maat'. In deze optie zou de huurtoeslagregeling voor corporatiewoningen kunnen worden afgeschaft, waarbij een deel van het huurtoeslagbudget naar de corporaties wordt gesluisd. Probleem hierbij is dat veel corporaties helemaal niet zitten te wachten op een grotere rol in de 'inkomenspolitiek'.

Het meest waarschijnlijke scenario is dat het Rijk voortgaat op de ingeslagen weg en dat de diverse woningcorporaties afhankelijk van hun eigen taakopvatting hun huurbeleid zullen blijven bepalen, waarbij zij elk afzonderlijk de keuze maken tussen maximale huren of sturen op betaalbaarheid. Ondertussen is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten, die op lokaal niveau prestatieafspraken maken met de corporaties. Zij moeten in de gaten houden dat er in hun gemeente voldoende betaalbare woningen over blijven en gebouwd worden om lage inkomens te kunnen huisvesten.

Steven Kromhout (Steven.Kromhout@rigo.nl) is senior-onderzoeker en partner bij RIGO Research en Advies. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Literatuurselectie

- Kromhout, S., P. Burger, E. Cozijnsen en S. Zeelenber (2011) Eindevaluatie Huur op Maat, Amsterdam: RIGO Research en Advies
- Companen (2011) Feiten en achtergronden van het huurbeleid, Arnhem: Companen
- VROM-raad (2003) Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave, Den Haag: VROM-raad
- Fleurke F., J. van der Schaar en F. van Wijk (2009) Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties, Amsterdam: RIGO Research en Advies
- Aedes (2011) Wie houdt het wonen betaalbaar? Aedes-Magazine 23/2011, www.aedesnet.nl
- Donner, J.P.H. (2011) Wijziging Wet op de huurtoeslag (verhoging bedrag waarmee de normhuur wordt verhoogd tot de basishuur) en Besluit op de huurtoeslag (vaststellen percentages kwaliteitskorting), Brief aan Tweede Kamer, Den Haag, 17 juni 2011.