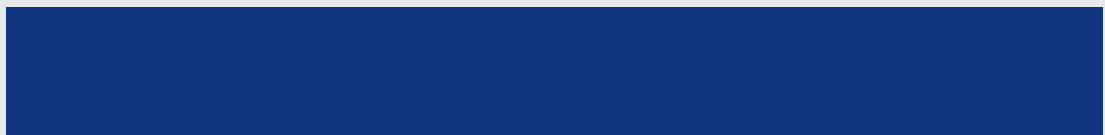




Rapport

Bouwstenen voor ander huurbeleid

Aedes



Bouwstenen voor ander huurbeleid



Aedes

Publicatie: Juli 2026

Opdrachtgever: Aedes

Contactpersoon: Jeff van As

Nadere inlichtingen: Perry Hoetjes; perry.hoetjes@rigo.nl; 06-19046107

Bob Witjes; bob.witjes@rigo.nl; 06-22385827

Projectnummer: P49010



RIGO is lid van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO) en gecertificeerd volgens ISO 9001:2015

WWW.RIGO.NL | DE RUIJTERKADE 112-C AMSTERDAM | IBAN NL 14 INGB 0002903851 | T 020 522 11 11
INFO@RIGO.NL | POSTBUS 2805 1000 CV AMSTERDAM | BTW NR NL 0092.84.461.B.01 | KVK 33227618

 **Inhoud**

In een notendop	1
1 Inleiding	6
2 Hoe zijn we hier gekomen?	7
2.1 Bouwstenen van het huidige huurbeleid	7
2.2 Corporaties onder druk en daarmee huurbeleid	9
3 Hoe kan het anders?	13
3.1 Uitgangspunten vooraf	13
3.2 Knoppen en keuzes op hoofdlijnen	14
3.3 Prijs-kwaliteit: hoe dan?	15
3.4 Prijs-inkomen: hoe dan?	22
Wat lieten we buiten beschouwing?	25
4 Effecten, kansen en risico's	27
4.1 Effecten voor huurders en woningzoekenden, Rijk en corporaties	27
4.2 Wat als...?	28
4.3 Particuliere sociale verhuur	30

In een notendop

Het **huurbeleid in Nederland** is een ingewikkeld bouwwerk van afzonderlijke instrumenten die op zichzelf begrijpelijk en nuttig zijn, maar **waarvan het resultaat steeds minder bevredigend** is: voor corporaties, huurders en het Rijk. Hoe zou het huurbeleid – de combinatie van bouwstenen – ook anders kunnen worden ingericht? Wat zijn de kansen en risico's van verschillende varianten daarvan?

Een concrete verbouwing van het huurbeleid staat tijdens schrijven niet gepland. Wanneer dat echter onvermoed aan de orde komt wil Aedes hier op **voorbereid** zijn¹. Tegelijkertijd kan Aedes proactief het beleid proberen te veranderen en te **voeden met 'hoe het beter kan'**.

In opdracht van Aedes heeft RIGO met input van experts binnen en buiten de sector de **mogelijkheden hiervoor verkend**. Dit leidde tot **vijf varianten**, waarbij telkens combinaties zijn gemaakt tussen huurbeleid, huurtoeslag, objectsubsidies en/of inkomensafhankelijke huren.

Huidige huurbeleid: hoe zijn we hier gekomen?

Het huidige huurbeleid is in de eerste plaats gebaseerd op de rolverdeling tussen het Rijk en de corporaties sinds de bruteringsoperatie in de jaren negentig. Corporaties hebben de taak om betaalbare woningen met gematigde huren aan te bieden aan de doelgroep, en het Rijk ondersteunt via huurtoeslag de laagste inkomens om (een deel van) die woningen voor hen betaalbaar en daarmee bereikbaar te maken.

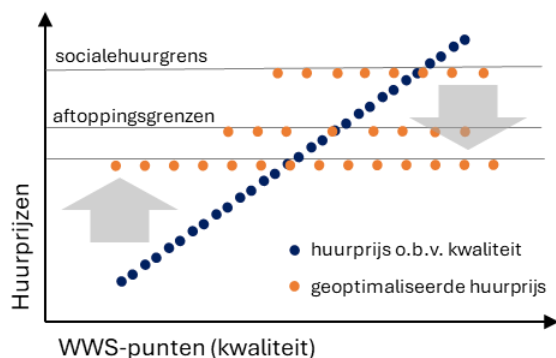
Sinds de bruteringsoperatie zijn **objectsubsidies** vanuit het Rijk als dekking voor het (onrendabel) bouwen en exploiteren van sociale huurwoningen afgebouwd. Dit doen corporaties financieel zelfstandig². Het **huurbeleid is daardoor steeds belangrijker geworden**: als primaire inkomstenbron voor het operationeel resultaat en daarmee de mogelijkheden om additionele leningen aan te kunnen gaan; en als factor die de (beleids)waarde sterk beïnvloedt en daarmee de investeringscapaciteit.

Huurbeleid financieel geoptimaliseerd

We kunnen zeggen dat dit systeem een tijdlang vrij goed functioneerde. Maar door de combinatie van gegroeide opgaven, stijging van kosten, rente en belastingen en het passend toewijzen voelen corporaties zich steeds meer **gedwongen om het huurbeleid te 'optimaliseren'**.

Waar we gewend waren huurprijzen te koppelen aan het kwaliteitsniveau, bieden steeds meer corporaties **steeds meer**

Schematisch: optimalisatie van streefhuurbeleid



¹ In het voorjaar van 2025 werd een huurbevrozing aangekondigd en weer ingetrokken. Het past in het beeld van ad hoc-ingrepen in het huurbeleid dat we de laatste jaren zien.

² Al kunnen we sociale grondprijzen en de overheidsborging achter het WSW ook als (een vorm van) objectsubsidies zien.

woningen aan op de aftoppings- of sociale huurgrens. De **relatie tussen prijs en kwaliteit raakt steeds verder uit zicht**³. De betaalbaarheid leunt daarbij grotendeels op de huurtoeslag.

Het **resultaat**: de (toekomstige) huurinkomsten nemen toe, maar leveren op termijn nog steeds **geen duurzaam prestatie-model** op. Het Rijk moppert regelmatig over het toenemende huurtoeslagbeslag door ‘afwentelgedrag’ van de corporaties. Huurdersorganisaties protesteren dat zij moeten betalen voor alle opgaven. En snappen niet waarom ‘alle woningen voor dezelfde prijs’ worden aangeboden.

Hoe kan het anders?

Verkennen hoe het anders kan begint met het benoemen van randvoorwaarden **waar elke variant van huurbeleid sowieso aan moet voldoen**. We hebben de volgende benoemd:

1. **Huurders wonen (leven) betaalbaar** in een woning en buurt met fatsoenlijke kwaliteit.
2. De **inkomsten van de corporatie moeten voldoende hoog** zijn om structureel de bestaande voorraad in stand te houden. En er moet **voldoende financiële ruimte zijn om te werken aan de ‘extra opgaven’**. Beide zijn grotendeels onrendabel en we concluderen dat dit vroeg of laat een grotere bijdrage van de overheid vraagt⁴.

Vervolgens liggen er in essentie twee fundamentele keuzes voor:

- Is de basis voor de huurprijs primair de **kwaliteit van de woning of het inkomen van de huurder**?
- Hoe **dichten we het financiële gat** tussen de voor corporaties benodigde inkomsten voor hun kosten en opgaven (‘opvanggat’) enerzijds en de betaalbare huurprijs (‘betaalbaarheidsgat’) anderzijds?

Vijf varianten

Hiermee bouwen we **vijf varianten** op hoofdlijnen. Bij de eerste drie varianten brengen we expliciet een (genormeerde) relatie tussen prijs en kwaliteit terug. Bij de vierde en vijfde laten we die geheel los en is inkomen de basis voor de huurprijs.

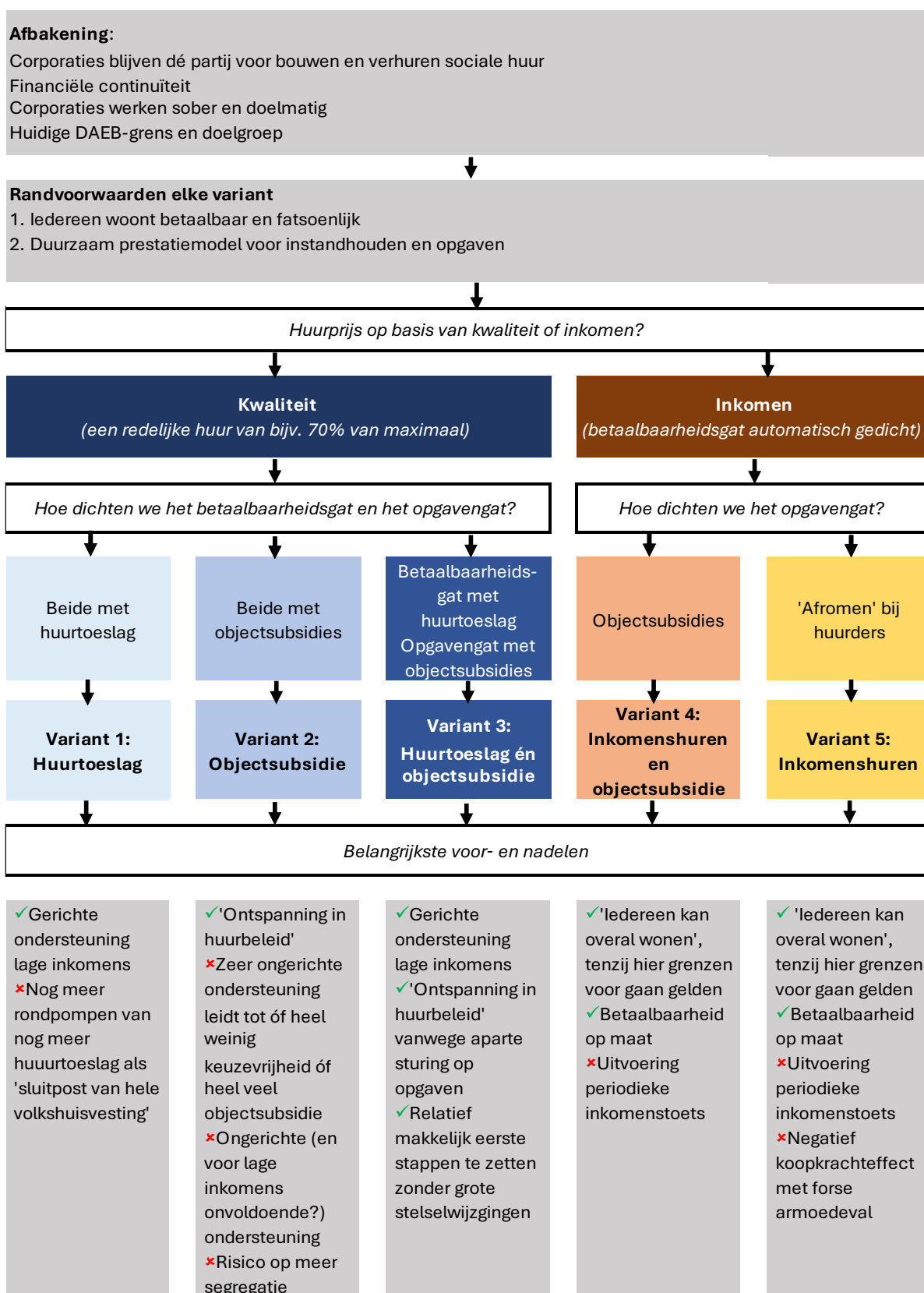
1. **Variant Huurtoeslag**: met prijs-kwaliteit als basis, waarbij méér huurtoeslag ‘beide gaten dicht’.
2. **Variant Objectsubsidie**: met prijs-kwaliteit als basis, waarbij objectsubsidie ‘beide gaten dicht’.
3. **Variant Huurtoeslag én objectsubsidie**: met prijs-kwaliteit als basis, waarbij huurtoeslag het ‘betaalbaarheidsgat’ dicht en objectsubsidie het ‘opvanggat’.
4. **Variant Inkomenshuren én objectsubsidie**: met huurprijzen op basis van inkomen als basis, waarbij objectsubsidie ‘beide gaten dicht’.
5. **Variant Inkomenshuren**: ook hier met huurprijzen op basis van inkomen, maar waarbij het gat inkomensafhankelijk door de huurders wordt gedicht.

Het stroomschema hieronder laat de opbouw van de varianten zien, inclusief de belangrijkste voor- en nadelen.

³ De huurbevrozing in 2021 en huurverlaging in 2023 lijken hier een echte trendbreuk te zijn geweest.

⁴ Behalve in variant 5.

'Stroomschema' om tot varianten te komen



Voor- en nadelen van varianten

Elke variant kent voor- en nadelen. We sommen de belangrijkste op:

- De voordelen van de varianten (2, 3 en 4) met **objectsubsidies** zijn:
 - Onrendabel investeren in extra opgaven levert **niet langer overmatige druk op de huren** op. Daarmee **'ontspant' het huurbeleid**.
 - Dat betekent wel dat objectsubsidies de overheid meer **regie** geven op de (uitgaven aan) de opgaven van de corporaties.
 - Het afschaffen of verminderen van de **belastingdruk** op corporaties is een **relatief makkelijke eerste stap** om de facto objectsubsidies te herintroduceren.
- Het voordeel van varianten met **huurtoeslag** (1 en 3) is dat de overheidsbijdrage **gericht** terecht komt bij de lage inkomens die dat nodig hebben. Dat voorkomt ook dat de laagste inkomens niet alleen de allergeoedkoopste woningen kunnen huren. Ook op de huurtoeslag kan de overheid blijven sturen, zonder dat direct de opgaven in gevaar komen.
- Voordelen van een variant (3) met **objectsubsidies én huurtoeslag** is verder:
 - We **scheiden sturen op betaalbaarheid van het sturen op de opgaven**; op beide kan de overheid regie voeren zonder dat het direct ten koste gaat van óf de betaalbaarheid óf de opgaven. Zo kan de variant 'tegen een stootje', zoals eventuele systeemwijzigingen als een hogere DAEB-grens, of hervorming van het toeslagenstelsel⁵.
 - De spelregels voor de **particuliere sociale verhuur** kunnen ongewijzigd kunnen blijven; huurtoeslag blijft ook voor particuliere huurders beschikbaar, objectsubsidies gelden vooral voor corporaties⁶.
- Voor- en nadelen van varianten met inkomenshuren (4 en 5) zijn:
 - Er kan precies en doelmatig op **'betaalbaarheid op maat'** worden gestuurd.
 - Dat levert **keuzevrijheid** op om 'met elk inkomen overal te wonen', tenzij daar grenzen aan worden gesteld.
 - Nadelen van deze varianten zijn de **administratieve druk om inkomenshuren te bepalen** en het geheel **verdwijnen van de relatie prijs-kwaliteit**, waarmee sociale huur feitelijk een **voorziening wordt**.
 - Specifiek geldt bij variant 5 een **negatief koopkrachteffect**.

Wie betaalt bepaalt: normering door het Rijk

Uitgezonderd variant 5 neemt de overheidsbijdrage aan de volkshuisvesting toe. Het Rijk zal die bijdrage **beheersbaar** willen houden en willen (mee)sturen op de uitkomst. Te verwachten valt daarom dat het Rijk in elke variant op verschillende zaken zal willen normeren. Denk aan:

- Behoud van een vorm van een **passendheidstoets** om te voorkomen dat de laagste inkomens te duur wonen met hoge huurtoeslagkosten als gevolg.

⁵ Huurtoeslag kan vervangen worden door een (eigendomsneutrale) woontoeslag, algemene huishoudentoeslag, heffingskortingen, verhoging van WML/bijstand of zelfs een basisinkomen.

⁶ Maar het is goed denkbaar om objectsubsidies beschikbaar voor maatschappelijk belangrijke en/of onrendabele investeringen van marktpartijen.

- **Omvormen van de huurtoeslag** tot een ‘vouchersysteem’ waarbij de toeslag enkel wordt gebaseerd op inkomen (en huishoudentype) en waarmee de huurder zelf kiest om al dan niet duurder te wonen.
- Een **inkomensafhankelijke** component in de huur om huurders met hoger inkomen zwaarder te belasten (ook als dat qua prijs-kwaliteit discutabel is).
- De **kosten (en dus kwaliteit) van nieuwbouwwoningen**⁷ om de objectsubsidies beheersbaar te houden.
- Een **sobere en doelmatige werkwijze** in het algemeen.

Elke variant waarbij de overheid meer bijdraagt aan de volkshuisvesting zal gepaard gaan met **sturing** hierop door de overheid. In lijn met de NPA 2024 zal de overheid ook nog meer verwachten dat corporaties **elkaar financieel ondersteunen** of **opgaven herverdelen** voordat de overheid financieel bijdraagt. Iets dat de sector overigens ook ondersteunt.

⁷ Maar dat kan ook gaan over het kwaliteitsniveau van (renovatie van) de bestaande voorraad.

1 Inleiding

Aanleiding

Het huurbeleid is misschien wel het **belangrijkste beleid** van corporaties. Hiermee sturen corporaties namelijk op hun kerntaak, betaalbaar wonen. Maar huurbeleid is tegelijkertijd de primaire inkomstenbron voor corporaties om te komen tot een operationeel resultaat om alle kosten van te betalen en die ruimte biedt voor additionele leningen. Ook is het via de beleidswaarde bepalend voor de investeringscapaciteit om aan de ‘extra’ opgaven te werken.

Daarmee is huurbeleid (via het streefhuurbeleid en de jaarlijkse huurverhoging) een **puzzel die elke corporatie zo eerlijk en verstandig mogelijk probeert te leggen**. Corporaties doen dit binnen de landelijke kaders voor het huurbeleid: de manier waarop het Rijk het stelsel heeft ingericht om betaalbaar wonen mogelijk te maken en de rol van de corporaties daarin.

Aedes constateert echter dat het stelsel dankzij de vele grote en kleine beleidswijzigingen een **onoverzichtelijk geheel is geworden met onduidelijke en ongewenste effecten**: een ‘kerstboom met teveel ballen en slingers’. Wie is er nog tevreden met hoe het huurbeleid nu werkt en uitpakt: voor huurders, corporaties, het Rijk en de woningmarkt als geheel?

DPM en huurbeleid

Om die reden is RIGO gevraagd om het huurbeleid te ontrafelen in de essentiële bouwstenen van het huurbeleid en te verkennen hoe het ook anders zou kunnen. Voor een deel is deze verkenning ‘**financieel gekleurd**’. Dit vanwege de huidige situatie waarin we tijdens schrijven constateren dat er op termijn geen structureel duurzaam prestatie-model (DPM) is voor de corporaties om de opgaven te realiseren. Het DPM is niet de focus van dit onderzoek, maar is nauw verbonden aan het huurbeleid en speelt dus mee in de verkenning.

Doel en proces

Doel van deze verkenning is om bij discussies over huurbeleid – nu en in de komende jaren – **beter beslagen ten ijs te komen**. Welke kant gaan we op? Welke kant kunnen en willen we op en wat willen we vooral níet? Deze verkenning moet helpen het gesprek hierover te **ordenen**, zowel tussen corporaties onderling, maar zeker ook met politiek en stakeholders. Het stelsel is ingewikkeld, maar het belang ervan is groot: voor de huurders, voor het Rijk (de belastingbetaler) en de toekomst van de volkshuisvesting.

Deze verkenning is grotendeels tot stand gekomen met behulp van meerdere discussiesessies met **experts vanuit de corporaties én experts van buiten de sector**. We zijn zeer dankbaar voor hun constructieve en kritische inbreng.

2 Hoe zijn we hier gekomen?

In dit hoofdstuk kijken we naar de belangrijkste bouwstenen van het huurbeleid en hoe de ontwikkelingen hierin hebben geleid tot het huurbeleid van vandaag. Dat laat ook zien hoe en waarom dat intussen onder druk staat.

2.1 Bouwstenen van het huidige huurbeleid

Brutering en einde aan objectsubsidies

Tot 1995 kende Nederland een systeem van **objectsubsidies**. De overheid subsidieerde woningcorporaties bij het bouwen en exploiteren van sociale huurwoningen. Het ging hier om exploitatiesubsidies die de corporaties ontvingen tijdens de exploitatie en waarbij de subsidie meebewoog met onder meer de bouw- en onderhoudskosten en de huren. Dit zorgde voor een **relatief gesloten systeem** van communicerende vaten waarin corporaties financieel stabiel bleven zonder structurele prikkels om de huren te verhogen of kosten te verlagen.

Na de **brutering** in 1995 bouwde de overheid de objectsubsidies af. De overheid en corporaties streepten toekomstige subsidieverplichtingen en leningen tegen elkaar weg, waarmee corporaties financieel zelfstandig werden. Om hun continuïteit te borgen gold een aantal jaar een **minimale huursomstijging** van 0,5 boven inflatie en een ‘verbod’ om onrendabel te investeren.

Daarna werd onrendabel investeren (weer) mogelijk, onder meer dankzij ruimte om te verkopen (met winst door waardeinstijgingen) en lage rentes. Er ontstond een **nieuw evenwicht waarbij corporaties zelf verantwoordelijk** werden voor hun investeringen en exploitatie, als semi-private organisaties met een maatschappelijke taak.

Corporaties gingen hier verschillend mee om: sommige legden de nadruk op beheer, andere op investeren in nieuwbouw en/of stedelijke vernieuwing. Met name bij deze corporaties werd het **huurbeleid steeds belangrijker** als inkomstenbron – vooral wanneer de ruimte voor verkoop en waardeinstijging afnam en de rente opliep.

Huurtoeslag: van betaalbaarheid naar koopkrachtbeleid

Huurtoeslag werd tijdens de stadsvernieuwingsperiode ingevoerd. Het was bedoeld om ook voor huurders met de laagste inkomens een (nieuwe en duurdere) woning betaalbaar te maken. Zo werd voorkomen dat **huurders met lagere inkomens niet beperkt werden** tot de allergeedkoopste en vaak kwalitatief mindere woningen. Huurtoeslag gaf ze meer keuzevrijheid binnen het sociale huursegment. Daarmee verminderde het ook segregatie en bevorderde de sociale mobiliteit.

De functie van huurtoeslag is echter opgeschoven **van volkshuisvestelijk instrument naar steeds meer een instrument om de koopkracht** te ondersteunen. Huurtoeslag werd een essentieel onderdeel van de inkomenspolitiek, waar – mede door de toenemende kwaliteit van sociale huur – steeds meer huishoudens van afhankelijk werden.

De uitgaven aan huurtoeslag groeiden gestaag en daarmee discussies over de beheersbaarheid van de regeling voor de overheid. Op verschillende manieren heeft de overheid bezuinigd op de huurtoeslag, of het budget juist weer verhoogd. Denk aan:

- Het ‘draaien aan knoppen’ als de **eigen bijdrage, inkomensgrenzen**, of de mate van **kwaliteitskorting** (minder toeslag bij hogere huren).

- Het via de Woningwet invoeren van het **passend toewijzen**, waarmee de laagste inkomens beschermd werden tegen te hoge huren, maar vooral ook bedoeld om de bijbehorende huurtoeslaguitgaven te beperken.
- In het kielzog van de toeslagenaffaire is verkend of huurtoeslag nog wel op de werkelijke huur moet worden gebaseerd, of op een **genormeerde huur**. Daarmee zou het een soort **'voucher'** worden, enkel gebaseerd op het inkomen en eventueel het huishoudentype.

Huurverhoging

De maximale huurverhoging werd sinds jaar en dag **gekoppeld aan de inflatie**. Dit zorgde ervoor dat huren in de gereguleerde sector op een voorspelbare en beheersbare manier stegen. Al klaagden corporaties ook wel dat de bouwkosten vaak harder stegen dan inflatie, waardoor kosten en inkomsten uit de pas liepen.

Vanaf grofweg de jaren '10 is er meer **variatie in de huurverhoging** gekomen, vanuit de gedachte dat één huurverhogingspercentage voor alle huurders niet per se doelmatig en rechtvaardig is. Vanaf 2013 werd daarom de **inkomensafhankelijke huurverhoging** mogelijk, om het goedkope scheefwonen tegen te gaan. Ook werd het via de huursombenadering mogelijk om te **differentiëren** met wie – binnen de kaders van de maximale huurverhoging – meer of minder huurverhoging kreeg.

De afgelopen jaren hebben we gezien dat de huurverhoging een stuk **'volatieler'** is geworden, zowel qua hoogte als qua 'spelregels'. We kunnen stellen dat het huurbeleid een steeds belangrijker knop is geworden in het **koopkrachtbeleid**:

- In **2021** werd eerst tot een **eenmalige huurverlaging** en vervolgens – na het vallen van het kabinet – tot een algehele **huurbevrozing** besloten. De coronacrisis werd als argument gebruikt. De corporaties waren hier kritisch op, omdat huur hiermee nog concreter een instrument voor koopkrachtbeleid werd en een huurbevrozing niet gericht en ondoelmatig was, en bovendien voor de corporaties financieel erg schadelijk was.
- Vanwege de hoge inflatie werd bij de **NPA 2022** afgesproken de huurverhoging te koppelen aan de **CAO-loonontwikkeling** in plaats van inflatie⁸.
- In **2023** werd een **huurverlaging ingevoerd voor inkomens tot 120%** van het sociaal minimum met een huur boven de aftoppingsgrens.
- De voorjaarsnota van april **2025** kondigde een **huurbevrozing** aan voor 2025 en 2026.

Passend toewijzen

In 2016 werd passend toewijzen ingevoerd. Corporaties moeten sindsdien minimaal 95% van de toewijzingen aan de laagste inkomens (de oude huurtoeslaggroep) onder de aftoppingsgrens toewijzen. Dit voorkomt dat hun **huurlasten niet te hoog** zijn⁹. Maar ook was het doel hiermee de **uitgaven aan huurtoeslag te beperken**.

Het passend toewijzen beperkte corporaties om woningen flexibel toe te wijzen. Waar het voor lage inkomens de **toegang tot duurdere woningen beperkte**, beperkte het omgekeerd vaak de toegang van iets hogere inkomens tot de woningen onder de aftoppingsgrens – hier kregen de laagste inkomens vaak voorrang.

⁸ Wat onbedoeld uitpakte tot de hoogste huurverhoging in decennia dankzij een recordhoge CAO-ontwikkeling die weer het gevolg was van de hoge inflatie.

⁹ Aan de oproep in het BBSH aan corporaties om de laagste inkomens niet te duur te huisvesten werd immers steeds minder gehoor gegeven.

Financieel had passend toewijzen een negatief effect: corporaties werden verplicht om de slaagkans van de primaire doelgroep in balans te houden. Dat betekende voor veel corporaties dat ze **meer woningen onder de aftoppingsgrenzen** moesten gaan aanbieden.

Andere bouwstenen: WWS, liberalisatiegrens, DAEB/niet-DAEB

Naast de bovenstaande ontwikkelingen zijn er diverse andere instrumenten die een rol spelen in het Nederlandse huurbeleid.

- Het **Woningwaarderingstelsel** (WWS) bepaalt de maximale huurprijs op basis van objectieve kenmerken van de woning. Sinds invoering is het WWS meermalen aangepast aan de behoeften van de tijd, met onder meer het toevoegen van de WOZ-waarde als component om de populariteit in de markt te laten meewegen, en daarnaast het groeiende gewicht van energielabel in het totaal.
- De **liberalisatiegrens** bepaalt wanneer een woning uit het gereguleerde segment valt en als vrije sectorwoning wordt verhuurd. Sinds invoering van de Wet betaalbare huur is de liberalisatiegrens de bovengrens van de middenhuur en noemen de we bovengrens van de sociale huur de socialehuurgrens.
- Met de nieuwe Woningwet werd in 2016 ook de **scheiding tussen DAEB en niet-DAEB** geïmplementeerd, met een duidelijke afbakening en spelregels voor beide segmenten.

Financiële spelregels en DPM

Naast bouwstenen in het huurbeleid zelf, zijn de financiële spelregels en speelruimte van groot belang voor het huurbeleid en vice versa. Met huurbeleid wordt gestuurd op de huurinkomsten en daarmee de kasstromen van de corporatie. Die moeten voldoende zijn om alle kosten te dekken inclusief rentelasten. De **ICR** (interest coverage ratio) bepaalt of dat voldoende is en voor veel corporaties is dat een kengetal dat de speelruimte beperkt.

Daarnaast is het huurbeleid van nu bepalend voor de toekomstige huurinkomsten en daarmee de beleidswaarde. Dit is in combinatie met de uitstaande leningen de grondslag voor de **LTV** (loan to value) en daarmee **bepalend voor de investeringscapaciteit**. Het huurbeleid is daarmee een belangrijke ‘knop’ voor het duurzaam prestatie-model (DPM).

2.2 Corporaties onder druk en daarmee huurbeleid

We kunnen zeggen dat het stelsel van huurbeleid na de brutering lange tijd behoorlijk heeft gefunctioneerd. De laatste jaren staat het echter steeds meer onder druk.

Vergrote opgave en financiële druk

De vraag naar sociale huurwoningen blijft groeien. Tegelijkertijd moeten corporaties fors investeren in verduurzaming. Deze **opgaven vergen enorme investeringen**, terwijl tegelijkertijd de **financiële ruimte steeds krappert** wordt door stijgende bouwkosten en rentelasten.

Daarnaast kampen corporaties al jarenlang met **belastingdruk**. De Verhuurderheffing heeft miljarden gekost en hoewel deze in 2023 is afgeschaft, zijn de vennootschapsbelasting (Vpb) en de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD), maar ook BTW en lokale belastingen, nog steeds van toepassing.

De financiële druk maakt het onvermijdelijk (na kritisch te kijken naar de eigen bedrijfsvoering) om ergens te snijden in beschikbaarheid, kwaliteit of de betaalbaarheid.

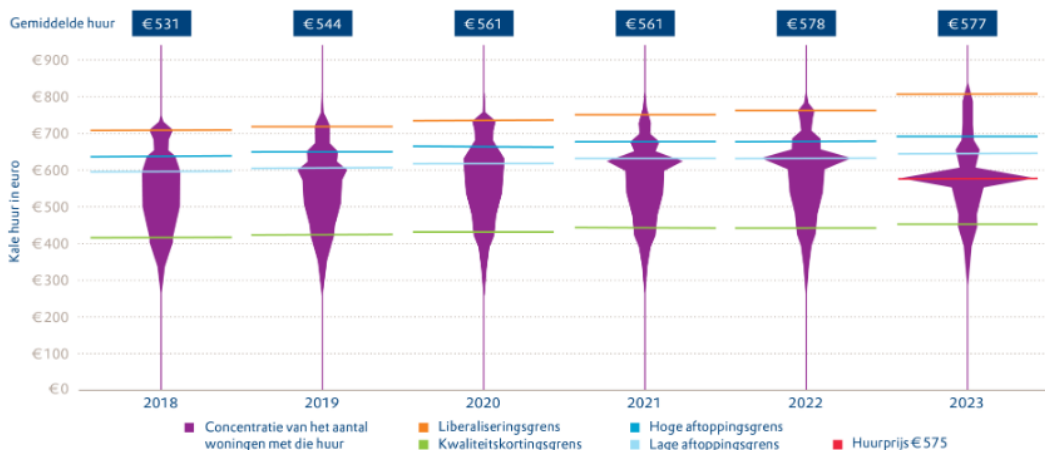
‘Ballonnen tegen het plafond’

De financiële druk komt zichtbaar tot uiting in het huurbeleid van corporaties. Veel corporaties hanteren streefhuren die precies op de aftoppingsgrenzen of de socialehuurgrens liggen, ook wel **‘ballonnen tegen het plafond’** of **‘pannenkoekenhuurbeleid’** genoemd.

Vooral in de grote steden en in de Randstad is dit zichtbaar. In gebieden met een hoge woningwaarde, zoals de Randstad, heeft de WOZ-waarde een grote invloed op het puntenaantal. Hierdoor toppen corporaties heel veel woningen af op de diverse huurgrenzen. Daarmee verdwijnt de relatie tussen huurprijs en woningkwaliteit verder uit beeld.

In toenemende mate **bepaalt het inkomen wat iemand betaalt aan huur**. Huurders ervaren hierdoor steeds minder keuzevrijheid. Tegelijkertijd wordt de inkomensafhankelijke huurverhoging steeds vaker ingezet uit financiële noodzaak. Ook zijn er corporaties die de inkomensafhankelijke huurverhoging meer principieel inzetten, en het niet uitlegbaar vinden dat mensen met een hoog (midden)inkomen een relatief (kunstmatig) lage sociale huurprijs betalen.

Prijsofbouw van de zelfstandige DAEB-voorraad, 2018-2023. Bron: Aedes Benchmark. Bij eenzelfde grafiek met streefhuren zal de ‘ophoping’ rondom de aftoppingsgrenzen en socialehuur-grens nog fors hoger zijn.

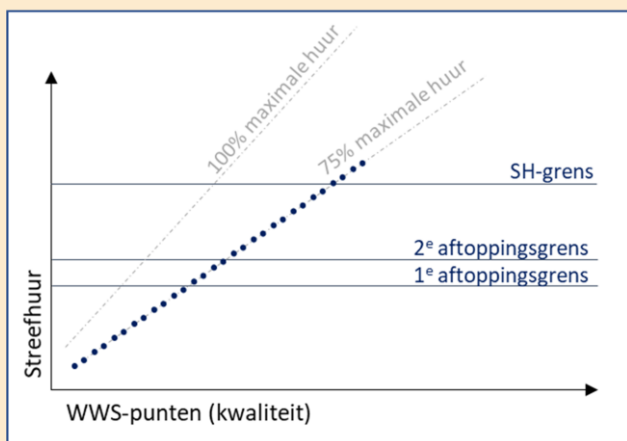


De huurtoeslag speelt hierin een steeds grotere rol. Bewust of onbewust wordt de **huurtoeslag hét middel om huren betaalbaar** te houden. Dat levert de **prikkel** op om huren vooral niet te verlagen: een lagere huur betekent minder huurtoeslag. In de praktijk gaat ongeveer twee derde van een huurverlaging ‘op’ aan minder huurtoeslag, waardoor de **huurder nauwelijks profiteert** en de corporatie al helemaal niet.

Groeiende kloof tussen cijfers en perceptie huurders

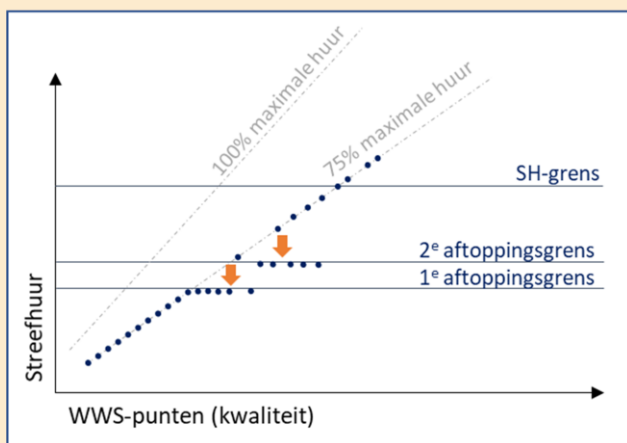
Verder groeit de kloof tussen hoe huurders hun woonlasten ervaren en hoe beleidsmakers ernaar kijken. Nibudnormen worden vaak gebruikt als maatstaf om te beoordelen of huren nog betaalbaar zijn. De cijfers laten zien dat de gemiddelde **woonquote al enkele jaren daalt**. Veel huurders(organisaties) geven daarentegen steeds luider aan dat **‘de rek eruit is’** en woonlasten steeds zwaarder wegen. Ook geven ze steeds vaker aan **‘niet meer te willen betalen voor alle opgaven’**. Tegelijkertijd speelt mee dat van corporaties steeds meer verwacht wordt dat ze regionaal samenwerken, wat leidt tot het **gelijktrekken van het huurbeleid**. Daardoor neemt de lokale ruimte voor (het gesprek over) het huurbeleid af.

Onderstaande overzicht geeft schematisch en sterk versimpeld het effect van bovenstaande ontwikkelingen op het (streef)huurbeleid weer.

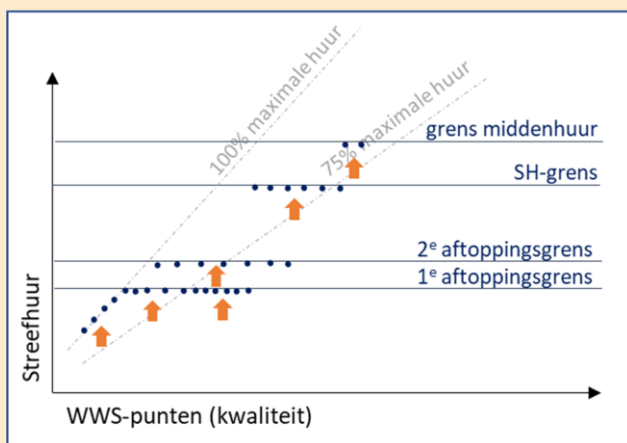


Schematisch en sterk versimpeld: hoe het huurbeleid zich bij veel corporaties de afgelopen 10 tot 15 jaar heeft ontwikkeld.

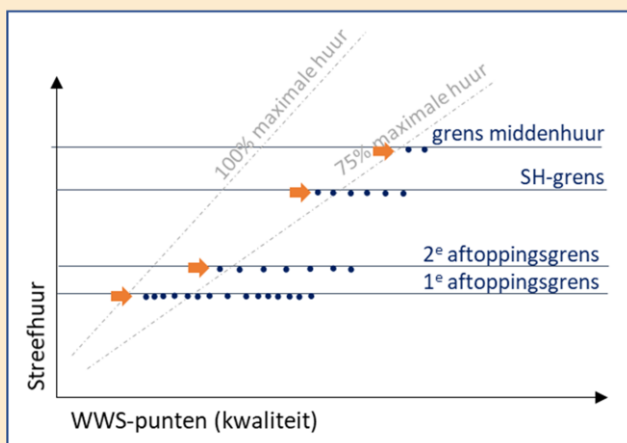
'Oude situatie': de (streef)huren van corporaties hebben een duidelijke relatie met de kwaliteit, bijvoorbeeld op of rond 75% van de maximale huur.



Passend toewijzen dwingt corporaties veel woningen onder de aftoppingsgrenzen aan te bieden



De financiële druk dwingt veel corporaties de streefhuren te verhogen tot de aftoppingsgrenzen, socialehuur-grens en ook de grens voor middenhuur, als 'ballonnen tegen het plafond'.



Door nieuwbouw, verduurzaming en stijgende WOZ-waarden nemen kwaliteit en het aantal WWS-punten intussen toe. Hierdoor raakt de relatie tussen prijs en kwaliteit gestaag verder uit het oog.

Resultaat is dat steeds meer corporaties hun woningen nog voor praktisch drie of vier prijzen aanbieden. In de praktijk wordt het ook wel 'lelijk huurbeleid' of 'pannenkoekenhuurbeleid' genoemd.

We kunnen stellen dat het huidige huurbeleid gebaseerd was op een aantal **basale impliciete of expliciete uitgangspunten**, die steeds meer onder druk zijn komen te staan:

- De huurprijs hoort een **relatie te hebben met de kwaliteit** van de woning, zodat huurders en woningzoekenden een reële afweging maken tussen kosten en kwaliteit.
- De laagste inkomens moeten **beschermd worden tegen te hoge huren**.
- **Inkomenspolitiek is van de overheid**. De corporaties beperken zich tot het aanbieden van huurwoningen met een gematigde huur.
- De **overheid draagt bij** aan de (opgaven in de) sociale huur in Nederland.

Wat als we niets veranderen?

Als er niets verandert zullen de uitgangspunten **steeds verder onder druk** komen te staan. Meer corporaties zullen hun huurbeleid verder moeten **optimaliseren**. Niet alleen voor hun eigen opgaven, maar ze zullen steeds meer onder druk komen om dat te doen om direct of indirect ook aan opgaven van collega-corporaties bij te dragen. De huurprijzen zullen in heel Nederland steeds **eenvormiger** worden. De **huurtoeslaguitgaven nemen verder toe**, de **keuzevrijheid** van huurders en woningzoekenden neemt verder af. Nog meer dan nu betekent verhuizen een hogere geharmoniseerde huur, waardoor ook de doorstroming hier last van ondervindt.

Een indirect beleidseffect is dat corporaties woningen waar relatief veel huurmatiging op moet worden toegepast **eerder naar een hogere prijsklasse** brengen, of **verkopen**. Het minste bezit blijft dan over voor de lagere inkomens. Dat leidt tot **concentraties van lagere inkomens** en daarmee verdere afname van de **veerkracht** in het corporatiebezit.

Binnen het huidige systeem zal waarschijnlijk gezocht worden naar manieren om **verder te optimaliseren** ('extra ballen en slingers'). Denk aan hogere en snellere huurverhogingen voor inkomens die dat kunnen betalen, versus huurverlagingen voor de laagste inkomens. En de toenemende uitgaven aan huurtoeslag zullen het chagrijn bij de rijksoverheid vergroten, met bijbehorende druk hierop te bezuinigen.

Dit roept de vraag op **hoe het huurbeleid beter kan worden vormgegeven** binnen de bestaande kaders, of dat er aanpassingen nodig zijn in de stelselsystematiek: **hoe zou het anders kunnen?**

3 Hoe kan het anders?

In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar varianten hoe het huurbeleid anders ingericht zou kunnen worden. Met een ingewikkeld systeem dat we hebben zouden dat er theoretisch talloze kunnen zijn. We beperken ons echter tot de **hoofdpijnen**, op basis van de belangrijkste uitgangspunten en keuzes.

3.1 Uitgangspunten vooraf

We hanteren ter afbakening een aantal uitgangspunten of premissen. Die zijn niet van wet gegeven of in beton gegoten, maar **vanuit Aedes bezien lijken ze logisch** om aan vast te houden, ook omdat ze passen bij de toekomstvisie.

Rol van corporaties

- We gaan ervan uit dat corporaties de **belangrijkste partij zijn en blijven** voor de verhuur en uitbreiding van de sociale huur. Dat hoeft natuurlijk niet zo te zijn: corporaties zijn geen doel op zich maar een middel. Het buitenland laat genoeg voorbeelden zien hoe het anders kan. In deze verkenning nemen we echter het ‘corporatiestelsel’ als uitgangspunt. Daarnaast bestaat er de particuliere sociale verhuur. In het laatste hoofdstuk duiden we de effecten en mogelijke implicaties van verschillende varianten op dit segment.
- We gaan uit van **financiële continuïteit van het corporatiestelsel**. Oftewel: de uitkomst van elke variant van huurbeleid past in een duurzaam prestatie-model. Dat is in werkelijkheid geen garantie, maar in deze verkenning wel het uitgangspunt.
- We gaan ervan uit dat corporaties **‘sober en doelmatig’** hun werk doen. Corporaties horen continu kritisch naar de eigen bedrijfsvoering te kijken: kan het niet slimmer en efficiënter? Wat hoort wel en niet in het ‘takenpakket’ van corporaties? Daar valt wellicht nog veel te winnen, maar in deze verkenning gaan we ervan uit dat corporaties dat ‘doen en blijven doen’ en laten het verder buiten beschouwing.
- We gaan uit van de **huidige DAEB-grens en bijbehorende doelgroep** voor sociale huur. In het laatste hoofdstuk bekijken we even wat een hogere DAEB-grens zou betekenen.

Inhoudelijke uitgangspunten: acceptabel voor huurders en voor de sector

In de verkenning van alternatieve varianten van huurbeleid stellen we dat elke variant in elk geval de volgende uitkomst moet hebben.

1. **Huurders wonen (leven) betaalbaar** in een woning met passende en fatsoenlijke kwaliteit, en een goede buurt. Wat precies een fatsoenlijke en passende woning en buurt is, is uiteraard bediscussieerbaar, maar laten we verder buiten beschouwing. ‘Betaalbaar’ betekent dat huurders op zijn minst met een positief saldo het einde van de maand kunnen halen. Dat is niet enkel en alleen door een gematigde huur, maar de resultante van woonlasten, andere kosten, inkomen en toeslagen.
2. De **inkomsten van de corporatie moeten voldoende hoog zijn om structureel de bestaande voorraad in stand te houden**. En de uitkomst moet zijn dat er **voldoende financiële ruimte is om te werken aan de ‘extra opgaven’** – die grotendeels onrendabel zijn. Met een huurbeleid of stelsel waar dat niet kan nemen we geen genoegen. Wat we exact onder ‘extra’ verstaan is bediscussieerbaar. Dat gaat in elk geval om de uitbreidingsopgave, maar kan ook gaan over de energietransitie of het werken aan leefbare wijken.

Feitelijk zeggen we hiermee dat elke variant een acceptabele uitkomst moet hebben voor de huurders (betaalbaar en fatsoenlijk wonen) en een acceptabele uitkomst voor de corporatiesector (een duurzaam prestatiemodel). In werkelijkheid is dat geen garantie, maar het is wel de inzet van de varianten.

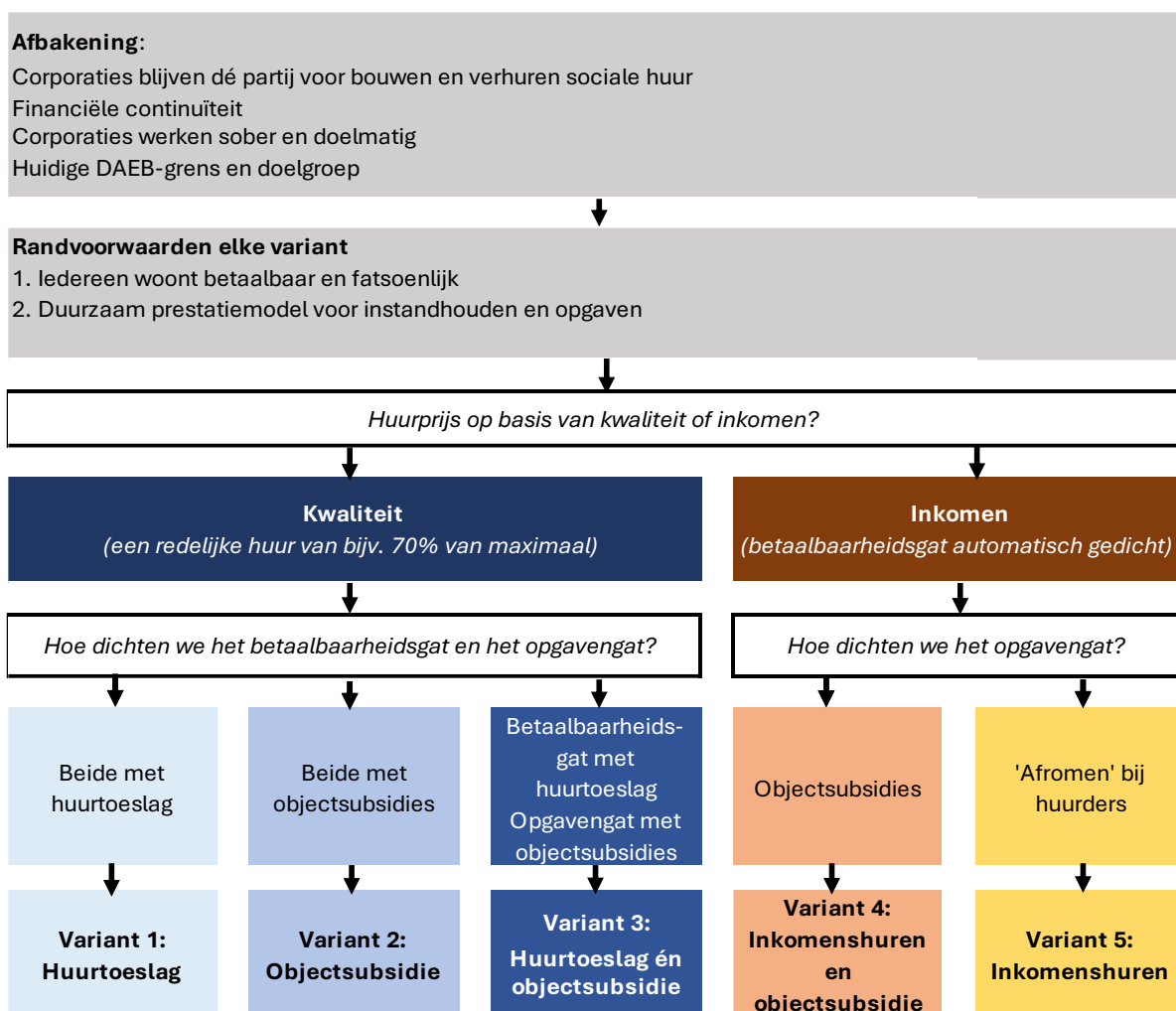
3.2 Knoppen en keuzes op hoofdlijnen

Binnen bovenstaande kaders stellen we dat de opbouw van het huurbeleid in essentie om **twee vragen** draait:

1. **Is de huur primair gebaseerd op de kwaliteit van de woning? Of primair op basis van het inkomen van de huurder?**
2. **Hoe wordt het 'gat gedicht' tussen de voor de huurder betaalbare/fatsoenlijke huurprijs en de huurprijs die de corporaties nodig hebben voor een DPM?**

Onderstaand 'stroomschema' laat schematisch zien dat op basis van deze vragen er op hoofdlijnen vijf varianten van huurbeleid ontstaan.

'Stroomschema' om tot varianten te komen



Hieronder lichten we de vijf varianten toe. We beginnen met de eerste drie, op basis van prijs-kwaliteit.

3.3 Prijs-kwaliteit: hoe dan?

In hoofdstuk 2 zagen we dat de relatie tussen prijs en kwaliteit steeds verder uit het zicht verdwijnt. Een veel gehoorde wens is om die relatie terug te brengen. Dit is het startpunt voor de eerste drie varianten. Maar hoe werkt die relatie tussen prijs en kwaliteit?

De relatie tussen prijs en kwaliteit is op allerlei manieren te leggen, maar we stellen dat het **WWS een goede graadmeter voor de kwaliteit** is¹⁰. En dat de huurprijs dus een redelijke relatie met de punten moet hebben. Oftewel: dat woningen met meer punten in het algemeen een hogere huurprijs krijgen¹¹.

Wat precies een redelijke huurprijs bij een gegeven aantal WWS-punten is uiteraard ter discussie en ter nadere uitwerking. Voor deze verkenning veronderstellen we dat **70% van de maximale huur redelijk is** en past bij de kwaliteit¹². Dit is wat corporaties op dit moment ongeveer vragen.

Vervolgens gaan we ervan uit dat corporaties hun woningen grofweg **langs deze ‘diagonale as van prijs-kwaliteit’ aanbieden**, oftewel in principe voor 70% van de maximale huur. We beseffen dat dat verschillen tussen en binnen regio’s oplevert¹³. Ook is de vraag hoe corporaties gestimuleerd of gedwongen moeten/kunnen worden hun huren langs een dergelijke as aan te bieden – en niet alsnog huren naar de bovengrenzen te brengen¹⁴.

Hiermee ontstaat voor huurders **keuzevrijheid** om wat meer te betalen voor een mooiere woning of niet. Die keuzevrijheid zal waarschijnlijk beperkt worden met **grenzen voor wat financieel verantwoord** is voor huurders met beperkt inkomen.

Betaalbaarheidsgat en opgavengat

Op het moment dat we deze uitgangspunten zouden invoeren in de sector ontstaan er twee problemen, die aansluiten bij de analyse aan het eind van hoofdstuk 2.

- Ten eerste is een huurprijs op 70% van de maximale huur **niet betaalbaar voor veel huurders**. Dat betekent dat zij geholpen moeten worden via ofwel een lagere huur, ofwel via huurtoeslag (of een hoger inkomen).

¹⁰ Denk aan marktwaarde of WOZ-waarde als graadmeter. En ook over de opbouw van het WWS-systeem valt eindeloos te discussiëren. Toch komen hierin de belangrijkste aspecten samen: technische kwaliteiten als oppervlakte, buitenruimte en afwerking, de populariteit in de markt (via de WOZ-waarde) en de energiekwaliteit via de energie-labels.

¹¹ Ook nu geldt dat voor woningen onder de 187 punten niet meer dan 100% van de maximale huur gevraagd mag worden, maar het gaat hier om het reliëf, waarbij we werkelijk een differentiatie zien in prijs- en kwaliteit.

¹² Daarnaast zou een uitgangspunt kunnen zijn dat de maandlasten van een sociale huurder (huur) grofweg gelijk zouden moeten zijn aan de (netto) rentelasten, onderhoud en andere lasten van een koper met een vergelijkbare woning. Dat is uiteraard sterk afhankelijk van de rentestand, hypotheekrenteaftrek, etc. Het vergt nader onderzoek om te achterhalen of dit met deze aannames ongeveer het geval is.

¹³ Afhankelijk van eventuele ongewenste effecten vraagt om nadere uitwerking of regionale verbijzondering. Denk aan een corporatie met een woningvoorraad met hoge kwaliteit waar 70% van de maximale huur leidt tot ‘alleen maar dure woningen’ en dus een lager percentage nodig is (of moet de huurtoeslag dat oplossen?). Bedenk dat huurbeleid vooral gaat over de bestaande voorraad, dus ‘daar moeten we het vooral mee doen’.

¹⁴ Te denken valt aan landelijke, regionale of lokale prestatieafspraken over het aanbod of de streefhuursom die maximaal x% van de maximale huren bedraagt?

- Ten tweede is het de vraag of bij 70% van de maximale huur op macroniveau de **huurinkomsten voldoende zijn voor een DPM op lange termijn**, inclusief het realiseren van de extra opgaven. Of dat zo is, is afhankelijk van allerlei factoren. We nemen nu even aan dat 70% onvoldoende is, en dat corporaties eigenlijk 80% nodig hebben om alle uitgaven en investeringen ook op lange termijn te dekken. Mocht het in de praktijk een ander percentage blijken te zijn, dan veranderen weliswaar de getallen in de verschillende voorbeelden, maar niet de redenering.

Teruggebracht naar één gemiddelde corporatiewoning zou dit er ongeveer als volgt kunnen uitzien, waarbij we voor het gemak ronde getallen hanteren¹⁵.

- De maximale huur van de gemiddelde woning is **€ 1.000** (100% van maximaal).
- De redelijke huur op basis van 70% van de maximale huur is **€ 700**;
- Een gemiddelde huurprijs van € 700 is **echter niet voor iedereen betaalbaar** (ook niet de ‘spreiding’ achter dat gemiddelde). Voor voldoende betaalbare woningen zou de gemiddelde corporatiewoning **€ 600** moeten kosten (60% van maximaal). Het verschil van €100 met € 700 is het **betaalbaarheidsgat**.
- Tegelijkertijd is voor het realiseren van de (onrendabele) opgaven een gemiddelde huur van **€ 800** nodig (80% van de maximale huur). Deze € 100 is het **opgavengat**, of feitelijk de onrendabele top. **Nota bene:** we maken hier geen onderscheid tussen het in stand houden van de bestaande voorraad en nog te realiseren nieuwbouw of verduurzamingsopgave. Instandhouding en uitbreiding kennen beide een onrendabele top. Anders gezegd: sociale verhuur is onrendabel, ongeacht of we dat op moment van investering bekijken of tijdens de exploitatie¹⁶.

Kortom: in dit rekenvoorbeeld zien we **twee ‘gaten die gedicht’ moeten worden:**

- Een **‘betaalbaarheidsgat’** van € 100 tussen de redelijke huur (€ 700) en betaalbare huur (€ 600).
- Een **‘opgavengat’** van € 100 tussen de redelijke huur (€ 700) en de benodigde huur om de onrendabele top te dekken (€ 800).

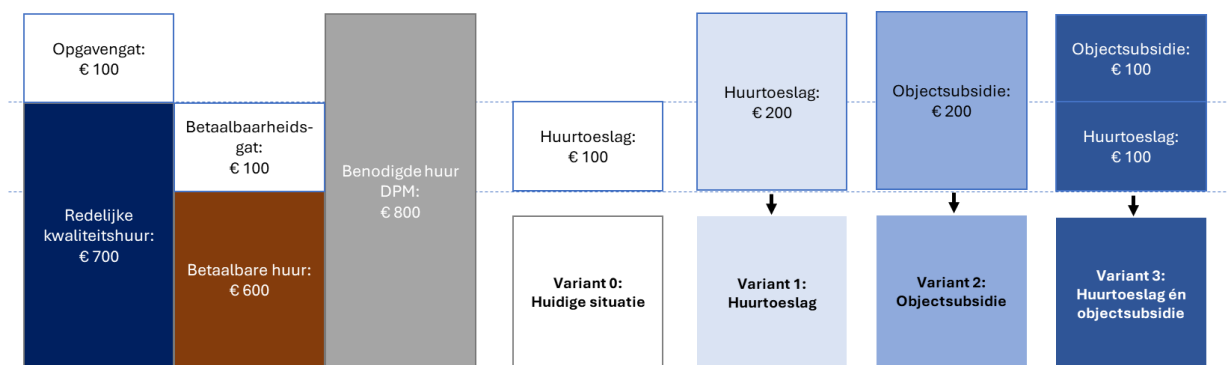
Deze gaten zijn op verschillende manier te dichten: 1) **met huurtoeslag**, 2) met **objectsubsidies** of 3) met **huurtoeslag én objectsubsidies**. Objectsubsidies beschouwen we als de benodigde middelen om de corporatie(sector) als geheel rendabel te laten werken en investeren – zoals gezegd ongeacht het type activiteit en ongeacht nieuwe of bestaande bouw¹⁷.

¹⁵ Achter dit gemiddelde gaat uiteraard een breed spectrum schuil van verschillende woningen met verschillende huurprijzen.

¹⁶ Oftewel: of we objectsubsidies nu zien als een ‘lump sum’ bedrag dat aan de voorkant wordt meegegeven om de onrendabele top bij investeringen te dekken, of als exploitatiesubsidie tijdens de exploitatieperioden maakt in essentie niet uit.

¹⁷ Objectsubsidies kunnen verschillende vormen hebben: naast een nieuwe subsidievorm kan het ook het uitbreiden van bestaande subsidieregelingen zijn, zoals de Startbouwimpuls, Woningbouwimpuls, of Nationale Programma’s. Maar ook verminderen of afschaffen van de belastingdruk voor corporaties kan de facto gezien worden als (begin van) objectsubsidie. In de [BMH ‘Ruimte voor wonen’](#) werden genoemd het afschaffen van de verhuurderheffing en een nieuw woningbouwfonds.

Schematisch: het betaalbaarheidsgat en opgavengat en de manieren om het te dichten in variant 1, 2 en 3

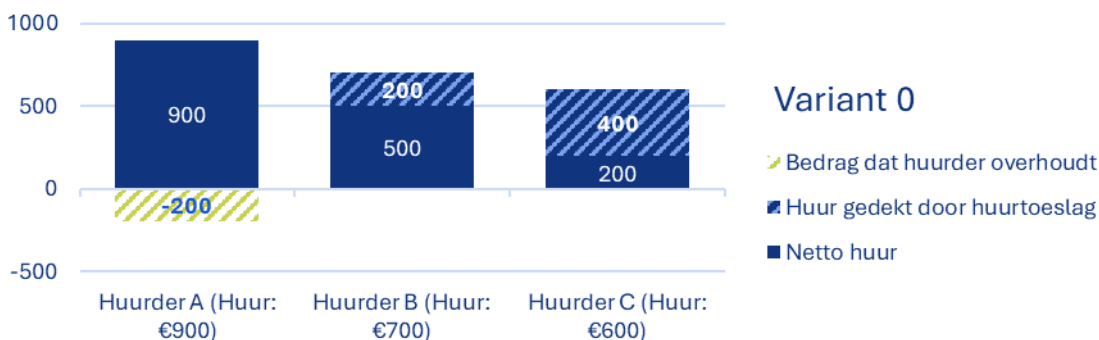


Hieronder lichten we de varianten toe.

Variant 0: huidige situatie

Eerst kort als referentie de nulvariant, de huidige situatie: hier is het betaalbaarheidsgat gedicht – daar gaan we gemakshalve grofweg vanuit. De huren zijn met gemiddeld € 700 echter **te laag om het opgavengat te dichten**. Corporaties komen dus gemiddeld 100 euro per woning tekort.

In de grafiek hieronder is te zien voor drie verschillende huurders dat ze betaalbaar wonen dankzij huurtoeslag en gematigde huren, waarbij de hogere inkomens geld ‘overhouden’. Op basis van de Nibud voorbeelduitgaven (gemiddelde uitgaven bij een bepaald inkomen) zouden ze 1.100 euro huur kunnen betalen, maar ze betalen ‘maar’ 800 euro huur. De andere huishoudens betalen precies een huur die op basis van de Nibud voorbeelduitgaven betaalbaar is (respectievelijk 500 en 200 euro)¹⁸.



Variant 1: Huurtoeslag

In deze variant voegen we geen ‘nieuwe knoppen’ aan het stelsel toe, maar wordt het **opgavengat geheel passend gemaakt met méér huurtoeslag**. In het rekenvoorbeeld betekent dit:

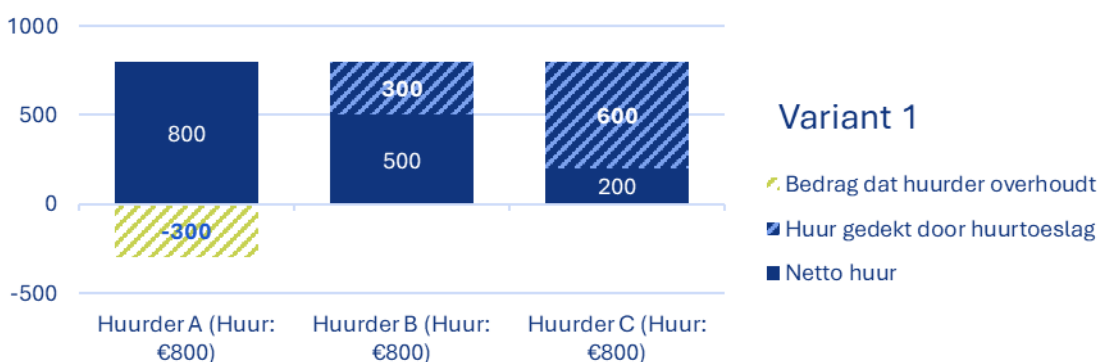
- De huren gaan omhoog van gemiddeld € 700 naar € 800; de huurtoeslag maakt dat mogelijk.

¹⁸ Merk op dat de woningen een verschillende relatieve huur hebben. Omdat de maximale huur van alle drie de woningen 1.000 euro is (zie aannames), zijn de relatieve huren respectievelijk 80%, 70% en 60%.

- Daarmee komen de huurprijzen op gemiddeld 80% van maximaal in plaats van 70%. De prijs-kwaliteitsverhouding blijft behouden, komt hoger te liggen, maar wordt betaalbaar gemaakt via de huurtoeslag.
- Diezelfde huurtoeslag wordt ingezet om inkomens te ondersteunen voor wie 70% van de maximale huur niet kunnen betalen.

De grafiek hieronder laat zien hoe dat versimpeld uitpakt voor drie huishoudens met verschillende inkomens, waarbij de huurtoeslag afneemt naarmate het inkomen stijgt.

Hogere inkomens krijgen hier geen huurtoeslag en dat klinkt logisch: ook zonder huurtoeslag kunnen zij immers de huur van € 800 betalen. Tegelijkertijd betalen deze inkomens daardoor niet meer 70% maar 80% van de maximale huur, terwijl we 70% redelijk vinden. Je zou kunnen beargumenteren dat ook zij € 100 huurtoeslag moeten krijgen om de prijs terug te brengen in lijn met de kwaliteit¹⁹.



Duiding

Feitelijk **bewegen we al jaren impliciet in deze richting**. In deze variant kiezen we feitelijk de ‘vlucht vooruit’, maar brengen wel de prijs-kwaliteitsverhouding terug – terwijl er in de huidige praktijk vooral wordt afgetopt op de beleidsgrenzen.

De huurtoeslag wordt in deze variant feitelijk **betaalbaarheidsinstrument en exploitatiesubsidie²⁰ ineen**. Daarmee neemt het beslag op de huurtoeslag fors toe, wordt er meer geld rondgepompt en wordt de huurtoeslag in feite de ‘sluitpost van de volkshuisvesting’.

Oftewel: als de bouwkosten sterk stijgen, moeten de huren omhoog en de zal overheid dit via extra huurtoeslag dekken. Met oog op beheersbaarheid van de uitgaven zal het Rijk dat niet zomaar accepteren en er zullen dus **normen** gesteld worden. Dit om in elk geval te grote ondoelmatigheden tegen te gaan (denk aan een alleenstaande die dankzij huurtoeslag in een dure vijfkamerwoning woont). Én om grote prijsopdrijvende effecten tegen te gaan – ook in de particuliere sociale verhuur. Meest voor de hand liggende manieren om te normeren zijn dan:

¹⁹ Dat is en lijkt wellicht onnodige subsidie, maar we kunnen stellen dat kinderbijslag of hypotheekrenteaftrek dan nog vreemder en ondoelmatiger is. Tegelijkertijd kan dit ook een prikkel zijn voor deze huurders met een hoger inkomen om een koopwoning te zoeken (al is dat lang niet altijd mogelijk).

²⁰ Indirect kunnen we stellen dat de huurtoeslag ook nu al in zekere zin als een indirecte exploitatiesubsidie functioneert.

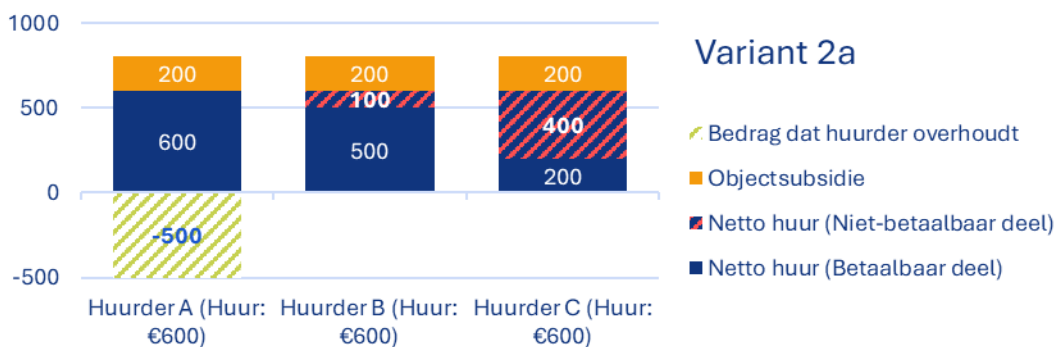
- Een **passendheidsgrens** vergelijkbaar met nu, waarmee huurders met de laagste inkomens niet voor dure en/of ‘te grote’ woningen in aanmerking komen. Dat zou of onverantwoord zijn of teveel huurtoeslag kosten. Vervolgens is het aan de corporaties om te zorgen dat er voldoende betaalbare woningen onder die grens worden aangeboden – zoals ook nu.
- De **huurtoeslag normeren** op basis van inkomen en huishoudentype, als een voucher. De huurder bepaalt dan grotendeels zelf hoeveel hij/zij extra wil betalen voor meer kwaliteit. De discussie zal dan vooral gaan over de vraag wat we per huishoudtype een redelijke kwaliteit vinden en voor welke huurprijs een corporatie deze kwaliteit kan verhuren. Ook gaat het om de mate van ‘overbewoning’ die we betaalbaar willen maken, zoals van empty-nesters.

Variant 2: Objectsubsidie

De vorige variant leidt tot hogere huurtoeslaguitgaven. Door sommigen wordt dit gezien als het ‘omslachtig **rondpompen** van middelen’, met de huurtoeslag als betaalbaarheidsinstrument en exploitatiesubsidie ineen. In deze tweede variant maken we juist dat laatste expliciet door **objectsubsidies te introduceren en de huurtoeslag af te schaffen**. Dit werkt als volgt:

- Het gat tussen de gemiddeld betaalbare huur en de voor corporaties benodigde huur (€ 800) wordt geheel gedekt met objectsubsidies. Objectsubsidies kunnen op grover of nauwkeuriger schaalniveau worden toegekend en meer of minder precies meebewegen met factoren die ‘het gat’ bepalen²¹.
- Er blijft een relatie tussen prijs en kwaliteit, maar er wordt op geen enkele manier (noch via huurtoeslag, noch via bijv. inkomenshuren) gestuurd op inkomen.
- Omdat het gat volledig door objectsubsidies wordt gedekt wordt de huurtoeslag afgeschaft. Daarmee is er geen inkomensafhankelijk instrument meer.

Hoe pakt dit uit voor verschillende huurders? In de versimpelde rekenvoorbeelden die we schetsen – waarbij we doen alsof elke woning een maximale huur van 1000 euro heeft – zal het betekenen dat de huur, door objectsubsidie, voor elke woning naar 600 euro gaat. Voor lage inkomens is dit niet te betalen.

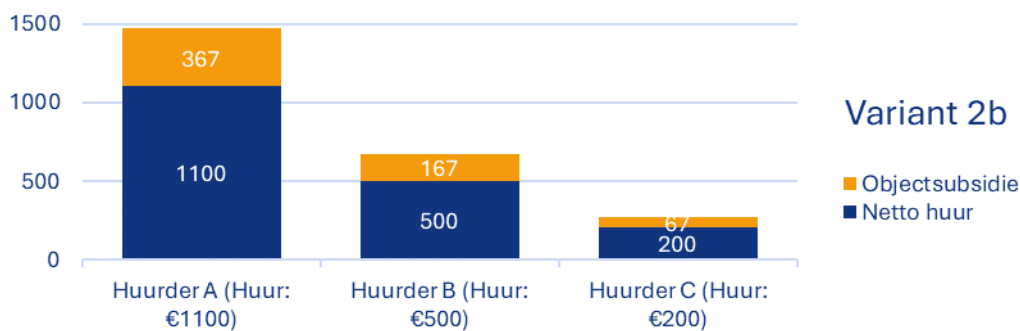


Het is echter **onwaarschijnlijk dat men dit op deze manier laat gebeuren**. Er zijn dan grofweg twee opties. Ofwel de objectsubsidies worden dusdanig verhoogd dat elke woning voor

²¹ Een alternatieve vorm van exploitatiesubsidie kan zijn om (eerst) de belastingen (Vpb, ATAD) af te schaffen. Dat scheelt rondpompen van geld en wellicht is het politiek laagdrempeliger dan het invoeren van objectsubsidies.

iedereen betaalbaar wordt. In dit rekenvoorbeeld zou dat betekenen dat elke woning 600 euro objectsubsidie zou moeten krijgen, om de huur op 200 euro te kunnen krijgen: het bedrag dat voor de laagste inkomens betaalbaar is. Dat is **zeer duur, inefficiënt en onwaarschijnlijk**.

Eerder zal er worden **gedifferentieerd in de kwaliteit**. Een laag inkomen zal een relatief kleine woning (kunnen) huren met een lage maximale huur. Zeker voor gezinnen is het de vraag of dit realistisch is. Hogere inkomens gaan juist duurdere woningen huren. Dat ziet er dan ongeveer uit zoals in de grafiek hieronder.



Duiding

Omdat er geen gerichte ondersteuning voor de laagste inkomens is (via huurtoeslag) lopen de laagste inkomens in variant 2b risico op te weinig betaalbaar aanbod. Huurtoeslag was immers specifiek gericht op het voor hen betaalbaar maken van woningen. Zij zijn hier echter **geheel aangewezen op wat de corporaties in het allergeoedkoopste segment aanbieden**. Dat aanbod is schaars, zeker voor bijvoorbeeld gezinnen. Anderzijds hebben hogere inkomens de mogelijkheid om relatief grote woningen met relatief veel objectsubsidie goedkoop te huren. Het is de vraag of dat helemaal aansluit bij de praktijk. Sterker nog: als de objectsubsidie een percentage is van de benodigde huur, dan gaat de meeste objectsubsidie naar woningen met huurders met relatief hoge inkomens.

Al met al is **deze variant tamelijk onwettelijk**. Het laat zien **hoe lastig een systeem zonder enige vorm van gerichte 'sturing op inkomens'** is vorm te geven. Er zal snel neiging zijn om bij te sturen. Dat kan door toch een vorm van inkomensafhankelijkheid te introduceren. Dat doen we in variant 3 via de huurtoeslag en variant 4 en 5 via inkomenshuren²².

Variant 3: Objectsubsidies én huurtoeslag

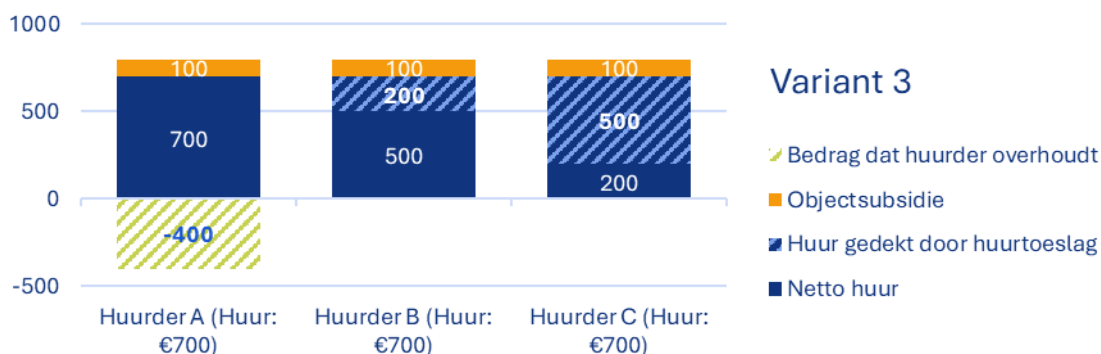
In deze variant gaan we nog steeds uit van 70% van maximaal als redelijke huurprijs. De overheid keert **huurtoeslag** uit aan huurders die dat nodig hebben om die huurprijs te betalen. Hoeveel huurtoeslag daarvoor nodig is verschilt per huurder en per woning.

Daarnaast ontvangt de corporatie € 100 gemiddeld per woning aan **objectsubsidie** om de onrendabele top te dekken – los van hoe die uitkering er precies uitziet. Daarmee stijgen de inkomsten per woning naar gemiddeld € 800, voldoende voor de kosten en investeringen.

Hoe pakt dit voor verschillende huurders uit? In de grafiek hieronder nemen we drie typen huishoudens die een woning van € 700 huren. De huurder met een laag inkomen ontvangt €

²² Of met een tweehurenbeleid met bijvoorbeeld 50% van de maximale huur voor de laagste inkomens en 70% voor hogere inkomens.

500 huurtoeslag, de gemiddelde huurder € 200 en de huurder met wat hoger inkomen niet. Gemiddeld ontvangt de corporatie voor elke woning € 100 objectsubsidie, om hem daarmee kostendekkend voor € 700 aan te bieden. De huurder met wat hoger inkomen kan mede daardoor wat overhouden: hij/zij zou wat meer kunnen betalen, maar we houden de prijs-kwaliteitsverhouding op 70%.



Duiding

Deze variant gaat uit van een **scheiding in instrumenten 'waarvoor ze bedoeld zijn'**. De huurtoeslag is erop gericht om de redelijk geprijsde woningen betaalbaar en bereikbaar te maken voor huurders met een laag inkomen. Deze subjectsubsidie is losgekoppeld van de objectsubsidie. De objectsubsidie is gericht op het rendabel kunnen bouwen en exploiteren van die redelijk geprijsde woningen.

Ook in deze variant zal het Rijk de **uitgaven beheersbaar** willen houden – zowel de subject- als objectsubsidies. Mogelijkheden om te sturen op doelmatigheid daarvoor zijn:

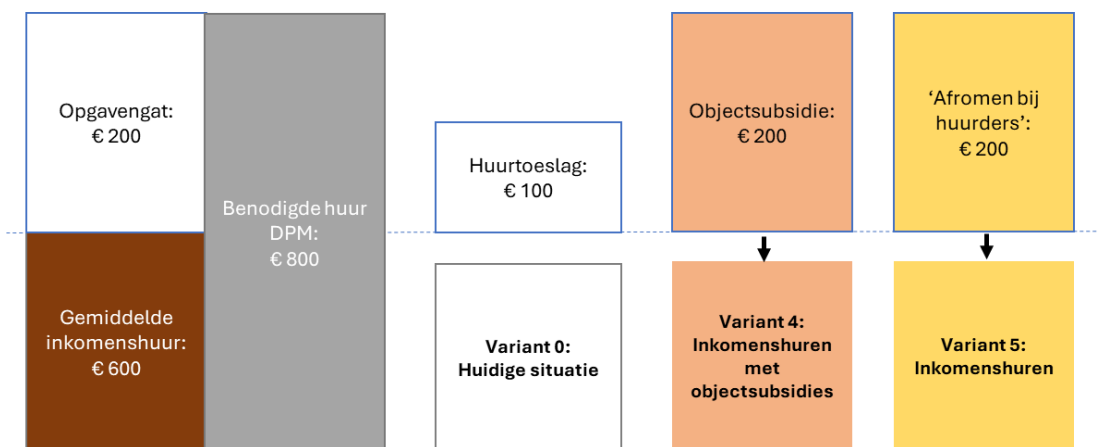
- In het voorbeeld hierboven ontvangt de huurder met laag inkomen € 500 huurtoeslag. Als de overheid dat te veel vindt kan ze een **passendheidsgrens** hanteren voor de laagste inkomens of de huurtoeslag hervormen op basis van een vorm van normhuren ('**vouchersysteem**').
- Het beslag op objectsubsidies is afhankelijk van de kosten en de opgave. De overheid zal daarom **kritisch meekijken naar de opgave** en in het bijzonder of er niet '**teveel kwaliteit**' wordt toegevoegd via nieuwbouw, verduurzaming of woningverbetering.
- Een **inkomensafhankelijke component voor hogere inkomens**. Geld 'overhouden' in een sociale huurwoning kan snel als ondoelmatig of onrechtvaardig gezien worden. Tegelijkertijd: méér vragen aan hogere inkomens dan de prijs die we bij de kwaliteit vinden passen (in dit geval 70%) is misschien nog wel onrechtvaardiger, ook al is het minder dan een kostendekkende huur voor de corporatie. Het is denkbaar om een IAH te introduceren waarbij hogere inkomens (in stappen) wel 80% van de maximale huur gaan betalen: het 'kostendekkende' bedrag voor corporaties. Hierdoor kan de huur voor andere huurders lager komen te liggen en daarmee kan de huurtoeslag omlaag, zonder dat de corporatie in inkomsten achteruit gaat. Een subvariant waarbij de IAH tot 100% van maximaal gaat is (zoals in het huidige beleid) uiteraard ook mogelijk.

3.4 Prijs-inkomen: hoe dan?

De varianten hierboven hebben prijs-kwaliteit als startpunt. We zien dat dat op een aantal plekken **spanning** oplevert: een **relatief lage huur voor hogere inkomens** ('is dat nou nodig en doelmatig?') en **voor de laagste inkomens het risico** dat ze te afhankelijk worden van de huurtoeslag en/of dat er maar weinig betaalbare woningen beschikbaar zijn. En wat als je een financieel passende woning had, maar die door inkomensdaling niet meer kunt betalen – en er geen goedkopere woning beschikbaar is?

Dat kunnen redenen zijn om de **huur niet op de kwaliteit, maar op het inkomen te baseren**. De relatie tussen prijs en kwaliteit worden in variant 4 en 5 nu geheel losgelaten²³. Ook nu zien we een gat tussen de gemiddeld betaalbare huur van € 600 en de benodigde huur van gemiddeld € 800.

Schematisch: het betaalbaarheidsgat en opgavengat en de manieren om het te dichten in variant 4 en 5



Inkomenshuren zijn op verschillende manieren uit te werken, grover en nauwkeuriger. We kunnen uitgaan van een bepaalde **huurquote**, bijvoorbeeld 25% van het inkomen. Periodiek wordt het inkomen getoetst en op basis daarvan de huur aangepast. Zo'n huurquote kan ook worden genuanceerd op basis van het type huishouden (lager bij gezinnen, hoger bij alleenstaanden). En eventueel op basis van het inkomen (hoger inkomens kunnen een hogere huurquote aan).

Ook kan een inkomenshuur bepaald worden met een **budgetbenadering**, zoals gehanteerd door Nibud. De huur is dan min of meer de 'sluitpost van het huishoudboekje' van de huurder. Zo'n budgetbenadering kan meer of minder 'streng' gehanteerd worden. Nibud onderscheidt drie manieren:

- De **minimale begroting**, gebaseerd op de absoluut noodzakelijke uitgaven. Deze staat los van het inkomen.
- De **voorbeeldbegroting**, conform het bestedingspatroon van een gemiddeld Nederlands huishouden bij een zeker inkomen. Hier nemen de uitgaven toe als het inkomen toeneemt.
- De zogenaamde **normbegroting** die hier precies tussen zit.

²³ Al zijn er varianten denkbaar waarbij er een combinatie is van huurbeleid gebaseerd op inkomen en kwaliteit.

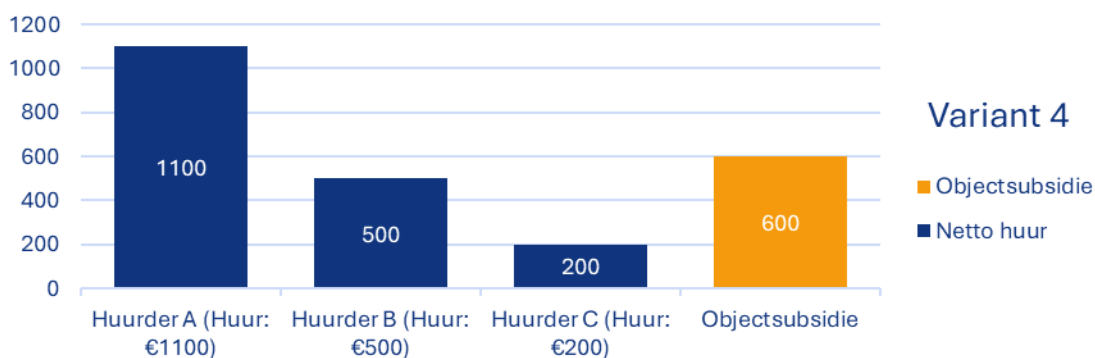
In variant 4 gaan we – als denkwijze, los van hoe het cijfermatig precies uitpakt – uit van inkomenshuren op basis van de voorbeeldbegroting. In variant 5 gaan we uit van de normbegroting.

Variant 4: Inkomenshuren en objectsubsidie

In deze variant baseren we de huurprijs zoals hierboven geschetst op het inkomen. Dat gebeurt zowel bij het tekenen van het contract als in de jaren daarna via periodieke inkomenstoetsing.

We doen dit door te kijken naar wat conform de **voorbeeldbegroting** van Nibud betaalbaar is. Oftewel: wat we als ‘betaalbaar’ zien is dat wat mensen wat overhouden van hun inkomen, nadat zij een vergelijkbaar uitgavenpatroon hebben als mensen met hetzelfde inkomen. Ze hoeven dus niet te bezuinigen (t.o.v. mensen met eenzelfde inkomen) om de huur te kunnen betalen.

Het opgavengat wordt net als in variant 2 geheel gedicht met objectsubsidies. De objectsubsidie is ook niet aan specifieke woningen gekoppeld, maar kan meer gezien worden als een ‘pot’ waarmee de corporatie de huren inkomensafhankelijk en toch betaalbaar kan maken.



Duiding

Het voordeel van inkomenshuren is dat **‘zowel duur als goedkoop schiefwonen’ zo goed als uitgebannen** wordt. Ook vergroot het de keuzevrijheid van lage inkomens om mooiere/betere woningen te huren.

Het nadeel is dat **elke relatie tussen prijs en kwaliteit verdwijnt**. Ook dreigt er snel een **armoedeval**: meer werken loont maar in beperkte mate als er meteen meer huur betaald moet worden²⁴.

Uiteraard is er ook een **variant denkbaar, waarbij de huur wordt ‘gecapt’** op een bepaald bedrag, afhankelijk van de kwaliteit. In het rekenvoorbeeld betaalt het hogere inkomen in feite meer (1.100 euro) dan de woning maximaal waard is (1000 euro), en véél meer dan wat een corporatie als kostendekkende huur nodig zou hebben (800 euro). Het is denkbaar de huur voor dit inkomen op 1000 of 800 euro te ‘cappen’, ook al kan hij/zij 1.100 euro betalen. Uiteraard betekent dit wel dat de objectsubsidie omhoog moet.

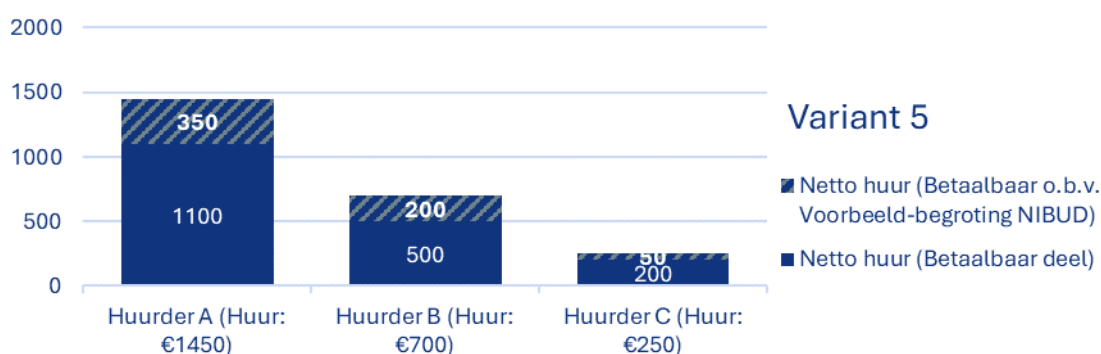
²⁴ Huurtoeslag kent noodzakelijkerwijs ook altijd een armoedeval, maar deze is (in elk geval nu) minder sterk dan bij inkomenshuren.

Variante 5: Inkomenshuren

Er is tot slot een variant denkbaar die binnen en buiten de sector weinig populair zal zijn, maar die past binnen de kaders en uitgangspunten. Deze variant werkt ook met inkomenshuren, maar de betaalbaarheid wordt hier bepaald op basis van **normbedragen van Nibud in plaats van voorbeeldbedragen**.

We vermoeden – al weten we niet in hoeverre dit het geval is – **dat we hiermee ook het opgavengat kunnen dichten. Huurtoeslag en objectsubsidies zijn dan niet meer nodig**, omdat voldoende inkomsten worden gerealiseerd door zo hoog mogelijke inkomenshuren. Dat betekent dat huishoudens moeten bezuinigen t.o.v. een huishoudens met een vergelijkbaar inkomen. Dat is te zien in de grafiek hieronder en het verschil met variant 4.

We weten dat de meeste huurders minder huur betalen dan ‘de nog nét betaalbare huur’ op basis van normbedragen. En voor de ‘eenvoud’ van deze variant kunnen we er zo nodig van uitgaan dat we de huur **zelfs richting Nibud minimumbedragen verhogen** om voldoende huurinkomsten binnen te halen.



Duiding

Variante 5 is te zien als een **extreme vorm van variant 4**²⁵, waarbij de huur wordt gebruikt als **sluitpost van de eigen huishoudbegroting en die van de volkshuisvesting**.

Betaalbaarheid op basis van normbedragen klinkt misschien niet onredelijk: deze normbedragen gebruiken we immers ook als check of huren nog betaalbaar zijn. Tegelijkertijd kun je er dan als huurder niet meer voor kiezen om wat goedkoper te wonen en zo wat geld over te houden (of vice versa). Daarmee zeggen we dat **sociale huurders minder mogen overhouden dan huishoudens met hetzelfde inkomen in een koopwoning** (met vergelijkbare kwaliteit).

Ook hier: ongeacht of de kwaliteit van de woning dat rechtvaardigt²⁶. Het zal huurders die het zich enigszins kunnen veroorloven de sociale huur ‘uitjagen’. Ook kunnen we deze variant zien als een **ultieme solidariteit tussen huurders onderling** met de opgaven van de corporaties, waar de rest van Nederland geen bijdrage aan levert. Dat laatste kan als voordeel voor het Rijk

²⁵ Ook is deze variant enigszins te zien als een bezuinigingsvariant, zoals deze standaard bij interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) worden verkend, evenals in de BMH 'Ruimte voor wonen'.

²⁶ Uiteraard is het ook in deze variant denkbaar, net als bij variant 4, om toch een cap gebaseerd op de kwaliteit in te bouwen. Dat zal dan betekenen dan andere huurders (nog) meer huur moeten betalen

worden uitgelegd, maar los van de discutabele politieke haalbaarheid zullen de negatieve koopkrachteffecten mogelijk ook economisch negatief uitpakken in de bestedingen.

Wat lieten we buiten beschouwing?

In de vijf varianten hebben we diverse aspecten van het huurbeleid bekeken, maar bleven we ook op hoofdlijnen. De jaarlijkse huurstijging zelf, de precieze werking van de huurtoeslag, het thema ‘woonlasten’ en het thema ‘regionale verschillen’ lieten we buiten beschouwing. Toch is het goed daar kort iets over te zeggen.

Huurstijging

Wat een redelijke jaarlijkse huurstijging is of waarop de huurstijging gebaseerd zou moeten zijn, is natuurlijk wel een belangrijk element in het huurbeleid. We stellen, als basisuitgangspunt voor alle varianten, dan de inkomsten voor een corporatie – bestaande uit huur en soms objectsubsidies – voldoende hoog moeten zijn om structureel de bestaande voorraad in stand te houden en om te werken aan de ‘extra opgaven’. Dat geldt dus ‘jaar in jaar uit’.

De huren moeten dusdanig meestijgen met deze kosten, zodat de inkomsten voor corporaties nu, over 1 jaar maar ook over 50 jaar ‘voldoende hoog’ zijn. Wanneer dat leidt tot onredelijk hoge huren, kan e.e.a. gematigd worden, maar gaat dat altijd hand in hand met een hogere objectsubsidie. Of het leidt tot hogere huurtoeslag of een andere invulling van de inkomenshuren. Praktisch zal er altijd gekozen worden voor een bepaalde grondslag, zoals inflatie of cao (+ of – een bepaald percentage). Daarbij kan het wenselijk zijn dat grote uitschieters worden afgevlakt, bijvoorbeeld door een cap of meerjarig gemiddelde. Corporaties kunnen best een paar jaar met een iets minder hoge huursom uit, mits het later weer wordt gecompenseerd.

Huurtoeslag

Simpel gezegd is de huurtoeslag nu van drie zaken afhankelijk. Allereerst het huishoudtype: alleenstaanden krijgen iets minder huurtoeslag dan gezinnen. Ten tweede de daadwerkelijke huur die je betaalt. Hoe hoger de huur, hoe hoger de huurtoeslag. Maar deze stijging vlt wel af. Hogere huren worden steeds ‘iets minder méér’ gecompenseerd door de huurtoeslag. Tot slot speelt je inkomen een rol. Hoe hoger je inkomen, hoe hoger je ‘eigen bijdrage’ in de huurtoeslag.

Hogere huren leiden dus tot hogere huurtoeslaguitgaven voor het Rijk. Het is niet vreemd dat de overheid de huurtoeslaguitgaven enigszins binnen de perken wil houden. Een mogelijkheid daarvoor is om de huur niet te baseren op de daadwerkelijke huur, maar op een fictieve, genormeerde huur. Hierop zijn diverse varianten denkbaar. Om de door ons in beeld gebrachte varianten werkend te houden, zal zo’n genormeerde huur wel een relatie moeten hebben met de daadwerkelijke huren (en dus de kwaliteit) van corporatiewoningen. Als de genormeerde huur veel lager ligt dan de daadwerkelijke huren, kunnen huurders met lage inkomens óf alleen de goedkoopste/kleinste woningen huren, óf ontstaan grote betaalisico’s bij deze huishoudens. Het betekent dat een gezamenlijk beeld nodig is van welke woonkwaliteit (per huishoudtype) betaalbaar gemaakt moet worden, en voor welke huur corporaties deze woningen kostendekkend kunnen verhuren (al dan niet met objectsubsidies).

Tot slot is het natuurlijk zo dat hogere (netto) inkomens en uitkeringen, de betaalbaarheid van huishoudens verbeteren en er dan minder huurtoeslag nodig is.

Regionale verschillen

In dit onderzoek gaan we niet expliciet in op de regionale verschillen in de woningmarkt. In de rekenvoorbeelden wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een woning met een maximale huur van 1000 euro. In Amsterdam zal dat (dus) een veel kleinere woning zijn dan in Terneuzen. Regionale verschillen zou je grofweg op 2 manieren mee kunnen nemen.

Je kunt stellen: de (maximale) huur is overal ongeveer gelijk, en dus verschilt de kwaliteit. Of je kunt stellen: de kwaliteit is overal ongeveer gelijk, en dus verschilt de kostendeekkende huur. Indien je voor de laatste optie kiest, zal dat vooral om een grotere bijdrage van het Rijk vragen in gebieden met veel druk op de woningmarkt (en vice versa). Immers: een huurder met een bepaald inkomen kan in Amsterdam niet ineens méér betalen dan in Terneuzen. De huurtoeslag en/of objectsubsidies zullen dan hoger moeten worden.

Woonlasten

Dit begrip speelt een steeds grotere rol, omdat de energieprestatie van een woning steeds bepalender wordt voor wat je aan lasten kwijt bent. In de varianten 1 tot en met 3 werkt dat als volgt. Een corporatie zal voor een duurzame woning een hogere huur moeten vragen. Immers: de investering is hoger en dus ook de kostendeekkende huur. Het WWS kán daarvoor een graadmeter zijn, maar het is de vraag of het WWS investeringen in energieprestatie goed doorvertaalt naar de huur. Of de huurder zo'n hogere huur kan betalen (omdat de energierekening lager is), is dan een andere vraag. Als het antwoord 'nee' is, zou dat moeten leiden tot meer huurtoeslag en/of meer objectsubsidie om de huur lager te maken. Maar zonder compensatie de huur lager houden dan nodig is voor een kostendeekkende huur, omdat anders de woonlasten te hoog worden, kan niet. Dan heeft de corporatie te weinig inkomsten.

In varianten 4 en 5 zal, om te kijken wat een huurder kan betalen, moeten worden meegewogen hoeveel de huurder overhoudt na betaling van de energierekening. Uiteraard zou dit alles (in alle 5 varianten) een zeer precieze berekening van de woonlasten van de huurder vergen. Dat is onwerkbaar. Het ligt dan voor de hand om dat wat grofmaziger te doen, bijvoorbeeld via normbedragen.

4 Effecten, kansen en risico's

In dit hoofdstuk kijken we naar de belangrijkste voor- en nadelen van de varianten. Ook kijken we naar de **robuustheid** ervan.

4.1 Effecten voor huurders en woningzoekenden, Rijk en corporaties

In onderstaande overzicht benoemen we de voor- en nadelen van de varianten voor huurders, het Rijk en voor corporaties.

Effecten voor huurders

Ten opzichte van de huidige situatie betekent bijna elke variant dat er **meer keuzevrijheid** komt met meer verschil in prijzen, of dat nu is op basis van kwaliteit of inkomen. Huurders met lage inkomens hebben echter vooral baat bij varianten met huurtoeslag, omdat dit hen **gericht ondersteunt** om nét iets meer kwaliteit te bereiken. Daarmee daalt ook het risico op segregatie en leefbaarheidsproblemen.

Met inkomenshuren (variant 4 en 5) zouden huurders met laag inkomen wel 'overall' kunnen wonen. Nadeel daarvan is echter een armoedeval bij inkomensstijging. En de vraag of sociale huur hiermee verwordt tot een '**sociale voorziening**', in plaats van een 'redelijk normaal functionerend' segment op de woningmarkt.

Tegelijkertijd hebben op termijn huurders baat bij afschaffing of serieuze vereenvoudiging van de huurtoeslag. Essentieel daarbij is wel dat ze de gerichte ondersteuning krijgen die ze nodig hebben, maar de administratieve lasten en risico's op naheffingen²⁷ worden beperkt.

Effecten voor woningzoekenden

Voor **woningzoekenden** is vooral van belang dat het **aanbod groeit**. Zij hebben vooral baat bij **nieuwbouw** (méér verhuisketens) en **doorstroming** (lángere verhuisketens). Omdat elke variant uitgaat uit van een DPM, met dus de financiële mogelijkheden voor nieuwbouw zit daar geen wezenlijk verschil.

Het effect van huurbeleid op doorstroming is tot nog toe beperkt geweest: zo heeft de IAH weinig effect gehad op doorstromen van midden- en hogere inkomens. Variant 5 is echter dermate extreem dat we hiervan mogen verwachten dat veel huurders die het zich enigszins kunnen veroorloven doorstromen naar 'de markt', waar ze voor minder geld hetzelfde of voor hetzelfde geld iets beter kunnen krijgen. De vraag is echter of zulke doorstroming gewenst is.

Het 'terugbrengen' van de relatie tussen prijs-kwaliteit kan ook doorstroming bevorderen. Immers: huurders die iets beters willen en dat kunnen betalen kunnen zo doorstromen en vice versa: wie goedkoper wil wonen (met dus minder kwaliteit) kan dat ook. De nieuws etreefhuur zal minder vaak 'automatisch op een aftoppingsgrens' liggen en **verhuizen wordt op die manier minder 'bestraft'**. Echter: **zolang er wezenlijke schaarste is** op de woningmarkt en in de sociale huur is het de vraag of die of die doorstroming dankzij nieuwe keuzevrijheid echt ontstaat.

Relatie tussen Rijk en corporaties: wie betaalt bepaalt

In elke variant (behalve 5) neemt de overheidsbijdrage aan de volkshuisvesting – logischerwijs gezien het onrendabele karakter ervan – toe. Dat komt ook door onze aanname dat het huidige

²⁷ Al vielen de naheffingen bij de huurtoeslag relatief mee vergeleken met andere toeslagen.

huurbeleid voor corporaties, op de lange termijn, niet houdbaar is om alle kosten en opgaven te betalen. Het Rijk zal die bijdrage **beheersbaar** willen houden en willen (mee)sturen op de uitkomst. Te verwachten valt daarom dat het Rijk in elke variant op verschillende zaken zal willen normeren. Denk aan:

- Behoud van een **passendheidstoets** om te voorkomen dat de laagste inkomens te duur wonen met hoge huurtoeslagkosten als gevolg.
- **Omvormen van de huurtoeslag** tot een ‘vouchersysteem’ waarbij de toeslag enkel wordt gebaseerd op inkomen (en huishoudentype) en waarmee de huurder zelf kiest om al dan niet duurder te wonen²⁸.
- **Bezettingnormen** om te sturen op passende (niet te ruime) bewoning en de opgave beheersbaar te houden;
- Een **inkomensafhankelijke** component om huurders met hoger inkomen zwaarder te belasten (ook als dat qua prijs-kwaliteit discutabel is).
- De **kosten (en dus kwaliteit) van nieuwbouwwoningen** om de objectsubsidies beheersbaar te houden.
- Een **sobere en doelmatige werkwijze** in het algemeen.

Als een variant ‘rigide’ wordt doorgevoerd, zal het altijd de beleidsvrijheid van corporaties beperken. Het ligt dan ook meer voor de hand om, als een **bepaalde variant als ijkpunt wordt gekozen dit zo vorm te geven dat er variatie mogelijk is**. Tegelijkertijd zal de overheid, als zij linksom of rechtsom huurders of corporaties moeten subsidiëren, dat alleen doen als ze grip houden op de huurprijzen en/of de kwaliteit van nieuwbouwwoningen.

Ook zal de overheid dan meer nog dan nu verwachten dat corporaties **elkaar (financieel) ondersteunen** voordat de overheid financieel bijdraagt. Deze lijn is al ingezet met de NPA 2024. Er zal dus kritischer worden gekeken naar middelen of investeringscapaciteit die ‘over zijn’. Het valt te verwachten dat het huurbeleid van de corporaties hierdoor meer op elkaar gaat lijken.

4.2 Wat als...?

Welke varianten zijn bij verschillende ontwikkelingen het meest **robuust** en kunnen tegen een stootje? We kijken naar mogelijke effecten van het verhogen van de DAEB-grens, afschaffen van de huurtoeslag, een economische crisis, en een politieke ‘ruk naar links of rechts’. In een ‘praatplaat’ verder hieronder zetten we de mogelijke effecten op een rij.

Verhoging DAEB-grens

Mocht de DAEB-grens verhoogd worden, inclusief een vergroting van de doelgroep van sociale huur, dan **nemen in elke variant de opgaven logischerwijs toe**. Of dit ook een hoger beroep doet op huurtoeslag of objectsubsidies hangt sterk af van de betaalbaarheid van dat duurdere segment (en of lagere inkomens daarvoor in aanmerking komen met huurtoeslag of sterk verlaagde inkomenshuren) en de onrendabele top daar (en of er dus objectsubsidies nodig zijn). A priori lijkt echter **bij geen variant een hogere DAEB-grens onwerkbaar**.

²⁸ Of een variant hierop met een fictieve huur gebaseerd op de kwaliteit, als basis voor de huurtoeslag. Eventueel met een ‘kwaliteitsplafond, en een norm voor woninggrootte t.o.v. het huishouden

Afschaffen huurtoeslag

De wens om toch nog eens de toeslagen af te schaffen sluimert nog steeds. Variant 1 met de nadruk op huurtoeslag zou hierdoor op losse schroeven komen te staan. Omdat huurtoeslag hier ook de opgaven dekt, ontstaat de situatie dat het alternatief (zoals een [eigendomsneutrale] woontoeslag, algemene huishoudentoeslag, heffingskorting, verhoging van WML/bijstand of een basisinkomen) de **'nieuwe sluitpost van de volkshuisvesting'** wordt. Bij variant 1 zou het systeem dus moeten worden omgegooid. In de varianten 2, 4 en 5 is **huurtoeslag al afgeschaft** dus deze hebben hier minder last van.

Variant 3 met huurtoeslag en objectsubsidies kan in theorie ook overeind blijven. De objectsubsidies blijven behouden om het opgavengat te dekken en voor het betaalbaarheidsgat dat ontstaat bij wegvallen van de huurtoeslag zal een alternatief moeten komen. Merk wel op dat de **huurtoeslag heel gericht** is, terwijl hogere inkomens e.d. veel minder gericht zijn. Ze zijn dus snel kostbaarder dan de huurtoeslag, of er zullen veel huurders op achteruit gaan als er geen extra geld voor wordt uitgetrokken. Ook denkbaar is dan alsnog de overstap naar variant 2, met lagere huren over de hele linie geheel gedekt door objectsubsidies.

Economische crisis

Bij een economische crisis zullen inkomens dalen en kan de **doelgroep voor sociale huur groeien**. Dat vraagt om meer sociale huur en meer huurtoeslag of lagere huren. Wat lastig is, omdat ook de overheid minder middelen heeft te besteden. Corporaties zijn relatief crisisbestendig, maar niet als ze afhankelijk zijn van de overheid en deze besluit te bezuinigen op de huurtoeslag of objectsubsidies. Deze **risico's lijken niet veel te verschillen per variant**.

Wel geldt dat de **varianten met inkomenshuren corporaties bij inkomensdaling direct hard geraakt worden**. Lagere huuropbrengsten door lagere inkomens zullen in variant 4 gecompenseerd moeten worden door hogere objectsubsidies. De vraag is of de overheid daartoe in staat is. In elke variant zal daarom al snel in de opgaven worden bezuinigd of uitgesteld. In variant 5 zal dat in extremis te zien zijn, omdat de overheid de sector op geen enkele manier meer financieel ondersteunt.

Politieke ruk naar economisch links of rechts

Als we gemakshalve uitgaan van stereotypen, dan is bij 'links' de kans het grootst op hogere overheidsuitgaven aan volkshuisvesting, waar 'rechts' er eerder op bezuinigt. Meer of minder geld naar de volkshuisvesting kan in verschillende varianten via verschillende **knoppen: meer of minder huurtoeslag, meer of minder objectsubsidies, hogere of lagere huurquotes**. Ook de opgaven zullen door 'links' eerder groter gemaakt worden dan door 'rechts'. Dit is het type politieke sturing dat we kunnen en mogen verwachten 'binnen' de varianten.

De **keuze tussen varianten** is echter een **kwestie van ordening** en we zouden wensen dat niet bij elke politieke omslag – bij gebrek aan sturingsmogelijkheden – de ordening verandert. Zo bezien lijkt variant 3 voldoende 'knoppen' te bieden om te sturen. De andere varianten lijken hier minder te bieden en bij variant 4 is sowieso de vraag óf en hoelang deze stand zou houden bij een rechtser kabinet, als inkomensdaling leidt tot hoger bijdragen aan corporaties. Variant 5 (of kenmerken daarvan) lijkt juist kansrijker bij een rechtser kabinet.

'Praatplaat': wat als...?

Variant	0. Huidige situatie	1. Variant Huurtoeslag	2. Variant Objectsubsidie	3. Variant Huurtoeslag én Objectsubsidie	4. Variant Inkomenshuren en	5. Variant Inkomenshuren
Basis voor huurprijs	Aftoppen	Prijs-kwaliteit: % maximale huur	Prijs-kwaliteit: % maximale huur	Prijs-kwaliteit: % maximale huur	Prijs-inkomen	Prijs-inkomen
Hoe dicht we het	Huurtoeslag			Huurtoeslag	Huur obv inkomen	Huur obv inkomen
Hoe dicht we het opvangat?	Deels ook indirect via de huurtoeslag	Huurtoeslag	Objectsubsidie	Objectsubsidie	Objectsubsidie	'Afromen' huurders
Ophogen DAEB-grens	✗ Extra opgaven passen moeilijk in DPM	✓ Waarschijnlijk weinig effect, omdat/als middeninkomens geen huurtoeslag ontvangen	✓ Extra objectsubsidies afhankelijk van rendement middenhuur	✓ Extra objectsubsidies afhankelijk van rendement middenhuur ✓ Waarschijnlijk weinig effect, omdat/als middeninkomens geen huurtoeslag ontvangen	✓ Midden-inkomens krijgen toegang tot sociale huur en betalen hoge (inkomens)huren en vice versa. Evt. kunnen segmenteringsgrenzen worden ingevoerd als verhoudingen scheefgroeien	
Effect afschaffen huurtoeslag	'Systeemtechnisch' mogelijk, financiële haalbaarheid corporaties afhankelijk van vormgeving	✗ Dan wordt (basis)inkomen/fiscaal beleid/inkomensafhankelijke bijdrage de sluitpost van de volkshuisvesting inclusief opvangat?	✓ Huurtoeslag is al afgeschaft	✗/✓ Betaalbaarheidsgat gedicht met nieuw instrument, objectsubsidie voor opvangat blijft	✓ Huurtoeslag is al afgeschaft	
Economische crisis met dalende inkomens en bezuinigingen	Huurbeleid verder optimaliseren door huurders inkomensafhankelijk 'af te romen'. Of uitstellen of schrappen opgaven, bezuinigen op kwaliteit	Bezuinigen op huurtoeslag. Of uitstellen of schrappen opgaven, bezuinigen op kwaliteit	Bezuinigen op objectsubsidies en daarmee uitstellen of schrappen opgaven, bezuinigen op kwaliteit Of inkomensafhankelijk 'afromen'	Bezuinigen op huurtoeslag of objectsubsidies en daarmee uitstellen of schrappen opgaven, bezuinigen op kwaliteit Of inkomensafhankelijk 'afromen'	Groot inkomstenrisico Genormeerde huurquotes verhogen, of uitstellen of schrappen opgaven, bezuinigen op kwaliteit	Groot inkomstenrisico Genormeerde huurquotes verhogen, of uitstellen of schrappen opgaven, bezuinigen op kwaliteit
Stereotype neiging bij politieke ruk naar economisch links of rechts	Links: huren omlaag, huurtoeslag omhoog, opgaven omhoog Rechts: vice versa	Links: huurtoeslag omhoog, opgaven omhoog Rechts: vice versa	Links: opgaven omhoog, objectsubsidie omhoog Rechts: vice versa	Links: opgaven omhoog, objectsubsidie omhoog, huurtoeslag omhoog Rechts: vice versa	Links: normhuurquotes omlaag (of WML/bijstand omhoog) Rechts: vice versa	Links: normhuurquotes omlaag (of WML/bijstand omhoog) Rechts: vice versa

4.3 Particuliere sociale verhuur

Tot nu toe hebben we het alleen over sociale huur van corporaties gehad. We moeten uiteraard ook kijken naar de gevolgen voor de particuliere (sociale) huur. Deze woningen zijn ook gebonden aan het puntenstelsel, particuliere huurders komen ook in aanmerking voor huurtoeslag en in meerdere gemeenten gelden regels voor de toewijzing hier.

Bij varianten 1 en 2 raken de **betalbaarheidsbijdrage en opgavenbijdrage vanuit de overheid al snel vertroebed** en ontstaan ingewikkelde discussies over ofwel 'kadootjes voor de markt' of klachten over een level playing field. Bij varianten 4 en 5 scheiden waarschijnlijk sowieso de wegen en gaat de particuliere sector geen lagere inkomens meer huisvesten.

Variante 3 lijkt hier het minst last van te hebben. Omdat de huurtoeslag en objectsubsidies hier gescheiden zijn kan **huurtoeslag intact blijven voor particuliere sociale huurders**. Met objectsubsidies hebben particuliere verhuurders dan niets te maken²⁹.

Effecten op de particuliere sociale huur

Variante	0. Huidige situatie	1. Variante Huurtoeslag	2. Variante Objectsubsidie	3. Variante Huurtoeslag én Objectsubsidie	4. Variante Inkomenshuren en	5. Variante Inkomenshuren
Basis voor huurprijs	Aftoppen	Prijs-kwaliteit: % maximale huur	Prijs-kwaliteit: % maximale huur	Prijs-kwaliteit: % maximale huur	Prijs-inkomen	Prijs-inkomen
Hoe dichtten we het	Huurtoeslag	Huurtoeslag	Objectsubsidie	Huurtoeslag	Huur obv inkomen	Huur obv inkomen
Hoe dichtten we het opvangat?	Deels ook indirect via de huurtoeslag	Huurtoeslag	Objectsubsidie	Objectsubsidie	Objectsubsidie	'Afromen' huurders
Particuliere sociale verhuur		<p>✗ Meer huurtoeslag zonder afspraken over extra investeringen door prijsopdrijvend effect particuliere verhuurders</p>	<p>✗ Lagere corporatiewaardes door objectsubsidies = non level playing field?</p>	<p>✓ Spelregels particuliere verhuur kunnen intact blijven door knip tussen objectsubsidies en huurtoeslag</p>	<p>✗ Inkomenshuren is geen optie, dus 'scheiding der wegen'</p>	

²⁹ Tenzij ook zij sociaal willen investeren; dan is een level playing field prima denkbaar.

RT&O