

Huurbeleid, hu

PROF. DR. IR. HUGO PRIEMUS

Faculteit Techniek, Bestuur en Management, TU Delft

Op 16 juni 2006 publiceerde minister Dekker (2006) de nota *Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt*. Hierin treft de lezer voornamelijk reclamebureauteksten aan over de woningmarkt, en ook de meest recente opvattingen van minister Dekker over huurbeleid, huurcontracten en huurtoeslag. Er staan allerlei verstandige zaken in deze nota.

Duidelijk wordt gemaakt waarom de woningmarkt zo'n onvolmaakte markt is. Het belang van voldoende nieuwbouw van woningen en stedelijke vernieuwing wordt benadrukt. Terecht wordt gewezen op een nieuwe verwevenheid van stad en land, waarin niet zo zeer grootschalige nieuwbouwlocaties de overhand hebben, maar veel meer kleinschalige ontwikkelingen.

Er wordt gepleit voor een 'strategische overmaat' aan bestemmingsplancapaciteit waardoor de feitelijke woningbouwproductie minder kwetsbaar wordt voor incidentele procedurele tegenvallers zoals een tekort aan draagvlak of een overschot aan fijnstof. En tenslotte wordt een ondubbelzinnig beroep gedaan op de woningcorporaties om substantiële bijdragen te leveren aan het huisvesten van mensen die niet volledig in hun eigen huisvesting kunnen voorzien. Zij moeten inspelen op de vergrijzing op de woningmarkt door het aanbieden van geschikte woonruimte voor ouderen (inclusief dienstarrangementen) en zij moeten ervoor zorgen dat de stedelijke vernieuwing inclusief sociaal-economische activiteiten, wordt gerealiseerd. Als anderen het laten afweten zullen juist woningcorporaties hun bijdrage moeten leveren: zij moeten anticyclisch opereren op de woningbouwmarkt.

In deze bijdrage wil ik met name ingaan op datgene wat minister Dekker aankondigt over het huurbeleid, de huurtoeslag en het huurcontract. Daarbij zal ik ook aandacht besteden aan de aanpassing van het corporatiestelsel zoals die de minister voor ogen staat. Na het aftreden van minister Dekker en na de start van de coalitiebesprekingen om tot een nieuw kabinet te komen, gaat het hier om de erfenis van het Kabinet-Balkenende II/III op het terrein van de volkshuisvesting. Deze erfenis vraagt om een ambitieuze hervorming. Naar ik hoop zal een nieuw kabinet ons deze hervorming brengen.

Modernisering van het huurbeleid

De modernisering van het huurbeleid is verschillende malen het onderwerp van overleg ge-



urtoeslag en huurkortingen

weest tussen minister Dekker en parlement. Na de interventie van minister Winsemius heeft dat een ingewikkeld systeem opgeleverd, dat nauwelijks meer is uit te leggen. Daar begin ik ook niet aan. Op zichzelf is het logisch dat de ministers Dekker en Winsemius streven naar een verbreding van het geliberaliseerde deel van de huurwoningvoorraad van 5 naar 25%. De timing is steeds het grootste punt van zorg geweest. Nu de woningbouw toeneemt, de immigratie is teruggelopen en de economische conjunctuur fors aantrekt, wordt het steeds logischer om het liberaliseringsproces te starten.

De liberalisering blijkt overigens wel een extra verstrekkend gevolg te hebben. Minister Dekker wilde de corporaties Brussel-proof maken. In dat verband wilde zij de corporaties splitsen in een sociale rechtspersoon (die publieke taken uitvoert) en een of meer commerciële rechtspersonen (die als private marktpartij opereren en die gewoon vennootschapsbelasting betalen). Minister Dekker (2006: 133-134) meldt in haar nota *Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt*, over de nieuwe spelregels voor de woningcorporaties: 'Er komt een scheiding tussen het gereguleerde en ongereguleerde bezit van woningcorporaties, waarbij corporaties over hun concurrerende activiteiten vennootschapsbelasting moeten betalen.' Dit zou betekenen dat een woning waarvan de huur wordt geliberaliseerd, verhuist van rechtspersoon A naar rechtspersoon B, zelfs als de woningcorporatie de liberaliseringsruimte niet helemaal of helemaal niet wil benutten.

Huurtoeslag

Weliswaar was het kabinet-Balkenende ²/3 een zelfverklaard hervormingskabinet, maar dat geldt niet voor het woningmarktbeleid, zo blijkt uit de nota *Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt* (Dekker, 2006), want: 'De woningmarkt is in toenemende mate een 'vertrouwensmarkt', waarbij het vertrouwen in een stabiel rendement ('confidence') en een vertrouwen in de instituties betrokken bij de woningmarkt ('trust') de investeringsbereidheid van investeerders (aanbieders en consumenten) bepaalt. (...) Dit vraagt dus om een betrouwbare overheid. (...) Vanuit deze invalshoek is het behoud van huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek van cruciaal belang' (Dekker, 2006: 18). Volgens minister Dekker is de woningmarkt niet gebaat bij plotselinge grootscheepse hervormingen.

Opmerkelijk is wel dat minister Dekker zich zorgen maakte over de kloof tussen huren en kopen. Deze kloof vond ze zo hinderlijk, dat ze plotseling op het Engels overstapte: 'Bridging the gap: een vloeiende woningmarkt' (Dekker, 2006: 111). Maar het probleem is nu juist dat de combinatie van hypotheekrenteaftrek en huurtoeslag bij uitstek de kloof tussen huren en huren veroorzaakt: hoge inkomensgroepen worden door de hypotheekrenteaftrek gestimuleerd om te kopen, lage inkomensgroepen worden door de huurtoeslag aangezet om te huren.

Op verschillende plaatsen deelt minister Dekker mee: 'De hypotheekrenteaftrek is (...) geen oorzaak van de huidige stagnatie op de woningmarkt' (b.v. Dekker, 2006: 128), maar nergens maakt zij duidelijk waarom de nationale schatkist per jaar circa 12 miljard euro aan hypotheekrente zou betalen (Van Ewijk et al., 2006). Wat is hiervan de ratio? Het belangrijkste argument lijkt te zijn dat de hypotheekrenteaftrek er nu eenmaal is en dat het een heel gedoe zou zijn om die aftrek te reduceren of af te schaffen. Geen sterk argument nu recentelijk Groot-Brittannië en Zweden van de hypotheekrenteaftrek zijn afgekickt.

Bezuinigingen op de huurtoeslag werden meteen bij het aantreden van het kabinet-Balkenende 2 doorgevoerd. Kennelijk paste dat wel bij de woningmarkt als vertrouwensmarkt.

Op de zin en onzin van de hypotheekrenteaftrek of het huurwaardevoordeel ga ik nu niet in, maar ik constateer wel dat het handhaven van de huidige huurtoeslagmethodiek bezwaarlijk is. Afgezien van de aankondiging van verder onderzoek naar de mogelijkheden van het invoeren van 'vouchers' als instrument van borging van de betaalbaarheid (Dekker, 2006: 120), blijft de huurtoeslag gehandhaafd, terwijl er toch minstens drie grote bezwaren zijn:

- 1 Als de huren worden geliberaliseerd, schieten de uitgaven aan huurtoeslag omhoog, omdat deze direct aan de huurhoogte zijn gekoppeld.
- 2 Huurtoeslagen gelden alleen voor huurders en bieden geen soelaas voor bewoner-eigenaren met relatief hoge woonuitgaven.
- 3 Een onderzoek van enkele jaren geleden (Van Gils et al., 2004) maakt duidelijk dat we ons in toenemende mate zorgen moeten maken over fraude en oneigenlijk gebruik van huurtoeslagen.

Ernstig zou moeten worden overwogen om de huurtoeslag te verbreden tot een woontoeslag (voor huurders en bewoner-eigenaren), waarvan de hoogte niet is gekoppeld aan de reële huur

van de desbetreffende woning, maar aan de virtuele gemiddelde huur van de woningvoorraad in de betreffende regio. Het loont in elk geval de moeite zo'n systematiek te ontwerpen en door te rekenen. Invoering van zo'n systeem kan waarborgen dat het huurtoeslaginstrument beheersbaar blijft in tijden van een huurliberalisering.

Huurcontract

Minister Dekker zag graag dat woningcorporaties hun woningen verkopen en kondigde in dat verband aan dat de prijskortingscondities waaronder corporaties hun woningen mogen verkopen, worden verrijkt en zonodig verruimd. Dit veronderstelt een paternalistische overheid die kennelijk vindt dat kopen beter is voor de burger dan huren. En een overheid die de hand licht met een kernthema uit de Woningwet: corporaties moeten overschotten uitsluitend inzetten ter bevordering van de volkshuisvesting en zij mogen geen individuele uitkeringen doen.

Mevrouw Dekker had er problemen mee dat bewoners met een relatief hoog inkomen in een sociale huurwoning wonen. Daarvan zijn de mensen zich niet bewust. Dekker (2006: 113): 'Het kabinet wil mensen daar beter van bewust maken.' Dekker (2006: 114): 'De vraag moet gesteld worden of het redelijk is dat mensen met een hoger inkomen een lage prijs voor een sociale huurwoning betalen.'

Huurders die niet tot de aandachtsgroep behoren (met een inkomen tot de voormalige ziekenfondsgrens) worden verleid, (niet: gedwongen) om een woning te betrekken die beter past bij hun financiële draagkracht. Om passend wonen te bevorderen streefde de minister naar een model waarin de burger zelf het regime kan kiezen (Dekker, 2006: 114-115): 'Of de burger kiest voor een huurcontract waarbij de huurprijs vastligt op het niveau van de maximale huurprijs: langjarige zekerheid kent een prijs. Of hij kiest voor een huurcontract met een geregleerde huurprijs, maar waaraan wel een periodieke inkomenstoets (bijvoorbeeld elke vijf jaar) wordt gekoppeld. (...) Mensen die op hetzelfde niveau zijn blijven verdienen, kunnen opnieuw een tijdelijk contract afsluiten met hun huidige huurhoogte (conform de huidige huurprijsgeregels).'

Kennelijk wilde de minister de huidige situatie verbieden: bewoners wier inkomen boven de voormalige ziekenfondsgrens stijgt, en die gewoon hun geregleerde huur willen betalen, komen in het assortiment van Dekker niet voor. Wat de sanctie is, als bewoners het huidige regime willen continueren, vertelt de nota niet. Wel meldt de nota *De instrumenten moeten zo worden ingericht dat de armoedeval niet wordt vergroot* Dat zal niet lukken, want per definitie wordt in een systeem van tijdelijke huurcontracten de armoedeval vergroot.

Terzijde zij opgemerkt, dat het opmerkelijk is dat mevrouw Dekker deze verstrekkende

voorstellen lanceerde vijf maanden voordat we naar de stembus gingen. Dat kon minister Dekker in juni 2006 niet weten, maar, hoe men het ook wendt of keert, ze kwam wel heel erg laat met deze visie aanzetten. Deze proefballonnen konden niet meer vóór november 2006 worden geïmplementeerd. In verkiezingstijd konden deze plannen royaal aan bod komen en – zoals in het verleden al vaker is gebeurd – na november 2006 zullen zij een stille dood sterven.

Wat moet er gebeuren?

Ik maak me nu los van de nota *Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt* van minister Dekker en geef puntsgewijze aan wat er naar mijn mening wel moet gebeuren om de woningmarkt vlot te trekken, de betaalbaarheid van het wonen ook voor lage-inkomensgroepen te garanderen en tegelijkertijd efficiënt en zuinig om te springen met publieke middelen.

a Integrale hervorming van het woonlastenbeleid
Op de woningmarkt wordt nog steeds heel wat geld rondgepompt, waarvan het netto-effect ongewis is en vermoedelijk suboptimaal: hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait, huurwaardevoordeel, dispensatie vermogensrendementsbelasting, overdrachtsbelasting, onroerendezaakbelasting, huurtoeslag, incidentele woontoeslagen in de koopsector etc. Het gaat om een terrein waarin het volkshuisvestingsbeleid is verbonden met andere terreinen: fiscaal beleid, inkomensbeleid, sociaal beleid, arbeidsmarktbeleid, vergrijzing. Het is zeer gewenst om een aantal alternatieve stelsels te ontwikkelen en door te rekenen. Op basis van deze analyse kunnen politieke besluiten worden genomen. Daarbij dient onder meer acht te worden geslagen op de gevolgen voor de huisprijzen in de voorraad, de gevolgen voor nieuwbouw en stedelijke vernieuwing, de fasering en timing van maatregelen, het onderscheid tussen oude gevallen (gerespecteerde rechten) en nieuwe gevallen, de beheersing en verdeling van risico's, de relatie met EU-regelgeving en de mogelijke grenseffecten (België, Duitsland, maar ook: Frankrijk, Spanje etc.).

Deels vooruitlopend op zo'n analyse suggereer ik:

b Aanpassing van het fiscale regime voor huurders en bewoner-eigenaars, zodat het woonbeleid zoveel mogelijk eigendomsneutraal wordt.

c Hervorming van de huurtoeslag naar een *woontoeslag*, die geldt voor elk huishouden dat zelfstandig woont en waarvan de hoogte is gekoppeld aan het huishoudeninkomen en de gemiddelde huur in de regio. Dit instrument zou kunnen verhuizen van het Ministerie van VROM naar het minister van Financiën (Belastingdienst) of het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze lijn wordt uitgewerkt in: Priemus & Elsinga (forthcoming).

d Stapsgewijze liberalisatie van huren, waarbij

het niveau van de huren in de sociale huursector systematisch wat achterblijft bij dat van de commerciële huursector, maar waarbij het patroon van markthuren zoveel mogelijk wordt gevolgd. Daarin past het schatten van de puntwaarde van de woonomgeving op basis van de WOZ-waarde.

e Geen inkomensherverdelende huurkortingen in corporatiewoningen. Dit maakt huurders afhankelijk van de huisbaas, geeft de corporaties een financieel belang om lage-inkomensgroepen uit hun bezit te weren en tast de privacy van huurders aan. Inkomensherverdeling loopt via Sociale Zaken en de Belastingdienst, en niet via corporaties.

f Huurcontracten zoals deze nu bestaan, worden gerespecteerd. Huurders kunnen altijd kiezen uit huurcontracten met een onbepaalde en een bepaalde looptijd en soms kunnen zij kiezen uit huren die een aantal jaren worden vastgezet (en dan wel hoger beginnen) en huren die gewoon met de algemene huurstijgingen meegroeien. De keuzevrijheid van huurders staat centraal. Scheefwonen wordt niet bestreden. Dat is in het hier geschetste beleidskader ook niet nodig en werkt al gauw averechts: de ruimtelijke segregatie neemt erdoor toe en dat willen we niet.

g De Wet Betaalbaarheidsheffing moet worden begraven of gecremeerd. Verhuurders behoren

niet de extra huurtoeslagen te betalen. Daar hebben we de algemene belastingen voor.

Van mij mag de SEV experimenteren met huurbeleid, huurtoeslag en huurkortingen. Maar als ik naar de mainstream voor de toekomst kijk, dan kies ik voor een marktconform huurbeleid, een sectorneutraal woonlastenbeleid, een transformatie van huurtoeslag naar een robuuste woontoeslag, los van de actuele huurhoogte en ook los van VROM, en geen geknutsel met huurkortingen. Zo'n aanpak valt vrij gemakkelijk uit te leggen en dat lijkt me geen gering voordeel. Ik wacht met spanning de plannen van de volgende regering af.

Literatuur

Dekker, S.M., 2006, *Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt*, Den Haag (Ministerie van VROM), 16 juni.

Ewijk, C. van, B. Jacobs en R. de Mooij, 2006, 'Doelmatigheids-winst van minder hypotheekrenteaf trek', *ESB*, 91, 30 juni: 292-295.

Gils, G. van, P. van der Heijden en O. Laudy, 2004, *Beleving en overtreding van regels van de Huursubsidiewet*, Den Haag (Ministerie van VROM), juni.

Priemus, H. & M. Elsinga (forthcoming), Housing allowances in the Netherlands: the struggle for budgetary controllability, in: P.A. Kemp (ed.), *Housing Allowances in Comparative Perspective*, London (Policy Press).

