



Planbureau voor de Leefomgeving

# Betaalbaarheid van het wonen in de huursector

## Verkenning van beleidsopties





# Betaalbaarheid van het wonen in de huursector



# Betaalbaarheid van het wonen in de huursector

## Verkenning van beleidsopties

Carola de Groot  
Femke Daalhuizen  
Frans Schilder  
Joost Tennekes

## **Betaalbaarheid van het wonen in de huursector. Verkenning van beleidsopties**

© PBL (Planbureau voor de Leefomgeving)  
Den Haag, 2016

PBL-publicatienummer: 1349

### **Auteurs**

Carola de Groot  
Femke Daalhuizen  
Frans Schilder  
Joost Tennekes

### **Met medewerking van**

Lia van den Broek

### **Contact**

Carola de Groot, carola.degroot@pbl.nl

### **Met dank aan**

Het PBL is veel dank verschuldigd aan de externe klankbordgroepleden Johan Conijn (ASRE/Ortec Finance), prof. Marja Elsinga (OTB Delft), Rob Ravestein (Aedes), Jeanet Kullberg (SCP), Wouter van Honstede en Ron Dooms (Ministerie van BZK), Henri Dijkman en Joost Baeten (Ministerie van Financiën), Stefan Groot (CPB), Vincent Paardekooper en Margit Jókövi (beiden Aw), Stefan Toonen (Ministerie van Sociale Zaken) en Marcel Warnaar (Nibud) voor hun waardevolle bijdrage tijdens de verschillende fasen van

het onderzoek. Het projectteam dankt daarnaast de reviewers van concept-delen van de publicatie voor hun commentaren en aanscherpingen, respectievelijk Johan Conijn, Jeanet Kullberg, Rob Ravestein, en PBL-collega's Dorien Manting, Frank van Dam, Martijn Eskinasi en Pieter Boot. Tot slot is het projectteam de 8 geraadpleegde deskundigen en de 28 gesprekspartners zeer erkentelijk voor hun constructieve bijdrage en hun medewerking aan het kwalitatieve deel van het onderzoek (zie Bijlage 'Gesprekspartners'). Voor een van de kwantitatieve exercities heeft het PBL dankbaar gebruik gemaakt van corporatiegegevens die beschikbaar zijn gesteld door de Autoriteit woningcorporaties.

### **Redactie figuren**

Beeldredactie PBL

### **Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL

### **Omslagfoto**

Delfshaven, Rotterdam  
Hans van Rhooon / Hollandse Hoogte

### **Vormgeving en opmaak**

Textcetera, Den Haag

### **Druk**

Xerox/OBT

U kunt de publicatie downloaden via de website [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl). Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL (2016), *Betaalbaarheid van het wonen in de huursector. Verkenning van beleidsopties*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

**Voorwoord** 7

## **BEVINDINGEN**

**Hoofdconclusies** 10

**Betaalbaarheid van het wonen in de huursector** 14

## **VERDIEPING**

**1 Inleiding** 24

- 1.1 Betaalbaarheid van het wonen en beleidsopties: regionale invalshoek 24
- 1.2 Doel en scope van deze studie 25
- 1.3 Aanpak van de studie 26
- 1.4 Leeswijzer 30

**2 Nederlandse huursector: actoren en instituties** 32

- 2.1 Inleiding 32
- 2.2 Actoren 32
- 2.3 Instituties 35
- 2.4 De huursector: Woningen en huurders 45
- 2.5 Tot slot 57

**3 Opties om te sturen op betaalbaarheid** 60

- 3.1 Inleiding 60
- 3.2 Sturen via het huurprijsbeleid 60
- 3.3 Sturen via de huurtoeslag 64
- 3.4 Sturen op passendheid 67
- 3.5 Sturen via de woningvoorraad en de efficiëntie 70
- 3.6 Afspraken in de lokale driehoek 73
- 3.7 Tot slot 74

<b>4</b>	<b>Lokale percepties over sturingsopties</b>	<b>76</b>
4.1	Inleiding	76
4.2	Veldwerk en analysemethode	76
4.3	Lokale percepties over afzonderlijke beleidsopties	80
4.4	Vier visies op de problematiek van betaalbaarheid	95
4.5	Tot slot	103

<b>5</b>	<b>Bijsturingsmogelijkheden in de praktijk</b>	<b>104</b>
5.1	Inleiding	104
5.2	Het huurverhogingsbeleid van corporaties	106
5.3	Huurtoeslag	128
5.4	Passendheidsnorm	140
5.5	Tot slot	157

<b>Literatuur</b>	<b>162</b>
-------------------	------------

<b>Bijlage</b>	<b>174</b>
----------------	------------



# Voorwoord

De betaalbaarheid van het wonen in de huursector wordt gezien als een van de belangrijkste volkshuisvestelijke thema's voor de komende jaren. Zeker voor huurders met een smalle beurs is het steeds moeilijker de maandelijkse vaste lasten op te brengen.

De huurtoeslag van de Rijksoverheid was en is nog steeds het efficiëntste middel om de betaalbaarheid van de woonlasten te verbeteren, blijkt uit dit PBL-onderzoek. Zonder de huurtoeslag zouden veel meer huurders moeite hebben om hun maandelijkse woonlasten te betalen en in de kosten van levensonderhoud te voorzien. Corporaties kunnen ook zelf de huurders tegemoetkomen door af te zien van huurverhogingen en door geen dure huurwoningen meer toe te wijzen aan woningzoekenden met een laag inkomen. Het effect daarvan op de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten is echter minder groot dan het effect van de huurtoeslag.

De huurtoeslag heeft een nadeel: de relatief hoge en oplopende uitgaven voor de Rijksoverheid. Vanaf 2016 mogen corporaties geen dure huurwoningen meer toewijzen aan woningzoekenden met een laag inkomen. Dit resulteert in een verlaging van de huurtoeslaguitgaven voor nieuwe huurtoeslaggerechtigde huurders. Tegelijkertijd wordt er momenteel nagedacht over een andere huurtoeslagsystematiek. Mocht dit resulteren in bezuinigingen op de huurtoeslag, dan kan het aandeel huurders met een betaalarisico toenemen. Er ontstaat dan een spanning tussen de twee rijksdoelstellingen van enerzijds het vergroten van de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag en anderzijds het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen voor lagere inkomensgroepen. De Rijksoverheid staat dan ook voor de opgave deze twee beleidsdoelstellingen met elkaar te verenigen. Daarbij is het denkbaar dat in de zoektocht naar oplossingen uiteindelijk een groter beroep zal worden gedaan op lokale actoren, zoals corporaties.

Prof. dr. ir. Hans Mommaas  
Directeur PBL



BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

# Hoofdconclusies

## Huurtoeslag zeer effectief voor betaalbaarheid wonen

De huurtoeslag is een zeer effectief instrument om de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten te bevorderen. Dit geldt vooral voor huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een inkomen boven het sociale minimum. Het aandeel van deze groep dat na ontvangst van de huurtoeslag nog een betaalrisico heeft, is laag, namelijk 3 procent in 2012. Zonder de huurtoeslag zou dit 18 procent zijn geweest.

Alleen bij huurtoeslagontvangers met een inkomen beneden het sociale minimum blijven de betaalrisico's na ontvangst van de huurtoeslag relatief hoog. In 2012 had ruim een derde van deze groep een betaalrisico. Zonder de huurtoeslag zou dit maar liefst 70 procent zijn geweest. Dit past bij het beeld dat de huurtoeslag vooral een volkshuisvestelijk instrument is en geen instrument om inkomenspolitieke vraagstukken op te lossen.

## Maar er zijn zorgen over budgettaire houdbaarheid huurtoeslag

Het Rijk maakt zich zorgen over de structurele budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag. In de afgelopen jaren zijn de huurtoeslaguitgaven namelijk sterk opgelopen. Dit komt onder andere doordat corporaties in de afgelopen jaren steeds vaker dure huurwoningen hebben toegewezen aan huishoudens met een laag inkomen, ofwel aan huurtoeslaggerechtigde huishoudens. Voor sommige huurders waren de financiële gevolgen hiervan vrij beperkt omdat de hoge huur deels werd gecompenseerd door een hogere huurtoeslag.

## Passend toewijzen kan resulteren in lagere huurtoeslaguitgaven...

Mede om de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag te verbeteren moeten corporaties vanaf 2016 huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden zo veel mogelijk huisvesten in goedkope en betaalbare huurwoningen, oftewel (financieel) passende huurwoningen. Door deze maatregel valt een besparing op de huurtoeslaguitgaven voor *nieuwe* huurtoeslaggerechtigde huurders te verwachten. De trend van te dure toewijzingen wordt immers een halt toegeroepen.

Tegelijkertijd kunnen de totale huurtoeslaguitgaven in theorie ook hoger uitvallen dan nu, als *alle* huurtoeslaggerechtigden in een passende huurwoning zouden wonen – dit kan worden gezien als de impliciete doelstelling achter de passendheidsnorm. Sommige huurtoeslaggerechtigden huren namelijk een woning in de vrije huursector. Zij komen daarom vrijwel niet in aanmerking voor huurtoeslag. Zouden zij een passende huurwoning betrekken, dan is dit wel het geval. Dit kan resulteren in hogere huurtoeslaguitgaven voor het Rijk.

### ... en heeft wisselend effect op aandeel huurders met betaalrisico

Ook met het oog op de betaalbaarheid van het wonen moeten corporaties huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden zo veel mogelijk een goedkope of betaalbare huurwoning toewijzen. Deze maatregel kan de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten in zekere mate verbeteren. Dit is vooral het geval onder huurtoeslaggerechtigden met een inkomen boven het sociale minimum. Huurtoeslaggerechtigden met een inkomen beneden het sociale minimum houden daarentegen ook vaak in een passende woonsituatie relatief vaak een betaalrisico. In vergelijking met het effect van de huurtoeslag, is het effect van het passend toewijzen op het aandeel huurders met een betaalrisico dan ook minder groot.

### Gematigde huurprijsverhogingen: weinig effect op betaalrisico huurders, groot effect op huishoudboekje corporaties

Voor corporaties is het lastig om via gematigde generieke huurprijsverhogingen de relatief hoge betaalrisico's onder huurders te reduceren. Berekeningen in deze studie tonen aan dat corporaties het aandeel huurders met een betaalrisico slechts in beperkte mate kunnen verkleinen wanneer zij de huren bevriezen. Dit geldt zowel voor nieuwe als voor zittende huurders.

Zo'n maatregel heeft evenwel vergaande consequenties voor het huishoudboekje van corporaties. Om niet in de financiële problemen te komen, moeten corporaties aanvullende maatregelen nemen, zoals het drastisch bezuinigen op de bedrijfsvoering en het opschroeven van het aantal woningverkoppen. Ook komen investeringen in de sociale huursector onder druk te staan.

Het afzien van generieke huurverhogingen heeft een beperkt effect omdat niet alleen huishoudens met maar ook huishoudens zonder betaalrisico profiteren van deze maatregel. Uiteraard kunnen corporaties er voor kiezen om alleen de huren te bevriezen voor huishoudens met een betaalrisico. In het veld wordt echter zeer wisselend gedacht over de vraag of corporaties wel of niet aan inkomensbeleid zouden moeten doen. Lokale actoren zoals corporaties en gemeenten zien vooral veel in het sturen op de betaalbaarheid van het wonen via het aanbod, waarbij corporaties bovenal goedkope en betaalbare huurwoningen zouden moeten aanbieden.

### Beleidsinzicht 1: Spanning tussen budgettaire houdbaarheid huurtoeslag en betaalbaarheid wonen

Deze studie onderstreept drie belangrijke inzichten voor het beleid. Ten eerste blijkt de huurtoeslag een zeer effectief instrument te zijn om de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten te verbeteren. Met het oog op de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag wordt momenteel echter nagedacht over een andere huurtoeslagsystematiek. Mocht deze resulteren in eventuele bezuinigingen op de huurtoeslag, dan is het niet ondenkbaar dat het aandeel huurders met een betaalrisico toeneemt. Dit duidt op een mogelijke spanning tussen de twee doelstellingen van het Rijk: het vergroten van de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag en het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen voor de lagere inkomensgroepen. De Rijksoverheid staat dan ook voor de opgave deze twee beleidsdoelstellingen met

elkaar te verenigen. Het is denkbaar dat in de zoektocht naar oplossingen uiteindelijk een groter beroep zal worden gedaan op lokale actoren, zoals corporaties. Daarbij moet worden bedacht dat instrumenten zoals gematigde generieke huurverhogingen en passend toewijzen beduidend minder effectieve instrumenten zijn om de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten te verbeteren dan de huurtoeslag.

### **Beleidsinzicht 2: Betaalrisico bij inkomens onder sociaal minimum niet op te lossen via volkshuisvestelijk beleid**

Ten tweede laat deze studie zien dat het met volkshuisvestelijke instrumenten als de huurtoeslag en het passend toewijzen lastig is om voor huurders met een inkomen beneden het sociale minimum de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten wezenlijk te verbeteren. Deze huurders houden ook na ontvangst van de huurtoeslag relatief vaak een betaalrisico, of zij nu passend wonen of niet. Uiteraard kan er bij sommige van deze huishoudens sprake zijn van tijdelijke problemen in de inkomenssfeer; zeker onder zelfstandigen en studenten is dit niet ondenkbaar. Om de betaalrisico's onder minima met bijvoorbeeld een uitkering te reduceren moet mogelijk eerder in de richting worden gezocht van armoedebeleid of bijvoorbeeld werkgelegenheidsbeleid dan in de richting van volkshuisvestelijk beleid.

### **Beleidsinzicht 3: Regionale verschillen passendheidsnorm gering**

Ten derde wijst deze studie op relatief beperkte regionale verschillen in het effect van het passend toewijzen van woningen op de betaalrisico's onder huurders. Dit is opvallend gezien de bij tijd en wijle oplaaiende discussie over het belang van het regionaal differentiëren van generiek rijksbeleid. Sommige partijen voeren daarbij een stevig pleidooi voor regionaal maatwerk, omdat zij stellen dat de uitwerking van rijksbeleid regionaal zeer kan verschillen doordat de regionale omstandigheden anders zijn. Voor het effect dat een maatregel als passend toewijzen heeft op de betaalrisico's, lijkt dat dus wel mee te vallen. Mogelijk zijn er wel grote regionale verschillen in het effect van de passendheidsnorm op bijvoorbeeld de kans om een huurwoning te vinden als huurtoeslaggerechtigde of bijvoorbeeld op de maatregelen die corporaties moeten nemen om aan de passendheidsnorm te voldoen. Dergelijke effecten liggen echter buiten de scope van deze studie.



# Betaalbaarheid van het wonen in de huursector

## Verkenning van beleidsopties

### Aanleiding

De betaalbaarheid van het wonen in de huursector wordt gezien als een van de belangrijkste volkshuisvestelijke thema's voor de komende jaren. De zorgen over die betaalbaarheid voor huurders worden breed gedeeld: van het Rijk tot gemeenten en van de vereniging van woningcorporaties (Aedes) tot de belangenbehartiger van huurders (Woonbond). In lijn met deze zorgen heeft het PBL in 2014 laten zien dat steeds meer huurders een betaalrisico hebben. Dit betekent dat steeds meer huurders een ontoereikend inkomen hebben om de maandelijkse huur en de meest basale uitgaven voor het levensonderhoud te kunnen betalen.

De zorgen rondom de betaalbaarheid van het wonen in de huursector roepen vragen op over het woonbeleid. In hoeverre kan de Rijksoverheid de betaalbaarheid van de huursector verbeteren via de huurtoeslag en door wettelijke kaders, bijvoorbeeld voor de toewijzing van woningen, te stellen waarbinnen lokale actoren zoals corporaties dienen te handelen? En welke mogelijkheden hebben lokale actoren, of denken zij te hebben, om binnen deze kaders de betaalbaarheid van het wonen in hun regio te verbeteren? Kunnen corporaties bijvoorbeeld de huren matigen – zoals de Woonbond met zijn petitie 'Blokkeer de huurverhoging' beoogt – zonder daarbij zelf in de financiële problemen te komen?

Met deze studie draagt het PBL bij aan een beter inzicht in deze vraagstukken. Om te achterhalen hoe lokale actoren aankijken tegen verschillende beleidsopties om de betaalbaarheid van het wonen in hun regio te verbeteren, zijn gesprekken gevoerd met professionals werkzaam bij onder meer corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties. Dit is gedaan in vijf regio's die worden gekenmerkt door een relatief groot aantal huurders met een betaalrisico in 2012: Amsterdam en omgeving, Rijnmond, Lelystad en omgeving (inclusief de Noordoostpolder), Groningen stad en omgeving en



Zuid-Limburg. Daarnaast is gekeken in hoeverre het Rijk en de corporaties de relatief hoge betaalrisico's onder huurders kunnen verkleinen – landelijk én regionaal – via de huurtoeslag, door het matigen van de jaarlijkse huurverhogingen en door het passend toewijzen van huurwoningen aan huishoudens met een laag inkomen.

### Beleidscontext

De Rijksoverheid heeft met de huurtoeslag een instrument in handen om de betaalbaarheid van het wonen te beïnvloeden. Er bestaan echter grote zorgen over de structurele budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag. Deze zorgen hebben recentelijk geresulteerd in het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Sociale Huur. Daarnaast schept de Rijksoverheid als systeemverantwoordelijke het kader waarbinnen lokale actoren zoals corporaties dienen te handelen. Dit wettelijke kader is recentelijk aangescherpt, onder andere met een passendheidsnorm: de verplichting voor woningcorporaties om vanaf 2016 woningzoekenden met recht op huurtoeslag zo veel mogelijk te huisvesten in goedkope en betaalbare huurwoningen met een huur onder de aftoppingsgrens (zie tekstkader 'Begrippen' voor een nadere uitleg). Deze passendheidsnorm zou niet alleen de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep verbeteren maar ook de druk verlichten op de alsmaar stijgende huurtoeslaguitgaven van het Rijk.

Het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen moet dus ten dele gebeuren op het lokale niveau, door gemeenten en corporaties. Daarbij is het volgens de minister van Wonen en Rijksdienst wenselijk lokale (prestatie)afspraken te maken over onder meer een beheerste jaarlijkse huurverhoging. Ook zou op lokaal niveau nadrukkelijker kunnen worden ingezet op doorstroming op de woningmarkt. Door hogere inkomensgroepen in een sociale huurwoning te stimuleren om te verhuizen zouden er meer goedkope en betaalbare huurwoningen vrijkomen voor de doelgroep. Maar hoe kijken lokale actoren nu aan tegen de mogelijke beleidsopties om de betaalbaarheid van het wonen in hun regio te verbeteren? En in hoeverre kunnen actoren de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten verbeteren via specifieke beleidsopties? De vraag daarbij is vervolgens in hoeverre de mogelijkheden om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren, regionaal uiteenlopen doordat de regionale omstandigheden, bijvoorbeeld op de woningmarkt of de arbeidsmarkt, verschillen.

### Het Rijk heeft met de huurtoeslag een zeer effectief instrument in handen

In 2012 had circa 22 procent van alle huurtoeslagontvangers een betaalrisico. Deze 253.000 huishoudens hadden ondanks de huurtoeslag een ontoereikend inkomen voor de maandelijkse woonlasten en de meest basale uitgaven voor het levensonderhoud. Onder niet-huurtoeslagontvangers had 'slechts' 7 procent een betaalrisico. Toch kan hieruit niet worden geconcludeerd dat de huurtoeslag geen effectief instrument is om de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten te verbeteren. Integendeel zelfs. De huurtoeslag verkleint de betaalrisico's onder huurtoeslagontvangers wel degelijk. Zonder de huurtoeslag zou het aandeel huurtoeslagontvangers met een betaalrisico namelijk ruim twee keer zo hoog zijn geweest.

De mate waarin de huurtoeslag kan voorkomen dat huishoudens na het betalen van de huur in de min eindigen, hangt samen met het huishoudensinkomen. Vooral voor huurtoeslagontvangers met een inkomen boven het sociale minimum is de huurtoeslag een zeer effectief beleidsinstrument om de betaalrisico's te reduceren. Na ontvangst van de huurtoeslag had circa 3 procent van hen een betaalrisico in 2012; zonder de huurtoeslag zou dit circa 18 procent zijn geweest.

Onder huishoudens met een inkomen beneden het sociale minimum (oftewel beneden het minimum-inkomenspunt van de huurtoeslag) blijven de betaalrisico's ook na ontvangst van de huurtoeslag fors. In 2012 had bijna 35 procent van alle huurtoeslagontvangers met een dergelijk laag inkomen een betaalrisico. Zonder de huurtoeslag zou dit maar liefst circa 70 procent zijn geweest. Hoewel de huurtoeslag niet kan voorkomen dat minima relatief vaak een betaalrisico hebben, zorgt het instrument er wel voor dat het maandelijkse tekort op het huishoudboekje afneemt; in 2012 met gemiddeld circa 170 euro.

De relatief hoge betaalrisico's onder huurtoeslaggerechtigde huurders hangen voor een deel samen met het zogenoemde 'niet-gebruik' van de huurtoeslag. Van alle huishoudens die in 2012 recht hadden op huurtoeslag (gegeven hun inkomen en woon- en huishoudenssituatie), ontving 17 procent geen huurtoeslag. Gemiddeld lieten deze rechthebbende 'niet-ontvangers' maandelijks zo'n 145 euro aan huurtoeslag liggen. Als alle huurtoeslaggerechtigde huishoudens het huurtoeslagbedrag hadden ontvangen waarop zij recht hadden, dan was in 2012 het totale aandeel huurders met een betaalrisico 11 in plaats van 13 procent geweest. De totale huurtoeslaguitgaven voor het Rijk daarentegen zouden zijn opgelopen, met naar schatting zo'n 330 miljoen euro in vergelijking met de werkelijke huurtoeslaguitgaven in 2012.

### **Corporaties kunnen de betaalbaarheid van het wonen verder verbeteren via gematigde huurverhogingen en passend toewijzen**

Door de huurverhogingen te matigen kunnen corporaties de betaalrisico's onder huurders in de corporatiesector verder verlichten. Het effect van deze gematigde huurverhogingen is echter relatief beperkt in vergelijking met dat van de huurtoeslag. In 2012 had circa 13 procent van alle huurders in de corporatiesector een betaalrisico. Zouden de huren worden bevroren, zowel voor zittende als voor nieuwe huurders, dan heeft in 2018 nog circa 10 procent van de huurders een betaalrisico. Dit relatief beperkte effect komt doordat de maatregel niet specifiek is gericht op huishoudens met een betaalrisico; ook huishoudens zonder betaalrisico profiteren ervan. Bij inkomensafhankelijk huurbeleid zou de inefficiëntie kleiner zijn. Daarbij moet wel worden bedacht dat corporaties momenteel slechts beperkt zicht hebben op de hoogte en ontwikkeling van de inkomens van hun huurders.

Het afzien van huurverhogingen heeft echter ingrijpende gevolgen voor de financiën van woningcorporaties. Om niet in de financiële problemen te komen, zullen zij in een dergelijk scenario aanvullende maatregelen moeten nemen, zoals het drastisch bezuinigen op de bedrijfsvoering en het opschroeven van het aantal verkopen. Ook zullen ze hun investeringen in de sociale huursector moeten terugbrengen.

Corporaties kunnen de betaalrisico's onder huurtoeslaggerechtigde huurders verder terugbrengen door hen een passende woning toe te wijzen. Maar ook bij deze maatregel geldt dat het effect relatief gering is in vergelijking met dat van de huurtoeslag. In 2012 woonde een kwart van alle huurtoeslaggerechtigde huurders in een (financieel) niet passende huurwoning, dat wil zeggen in een dure gereguleerde huurwoning of in een huurwoning in de vrije sector. In absolute aantallen is dit circa 288.000 huurtoeslaggerechtigde huishoudens. Door huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden zo veel mogelijk passend te huisvesten – dus in een goedkope of betaalbare huurwoning, zoals het kabinet met de passendheidsnorm beoogt – neemt de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten toe.

De mate waarin de passendheidsnorm betaalrisico's onder huurtoeslaggerechtigde huurders kan voorkomen, hangt samen met het huishoudensinkomen. Daarbij is uitgegaan van de hypothetische situatie waarin al deze huishoudens passend wonen; dit weerspiegelt het potentiële maximale effect van de passendheidsnorm op de lange termijn, ceteris paribus.

Vooral voor niet passend wonende huurtoeslaggerechtigde huurders met een inkomen boven het sociale minimum reduceert de passendheidsnorm de betaalrisico's in sterke mate. Zouden deze huishoudens een huurprijs betalen van net onder de aftoppingsgrens, dan had niet 8 procent maar slechts 1 procent van hen in 2012 te kampen gehad met een betaalrisico. In absolute aantallen is de afname van circa 8.000 huishoudens met een betaalrisico evenwel beperkt te noemen.

Voor huurtoeslaggerechtigden met een inkomen beneden het sociale minimum die niet passend wonen, geldt dat zij vaak ook in een passende huurwoning een betaalrisico houden. Bij een huurprijs net onder de aftoppingsgrens had in 2012 circa 25 procent van hen een betaalrisico gehad in plaats van circa 39 procent. In absolute aantallen betekent dit een afname met circa 24.000 huishoudens.

Als alle niet passend wonende huurtoeslaggerechtigden in 2012 een passende woning hadden gehuurd met een huurprijs van net onder de aftoppingsgrens, dan zouden de huurtoeslaguitgaven door het Rijk in theorie zo'n 88 miljoen euro hoger zijn uitgekomen. Deze theoretische extra druk op het budget voor de huurtoeslag wordt veroorzaakt doordat een deel van de niet passend wonende huurtoeslaggerechtigden een woning huurde in de vrije sector en daardoor vrijwel niet in aanmerking kwam voor huurtoeslag. Voor een passende gereguleerde huurwoning zouden zij die wel krijgen.

### **Vooral grote regionale verschillen in het effect van de huurtoeslag**

Woningmarktregio's worden gekenmerkt door zeer verschillende omstandigheden. Denk bijvoorbeeld aan de druk op de woningmarkt, de samenstelling van de woningvoorraad en de bevolking, en de arbeidsmarktsituatie. Hierdoor is het denkbaar dat het effect dat generiek rijksbeleid en lokaal woonbeleid hebben op de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten, regionaal uiteen loopt.

Opvallend genoeg zijn de regionale verschillen in het effect van gematigde generieke huurverhogingen en de passendheidsnorm op de betaalrisico's vrij beperkt. Dit ondanks de grote regionale verschillen in woningmarktomstandigheden. Wél zijn er grote

verschillen in de mate waarin de huurtoeslag de betaalrisico's verkleint. Vooral in de meer perifere regio's in het oosten van Nederland en in Zeeuws-Vlaanderen leidt deze maatregel tot een fors lager aandeel huurtoeslagontvangers dat een betaalrisico heeft. Zo had in 2012 circa 12 procent van de Achterhoekse huurtoeslagontvangers een betaalrisico. Hadden zij de huurtoeslag niet ontvangen, dan had circa 50 procent van deze groep een betaalrisico gehad: een afname dus met circa 38 procent. In Lelystad en omgeving is de afname met 19 procentpunten duidelijk geringer. Hier had ook met de huurtoeslag nog altijd 44 procent van de huurtoeslagontvangers een betaalrisico in 2012. Dit hangt mogelijk samen met de relatief hoge huurprijzen in deze regio en het feit dat de huurtoeslagontvangers in deze regio naar verhouding vaak een zeer laag, beneden minimaal, inkomen hebben. En betaalrisico's komen vooral voor onder minima.

### **Lokale actoren zien vooral veel in sturen via het aanbod en in sturen op passendheid**

Het overgrote deel van de geïnterviewde lokale actoren denkt dat de betaalbaarheid van het wonen in hun regio kan worden verbeterd als corporaties bovenal goedkope en betaalbare huurwoningen aanbieden. Ook energetische investeringen zien zij doorgaans als een instrument dat de betaalbaarheid van het wonen in hun regio kan verbeteren, mits de investering niet volledig wordt doorberekend in de huur en de totale woonlasten (inclusief de energielasten) dalen.

Ook de passendheidsnorm is een maatregel die veruit het merendeel van de geïnterviewde lokale actoren als positief beoordeelt. Naast de vele voorstanders van deze maatregel zijn er echter ook enkele fervente tegenstanders, met name in de regio's Amsterdam en Groningen en omgeving. Tegenstanders denken onder meer dat de passendheidsnorm weinig zoden aan de dijk zal zetten omdat het inkomen na toewijzing kan dalen of juist stijgen. Zij zouden liever sturen op passend wonen, onder meer via tijdelijke huurcontracten en inkomensafhankelijke huurkortingen.

Opvallend genoeg lijkt een deel van de geïnterviewde lokale actoren de huurtoeslag niet als een kerninstrument te beschouwen voor de betaalbaarheid van het wonen; andere instrumenten worden belangrijker geacht. Een mogelijke verklaring voor deze relatief lage waardering is dat deze actoren de huurtoeslag als iets vanzelfsprekends zien.

Lokale actoren die wel iets zien in de huurtoeslag, zijn vooral van mening dat deze moet voorkomen dat mensen na het betalen van de huur beneden een sociaal minimum uitkomen. Dit ondanks het feit dat de huurtoeslag in beginsel niet is bedoeld om de armoedeproblematiek op te lossen.

### **Regionale omstandigheden beïnvloeden percepties maar zijn niet allesbepalend**

De regionale 'herkomst' van lokale actoren is niet allesbepalend voor hun visie op mogelijke instrumenten om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Het zijn vooral fundamentele overtuigingen over onder andere de rol van corporaties, de weerstand tegen ruimtelijke ongelijkheid, het belang van keuzevrijheid en solidariteit die bepalen hoe lokale actoren aankijken tegen specifieke beleidsinstrumenten.

Overtuigingen hierover zijn dan ook soms doorslaggevend voor de stellingname dan de mate waarin lokale actoren denken dat het instrument de betaalbaarheid van het wonen in hun regio kan verbeteren.

De perceptie van de mate waarin specifieke beleidsopties de betaalbaarheid van het wonen in hun regio kunnen verbeteren, kan overigens wél worden beïnvloed door regionale omstandigheden.

In Rijnmond, Lelystad en omgeving, Zuid-Limburg en Groningen stad en omgeving is volgens de geïnterviewde lokale actoren weinig vraag naar (corporatie)koopwoningen, al dan niet samenhangend met een kwalitatief laagwaardig bezit. Ook de markt voor huurwoningen in de vrije sector zou daar nagenoeg afwezig zijn. Vanwege deze specifieke marktomstandigheden zien de lokale actoren in deze regio's weinig in instrumenten als verkoop en liberalisatie om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Daarentegen zien actoren in de regio Amsterdam liberalisatie wel als een optie; hier zou een markt bestaan voor huurwoningen in de vrije sector.

Volgens lokale actoren in de regio Amsterdam, een regio met een relatief gespannen woningmarkt, wonen er in hun regio vrij veel huishoudens met een hoog inkomen in een sociale huurwoning. Dit fenomeen, goedkope scheefheid, wordt als probleem ervaren. Lokale actoren in deze regio staan dan ook vrij positief tegenover inkomensafhankelijk huurbeleid, zoals inkomensafhankelijke huurkortingen. Dit zou hogere inkomensgroepen in een sociale huurwoning prikkelen om te verhuizen, wat de beschikbaarheid van het aanbod voor de doelgroep van de sociale huursector ten goede komt.

In andere regio's wordt veel wisselender gedacht over inkomensafhankelijke beleids-opties. Zo wordt in regio's waarin lagere inkomensgroepen relatief zijn oververtegenwoordigd, soms benadrukt dat hogere inkomensgroepen in de sociale huursector bijdragen aan het behoud van gemêleerde wijken. Weerstand tegen het inkomensafhankelijk huurbeleid komt vooral voort uit de overtuiging dat corporaties niet aan inkomensbeleid moeten doen; de verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij het Rijk.

### **Aanknopingspunten om betaalarisico's in de huursector verder te verminderen**

Het tegengaan van het 'niet-gebruik' van de huurtoeslag is een van de aanknopingspunten die het beleid heeft om de betaalarisico's in de huursector te verminderen. Als alle huurders het huurtoeslagbedrag zouden hebben ontvangen waarop ze recht hadden, dan waren er in 2012 circa 66.000 minder huurders met een betaalarisico geweest. Het is echter onduidelijk in hoeverre het 'niet-gebruik' van de huurtoeslag kan worden tegengegaan, bijvoorbeeld door de aanvraagprocedure aan te passen. De geschiedenis laat zien dat het 'niet-gebruik' van de huurtoeslag een fenomeen is van alle tijden; dit kan erop duiden dat het lastig te bestrijden is.

Volkshuisvestelijke instrumenten zoals de huurtoeslag en de passendheidsnorm zorgen ervoor dat relatief weinig huurtoeslaggerechtigden met een inkomen boven het sociale minimum een betaalarisico hebben. Bij deze groep is de huurtoeslag dus een zeer effectief instrument om de betaalarisico's in sterke mate te reduceren.

Voor huurtoeslaggerechtigden met een inkomen beneden het sociale minimum ligt dit ingewikkelder. Deze huishoudens houden ook na ontvangst van de huurtoeslag relatief vaak een betaalrisico, of zij nu passend wonen of niet. Voor deze huishoudens lijkt vooral het huishoudensinkomen te laag om betaalbaar te kunnen wonen. Het gaat hier om een vrij grote groep huishoudens: in 2012 had maar liefst 60 procent van alle huurtoeslagontvangers – oftewel circa 685.000 huurders – een inkomen beneden het sociale minimum. Het gaat hierbij onder meer om studenten, zelfstandigen, uitkeringsontvangers en mensen die een beperkt aantal uur in de week werken. Waar de betaalrisico's onder uitkeringsontvangers mogelijk structureler van aard zijn, kennen de betaalrisico's onder studenten en zelfstandigen mogelijk een tijdelijk karakter. Zeker bij zelfstandigen kan het inkomen van jaar tot jaar sterk fluctueren.

Het Rijk heeft te maken met oplopende huurtoeslaguitgaven, resulterend in grote zorgen over de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag. Binnen het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Sociale Huur wordt daarom nagedacht over een andere huurtoeslagssystematiek. Mocht deze andere systematiek resulteren in eventuele bezuinigingen op de huurtoeslag, dan is het niet ondenkbaar dat het aandeel huurders met een betaalrisico toeneemt. De Rijksoverheid staat zo voor de opgave om twee beleidsdoelstellingen met elkaar te verenigen: het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen voor de lagere inkomensgroepen en het vergroten van de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag.

In de zoektocht naar oplossingen voor deze problematiek is het denkbaar dat uiteindelijk een groter beroep zal worden gedaan op lokale actoren zoals de corporaties. Daarbij moet evenwel worden bedacht dat instrumenten zoals gematigde generieke huurverhogingen en passend toewijzen beduidend minder effectief zijn dan de huurtoeslag als het erom gaat de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten te verbeteren.

Voor het oplossen van de betaalbaarheidsproblemen van de minima zou verder kunnen worden gedacht aan het verlagen van de minimale inkomensgrens van de huurtoeslag. Deze keuze betekent evenwel dat problemen in de armoedesfeer worden aangepakt via de volkshuisvesting. Gegeven de kenmerken van minima met een betaalrisico, is het denkbaar dat de relatief hoge betaalrisico's onder deze groep vooral te bestrijden zijn met oplossingen in het domein van het armoedebeleid of bijvoorbeeld het werkgelegenheidsbeleid in plaats van de volkshuisvesting.

## Begrippen

Aftoppingsgrens	Een van de huurprijsgrenzen in de huurtoeslag-systematiek. Het huurdeel tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens komt in aanmerking voor 65 procent subsidiëring. Deze grens bedroeg in 2015 respectievelijk 576,87 euro voor een- en tweepersoonshuishoudens en 618,24 euro voor huishoudens met drie personen of meer. Over het huurdeel boven de aftoppingsgrens wordt vaak geen huurtoeslag verstrekt. Alleen alleenstaanden, ouderenhuishoudens en gehandicapten komen in aanmerking voor een vergoeding van 40 procent over het huurdeel boven de aftoppingsgrens.
Betaalbare huurwoningen	Huurwoningen met een huurprijs tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens.
Betaalrisico	Het risico dat een huishouden moeite heeft de maandelijkse woonlasten te betalen. Dit risico ontstaat als het huishoudensinkomen ontoereikend is voor de maandelijkse woonlasten en de meest basale uitgaven voor het levensonderhoud zoals voeding, elektra, water en verzekeringen.
Dure huurwoningen	Huurwoningen met een huurprijs tussen de aftoppingsgrens en de huurtoeslaggrens.
Goedkope huurwoningen	Huurwoningen met een huurprijs tot aan de kwaliteitskortingsgrens.
Goedkope scheefheid	De situatie dat huishoudens met een inkomen boven de maximale inkomensgrens van de huurtoeslag in een sociale huurwoning wonen.
Huurtoeslag	Een inkomensafhankelijke, financiële bijdrage van het Rijk aan de maandelijkse huurlast voor huurders. De hoogte van de huurtoeslag hangt af van het huishoudensinkomen, de huurprijs en de huishoudensamenstelling.
Huurtoeslaggerechtigden	Huishoudens die op grond van hun inkomen in aanmerking komen voor huurtoeslag. Hiertoe mag het inkomen niet hoger zijn dan de maximale inkomensgrens van de huurtoeslag. In 2015 bedroeg deze grens voor alleenstaanden tot 65 jaar 21.950 euro.

Huurtoeslaggrens	Een van de huurprijsgrenzen in de huurtoeslag-systematiek. De grens reflecteert de maximale huurprijs tot waar huurtoeslaggerechtigden nog in aanmerking komen voor huurtoeslag. Voor huurwoningen met een huurprijs boven de huurtoeslaggrens (deze is gelijk aan de liberalisatiegrens) wordt veelal geen huurtoeslag verstrekt. In 2015 bedroeg deze grens 710,68 euro.
Kwaliteitskortingsgrens	Een van de huurprijsgrenzen in de huurtoeslag-systematiek. Het huurdeel onder de kwaliteits-kortingsgrens (403,06 euro in 2015) komt in aanmerking voor 100 procent subsidiëring.
Liberalisatiegrens	Huurwoningen met een huurprijs boven de liberali-satiegrens (deze is gelijk aan de huurtoeslaggrens) behoren tot de vrije huursector. In 2015 bedroeg de liberalisatiegrens 710,68 euro.
Minima	Huishoudens met een inkomen beneden de mini-male inkomensgrens van de huurtoeslag (ook wel bekend als het minimum-inkomensjijpunt van de huurtoeslag); deze grens weerspiegelt het sociale minimum. Voor alleenstaanden jonger dan 65 jaar bedroeg deze grens 15.175 euro in 2015. Huishoudens met een dergelijk laag inkomen behoren tot de doelgroep van de huurtoeslag, maar moeten een bepaald bedrag zelf aan huur betalen. Over dit bedrag ontvangen zij geen huurtoeslag.
Passendheidsnorm	Een wettelijke norm die bepaalt dat woning-corporaties vanaf 2016 aan ten minste 95 procent van alle huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden een financieel passende woning moeten toewijzen met een huurprijs onder de aftoppingsgrens.
Sociale huursector	Hiertoe worden alle gereguleerde huurwoningen gerekend (ongeacht het type verhuurder) met een huurprijs beneden de liberalisatiegrens.
Verhuurderheffing	De sinds 2013 wettelijke heffing die verhuurders, woningcorporaties én particuliere verhuurders moeten betalen over de waarde van hun huurwoningen.
Vrije huursector	Hiertoe worden alle huurwoningen gerekend met een huurprijs boven de liberalisatiegrens. Op deze huurwoningen is geen huurregulering van toepassing.



VERDIEPING

VERDIEPING

# Inleiding

## 1.1 Betaalbaarheid van het wonen en beleidsopties: regionale invalshoek

De betaalbaarheid van het wonen in de huursector staat prominent in de belangstelling. Deze is in de afgelopen jaren verslechterd zo wordt gedacht, zeker voor huurders met een smalle beurs. PBL-onderzoek laat zien dat inderdaad steeds meer huurders in de sociale huursector een inkomen hebben dat ontoereikend is voor zowel de maandelijkse huur als de meest basale uitgaven voor het levensonderhoud. Ondertussen staat ook de toegankelijkheid van de sociale huurwoningmarkt onder druk. En tot slot pakken sommige maatregelen uit de hervormingsagenda voor de woningmarkt niet noodzakelijkerwijs voor alle huurders positief uit (De Groot et al. 2014).

De zorgen over de betaalbaarheid van de huursector worden breed gedeeld: van de Rijksoverheid tot gemeenten en van de vereniging van woningcorporaties (Aedes) tot de belangenbehartiger van huurders (Woonbond) (Aedes & Woonbond 2015; BZK 2015; VNG & RIGO 2014). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van woningen in de sociale huursector voor huishoudens met een laag inkomen dan ook recentelijk bestempeld als een van de belangrijkste volkshuisvestelijke thema's van de komende jaren (BZK 2015).

In de discussie over de mogelijkheden om de betaalbaarheid van sociale huurwoningen te verbeteren wordt een belangrijke rol toegedicht aan de Rijksoverheid en de woningcorporaties. Met de huurtoeslag heeft de Rijksoverheid een instrument in handen om de betaalbaarheid van het wonen te beïnvloeden (Boelhouwer et al. 2014; Conijn 1995). Over de huurtoeslag bestaan overigens wel grote zorgen; de structurele budgettaire houdbaarheid staat onder druk. Deze zorgen hebben recentelijk geresulteerd in het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Sociale Huur. Daarnaast schept de Rijksoverheid als systeemverantwoordelijke het wettelijk kader waarbinnen woningcorporaties en andere lokale actoren zoals gemeenten dienen te handelen en kunnen sturen op de betaalbaarheid. Denk bijvoorbeeld aan regels voor de maximaal redelijke huren en de jaarlijkse huurverhoging, en regels voor het toewijzen van sociale huurwoningen aan woningzoekenden. Dit kader is recentelijk aangescherpt met de zogenoemde passendheidsnorm. Woningcorporaties moeten vanaf 2016

woningzoekenden die recht hebben op huurtoeslag, zo veel mogelijk (financieel) passend huisvesten in goedkope en betaalbare huurwoningen met een huur onder de aftoppingsgrens. Dit is de grens tot waar de overheid via de huurtoeslag nog een relatief groot deel van de huur vergoedt. Deze passendheidsnorm zou niet alleen de huur beter betaalbaar maken voor de doelgroep – huishoudens met een laag inkomen –, maar ook de druk verlichten op de alsmaar stijgende huurtoeslaguitgaven voor het Rijk. Het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen moet dus ten dele op het lokale niveau gebeuren. Daarbij is het volgens de minister van Wonen en Rijksdienst wenselijk dat er lokale (prestatie)afspraken worden gemaakt over onder meer een beheerste jaarlijkse huurverhoging. Ook zou op lokaal niveau nadrukkelijker ingezet kunnen worden op doorstroming. Door hogere inkomensgroepen in een sociale huurwoning te stimuleren te verhuizen, zouden er meer goedkope en betaalbare huurwoningen vrijkomen voor de doelgroep (BZK 2015).

Maar hoe kijken lokale actoren zoals corporaties en gemeenten zelf aan tegen de mogelijke beleidsopties om de betaalbaarheid van het wonen in hun regio te verbeteren? In hoeverre achten lokale actoren het nodig om rijksbeleid regionaal te differentiëren om de betaalbaarheid van het wonen in hun regio te verbeteren? In hoeverre kunnen zij daadwerkelijk de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten verbeteren via de huurtoeslag, gematigde huurverhogingen en het passend toewijzen van woningen aan huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden? En in hoeverre verschillen deze ‘gepercipieerde’ en ‘feitelijke’ mogelijkheden tussen regio’s als gevolg van regionale verschillen in omstandigheden? Het is immers denkbaar dat actoren in een ontspannen woningmarkt aan andere knoppen (denken te) moeten draaien om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren dan actoren die in een gespannen woningmarkt opereren. Zo laat de studie van Buitelaar et al. (2009) zien dat in gebieden waar de druk op de woningmarkt groot is, zoals in de Randstad, corporaties minder bereid of in staat zijn om woningen te bouwen dan in gebieden waar die druk kleiner is. In dergelijke regio’s is het dus denkbaar dat corporaties minder mogelijkheden hebben om via nieuwbouw de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep te verbeteren dan in andere regio’s. Sommige lokale actoren voeren in de praktijk bovendien een stevig pleidooi voor regionaal maatwerk, vanuit de gedachte dat woningmarkten regionaal werken en er soms dus regiospecifieke oplossingen nodig zijn (zie bijvoorbeeld Aedes 2015a en b; G32 2015; Lefier et al. 2015; Provincie Limburg 2014; QuaWonen 2015; Stadsregio Parkstad Limburg 2015; Ymere 2009).

## 1.2 Doel en scope van deze studie

Met de voorliggende studie bouwt het PBL voort op de eerder verschenen studie ‘Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten’ (De Groot et al. 2014). Het doel van de studie is het inzicht te vergroten in de (gepercipieerde en feitelijke) mogelijkheden van actoren als de Rijksoverheid, woningcorporaties en gemeenten om – via beleidsopties binnen het woondomein – voor huurders de betaalbaarheid van het wonen te

verbeteren. Dit inzicht kan handvatten bieden bij het formuleren van nieuw beleid of bij het herformuleren van bestaand beleid, op zowel nationaal als lokaal schaalniveau.

De centrale hoofdvraag van deze studie is:

*Welke mogelijkheden hebben de actoren om de betaalbaarheid van het wonen in de huursector te verbeteren, en in hoeverre verschillen deze mogelijkheden tussen regio's als gevolg van regionale verschillen in omstandigheden?*

De werkhypothese is dat regionaal verschillende omstandigheden maken dat a) de impact van landelijk woonbeleid per regio kan verschillen en b) actoren in de ene regio mogelijk aan andere knoppen moeten of willen draaien dan in de andere regio om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren en de betaalrisico's te verminderen. Een toelichting op de definitie van de betaalbaarheid van het wonen en betaalrisico's is te vinden in het tekstkader op pagina 27.

De centrale hoofdvraag is uiteen te leggen in vier deelvragen:

1. Welke mogelijkheden hebben actoren om de betaalbaarheid van het wonen in de huursector te verbeteren?
2. Hoe kijken lokale actoren zoals gemeenten en corporaties aan tegen de aard en de oplossingen van de problematiek en hoe zien zij hun eigen rol en die van andere actoren?
3. In hoeverre kan de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten worden verbeterd met aan het woondomein gerelateerde maatregelen?
4. In hoeverre leiden regionale verschillen in de omstandigheden tot ruimtelijke verschillen in de bijsturingmogelijkheden van actoren?

### 1.3 Aanpak van de studie

De centrale hoofdvraag en de vier deelvragen worden beantwoord aan de hand van een literatuurverkenning, verdiepende kwantitatieve analyses en kwalitatief veldwerk. Bij de actoren onderscheiden we de Rijksoverheid, de gemeenten en de woningcorporaties. Daarnaast schenken we aandacht aan de huurdersorganisaties vanwege hun rol bij de prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties (zie hoofdstuk 2).

#### Kwalitatieve pijler

Via een literatuurverkenning en verdiepende vraaggelassen met 28 professionals bij onder meer corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties is achterhaald hoe lokale actoren aankijken tegen betaalbaarheidskwesties, hoe zij hun eigen rol zien en die van andere actoren. Ook geeft de exercitie inzicht in de strategieën en instrumenten – binnen en buiten het vigerende wettelijk kader – die de verschillende actoren voor ogen hebben om de betaalbaarheid van het wonen in hun regio te verbeteren.

### **Betaalbaarheid van het wonen en betaalrisico's in de huursector**

De zorgen over de betaalbaarheid van huurwoningen worden breed gedeeld. Toch is lang niet altijd eenduidig wat er precies onder 'betaalbaarheid' wordt verstaan. In sommige studies gaat het daarbij over de huurprijs zelf: woningen met een huurprijs tussen de zogenoemde kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens<sup>1</sup> worden gezien als betaalbare huurwoningen (Aedes 2015c; CFV 2014). In andere studies verwijst de term naar de 'betaalbaarheid' van de maandelijkse woonlasten, oftewel de mate waarin een huishouden de maandelijkse woonlasten kan opbrengen gegeven het inkomen (zie bijvoorbeeld Belsky et al. 2005; Gabriel et al. 2005; Haffner & Bouwmeester 2010; Haffner & Heylen 2011; Hulchanski 1995; Stone 2006). Is dit laatste problematisch, dan is er sprake van een betaalrisico (Brosens 2009; Van Middelkoop 2011).

In deze studie vatten we het begrip betaalbaarheid van het wonen breed op. Ten eerste verwijst het naar de mogelijkheden van een huishouden om een betaalbare huurwoning te verwerven gegeven het huishoudensinkomen en de situatie op de woningmarkt. Deze definitie kent daarmee zowel een vraag- als aanbodkant. Daarbij moet goed worden bedacht dat een huurwoning die voor een specifiek huishouden 'onbetaalbaar' is, vanuit het perspectief van de markt heel betaalbaar kan zijn (Schilder et al. 2014; De Groot et al. 2015). In de sociale, gereguleerde, huursector liggen de huurprijzen immers onder de markthuren, als gevolg van de huurprijsregulering door de overheid en het huurprijsbeleid van corporaties (Romijn & Besseling 2008; Conijn 2011).

Ten tweede verwijst de door ons gehanteerde brede interpretatie naar de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten. Als huishoudens een inkomen hebben dat ontoereikend is voor de maandelijkse woonlasten en de meest basale uitgaven voor het levensonderhoud, is er sprake van een betaalrisico (De Groot et al. 2014). Deze zogenoemde 'betaalrisico-indicator' staat centraal in hoofdstuk 5. Bedacht moet worden dat de toename van het aandeel huurders met een betaalrisico niet automatisch is toe te schrijven aan ontwikkelingen in de huursector. Uit een eerdere studie van het PBL bleek dat de toename van het aandeel en het aantal huurders met een betaalrisico meer verband houdt met ontwikkelingen in de inkomenssfeer dan met die in de huursfeer (De Groot et al. 2014). Een andere belangrijke kanttekening is dat betaalrisico's alleen iets zeggen over potentiële, en dus niet over werkelijke, betaalachterstanden. Sommige huishoudens zullen een tekort mogelijk dichten met spaargeld of bezuinigen op de eerste levensbehoeften. Er zullen echter ook huishoudens zijn die volgens de strikte norm geen betaalrisico hebben, maar desondanks wel moeite hebben om rond te komen omdat zij in de praktijk hun uitgaven niet tot een minimum willen beperken of niet willen bezuinigen op andere uitgaven zoals hobby's en vakanties.

### **Kwantitatieve pijler**

Het onderzoek kent hiernaast drie kwantitatieve exercities. Onderzocht is in hoeverre de Rijksoverheid en de woningcorporaties de relatief hoge betaalrisico's in de huursector kunnen verminderen. Dit is gedaan door verdiepende analyses uit te voeren op de betaalrisico-indicator die is ontwikkeld in de PBL-studie 'Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten' (De Groot et al. 2014). De exercities zijn grotendeels gestoeld op gegevens van het WoonOnderzoek Nederland (WoON) 2012. Het gebruik van het WoON 2012 kent enkele beperkingen. De meest in het oog springende is dat de data niet de huidige stand van zaken beschrijven. Sinds het verschijnen van het WoON 2012 is er immers veel veranderd, niet alleen op de woningmarkt maar bijvoorbeeld ook op de arbeidsmarkt. De resultaten van de kwantitatieve exercities moeten daarom met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De resultaten geven vooral een indicatie van de richting van de effecten en de geschatte orde van grootte daarvan.

In de eerste kwantitatieve exercitie is onderzocht in hoeverre woningcorporaties de betaalrisico's onder huurders kunnen verkleinen door de huurverhogingen te matigen. Hierbij is niet alleen gekeken naar het effect op het aandeel huurders dat een betaalrisico heeft, maar ook naar de gevolgen van de beleidsopties voor de financiële positie van corporaties. Dit onderzoek is uitgevoerd met een kwantitatief prognosemodel dat Ortec Finance voor dit onderzoek heeft ontwikkeld en met gegevens van de Autoriteit woningcorporaties (Aw). In het model zijn drie scenario's doorgerekend die de periode van 2013 tot 2018 bestrijken, namelijk: 1) het afzien van huurverhogingen boven inflatie, 2) het bevriezen van de huren voor zittende huurders, en 3) het bevriezen van de huren voor zittende én nieuwe huurders. Ook is gekeken naar de mogelijkheden die corporaties hebben om het aandeel huurders met een betaalrisico te reduceren met 30 procent. Dit zou ertoe leiden dat in 2018 10 procent van de huurders in de corporatiesector een betaalrisico heeft in plaats van de voorziene 14 procent.

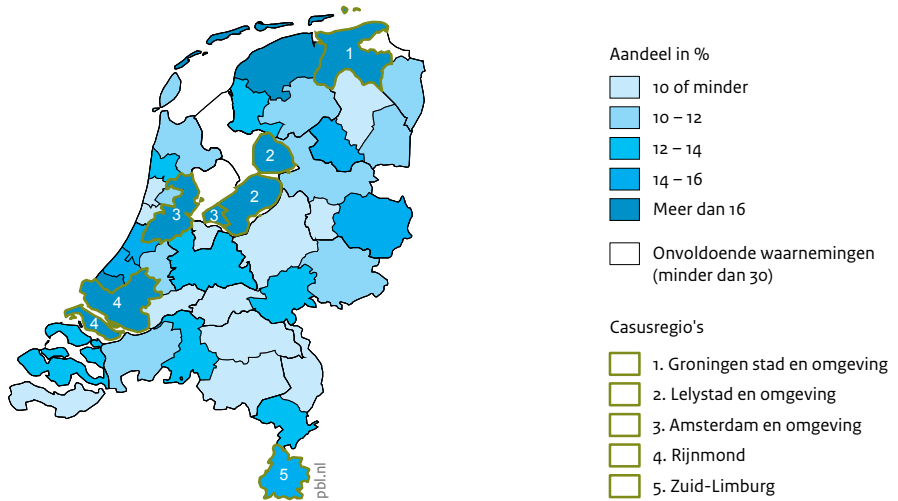
In de tweede kwantitatieve exercitie staat het effect van de huurtoeslag op de betaalrisico's centraal. Daarbij is gekeken in welke mate de huurtoeslag bijdraagt aan de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten en in hoeverre het kan voorkomen dat het inkomen na het betalen van de netto huur ontoereikend is voor de meest basale uitgaven voor het levensonderhoud. Ook wordt onderzocht in welke mate de relatief hoge betaalrisico's in de huurtoeslag zijn toe te schrijven aan het zogenoemde 'niet-gebruik' van de huurtoeslag. Niet alle huurders die op grond van de beleidsregels huurtoeslag zouden kunnen ontvangen, ontvangen deze namelijk ook.

Tot slot is in de derde kwantitatieve exercitie gekeken naar het effect van de passendheidsnorm op de betaalrisico's in de corporatiesector. Deze passendheidsnorm wordt in 2016 van kracht. We kijken in welke mate de passendheidsnorm het aandeel huurders met een betaalrisico in de huursector kan verminderen, en wat het potentiële effect is op de huurtoeslaguitgaven van het Rijk.

### **Selectie van casusregio's**

De woningmarktregio's die in deze studie worden gehanteerd, zijn gebaseerd op de COROP-indeling. In deze indeling worden woningmarktregio's opgevat als een verzameling van gemeenten waartussen sterke functionele relaties bestaan wat

Figuur 1.1  
Huurders met betaalrisico naar woningmarktregio, 2012



Bron: WoON 2012; bewerking PBL

betreft wonen en werken. Nederland telt in totaal 40 woningmarktregio's. Vanwege de sterke functionele relaties tussen de gemeente Almere en de regio Amsterdam is de gemeente Almere toegedeeld aan COROP-gebied Groot-Amsterdam, in deze studie 'Amsterdam en omgeving' genoemd. Omdat Almere in deze indeling geen deel uitmaakt van COROP-gebied 'Flevoland' wordt deze laatste regio in deze studie 'Lelystad en omgeving' genoemd.

In de kwalitatieve en in één van de kwantitatieve uitwerkingen is ingezoomd op vijf woningmarktregio's om zo meer inzicht te krijgen in eventuele regionale verschillen in de gepercipieerde en feitelijke mogelijkheden van actoren om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Bij de selectie was het primaire uitgangspunt dat de woningmarktregio werd gekenmerkt door een bovengemiddeld aandeel huurders dat in 2012 een betaalrisico had (figuur 1.1).

Bij de selectie van de regio's is voorts een spreiding nagestreefd naar het gemiddelde besteedbare huishoudinkomen van huurders en naar het gemiddelde huurprijsniveau in 2012. Achterliggende gedachte is dat als het besteedbaar inkomen in een regio laag is, lokale actoren mogelijk voor een andere opgave staan dan wanneer dit hoog is. Bovendien is het denkbaar dat in die regio's waar een gemiddeld laag inkomen samengaat met relatief hoge huren, actoren andere beleidsopties hebben dan in regio's waar een gemiddeld laag inkomen samengaat met relatief lage huren. Tot slot is in de selectie van de casusregio's een spreiding nagestreefd in de toegankelijkheid van de sociale huursector voor woningzoekenden met een laag inkomen.

Hoe meer woningzoekenden met een laag inkomen per aangeboden sociale huurwoning, hoe gebrekiger de toegankelijkheid. Achterliggende gedachte is dat als een regio gebukt gaat onder zowel hoge betaalrisico's als een gebrekkige toegankelijkheid, de opgave een stuk complexer zal zijn dan wanneer er alleen sprake is van een relatief hoog aandeel huurders met een betaalrisico.

Op basis van deze selectiecriteria zijn de volgende casusregio's geselecteerd (zie ook tabel 1):

- Amsterdam en omgeving (inclusief Almere): een vrij hoog aandeel huurders met een betaalrisico, een hoog netto besteedbaar huishoudinkomen, een hoge netto huur én een gebrekkige toegankelijkheid van de sociale huursector.
- Rijnmond: een vrij hoog aandeel huurders met een betaalrisico, een gemiddeld netto besteedbaar huishoudinkomen, een gemiddelde netto huur én een gemiddelde toegankelijkheid van de sociale huursector.
- Lelystad en omgeving (inclusief de Noordoostpolder): een hoog aandeel huurders met een betaalrisico, een vrij laag netto besteedbaar huishoudinkomen, een gemiddelde netto huur én een zeer toegankelijke sociale huursector.
- Zuid-Limburg: een iets hoger dan gemiddeld aandeel huurders met een betaalrisico, een vrij laag netto besteedbaar huishoudinkomen, een vrij lage netto huur én een gemiddelde toegankelijkheid van de sociale huursector.
- Groningen stad en omgeving (de gemeente Groningen en haar ommeland, in de formele indeling Overig-Groningen genoemd): een vrij hoog aandeel huurders met een betaalrisico, een laag netto besteedbaar huishoudinkomen, een lage netto huur én een gemiddelde toegankelijkheid van de sociale huursector.

De casusregio's zijn op zichzelf niet representatief voor andere regio's en ook niet voor Nederland als geheel. Door in te zoomen op een aantal extremen van het continuüm, krijgen we meer inzicht in de mogelijkheden die actoren hebben om onder specifieke regionale omstandigheden de betaalbaarheid van het wonen in de huursector te verbeteren (Flyvbjerg 2006).

## 1.4 Leeswijzer

De belangrijkste hoofdconclusies en bevindingen van deze studie zijn samengevat in het eerste deel van dit rapport, de Bevindingen. De hierna volgende Verdieping begint met een overzicht van de Nederlandse huursector: de actoren, de belangrijkste instituties en de samenstelling van de woningvoorraad (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 worden vervolgens de beleidsopties beschreven die actoren hebben om de betaalbaarheid van het wonen in de huursector te verbeteren. Hoewel de nadruk ligt op vigerende beleidsopties wordt ook aandacht geschonken aan enkele niet-vigerende beleidsopties die sommige partijen noemen als mogelijke oplossing om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. De wijze waarop lokale actoren aankijken tegen de betaalbaarheidsproblematiek staat centraal in hoofdstuk 4. Hoe zien zij hun



Tabel 1  
**Kenmerken casusregio's, 2012**

	Betaalrisico	Huishoudens- inkomen	Netto huur	Toegankelijkheid
Amsterdam e.o.	16	2.049	441	5
Rijnmond	17	1.915	413	4
Lelystad e.o.	23	1.773	412	2
Zuid-Limburg	14	1.782	397	4
Groningen e.o.	18	1.616	376	4
Nederland	13	1.935	419	4

Noot: De cijfers weerspiegelen gemiddelden (zoals het gemiddelde aandeel huurders met een betaalrisico en het gemiddeld aantal woningzoekenden met een laag inkomen per aangeboden sociale huurwoning). Bron: De Groot et al. (2014).

eigen rol en welke rol zien zij weggelegd voor andere actoren? Hoe kijken zij aan tegen de verschillende beleidsopties om de betaalbaarheid van het wonen in hun regio te verbeteren? In het afsluitende hoofdstuk 5 is kwantitatief in kaart gebracht in hoeverre de Rijksoverheid en corporaties de betaalrisico's kunnen reduceren. Hierbij is gekeken naar drie beleidsopties: gematigde generieke huurverhogingen, de passendheidsnorm en de huurtoeslag.

## Noot

- 1 De aftoppingsgrens is de grens tot waar de overheid met de huurtoeslag een relatief groot deel van de huur vergoedt voor huurtoeslaggerechtigden; meer informatie over de grenzen in de huurtoeslag is te vinden in hoofdstuk 2.

# Nederlandse huursector: actoren en instituties

## 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de instituties en de actoren die een rol spelen binnen de Nederlandse huursector. De nationale overheid oefent met wet- en regelgeving invloed uit op de huursector. Deze instituties bepalen het kader waarbinnen lokale actoren, zoals gemeenten en woningcorporaties, hun beleid maken (figuur 2.1).

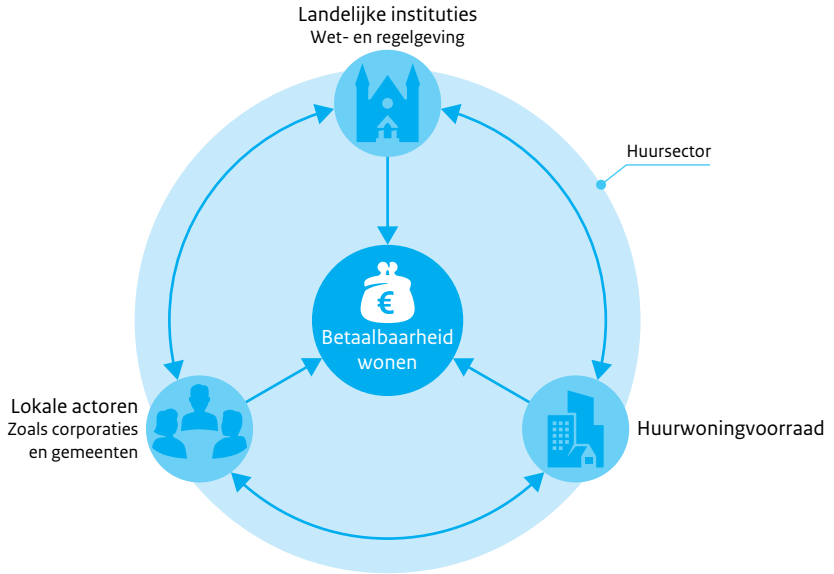
Dit kader is onderhevig aan veranderingen. Zo is, mede onder invloed van de crisis op de woningmarkt, de afgelopen jaren een groot aantal hervormingen doorgevoerd in de wet- en regelgeving voor de woningmarktsector. En woningmarktontwikkelingen, economische ontwikkelingen en demografische ontwikkelingen (zoals huishoudenskrimp en vergrijzing) oefenen direct invloed uit op de context waarbinnen de lokale actoren opereren.

In paragraaf 2.2 geven we een overzicht van de actoren in de huursector. Paragraaf 2.3 gaat over de instituties die het kader bepalen waarbinnen lokale actoren opereren. Het institutionele kader en de actoren samen bepalen, in een regionale context, hoe de huursector eruit ziet en hoe het is gesteld met de betaalbaarheid van het wonen (figuur 2.1). Paragraaf 2.4 beschrijft daarom de Nederlandse huurwoningvoorraad, en enkele belangrijke ontwikkelingen hierin, en de doelgroepen van het huurbeleid. Het hoofdstuk eindigt met een korte beschouwing.

## 2.2 Actoren

Overheden en verhuurders oefenen met hun beleid invloed uit op de huursector en op de betaalbaarheid van het wonen. In de huursector zijn twee typen verhuurders actief: corporaties en particuliere verhuurders. Woningcorporaties gelden daarbij als de meest invloedrijke speler omdat zij het gros van de Nederlandse huurwoningen in bezit hebben. In deze paragraaf worden de belangrijkste actoren in de huursector nader beschreven.

Figuur 2.1  
**Interacties in huursector**



Bron: PBL

**Rijksoverheid**

De bevordering van voldoende woongelegenheid is een zaak van de Rijksoverheid, zo is vastgelegd in de Grondwet (Van Dam et al. 2014). Het Rijk is als systeemverantwoordelijke verantwoordelijk voor de fiscale en financiële regelgeving rondom het wonen, zoals de huurtoeslag en de hypotheekrenteaftrek. Ook is het verantwoordelijk voor de bouwregelgeving en de wetgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van de spelregels voor verhuurders in de sociale (gereguleerde) huursector, zoals corporaties.

Tot een aantal jaar geleden stond de Rijksoverheid ook aan de lat voor de programmering en de locatie van nieuw te bouwen woningen. De *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* (Vinex) illustreert dit. Met deze nota wilde het Rijk het woningtekort in de periode 1995-2005 terugdringen. Daarbij zette het in op een compacte-stadsbeleid, waarbij woningbouw vooral moest plaatsvinden in, aan of nabij de bestaande stad (VROM 2007). Tegenwoordig is deze verantwoordelijkheid voor de programmering en de locatie van de woningvoorraad gedecentraliseerd naar regionale en lokale overheden (Van Dam et al. 2014).

## Gemeenten

Gemeenten staan aan de lat voor de vormgeving van het gemeentelijke woonbeleid. In een woonvisie formuleren zij wat ze de komende jaren willen bereiken op het gebied van het wonen, in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Gemeentelijke woonvisies zijn leidend voor de onderhandelingen en afspraken met corporaties en marktpartijen over aan wonen gerelateerde doelstellingen en investeringen (VROM-raad 2007: 225). Voor de uitvoering van het gemeentelijke woonbeleid zijn gemeenten afhankelijk van lokale partijen en in het bijzonder van corporaties. Tot de verzelfstandiging van de woningcorporaties in 1995 hadden gemeenten een regulerende, direct aansturende rol. Een rol die zij nadien kwijt zijn geraakt (Van der Schaar 2002; zie ook Van Dam et al. 2014). De nieuwe Woningwet die per 1 juli 2015 is ingegaan, geeft de gemeenten weer meer invloed op het beleid van corporaties (zie verder paragraaf 2.3). Rijksregelgeving is dus van invloed op de relatie tussen gemeenten en corporaties.

## Woningcorporaties

Begin 2015 telde Nederland 377 woningcorporaties (ABF 2015c). Woningcorporaties zijn door de overheid toegelaten privaatrechtelijke instellingen (stichtingen of verenigingen) die uitsluitend publieke taken uitvoeren binnen het domein van de volkshuisvesting. Corporaties worden in deze hoedanigheid ook 'toegelaten instellingen' genoemd (Boelhouwer et al. 2014).

Als toegelaten instelling is een woningcorporatie primair verantwoordelijk voor de huisvesting van huishoudens die ondersteuning behoeven om een woning van voldoende kwaliteit te kunnen betrekken (zie bijvoorbeeld CPB 2010). Naast huishoudens met een laag inkomen zijn dit ouderen, gehandicapten en personen die begeleiding of zorg nodig hebben. Vanuit deze kerntaak houden woningcorporaties zich voornamelijk bezig met het bouwen, beheren en verhuren van *sociale* huurwoningen. Dit zijn huurwoningen met een huurprijs beneden de liberalisatiegrens. Op dergelijke woningen zijn huurbescherming en huurregulering van toepassing (zie paragraaf 2.3). Deze huurwoningen behoren tot de zogenoemde DAEB-portefeuille, waarbij DAEB staat voor Diensten van Algemeen Economisch Belang. Naast sociale huurwoningen bezitten (en verhuren) veel woningcorporaties ook huurwoningen die binnen de vrije sector vallen (deze behoren tot de zogenoemde niet-DAEB-portefeuille). Dit zijn huurwoningen met geliberaliseerde huurprijzen vanaf de zogenoemde huurtoeslaggrens (die gelijk is aan de liberalisatiegrens). Naast de 'bakstenen' houden woningcorporaties zich ook bezig met het verbeteren van de woon- en leefomgeving van de woningen die zij verhuren. Zij doen dit onder meer door te investeren in de fysieke omgeving en door buurtbeheerders in te zetten.

Hoewel hun kerntaak identiek is, geven woningcorporaties elk op een eigen manier invulling aan het maatschappelijk ondernemerschap (Buitelaar et al. 2009).

Woningcorporaties met een meer commerciële invalshoek handelen vooral vanuit hun positie op de vastgoedmarkt. Daartegenover staan woningcorporaties die vanuit een sociaal verzorgingsperspectief opereren en die de lokale maatschappelijke problemen als uitgangspunt nemen (Gruis 2007).

Vanuit hun publieke taken binnen het woondomein zijn woningcorporaties belangrijke partijen voor de uitvoering van het gemeentelijke woonbeleid. Hierover maken de gemeente en de woningcorporaties afspraken; niet alleen over de woonvisie maar ook over aanpalende beleidsvelden zoals wonen, welzijn en zorg (zie bijvoorbeeld VNG 2008). Doorgaans maken woningcorporaties een-op-een afspraken met de gemeente waarin zij actief zijn. Een van de uitzonderingen op deze regel is Amsterdam. Hier is de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC) nauw betrokken bij de prestatieafspraken die de gemeente maakt met de Amsterdamse woningcorporaties en de Huurdersorganisatie Amsterdam (AFWC et al. 2015). Ook in Rotterdam hebben woningcorporaties zich verenigd in een overkoepelende organisatie. Hoewel de Maaskoepel samen met de aangesloten woningcorporaties beleid ontwikkelt over de transformatie van de woningvoorraad, woonruimtebemiddeling en bijzondere huisvesting (Maaskoepel 2015), lijkt deze geen sturende rol te spelen bij de prestatieafspraken.

#### **Particuliere verhuurders**

Naast woningcorporaties zijn er ook particuliere verhuurders actief in de huursector. Dit zijn zowel particuliere personen als private instellingen zoals makelaars, pensioenfondsen, beleggers en verzekeringsmaatschappijen. De particuliere huursector is relatief klein; in 2012 was nog geen kwart van alle huurwoningen in handen van particuliere verhuurders. Volgens Platform31 (2014) hebben de kleine verhuurders met 44 procent het grootste marktaandeel in deze sector, gevolgd door de middelgrote, meer professionele verhuurders (36 procent) en de institutionele beleggers (20 procent). Particuliere verhuurders zijn niet belast met een publieke taak maar hebben, net als woningcorporaties, wel te maken met wet- en regelgeving binnen het woondomein (zie paragraaf 2.3). Bovendien worden zij in toenemende mate gezien als een belangrijke speler als het gaat om de ontwikkeling van huurwoningen voor met name de midden- maar ook de hogere inkomensgroepen. Deze inkomensgroepen komen op grond van hun huishoudensinkomen niet (meer) in aanmerking voor een sociale huurwoning, maar kunnen of willen lang niet altijd een woning kopen (BZK 2013a).

## 2.3 Instituties

De Nederlandse overheid tracht met het woonbeleid de betaalbaarheid, de kwaliteit en de beschikbaarheid van huurwoningen te vergroten (zie bijvoorbeeld CPB 2010). Dit doet zij met wet- en regelgeving. In deze paragraaf worden de nieuwe woningwet, de huurregulering, de huurtoeslag en de verhuurderheffing beschreven. Ook wordt aandacht geschonken aan de Huisvestingswet. Tezamen scheppen deze instituties het kader waarbinnen actoren opereren. Opgemerkt moet worden dat veel van de hierna beschreven instituties vrijwel uitsluitend betrekking hebben op de gereguleerde (sociale) huursector.

### **Geschiedenis nieuwe Woningwet**

Op 5 juli 2012 werd het wetsvoorstel Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (de 'Herzieningswet') van het kabinet-Rutte I aangenomen in de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel had betrekking op het corporatiebestel en was in beginsel een voorstel om de Woningwet, en het bijzonder hoofdstuk V daarvan, op belangrijke onderdelen te wijzigen (BZK 2012).

Nadat het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer lag, werd het nog op een aantal onderdelen gewijzigd. Dit onder invloed van de aanbevelingen van de commissie-Hoekstra (2012) en de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (2014) én door de wens om het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de afspraken in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van het kabinet-Rutte II (najaar 2012) en het Woonakkoord (februari 2013).

De wijzigingen werden vastgelegd in een zogeheten novelle, die op 19 juni 2014 aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Na enkele wijzigingen nam de Tweede Kamer de uiteindelijke novelle op 11 december 2014 unaniem aan. Vervolgens stemde op 17 maart 2015 de Eerste Kamer unaniem in met de Herzieningswet en de bijbehorende novelle.

Met het aannemen van de Herzieningswet en de daarbij behorende novelle is de Woningwet op belangrijke onderdelen herzien. De herziene Woningwet en het daarbij behorende Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv) zijn op 1 juli 2015 van kracht geworden. De Btiv vormt de nieuwe leidraad voor de rechten en plichten van woningcorporaties, en is de opvolger van de vorige AMvB: het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH).

#### **2.3.1 Nieuwe Woningwet**

De Woningwet vormt het wettelijk kader waarbinnen lokale actoren zoals woningcorporaties en gemeenten opereren. De uitwerking van de wet wordt geregeld middels zogenoemde Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en Ministeriële Regelingen (MR).<sup>1</sup> Na een lange periode van beleidsprocessen is op 1 juli 2015 de oude Woningwet op een groot aantal punten herzien (zie tekstkader 'Geschiedenis herziene Woningwet'). De nieuwe, of herziene, Woningwet bevat spelregels voor de sociale huursector en moet de financiële risico's in de sector beperken (BZK 2015d). Hierna volgt een kort overzicht van de belangrijkste herzieningen die relevant zijn voor de mogelijkheden van lokale actoren om te sturen op de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van het wonen.

#### **Scherpere taakafbakening via toewijzing en scheiding DAEB/niet-DAEB**

In de nieuwe Woningwet worden de taken en het werkgebied van woningcorporaties scherper afgebakend. Woningcorporaties moeten terugkeren naar hun kerntaak: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen (Rijksoverheid 2015a). Dit betekent dat woningcorporaties zich primair moeten richten op het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen met een huur tot aan de liberalisatiegrens (710 euro, prijspeil 2015) voor huishoudens met een laag inkomen

of voor huishoudens die om andere redenen moeilijk passende huisvesting kunnen vinden (Rijksoverheid 2015a; zie ook Aedes 2015a).

Om dit te bewerkstelligen bevat de herziene Woningwet de zogenoemde 80-10-10-regel. Dit houdt in dat corporaties per 1 juli 2015 minimaal 80 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen moeten toewijzen aan de doelgroep van de sociale huursector: huishoudens met een inkomen tot 34.911 euro (prijsspeil 2015). Vanaf 2011 gold dit voor maar liefst 90 procent van de vrijkomende huurwoningen; in dat jaar trad de inkomensgrens voor de staatssteunregeling voor woningcorporaties in werking (Eskinasi et al. 2012). Vanwege de zorgen over de positie van de lagere middeninkomens op de woningmarkt mogen woningcorporaties nu gedurende vijf jaar 10 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen toewijzen aan huurders met een laag middeninkomen (tussen de 34.911 en 38.950 euro, prijspeil 2015). De resterende 10 procent van de vrijkomende woningen mogen woningcorporaties vrij toewijzen, zij het met voorrang aan urgente gevallen.

Daarnaast moeten corporaties huurtoeslaggerechtigde huishoudens zo veel mogelijk passend huisvesten. De zogenoemde passendheidsnorm, wettelijk verankerd in de Btiv, betekent dat woningcorporaties aan ten minste 95 procent van de huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden een woning moeten toewijzen met een huurprijs onder de aftoppingsgrens. Boven deze grens wordt vaak geen huurtoeslag meer verstrekt. Op deze manier wordt gestimuleerd dat huishoudens een woning krijgen toegewezen die past bij hun inkomen (BZK 2015b).

Woningcorporaties moeten bovendien hun primaire kerntaken (ofwel Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB)) gaan scheiden van commerciële, niet-DAEB, taken.<sup>2</sup> Deze taakafbakening – geregeld via een administratieve scheiding of een juridische splitsing – moet voorkomen dat woningcorporaties in commerciële projecten stappen waarvan de verliezen ten koste gaan van de huurders (Rijksoverheid 2015b).

### **Aangescherpt toezicht**

Met de inwerkingtreding van de herziene Woningwet is het financieel en volkshuisvestelijk toezicht op de woningcorporaties ondergebracht bij een onafhankelijke woonautoriteit: de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Voorheen werd het financieel toezicht uitgevoerd door het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Het volkshuisvestelijke toezicht lag bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (Ilt). Door het samenvoegen van de toezichtterreinen worden het toezicht en de effectiviteit daarvan versterkt (BZK 2015c).

De nieuwe woonautoriteit moet waarborgen dat corporaties op financieel verantwoorde wijze een juiste invulling geven aan hun maatschappelijke taken. Hiertoe houdt de Aw integraal en risicogericht toezicht op hun financiële continuïteit, rechtmatigheid, governance en integriteit (Aw 2015). Voor het financiële toezicht beoordeelt de Aw de financiële continuïteit van woningcorporaties in brede zin. Het kijkt niet alleen naar financiële normen ten aanzien van de liquiditeit en de solvabiliteit maar bijvoorbeeld ook naar de kwaliteit van informatie.

Corporaties hebben dus rekening te houden met de kaders van de toezichthouder en kunnen daarmee niet een geheel eigen invulling geven aan hun werkzaamheden.

In Hoofdstuk 5 wordt uitgebreider ingegaan op de financiële normen van de twee financiële toezichthouders (respectievelijk de Aw en het WSW) en de wijze waarop deze het handelen en de handelingsruimte van woningcorporaties beïnvloeden.

### **Meer invloed gemeenten en huurders**

Met de nieuwe Woningwet is de invloed van gemeenten en huurders op de corporaties verstevigd, en wel via de aangescherpte regels rondom de prestatieafspraken. Dit zijn afspraken die partijen die tot de lokale driehoek – woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties – behoren, met elkaar maken over de invulling van het lokale volkshuisvestingsbeleid. Onder de oude Woningwet werden woningcorporaties slechts ‘geacht’ bij te dragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid en hadden huurdersorganisaties niet tot nauwelijks invloed. Ook was het niet verplicht om prestatieafspraken te maken. Desalniettemin had het merendeel van alle gemeenten en corporaties wel een geldige prestatieafpraak in 2014, al had het gros van de afspraken het karakter van intenties (ABF 2015a). De nieuwe Woningwet maakt een einde aan de vrijblijvendheid rondom de prestatieafspraken. Corporaties worden namelijk verplicht om ‘naar redelijkheid’ bij te dragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid, al dan niet vastgelegd in een woonvisie. Bovendien krijgen ook de huurdersorganisaties een wettelijk verankerde rol. Gemeenten én huurders krijgen daarmee wettelijk verankerde mogelijkheden om te sturen op het beleid van woningcorporaties. Allereerst wordt van gemeenten verwacht dat zij in een woonvisie of een beleidsplan beleid formuleren over de gemeentelijke volkshuisvesting. Gemeenten kunnen daarbij aangeven welke thema’s prioriteit behoeven en welke niet. Vervolgens moeten corporaties, na overleg met de eigen huurdersorganisatie, aangeven welke bijdrage ze kunnen en willen leveren aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Of deze bijdrage redelijk is, hangt af van de vraag hoe de investeringen staan in verhouding tot het vermogen van de corporatie en tot de volkshuisvestelijke opgave in de gemeente. Om dit te kunnen beoordelen, krijgen gemeenten en huurdersorganisaties informatie over de financiële ruimte van de corporaties waarmee zij te maken hebben. Aan de hand van de geboden bijdrage en het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid gaan de partijen uit de lokale driehoek – corporatie, gemeente en de huurdersorganisatie – met elkaar in gesprek om tot basisafspraken te komen voor de lange termijn (in een raamovereenkomst) en om tot concrete, bindende prestatieafspraken te komen voor de komende twee jaar (BZK 2015e; BZK et al. 2015). Deze prestatieafspraken bevatten overigens geen elementen op het gebied van de woonruimteverdeling. Afspraken over de woonruimteverdeling worden, conform de Huisvestingswet 2014, vastgelegd in een zogenoemde Huisvestingsverordening (BZK 2014; zie ook paragraaf 2.3.5).

Bij het maken van prestatieafspraken stuurt het Rijk aan op regionale samenwerking. Veel corporaties zijn immers in meer dan één gemeente actief. Van deze corporaties wordt daarmee verwacht dat zij in meerdere gemeenten een ‘redelijke’ bijdrage leveren aan het volkshuisvestingsbeleid. Bovendien overstijgen volkshuisvestelijke opgaven, bijvoorbeeld ten aanzien van de betaalbaarheid van het wonen, doorgaans de



gemeentegrenzen. In de ‘Handreiking prestatieafspraken 2015’ adviseren het Rijk en andere stakeholders gemeenten om onderling afspraken te maken over de regionale prioriteitsstelling en de verdeelsleutel van de redelijke bijdrage (BZK et al. 2015).

### 2.3.2 Huurregulering

In Nederland oefent de Rijksoverheid invloed uit op de hoogte van de huren in de gereguleerde huursector. Regulering is van toepassing op zowel de hoogte van de huurprijzen als de hoogte van de jaarlijkse huurprijsstijging.

#### Maximale huurprijs

Om huurders te beschermen tegen excessieve huurprijzen en tegen misbruik van marktmacht door verhuurders bevatten het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte artikelen over de maximaal redelijke huurprijs (zie bijvoorbeeld VROM-raad 2007). Deze artikelen worden verder uitgewerkt in het Besluit huurprijzen woonruimte (Bhw).

Het Bhw bepaalt dat de maximale huurprijs afhangt van de waardering van de kwaliteit van de woning. Deze kwaliteit wordt afgeleid van het aantal punten dat de woning heeft volgens het zogenoemde woningwaarderingstelsel (WWS). In dit stelsel worden woningen op een aantal kenmerken beoordeeld, zoals woonoppervlakte, het energielabel en de aanwezigheid en grootte van een buitenruimte. Het totaal aantal ‘WWS-punten’ weerspiegelt de kwaliteit van de woning en bepaalt daarmee de maximaal redelijke huur die op grond van het aantal punten is toegestaan. Welke maximale huurprijs geldt bij een bepaald aantal WWS-punten, stelt het ministerie van BZK ieder jaar opnieuw vast in de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte (Uhw, zie bijvoorbeeld Staatscourant 2015). Daarbij gelden aparte tabellen voor zelfstandige en onzelfstandige woningen.

In zijn vijfendertigjarige bestaan heeft het woningwaarderingstelsel diverse veranderingen ondergaan. De meest recente dateert van 1 oktober 2015. Deze wijziging houdt in dat het aantal WWS-punten voor zelfstandige woningen deels wordt bepaald door de waardering op grond van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ-waarde). De WOZ-waarde van een woning bepaalt gemiddeld genomen ongeveer een kwart het totale aantal WWS-punten en daarmee ook de maximale huurprijs (Staatsblad 2015).

De opname van de WOZ-waarde in het WWS leidt tot een verandering van nagenoeg alle maximale huurprijzen in Nederland. In regio’s met een gemiddeld hoge WOZ-waarde gaat de maximale huurprijs omhoog, terwijl deze omlaag gaat in regio’s met een gemiddeld lagere WOZ-waarde (Staatsblad 2015).

Voor verhuurders in de gereguleerde huursector betekent het WWS dat zij geen hogere aanvangshuur mogen vragen dan wat maximaal redelijk is op grond van het aantal WWS-punten. Dit geldt zowel voor woningcorporaties als voor private verhuurders. Ook verhuurders van vrijesectorhuurwoningen hebben te maken met het WWS-stelsel, hoewel zij in principe de huurprijs zelf mogen bepalen. De huurwoning moet dan wel van voldoende kwaliteit zijn, want een huurwoning met minder dan 146 punten behoort wettelijk gezien tot de gereguleerde huursector.<sup>3</sup> Vraagt een verhuurder een

geliberaliseerde huurprijs voor een woning met 145 punten of minder, dan kan de huurder in de eerste zes maanden van het huurcontract een verzoek indienen om de huur te verlagen. Dit verzoek kan ook worden afgedwongen door de Huurcommissie, via de toets ‘aanvangshuurprijs’.

Opgemerkt moet worden dat het WWS slechts een maximaal redelijke huur aangeeft. Doorgaans vragen verhuurders een lagere huur dan de maximale huur die de overheid toestaat; dit is de impliciete subsidie van corporaties aan huurders (CPB 2010: 25). Momenteel bedraagt de gemiddelde huurprijs circa 70 procent van de maximale huurprijs (Staatsblad 2015).

### **Jaarlijkse huurverhoging**

In de gereguleerde huursector is niet alleen de hoogte van de huren maar ook de jaarlijkse huurverhoging aan regels gebonden. Deze regels zijn vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (art 7: 246-265) en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (art 10 lid 2).

#### *Inkomensafhankelijke huurverhogingen*

Tot enkele jaren geleden vormde het inflatiepercentage over het voorgaande jaar de basis voor de jaarlijkse maximale huurverhoging. Met het wetsvoorstel ‘Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (huurverhoging op grond van een tweede categorie huishoudinkomens)’ is hieraan een einde gekomen. Sinds 1 juli 2013 mogen de huren sterker stijgen dan de inflatie en mogen verhuurders een hogere huurverhoging vragen aan huishoudens die niet tot de doelgroep van de sociale huursector behoren. De gedachte hierachter is dat hogere inkomensgroepen hierdoor worden gestimuleerd te verhuizen, waardoor er meer sociale huurwoningen beschikbaar komen voor de lage inkomensgroepen (zie bijvoorbeeld Financiën 2012; BZK 2013a). Verhuurders zijn uiteraard niet verplicht om de inkomensafhankelijke huurverhoging ook daadwerkelijk toe te passen. Voor het tijdvak 2015-2016 (lopend van 1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016) geldt voor huishoudens met een inkomen tot en met 34.229 euro een maximale huurverhoging van 2,5 procent. Dit bedrag is gebaseerd op de inflatie van 1 procent over 2014 vermeerderd met een opslagpercentage van 1,5 procentpunt. Voor hogere inkomensgroepen geldt een hoger opslagpercentage. Voor huishoudens met een inkomen tussen 34.229 euro en 43.786 euro mogen verhuurders de huur verhogen met 3 procent (inflatie vermeerderd met een opslagpercentage van 2 procentpunten). Voor huishoudens met een inkomen dat hoger is dan 43.786 euro, mogen verhuurders de huur verhogen met maximaal 5 procent (inflatie plus een opslagpercentage van 4 procentpunten). Op het niveau van woningcorporaties mag de gemiddelde huurprijs van een zelfstandige woning toenemen met 2,5 procent; dit is de maximale huursomstijging. Bij de berekening van de gemiddelde huurprijs wordt de huurverhoging voor huishoudens met een hoger inkomen buiten beschouwing gelaten (BZK 2015g).

### *Huursombenadering*

Als gevolg van het huurbeleid zijn de jaarlijkse aanpassingen van het huurniveau beperkt. Pas bij huurderswisselingen kan de huur worden opgetrokken naar de zogenoemde streefhuur die verhuurders hanteren. Het huurprijsbeleid heeft tot gevolg dat de huurprijs, naarmate de bewoningsduur oploopt, steeds minder de kwaliteit van de huurwoning weerspiegelt. Immers: alleen bij mutatie kan de verhuurder de huurprijs optrekken richting maximaal redelijk. Hierdoor zijn er grote verschillen ontstaan in de huurprijs van vergelijkbare woningen in dezelfde straat of hetzelfde complex, omdat huurders met een lange bewoningsduur minder huur betalen dan nieuwe huurders (zie bijvoorbeeld ABF 2013).

Vanwege de veronderstelde negatieve gevolgen dat dit systeem heeft voor het functioneren van de woningmarkt, werd in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' en het Woonakkoord (2013) afgesproken om het systeem van de jaarlijkse inkomensafhankelijke huurverhogingen te vervangen door de huursombenadering. De kern van deze benadering is dat de totale huurstijging die een verhuurder rekent, aan een maximum is gebonden maar dat het mogelijk is om op het niveau van individuele woningen de huurverhoging te differentiëren. Hierdoor kan de verhuurder voor huurwoningen die relatief goedkoop zijn, een hogere huurverhoging rekenen dan voor relatief dure huurwoningen. In het op 3 juni 2015 gelanceerde 'Sociaal huurakkoord' van Aedes (de vereniging van woningcorporaties) en de Woonbond (de belangenbehartiger van huurders) wordt daarbij een landelijke prijs-kwaliteit-staffelgrens gehanteerd van 80 procent. Als de huurprijs lager is dan 80 procent van de maximale huurprijs op grond van het WWS, dan mag de huur stijgen met maximaal 2,5 procent boven de inflatie. Is de huurprijs hoger, dan mag de huur met maximaal het inflatiepercentage worden verhoogd (Aedes & Woonbond 2015).

In overeenstemming met het Sociaal Huurakkoord komt de minister van Wonen en Rijksdienst binnenkort met een concreet wetsvoorstel voor de huursombenadering. Als dat voorstel in lijn ligt met de eerder geuite voornemens, betekent dit dat de gemiddelde huurstijging per corporatie niet hoger mag zijn dan de inflatie plus 1 procent en dat de maximale huurverhoging wordt vastgesteld op de inflatie plus 2,5 procent.<sup>4</sup> Daarbij gaat het om de huurprijsstijging *inclusief* harmonisatie. Als de huren relatief sterk worden verhoogd, betekent dit dat er minder ruimte overblijft om de huren bij mutatie op te trekken (en andersom). Op lokaal niveau kunnen corporaties met huurdersorganisaties en gemeenten vervolgens afspraken maken over een prijs-kwaliteit-staffelgrens, waarbij een relatie kan worden gelegd met de maximale huur (BZK 2015h). Anders dan het Sociale Huurakkoord wil het ministerie de huursombenadering niet laten gelden voor particuliere verhuurders. Voor hen wordt een maximale huurverhoging voorgesteld van 2,5 procent boven de inflatie. Ook wil het ministerie een vijfjaarlijkse inkomenstoets introduceren. Voor huurders met een inkomen boven de toewijzingsgrens mag de huur dan maximaal 4 procent boven de inflatie worden verhoogd, tot maximaal het niveau van de maximale huur die voor de woning geldt. Als het wetsvoorstel op tijd wordt aangenomen, zal de huursombenadering vanaf 1 juli 2016 van kracht worden (BZK 2015h).

### *Huurverhogingen in de geliberaliseerde huursector*

In de geliberaliseerde huursector hebben verhuurders veel meer vrijheid om de huren jaarlijks te verhogen. Hoeveel dit is, is afhankelijk van het huurcontract. Als het huurcontract een indexeringsclausule bevat, dan mag de verhuurder de huur enkel verhogen met het in het contract vermelde percentage of het inflatiepercentage. Bevat het contract geen indexeringsclausule, dan is de verhuurverhoging niet aan een maximum gebonden (Rijksoverheid 2015c).

### **2.3.3 Wet op de huurtoeslag**

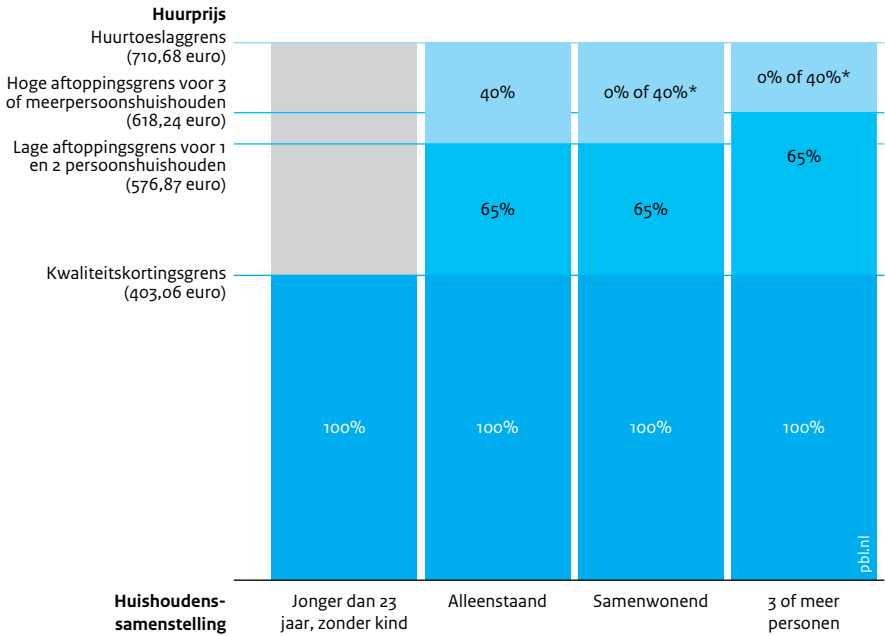
Een van de belangrijkste financiële arrangementen in het woonbeleid is de huurtoeslag. Volgens de Wet op de huurtoeslag (Wht) is de huurtoeslag een inkomensafhankelijke, financiële bijdrage van het Rijk aan de maandelijkse huurlast voor huurders. Afhankelijk van de hoogte van het huishoudensinkomen, de samenstelling van het huishouden en de hoogte van de huur wordt de toeslag wel of niet toegekend en wordt de hoogte van de toeslag bepaald (VROM 2004: 38). Hierna volgt een korte toelichting op de huurtoeslagsystematiek. In hoofdstuk 3 gaan we vervolgens uitgebreider in op de huurtoeslag als instrument voor de betaalbaarheid van het wonen.

Om in aanmerking te komen voor huurtoeslag moet een huishouden huurtoeslag-gerechtigd zijn. Dat betekent dat het inkomen niet hoger mag zijn dan de maximale inkomensgrens van de huurtoeslag. In 2015 bedroeg deze grens voor alleenstaanden tot 65 jaar 21.950 euro, voor samenwonenden 29.800 euro. Ook mag het huishouden niet te veel vermogen hebben (dat wil zeggen: boven de vrijstellingsgrens) en mag de huur niet te hoog zijn. Dit laatste wil zeggen: niet hoger dan de huurtoeslaggrens van 710,68 euro in 2015.

Hoeveel huurtoeslag een huurtoeslaggerechtigde krijgt, is afhankelijk van de hoogte van het huishoudensinkomen en de maandelijkse huur. Het centrale uitgangspunt is: hoe meer iemand verdient, hoe meer hij zelf aan huur moet betalen en hoe lager de toeslag (zie Van der Schaar 2011). Ook geldt dat huishoudens hoe dan ook een bedrag zelf moeten betalen aan huur. Deze basishuur hangt af van het huishoudensinkomen. Voor huishoudens met een zeer laag inkomen – lager dan de minimuminkomensgrens van de huurtoeslag (ook wel bekend als het minimum-inkomensijkpunt van de huurtoeslag, een grens die het sociale minimum weerspiegelt) – wordt jaarlijks bepaald welk bedrag zij minimaal worden geacht zelf te betalen. Deze minimale basishuur lag in 2015 voor alleenstaanden jonger dan 65 jaar op 229,64 euro. Over dit bedrag ontvangt deze groep huurtoeslaggerechtigden geen huurtoeslag.

Het verschil tussen de basishuur en de feitelijke huur wordt volledig of gedeeltelijk gecompenseerd door de huurtoeslag. De mate waarin dit gebeurt, wordt bepaald door twee grenzen: de kwaliteitskortingsgrens (403,06 euro in 2015) en de aftoppingsgrens (respectievelijk 576,87 euro voor een- en tweepersoonshuishoudens en 618,24 euro voor huishoudens met drie personen of meer) (zie figuur 2.2). Het huurdeel onder de kwaliteitskortingsgrens komt in aanmerking voor 100 procent subsidiëring. Is de huur hoger dan de kwaliteitskortingsgrens, dan komt het huurdeel (tot aan de aftoppingsgrens) in aanmerking voor 65 procent subsidiëring. Alleenstaanden, ouderen-

**Figuur 2.2**  
**Huurtoeslagregeling voor huurdeel boven basishuur, 2015**



- Deel A, vergoeding over deel van de huur onder kwaliteitskortingsgrens
- Deel B, vergoeding over deel van de huur tussen kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrens
- Deel C, vergoeding over deel van de huur tussen aftoppingsgrens en huurtoeslaggrens
- Geen vergoeding

\* Als ten minste 1 persoon gehandicapt is of 65 jaar of ouder komt het huishouden in aanmerking voor huurtoeslag voor het huurdeel tussen de aftoppingsgrens en de huurtoeslaggrens.

Bron: Aedes 2014, bewerking PBL

huishoudens en gehandicapten komen daarnaast ook in aanmerking voor een vergoeding voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens (voor 40 procent). Het subsidiepercentage hangt dus ook af van de kwaliteit van de woning. Duurder wonen betekent veelal ook beter wonen en hiervoor mag de huurder vanuit het profijtbeginsel best betalen (Van der Schaar 2011).

**2.3.4 Verhuurderheffing en andere heffingen**

In het kader van de Wet verhuurderheffing moeten verhuurders, woningcorporaties én particuliere verhuurders die meer dan tien sociale huurwoningen verhuren, sinds 2013 een heffing betalen over de waarde van hun huurwoningen. De verhuurderheffing is in beginsel ingevoerd als budgettaire maatregel in het kader van de bezuinigingen

op de Rijksbegroting (zie bijvoorbeeld Financiën 2012). Daarnaast wordt de maatregel vaak in één adem genoemd met de eveneens in 2013 ingevoerde verruiming van het huurbeleid (zie ook paragraaf 2.3.2). Deze verruiming vergroot de verdien capaciteit van verhuurders. De extra huurinkomsten die hieruit voortkomen, worden op voorhand afgeroomd via de verhuurderheffing (Financiën 2012; BZK 2013a).

De verhuurderheffing wordt berekend door de som van de WOZ-waarde van alle woningen in bezit te verminderen met tien keer de gemiddelde WOZ-waarde van alle woningen in bezit. Voor verhuurders met tien woningen is deze som per definitie gelijk aan nul. In 2014 bedroeg het heffingspercentage van de verhuurderheffing 0,381 procent. Dit komt neer op een gemiddelde heffing per woning van ongeveer 541 euro. Volgens het financieel jaarverslag van het Rijk heeft de verhuurderheffing in 2014 uiteindelijk 1,2 miljard euro opgebracht (Financiën 2015). De beoogde opbrengst van de verhuurderheffing loopt verder op tot 1,7 miljard in 2017 doordat het heffingspercentage jaarlijks wordt verhoogd (BZK 2013b). Overigens komen verhuurders die investeren in maatschappelijk urgente opgaven, in aanmerking voor een vermindering van de heffing. Daarbij gaat het onder meer om investeringen in de transformatie van kantoren en scholen tot woningen, de sloop van woningen in krimpgebieden en de aanpak van de woningvoorraad in Rotterdam-Zuid (BZK 2013b).

Volgens de Rijksoverheid kunnen verhuurders de verhuurderheffing bekostigen door het verruimde huurbeleid (2013b). Corporaties vinden het echter lang niet altijd wenselijk om hun huren te verhogen, omdat daardoor de betaalbaarheid van het wonen nog meer onder druk kan komen staan (zie bijvoorbeeld De Vernieuwde Stad 2013).

Naast de verhuurderheffing zijn woningcorporaties sinds 2008 ook wettelijk verplicht vennootschapsbelasting te betalen. Daarnaast moeten zij een zogenoemde saneringsheffing betalen aan de financiële toezichthouder op woningcorporaties, de Autoriteit woningcorporaties (voorheen het Centraal Fonds Volkshuisvesting, zie paragraaf 2.3.1). Deze heffing komt ten goede aan het saneringsfonds waarmee de toezichthouder het saneringstraject kan bekostigen van corporaties die in zwaar financieel weer verkeren (Staatscourant 2012). Overigens heeft de Aw in 2015 afgezien van de saneringsheffing omdat het fonds voldoende was gevuld om eventuele nieuwe saneringsaanvragen te kunnen financieren (CFV 2014b).

### 2.3.5 Huisvestingswet 2014

Op 1 januari 2015 is ook de Huisvestingswet 2014 in werking getreden. Hoewel huishoudens in principe de vrijheid van vestiging hebben, scheidt deze wet mogelijkheden voor gemeenten en (informele) samenwerkingsverbanden tussen gemeenten binnen een regio om te sturen op de verdeling van woonruimte en op de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

In het kader van de Huisvestingswet mogen gemeenten (al dan niet met andere gemeenten) afspraken maken met verhuurders, zowel woningcorporaties als particuliere verhuurders, over de woonruimteverdeling. Dit mag alleen als een grote druk op de woningmarkt resulteert in schaarste van goedkope woonruimte. Schaarste refereert daarbij aan een tekort aan goedkope woonruimte, woonruimte met specifieke voorzieningen en goedkope huurwoningen voor de huidige inwoners van een

gemeente. Afspraken over de woonruimteverdeling worden vastgelegd in een zogenoemde Huisvestingsverordening, dat geldig is voor een periode van vier jaar (BZK 2014).

## 2.4 De huursector: Woningen en huurders

Het institutionele kader en de actoren bepalen, in een regionale context, hoe de huursector eruit ziet. In deze paragraaf schetsen we hoe de huurwoningvoorraad in Nederland is samengesteld en wat hierbij belangrijke ontwikkelingen zijn. Ook typeren we de huishoudens die een woning huren en de ontwikkelingen die zich daarin de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

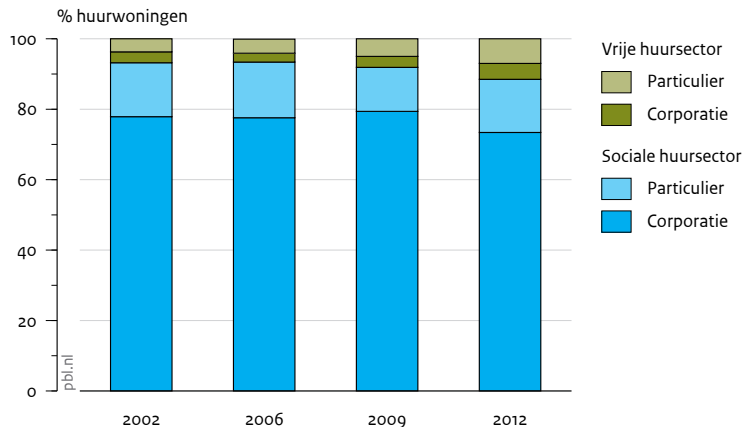
### 2.4.1 Samenstelling huurwoningvoorraad

#### **Landelijk beeld en ontwikkelingen**

De Nederlandse woningvoorraad telde in 2012 circa 2,9 miljoen huurwoningen. De huursector vormde daarmee circa 40 procent van de totale woningvoorraad. Vlak na de Tweede Wereldoorlog bestond maar liefst 72 procent van de woningvoorraad uit huurwoningen; met name particuliere huurwoningen waren goed vertegenwoordigd (zie onder andere Van der Heijden et al. 2002; Conijn 2011). Doordat er inmiddels meer koopwoningen dan huurwoningen worden gebouwd en door de sloop en verkoop van huurwoningen, is de woningmarkt echter steeds minder gericht op de huursector. In de huursector zijn zowel woningcorporaties actief als particuliere verhuurders. Soms worden alle huurwoningen in het bezit van woningcorporaties aangeduid als ‘sociale huurwoningen’. Dit is volgens Buitelaar et al. (2008) echter niet terecht. Niet alle huurwoningen van woningcorporaties zijn namelijk ‘sociaal’; corporaties verhuren ook huurwoningen in de vrije sector. Bovendien zijn er particuliere verhuurders die sociale (dat wil zeggen, gereguleerde) huurwoningen verhuren (Buitelaar et al. 2008). In deze studie worden alle huurwoningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens aangeduid als sociale huurwoningen. Dit is de gereguleerde huursector, waarop huurregulering van toepassing is. Huurwoningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens worden gezien als vrijesectorhuurwoningen.<sup>5</sup> Deze behoren tot de geliberaliseerde huursector.

In 2012 behoorde een kleine 90 procent van alle Nederlandse huurwoningen tot de gereguleerde huursector (figuur 2.3).<sup>6</sup> Het gros van deze woningen (83 procent) werd verhuurd door woningcorporaties. Circa 11 procent van alle huurwoningen was een vrijesectorhuurwoning; deze werden voor het grootste deel (61 procent) verhuurd via particuliere verhuurders. Hoewel de vrije huursector nog altijd klein is, heeft hij in de periode 2002-2012 geleidelijk aan wat aan belang gewonnen. In 2002 werd namelijk slechts 7 procent van alle huurwoningen in de vrije sector gehuurd. Waar de woningvoorraad tot 2009 voor circa 79 procent uit sociale huurwoningen bestond die in bezit waren van corporaties, lag dit aandeel in 2012 op 73 procent. Het aantal sociale huur-

**Figuur 2.3**  
**Samenstelling van huurwoningvoorraad naar verhuurder en huursector**



Bron: WBO 2002; WoON vanaf 2006; bewerking PBL

woningen in het bezit van corporaties is in die periode afgenomen met een kleine 160.000 woningen.

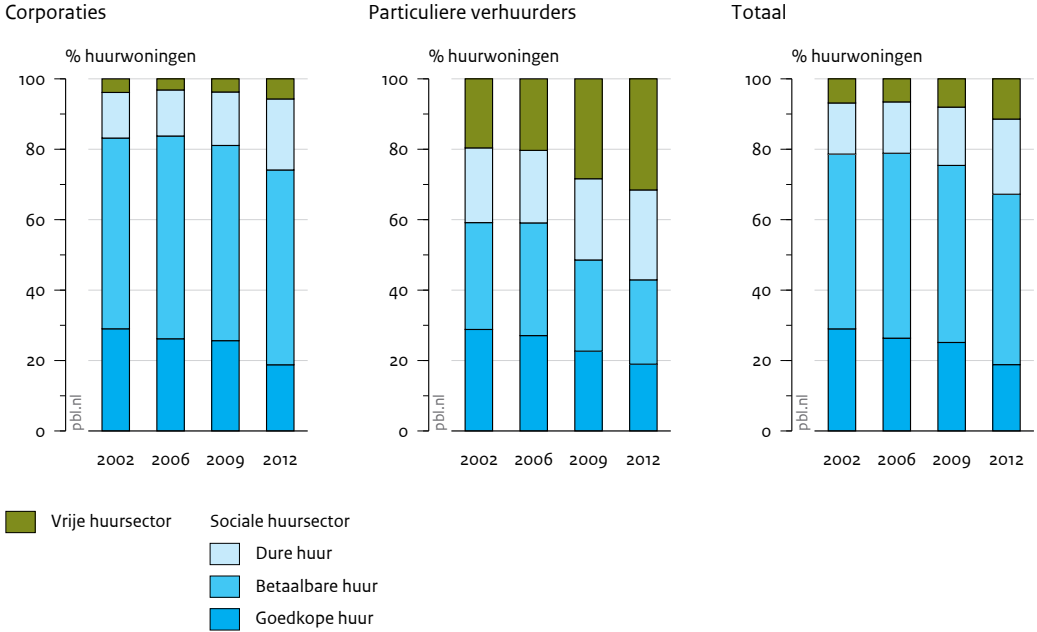
#### *Van goedkope naar dure huur*

De gereguleerde huursector bestaat uit goedkope, betaalbare en dure huurwoningen. De grenzen voor wat goedkoop, betaalbaar en duur is, worden afgeleid van de verschillende huurprijsgrenzen in de huurtoeslag. Huurwoningen met een huurprijs tot aan de kwaliteitskortingsgrens worden geclassificeerd als 'goedkoop', een huurprijs tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens wordt gezien als betaalbaar, terwijl een huurwoning met een huurprijs tussen de aftoppingsgrens en de huurtoeslaggrens als een dure huurwoning wordt beschouwd (zie bijvoorbeeld Aedes 2015b; CFV 2014a; voor meer informatie over de betekenis van de huurprijsgrenzen in de huurtoeslag, zie paragraaf 2.3.3). Huurwoningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens zijn, zoals eerder vermeld, vrijesectorhuurwoningen.

De Nederlandse huurwoningvoorraad wordt vooral gedomineerd door betaalbare huurwoningen (figuur 2.4). In 2012 waren dit huurwoningen met een huurprijs tussen grofweg 366 en 561 euro (uitgaande van de hoge aftoppingsgrens). In totaal had circa twee derde van alle huurwoningen een huurprijs onder de aftoppingsgrens: hiertoe behoren zowel goedkope als betaalbare huurwoningen. Bij de woningcorporaties lag dit aandeel nog wat hoger, namelijk drie kwart. Circa 21 procent van alle huurwoningen behoorde in 2012 tot het dure, gereguleerde huursegment, terwijl circa 11 procent van alle huurwoningen een geliberaliseerde huurprijs had. De Nederlandse huurwoningvoorraad telt dus relatief weinig vrijesector- en dure, gereguleerde



**Figuur 2.4**  
**Samenstelling van huurwoningvoorraad naar huurprijssegment**



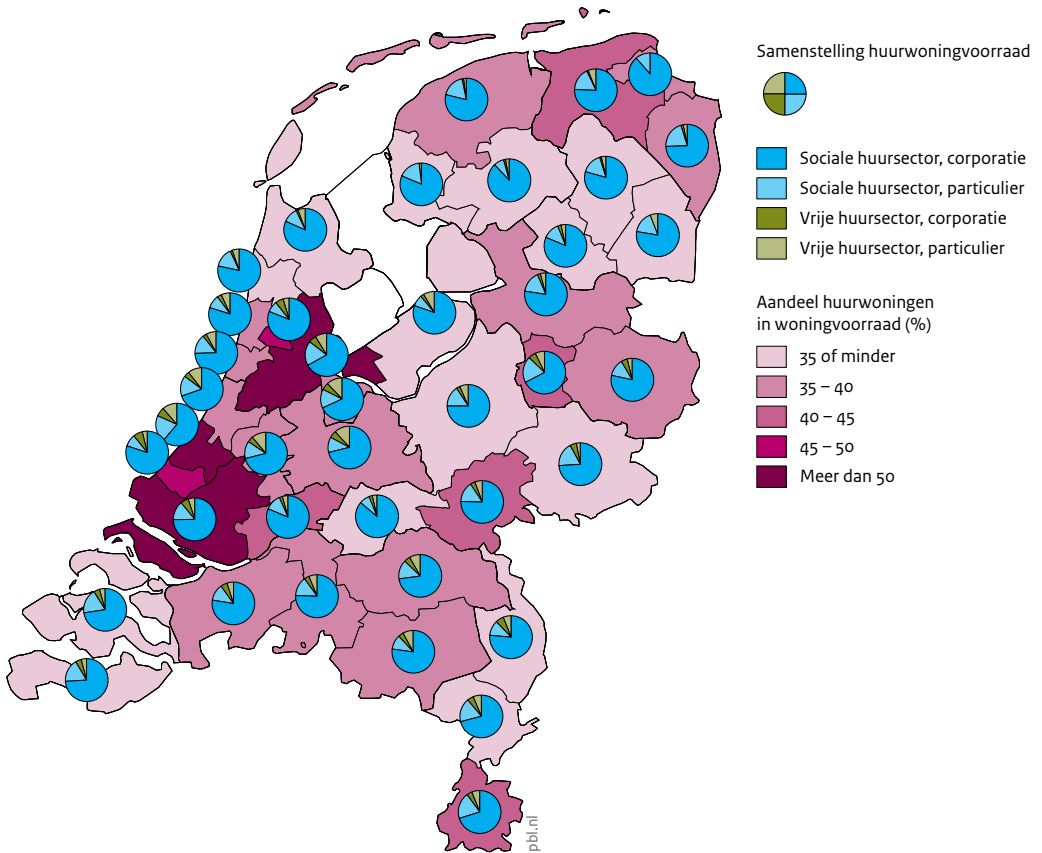
Bron: WBO 2002; WoON vanaf 2006; bewerking PBL

huurwoningen. Toch is het belang van deze woningtypen wel toegenomen, want in 2002 was slechts 15 procent van alle huurwoningen een dure, gereguleerde huurwoning en 7 procent een vrijesectorhuurwoning. Dat er nu meer duurdere huurwoningen zijn, kan gedeeltelijk worden verklaard doordat de huurprijsgrenzen in de huurtoeslag aan de inflatie worden aangepast, terwijl de huren in de gereguleerde sector in de meeste tussenliggende jaren, zelfs zonder de invloed van harmonisatie, harder stegen dan de inflatie (Companen 2007, 2014).

De toename van het aandeel dure gereguleerde huurwoningen is ten koste gegaan van het aandeel goedkope huurwoningen (figuur 2.4; zie ook CFV 2014a; Companen 2014). Deze ontwikkeling is terug te zien bij zowel corporaties als particuliere verhuurders. Nederland telt daarmee steeds minder echt goedkope huurwoningen. Vooral binnen het corporatiebezit is het aandeel goedkope huurwoningen afgenomen: van 29 procent in 2002 tot 19 procent in 2012. In absolute aantallen nam de totale voorraad goedkope huurwoningen af met circa 331.000 woningen. Hoewel het totale aandeel betaalbare huurwoningen in de periode 2002-2012 rond de 50 procent fluctueerde, slonk in diezelfde periode de voorraad betaalbare huurwoningen met circa 102.000 woningen. Ook onder particuliere verhuurders is een duidelijke afname zichtbaar in het aandeel betaalbare huurwoningen in bezit.

Figuur 2.5

Aandeel huurwoningen en samenstelling van huurwoningvoorraad naar verhuurder en huursector, 2012

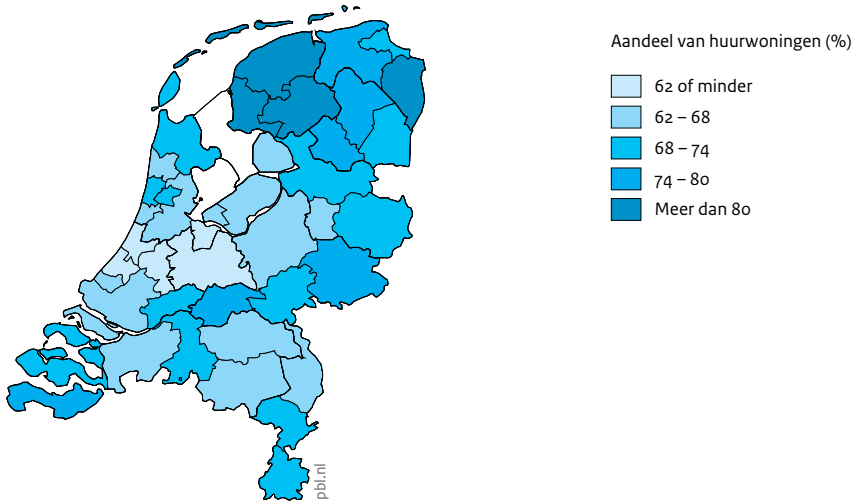


Bron: WoON 2012; bewerking PBL

### Regionaal beeld

Er zijn grote regionale verschillen in de samenstelling van de woningvoorraad. Figuur 2.5 laat zien dat vooral grootstedelijke regio's in de Randstad relatief veel huurwoningen tellen. In de regio's Amsterdam, Rijnmond en Den Haag bestond de woningvoorraad in 2012 voor de helft of meer uit huurwoningen. Ook in de regio's in het midden en in het uiterste noorden van Nederland staan relatief veel huurwoningen. Daarentegen bestond de Zeeuws-Vlaamse woningvoorraad voor slechts een kwart uit huurwoningen. De huursector wordt in alle regio's gedomineerd door de sociale huursector (figuur 2.5). Vooral in de drie noordelijke provincies is dit het geval. In 2012 was in deze provincies maar liefst 95 procent of meer van alle huurwoningen een sociale huurwoning, terwijl

Figuur 2.6  
Huurwoningen onder aftoppingsgrens, 2012



Bron: WoON 2012; bewerking PBL

de vrije huursector nagenoeg afwezig is. In de Noord-Brabantse en Limburgse regio's is de vrije huursector al wat groter: gemiddeld genomen was in 2012 circa 10 tot 12 procent van de huurwoningen een vrijesectorhuurwoning. En in enkele regio's in de Noord-vleugel van de Randstad is de vrije huursector nog iets groter. Zo had in 2012 in Amsterdam circa 15 procent en in de regio Utrecht circa 17 procent van alle huurwoningen een huurprijs boven de liberalisatiegrens. Voor een belangrijk deel kunnen deze regionale verschillen worden verklaard door de regionaal verschillende huizenprijzen. Doordat de huizenprijzen in de noordelijke provincies relatief laag zijn, ligt ook de markthuur lager, en wel zodanig dat deze vaak onder de liberalisatiegrens ligt. In deze regio's is dan ook nauwelijks vraag naar duurdere, geliberaliseerde huurwoningen. In steden als Amsterdam en Utrecht is de druk op de woningmarkt daarentegen aanzienlijk groter. Dat resulteert in hogere huizenprijzen en een grotere vraag naar duurdere vrijesectorhuurwoningen (Schilder & Conijn 2015). Het landelijke beeld is dat de sociale huursector vooral het domein is van corporaties. Toch zijn er her en der regionale verschillen in het belang dat deze woningcorporaties (en daarmee ook particuliere verhuurders) innemen in de sociale huursector. Een duidelijk regionaal patroon, zoals Randstad versus periferie, ontbreekt echter. Zo bezaten corporaties in de regio Lelystad en omgeving in 2012 circa 90 procent van de sociale huurwoningvoorraad, en in de regio Amsterdam en Zuid- en Midden-Limburg tussen de 78 en de 80 procent. In de regio Den Haag en omgeving lag het aandeel nog lager: daar bezaten woningcorporaties circa drie kwart van alle sociale huurwoningen.

Tot slot bestaan er ook regionale verschillen in de samenstelling van de huurwoningvoorraad naar huurprijs. Daarbij worden de regio's in de drie noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe gekenmerkt door een relatief hoog aandeel goedkope en betaalbare huurwoningen, met een huurprijs beneden de aftoppingsgrens (figuur 2.6). In Friesland gold dit in 2012 bijvoorbeeld voor ruim 80 procent van alle huurwoningen. Daarentegen worden regio's in het midden van Nederland, met een uitloper naar de Bollenstreek, gekenmerkt door een lager aandeel goedkope en betaalbare huurwoningen. In Amsterdam en omgeving, Utrecht, Den Haag, Leiden en de Bollenstreek, evenals in het Gooi, bedroeg het aandeel betaalbare en goedkope huurwoningen minder dan 64 procent. In Rijnmond en in Lelystad en omgeving is het aandeel huurwoningen met een huurprijs beneden de aftoppingsgrens niet veel hoger: circa 66 procent. Over het algemeen lijkt het aandeel dure sociale huurwoningen en vrijesectorhuurwoningen dus hoger te liggen in meer gespannen woningmarktregio's dan in minder gespannen woningmarktregio's. Deze bevinding is in overeenstemming met het onderzoek voor de corporatiesector dat is uitgevoerd door Companen (2014). Daarin werd aangetoond dat in provincies met een meer gespannen woningmarkt het aandeel corporatiewoningen met een huur boven de aftoppingsgrens hoger is dan in provincies met een meer ontspannen woningmarkt.

#### 2.4.2 Huishoudens in de huursector

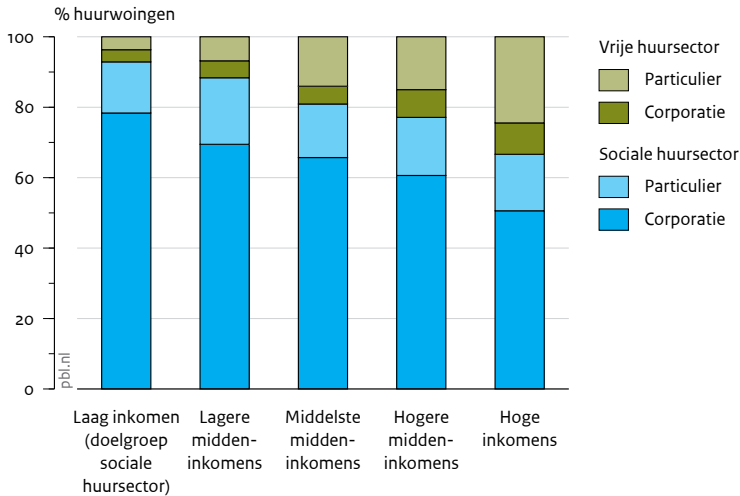
Vanuit de Wet op de huurtoeslag en de toewijzingsregels voor sociale huurwoningen die in bezit zijn van woningcorporaties, kunnen twee doelgroepen van beleid worden onderscheiden. Deze doelgroepen overlappen elkaar: huishoudens die op grond van hun inkomen in aanmerking komen voor een sociale huurwoning en huishoudens die op grond van hun inkomen in aanmerking komen voor huurtoeslag (ook wel huurtoeslaggerechtigden genoemd). Huishoudens die huurtoeslaggerechtigd zijn, behoren per definitie tot de doelgroep van de sociale huursector. Maar andersom geldt dat niet: niet alle huishoudens die tot de doelgroep van de sociale huursector behoren, zijn huurtoeslaggerechtigd.

##### Doelgroep sociale huursector

In 2011 moesten woningcorporaties minimaal 90 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen toewijzen aan huishoudens met een belastbaar jaarinkomen van maximaal 33.614 euro. Het inkomen van eventuele thuiswonende kinderen werd daarbij niet meegerekend.

In 2012 werden een kleine 3,2 miljoen huishoudens op grond van hun inkomen tot de doelgroep van de sociale huursector gerekend.<sup>7</sup> Niet al deze huishoudens woonden daadwerkelijk in een sociale, gereguleerde huurwoning. Sterker nog: van die 3,2 miljoen huishoudens woonden er ruim 1 miljoen in een koopwoning. Van degenen die wél een woning huurden, woonde bijna 80 procent in een gereguleerde corporatiehuurwoning (figuur 2.7). De doelgroep van de sociale huursector huurt relatief weinig in de liberaliseerde huursector: slechts 7 procent in 2012.

**Figuur 2.7**  
**Woonsituatie naar inkomensgroep, 2012**



Bron: WoON 2012; bewerking PBL

Figuur 2.7 laat zien dat naarmate het inkomen stijgt, huishoudens minder vaak te vinden zijn in de sociale huursector en vaker in de vrije huursector.<sup>8</sup> Hoewel huurders met een hoog inkomen niet tot de doelgroep van de sociale huursector behoren, huurde in 2012 twee derde van hen een sociale huurwoning. Veelal werd deze woning verhuurd door een corporatie. Corporaties verhuren dus ook woningen aan de hogere inkomensgroepen. In 2012 werd ongeveer een kwart van alle sociale huurwoningen in bezit van corporaties verhuurd aan een huishouden dat niet tot de doelgroep van de sociale huursector behoorde. Hoge inkomensgroepen in goedkope sociale huurwoningen worden ook wel getypeerd als ‘goedkope scheefwoners’. Goedkope scheefheid wordt veroorzaakt doordat alleen bij de start van het huurcontract wordt getoetst of het huishouden niet te veel verdiend. Wanneer het inkomen van het huishouden later stijgt, mag het in de sociale huurwoning blijven wonen, ook al behoort het op grond van het huishoudensinkomen niet meer tot de doelgroep van de sociale huursector.

In de periode 2002-2012 behoorde circa 2 miljoen huurders tot de doelgroep van de sociale huursector (tabel 2.1).<sup>9</sup> Daarmee bleef deze doelgroep in omvang redelijk stabiel. Opvallend genoeg nam in de sociale huursector het aandeel huishoudens dat tot de doelgroep behoort, toe: van 66 procent in 2002 naar 75 procent in 2012. De sociale huursector wordt dus steeds meer bevolkt door huishoudens die tot de doelgroep van de sociale huursector behoren. Deze trend is niet toe te schrijven aan het inkomens-

Tabel 2.1

### Ontwikkeling aantal en aandeel huurders behorend tot de doelgroep van de sociale huursector onder alle huurders, naar huursector type

	Sociale huursector		Vrije huursector		Huursector totaal		Nederland totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2002	1.860.000	66,3	100.000	47,0	1.960.000	65,0	2.850.000	44,2
2006	2.010.000	72,0	90.000	47,1	2.100.000	70,4	3.230.000	48,6
2009	1.930.000	73,5	100.000	43,4	2.030.000	71,1	3.180.000	46,5
2012	1.910.000	74,9	150.000	44,5	2.060.000	71,5	3.150.000	45,2

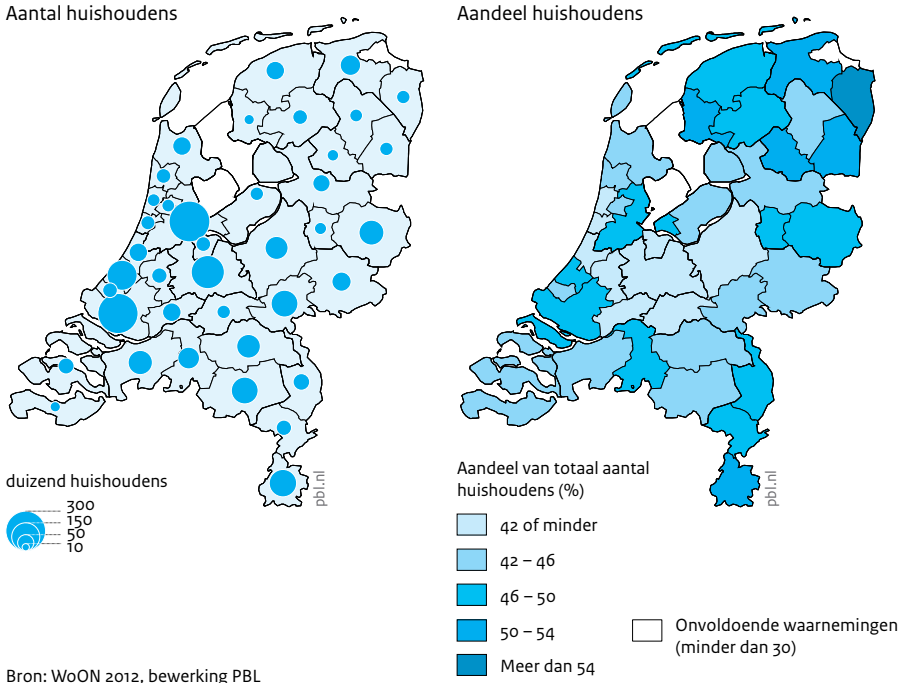
Bron: WBO 2002; vanaf 2006 WoON, bewerking PBL

afhankelijke huurbeleid. Deze is immers al in 2002 ingezet terwijl het inkomensafhankelijke huurbeleid pas is ingegaan in 2013. Tabel 2.1 laat verder zien dat de omvang van de doelgroep van de sociale huursector die woont in een geliberaliseerde huurwoning, tussen 2009 en 2012 is toegenomen. Dit zou samen kunnen hangen met de economische crisis. Mogelijk is een deel van deze groep getroffen door een inkomensdaling of door werkloosheid, waardoor deze huishoudens tot de doelgroep van de sociale huursector zijn gaan behoren.

De doelgroep van de sociale huursector is vooral goed vertegenwoordigd in de regio's Amsterdam en Rijnmond (figuur 2.8). Deze regio's telden in 2012 ruim 300.000 huishoudens die op grond van hun inkomen tot de doelgroep van de sociale huursector werden gerekend. Ook in de regio Utrecht behoorden veel huishoudens tot deze doelgroep. In de regio's van de drie noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe alsook in Zeeuws-Vlaanderen was dit aantal minder groot. Dit is ook niet zo verwonderlijk aangezien deze regio's sowieso minder huishoudens tellen dan de grootstedelijke regio's in de Randstad.

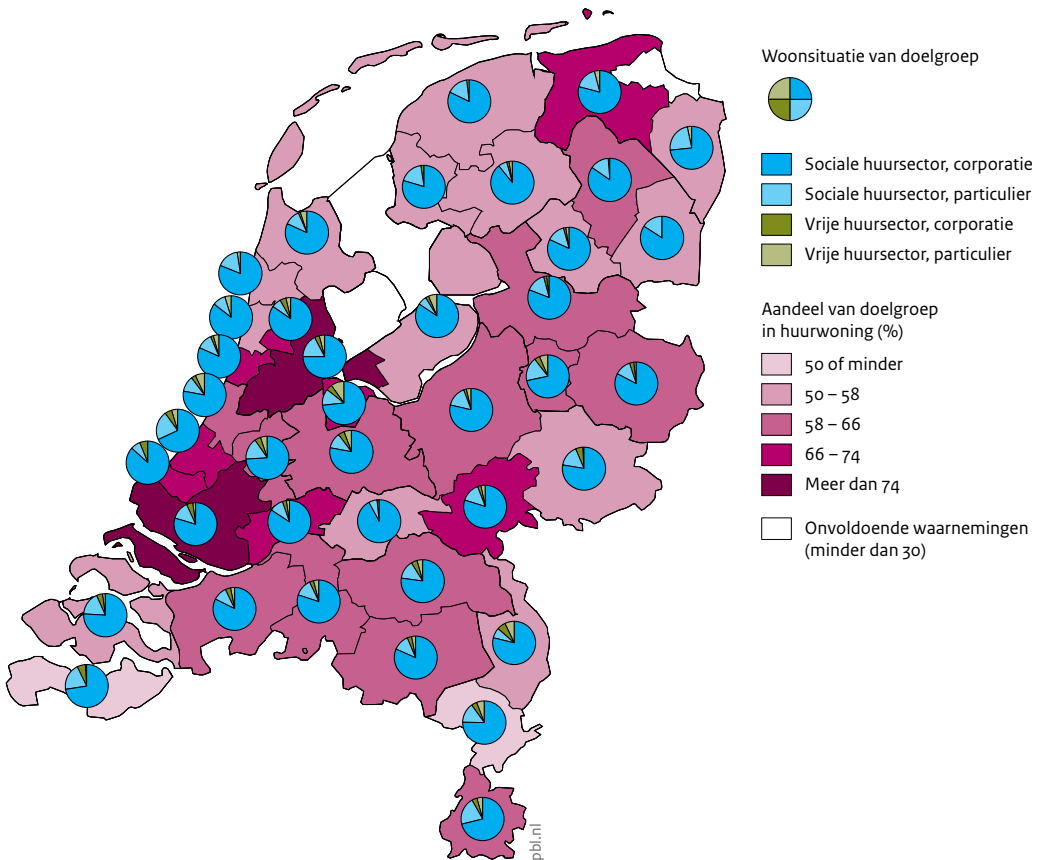
Afgezet tegen het totale aantal huishoudens, telden de noordelijke regio's in 2012 naar verhouding juist veel huishoudens die op grond van hun inkomen tot de doelgroep van de sociale huursector behoorden (figuur 2.8). Ook in de regio Zuid-Limburg was dit het geval. Regio's in het midden van Nederland met een uitloper naar de Bollenstreek telden daarentegen relatief weinig huishoudens die tot de doelgroep van de sociale huursector behoorden. Deze regio's worden gekenmerkt door een relatief hoog bruto huishoudensinkomen. Dit in tegenstelling tot regio's in Friesland, Groningen en Drenthe, waar het bruto huishoudensinkomen lager ligt (De Groot et al. 2014). Dit kan deels verklaren waarom er in de noordelijke regio's relatief veel huishoudens tot de doelgroep van de sociale huursector behoren.

**Figuur 2.8**  
**Doelgroep van sociale huursector, 2012**



Figuur 2.9 wijst op regionale verschillen in de mate waarin de doelgroep van de sociale huursector daadwerkelijk in een (gereguleerde) huurwoning woont. Zo woonde de doelgroep in de regio Zeeuws-Vlaanderen in 2012 relatief weinig in een huurwoning. Dit houdt ongetwijfeld verband met het feit dat deze regio de meest koopwoning-gerichte regio van Nederland is (De Groot et al. 2014). In Randstedelijke regio's zoals Amsterdam en Rijnmond en in de stedelijke regio's buiten de Randstad (waaronder de regio Groningen en omgeving en Zuid-Limburg) woonde de doelgroep van de sociale huursector juist relatief vaak in de huursector. En binnen de huursector woonden ze vooral in sociale, gereguleerde huurwoningen in het bezit van woningcorporaties. In de Randstedelijke regio's huurden ze bovendien relatief vaak een woning in de vrije sector. Eerder zagen we dat dit ook de regio's zijn waar de vrije huursector sowieso wat groter is dan in de andere delen van het land (figuur 2.5).

Figuur 2.9  
**Woonsituatie van doelgroep van sociale huursector, 2012**



Bron: WoON 2012; bewerking PBL

### Doelgroep huurtoeslag

De doelgroep die in aanmerking komt voor de huurtoeslag, is iets nauwer gedefinieerd dan de doelgroep van de sociale huursector. In 2011 bedroeg de maximale inkomensgrens voor de sociale huursector 33.614 euro. De maximale inkomensgrens voor de huurtoeslag bedroeg in dat jaar 29.350 euro voor een samenwonend stel jonger dan 65 jaar. Voor alleenstaanden en 65-plussers lag deze inkomensgrens wat lager: in 2011 bedroeg de maximale inkomensgrens voor de huurtoeslag voor een alleenstaande 65-plusser 20.325 euro.

In 2012 behoorden ruim 1,9 miljoen huishoudens tot de doelgroep van de huurtoeslag (tabel 2.2). Deze huishoudens komen in aanmerking voor huurtoeslag op grond van hun huishoudensinkomen. Of ze daadwerkelijk huurtoeslag ontvangen is ook afhankelijk van



Tabel 2.2

**Ontwikkeling aantal en aandeel huurders behorend tot de doelgroep van de huurtoeslag onder alle huurders, naar huursector**

	Sociale huursector		Vrije huursector		Huursector totaal		Nederland totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2002	1.070.000	38,1	50.000	25,3	1.120.000	37,2	1.420.000	22,0
2006	1.280.000	45,8	50.000	24,4	1.320.000	44,4	1.760.000	26,5
2009	1.280.000	48,7	60.000	24,1	1.340.000	46,8	1.830.000	26,8
2012	1.350.000	53,1	90.000	26,0	1.440.000	50,0	1.940.000	27,8

Bron: WBO 2002; vanaf 2006 WoON; bewerking PBL

de hoogte van de huur en van de vraag of het huishouden überhaupt wel een woning huurt (zie paragraaf 2.3.3). Ongeveer een kwart van alle huishoudens die behoren tot de doelgroep van de huurtoeslag, is eigenaar-bewoner.

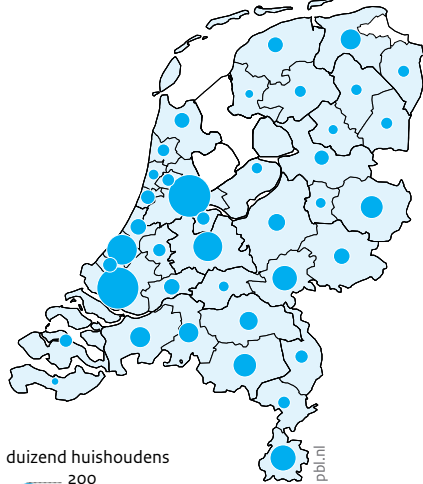
Van de huishoudens die tot de doelgroep van de huurtoeslag behoren en die wél een huurwoning huren, doet het gros dat in de sociale, gereguleerde huursector. In 2012 telde de sociale huursector ruim 1,3 miljoen huurtoeslaggerechtigde huishoudens; dit is ruim de helft van alle huurders in de sociale huursector (tabel 2.2). In 2002 gold dit nog voor circa 38 procent van de huurders in de sociale huursector. In de afgelopen jaren is de sociale huursector dus steeds meer het domein geworden van huurtoeslaggerechtigde huishoudens. Ook in de vrije huursector nam het aantal huurtoeslaggerechtigde huishoudens toe in de periode 2002-2012. De sterke toename tussen 2009 en 2012 (van 60.000 huishoudens naar 90.000 huishoudens) hangt mogelijk samen met de economische crisis. Gezien de strenge inkomenseisen die verhuurders doorgaans stellen voor een woning de vrije huursector, is het plausibel dat deze huishoudens pas na toewijzing van de woning hun inkomen hebben zien dalen, al dan niet onder invloed van de economische crisis. Hierdoor zijn ze in de loop van de bewoningsduur tot de doelgroep van de huurtoeslag gaan behoren.

Huurders die tot de doelgroep van de huurtoeslag behoren, zijn vooral te vinden in stedelijke regio's zoals Amsterdam, Rijnmond, Utrecht en Den Haag (figuur 2.10). Ook de Brabantse regio's en stedelijke regio's als Groningen en omgeving en Zuid-Limburg telden in 2012 vrij veel huurtoeslaggerechtigde huurders. De meer landelijke regio's in het noorden van Nederland en in Zeeuws-Vlaanderen daarentegen telden een stuk minder huurtoeslaggerechtigde huurders. Wederom hangen deze patronen samen met het feit dat de meer landelijke regio's veel minder huishoudens en huurders tellen. Binnen de huursector telden vooral de regio's in het noorden van Nederland naar verhouding veel huurtoeslaggerechtigde huishoudens in 2012 (figuur 2.10). Zo behoorde ruim 60 procent van alle huurders in de regio Groningen en omgeving op grond van hun inkomen tot de doelgroep van de huurtoeslag. Ook Zuid-Limburg telde relatief veel

Figuur 2.10

Huurtoeslaggerechtigde huishoudens binnen huursector naar woningmarktregio, 2012

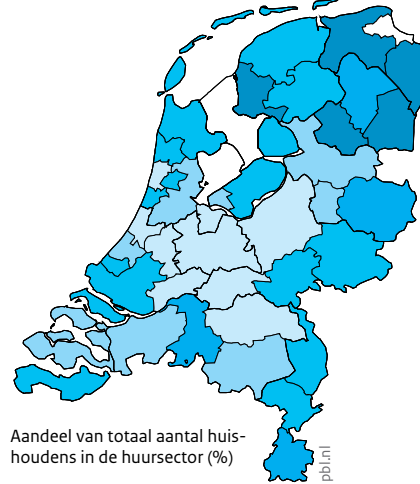
Aantal huishoudens



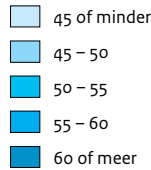
duizend huishoudens



Aandeel huishoudens



Aandeel van totaal aantal huishoudens in de huursector (%)



Onvoldoende waarnemingen (minder dan 30)

Bron: WoON 2012; bewerking PBL

huurtoeslaggerechtigde huurders: bijna 60 procent van alle huurders. In de stedelijke regio's in het midden van Nederland, wederom met een uitloper richting de Bollenstreek, kwamen naar verhouding minder huurders in aanmerking voor huurtoeslag. In Amsterdam gold dit bijvoorbeeld voor iets minder dan de helft van alle huurders in 2012. Ook hier hangen de regionale verschillen samen met het feit dat huurders in de Randstedelijke regio's doorgaans een hoger inkomen hebben dan huurders in het noorden van Nederland (De Groot et al. 2014). In gespannen woningmarktregio's zoals Amsterdam is het aandeel 'goedkope schiefwoners' (hogere inkomensgroepen in een sociale huurwoning) dan ook wat hoger dan in gebieden met een meer ontspannen woningmarkt (ABF 2015b). Bovendien is in de Randstedelijke regio's de vrije huursector beter vertegenwoordigd; een sector die als gevolg van de inkomenscriteria van verhuurders vooral hogere inkomens telt (zie ook figuur 2.7).

## 2.5 Tot slot

Als systeemverantwoordelijke voor de huursector scheidt het Rijk het kader waarbinnen lokale actoren zoals corporaties dienen te handelen, bijvoorbeeld door regels op te stellen over de maximale huren, de maximale jaarlijkse huurverhoging en de toewijzing van sociale huurwoningen. Dit wettelijke kader is recentelijk aangescherpt, opdat woningcorporaties weer terugkeren naar hun kerntaak: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. Hiertoe moeten corporaties onder meer woningzoekenden met recht op huurtoeslag zo veel mogelijk huisvesten in goedkope en betaalbare huurwoningen. Dit om de trend van te dure woningtoewijzingen aan huurtoeslaggerechtigde huishoudens te doorbreken. Deze laatste trend ging gepaard met een toename van het aandeel dure gereguleerde huurwoningen. Een toename die ten koste is gegaan van het aandeel goedkope huurwoningen. Los van deze trends wordt de Nederlandse huurwoningvoorraad echter vooral gedomineerd door betaalbare huurwoningen.

Naast 'dure' scheefheid, is er ook sprake van 'goedkope' scheefheid. In 2012 verhuurden corporaties circa een kwart van alle sociale huurwoningen aan huishoudens die op grond van hun inkomen niet tot de doelgroep van de sociale huursector behoorden. Ondanks de aanwezigheid van 'goedkope scheefwoners' wordt de sociale huursector steeds meer bevolkt door de doelgroep van de sociale huursector – huishoudens met een laag inkomen – en daarbinnen vooral door huurtoeslaggerechtigde huishoudens. Gegeven het feit dat het gros van alle sociale huurwoningen wordt verhuurd door corporaties, kunnen we vaststellen dat corporaties in toenemende mate zorg dragen voor de huisvesting van lage inkomensgroepen.

De vraag is uiteraard in hoeverre corporaties de mogelijkheid hebben om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren voor de doelgroep van de sociale huursector. De mate waarin actoren, corporaties en in het bijzonder het Rijk, de mogelijkheid hebben om binnen de wettelijke kaders de betaalbaarheid van het wonen in de huursector te verbeteren staat centraal in de hierna volgende hoofdstukken.

## Noten

- 1 Daarnaast zijn er ook nog zogenoemde circulaire; zij geven invulling van wetgeving en/of de praktische toepassing daarvan. Een MG (Mededeling Gemeenten)-circulaire is een circulaire van de Rijksoverheid voor gemeenten. MG-circulaires gaan over woonbeleid en beschrijven hoe lokale spelers (gemeenten en woningcorporaties) invulling moeten geven aan wetgeving.
- 2 Een flink aantal corporaties is vrijgesteld van deze verplichting of valt onder een lichter regime; het gaat hierbij om corporaties met relatief weinig niet-DAEB-bezit en een relatief beperkte jaaromzet (zie voor meer informatie BZK 2015d onder het kopje 'Vrijgesteld van vermogensscheiding').
- 3 Uitgaande van het nieuwe WWS mogen woningen met meer dan 145 punten worden geliberaliseerd; in de oude systematiek lag deze grens op 142 punten of meer (BZK 2015f; Staatscourant 2015).

- 4 Verhuurders kunnen bij een nieuwe verhuring (mutatie) de huurprijs van een relatief goedkope huurwoning harmoniseren, oftewel optrekken richting de maximaal redelijke huurprijs.
- 5 Opgemerkt moet worden dat er ook gereguleerde huurwoningen zijn met een huur boven de liberalisatiegrens. Dit kan omdat de start van een huurovereenkomst bepalend is voor de vraag of een huurwoning tot het gereguleerde huursegment behoort. Als dit bij de start inderdaad het geval is, of als de huurovereenkomst van vóór 1989 stamt, kan een gereguleerde huurwoning toch een huur boven de liberalisatiegrens hebben. In het voor deze studie gebruikte woononderzoek (het WoON 2012) is dit echter niet waarneembaar.
- 6 De analyses in deze studie hebben, zoals ook vermeld in de Inleiding, betrekking op zelfstandige woningen.
- 7 Voor deze analyse is gebruik gemaakt van het WoON 2012. Omdat de inkomensgegevens zijn gebaseerd op het peiljaar 2011, zijn de grenzen voor 2011 gehanteerd bij de vaststelling of iemand wel of niet tot de doelgroep behoort.
- 8 Naast de doelgroep van de sociale huursector (oftewel huishoudens met een laag inkomen) zijn conform Eskinasi et al. (2012) vier andere inkomensgroepen onderscheiden: de lage middeninkomens (met een inkomen van 33.614 euro tot 38.000 euro), de middelste middeninkomens (38.000 euro tot 43.000 euro), de hogere middeninkomens (43.000 euro tot 62.000 euro) en de hoge inkomens (62.000 euro of meer).
- 9 Uiteraard is de inkomensgrens voor de staatssteunregeling voor woningcorporaties pas in 2011 in werking getreden (zie ook paragraaf 2.3.1). Om toch een indicatie te geven van de ontwikkeling van de doelgroep van de sociale huursector is de inkomensgrens uit 2011 gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling via de consumentenprijsindex (CPI) van het CBS.



# Opties om te sturen op betaalbaarheid

## 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de mogelijkheden die actoren hebben om de betaalbaarheid van het wonen in de huursector te verbeteren. De publieke belangen rondom die betaalbaarheid worden niet alleen gewaarborgd door de nationale overheid maar ook op lokaal niveau, door gemeenten en corporaties (zie bijvoorbeeld VROM-raad 2007). De voornaamste beleidsopties en de beleidsinstrumenten die deze actoren binnen het woondomein hebben, zijn: het huurprijsbeleid (paragraaf 3.2), de huurtoeslag (paragraaf 3.3), het sturen op passendheid (paragraaf 3.4), het strategisch voorraadbeheer en de bedrijfslasten van woningcorporaties (paragraaf 3.5) en de prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties (paragraaf 3.6). Deze opties hangen uiteraard sterk samen met het in hoofdstuk 2 geschetste vigerende wettelijk kader. Hiernaast schenken we aandacht aan enkele niet-vigerende beleidsopties (zoals Huren op Maat en tijdelijke huurcontracten) die in de beleidsdiscussie soms worden genoemd als instrument om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren.

## 3.2 Sturen via het huurprijsbeleid

De Rijksoverheid reguleert de huren via wet- en regelgeving, zowel de hoogte ervan als de jaarlijkse huurprijsstijging. Daarmee beschermt ze huurders tegen sterke huurprijsstijgingen en excessieve huurprijzen, en bevordert ze de betaalbaarheid van woningen en de keuzevrijheid op de woningmarkt van huishoudens met een laag inkomen. Binnen het door het Rijk vastgestelde kader hebben verhuurders een zekere bewegingsvrijheid om de huurprijzen en de jaarlijkse huurverhoging vast te stellen. En binnen deze vrijheid trachten vooral corporaties bij te dragen aan de betaalbaarheid van het wonen.

### 3.2.1 Huurprijs

#### Rijksoverheid

Met de regels die ze heeft vastgesteld voor de maximale redelijke huurprijs op grond van het aantal woningwaarderingpunten borgt de Rijksoverheid een redelijke huurprijs en beschermt ze huurders tegen excessieve huurprijzen. Jaarlijks stelt ze hiertoe ook de liberalisatiegrens vast. Woningen met een huur boven deze grens (die gelijk is aan de huurtoeslaggrens) worden beschouwd als vrije sectorwoningen (zie ook hoofdstuk 2). Zo oefent het Rijk invloed uit op de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep van de sociale huursector – de lagere inkomensgroepen – en voor de middeninkomens. Vanaf 1 januari 2016 wordt de liberalisatiegrens gedurende drie jaar bevroren op 710,68 euro. Deze maatregel moet het voor marktpartijen interessanter maken om te investeren in de geliberaliseerde huursector (waardoor het aantal voor de middeninkomens betaalbare woningen moet toenemen). Ook moet hierdoor de betaalbaarheid van het wonen in de sociale huursector toenemen (BZK 2014a; Platform31 2015b). Of dit laatste daadwerkelijk gebeurt, is onduidelijk. Aedes en Woonbond menen dat de maatregel, in combinatie met de jaarlijks stijgende huren, er mogelijk toe leidt dat steeds meer sociale huurwoningen in de vrije huursector terecht komen (NUL20 2014). Hierdoor kan de maatregel ook negatief uitpakken voor de mogelijkheden die de doelgroep van de sociale huursector heeft om aan een betaalbare huurwoning te komen. Onderzoek van het PBL heeft echter uitgewezen dat de driejarige bevroering van de liberalisatiegrens voor woningzoekenden met een laag inkomen tot slechts marginaal langere zoektijden leidt (Eskinasi 2014).

#### Verhuurders

Verhuurders dragen bij aan de betaalbaarheid van het wonen doordat zij in de gereguleerde huursector huurprijzen vragen die onder de volgens het woningwaarderingstelsel maximaal toegestane huur liggen (Conijn 2011; zie ook De Groot et al. 2015). De huurprijs van een gereguleerde corporatiewoning bedroeg in 2014 gemiddeld 69 procent van de maximaal toegestane huur, die van een gereguleerde woning via een particuliere verhuurder gemiddeld 85 procent. Gemiddeld over alle verhuurders bedroeg de huurprijs in 2014 72 procent van de maximaal toegestane huurprijs (Companen 2014). Dat de gemiddelde huurprijs fors onder de maximaal redelijke huurprijs ligt, komt ten dele doordat verhuurders de huurprijs van een woning niet fors kunnen verhogen zolang deze door hetzelfde huishouden wordt gehuurd. De jaarlijkse huurverhoging is immers gebonden aan regels omtrent de maximaal toegestane huurverhoging (huurprijsregulering; zie ook paragraaf 3.2.2). Pas wanneer een nieuwe huurder de sociale huurwoning betreft, kunnen verhuurders de mogelijk achtergebleven huurprijs optrekken naar de maximaal redelijke huur voor die woning (harmoniseren). Doorgaans kiezen verhuurders er echter voor om de huurprijs niet volledig op te trekken, maar stellen ze deze vast op een percentage van de maximaal redelijke huur. Volgens Aedes (2015a) bedroeg de streefhuur bij nieuwe verhuringen in 2015 gemiddeld 76,2 procent van de maximaal redelijke huur. Berekeningen van Companen (2014) laten zien dat de

feitelijke huur van nieuw verhuurde woningen waarvan de huurprijs was opgetrokken, 82 procent van de maximaal toegestane huur bedroeg.

Bij de vaststelling van de huurprijs houden verhuurders bovendien rekening met de grenzen voor de huurtoeslag. Door vooral woningen aan te bieden onder de aftoppingsgrens – de grens tot waar huurders met recht op huurtoeslag nog een relatief groot deel van de huur vergoed krijgen – dragen ze bij aan de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep (Kromhout & Zeelenberg 2014).<sup>1</sup> In de afgelopen jaren is op dit punt echter een kentering te zien. Woningcorporaties trekken de huren van vrijgekomen huurwoningen in toenemende mate op tot boven de aftoppingsgrens van de huurtoeslag (Companen 2014). Dit hangt mogelijk samen met de introductie van de verhuurderheffing (zie hoofdstuk 2) en het loslaten van de regels rondom het passend toewijzen (zie paragraaf 3.4).

### 3.2.2 Jaarlijkse huurverhoging

In de gereguleerde huursector mogen verhuurders de huren voor zittende bewoners jaarlijks laten stijgen met een door het Rijk bepaald maximaal percentage (zie ook hoofdstuk 2). Corporaties zijn echter niet verplicht om deze maximaal toegestane huurverhoging daadwerkelijk toe te passen; ze kunnen ook kiezen voor een lagere huurverhoging. Zo was het gemiddelde percentage dat verhuurders in 2014 hanteerden bij de inkomensafhankelijke huurverhoging, beduidend lager dan het maximaal toegestane percentage (Companen 2014). Vooral de lage inkomensgroepen werden ontzien; zij kregen minder vaak de maximale huurverhoging dan huurders met een midden- of hoger inkomen (Companen 2014). Dit beleid lijkt samen te hangen met de zorgen die de corporaties hebben over de betaalbaarheid van het wonen voor hun doelgroep (De Alliantie 2015; Thuisvester 2015; Ymere 2015; zie ook Nul20 2015a).

De huidige systematiek van de jaarlijkse huurverhoging gaat binnenkort op de schop (zie hoofdstuk 2). In 2016 zal de inkomensafhankelijke huurverhogingen plaats maken voor de zogenoemde huursombenadering. Hierdoor wordt het mogelijk de huur van woningen die gezien hun kwaliteit (op basis van het woningwaarderingstelsel) relatief goedkoop zijn, meer te verhogen dan die van (vergelijkbare) woningen die relatief duur zijn. Vaak zal het hierbij gaan om woningen die een verhuurder al lange tijd aan hetzelfde huishouden verhuurt.

Er ligt nog geen concreet wetsvoorstel voor de invulling van de huursombenadering. Een voorzet hiervoor – deze is conform het Sociaal Huurakkoord dat Aedes en Woonbond sloten (BZK 2015a) – gaat er echter vanuit dat de voorgestelde huursom inclusief huurharmonisatie is. Hierdoor zullen de huren van corporatiewoningen slechts zeer gematigd kunnen stijgen. Dit heeft mogelijk positieve effecten op de betaalbaarheid van het wonen voor nieuwe huurders.

In de voorlopige plannen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gaat de huursombenadering niet gelden voor particuliere verhuurders. Hierdoor kunnen particuliere verhuurders van sociale huurwoningen de huurprijs sneller naar het door hen gewenste prijsniveau brengen. Hoewel dit kansen biedt voor het ontstaan van een middensegment van huurwoningen, behelst het ook een potentieel



risico voor de betaalbaarheid van het wonen voor huurders die een sociale huurwoning huren van een particuliere verhuurder.

Om de doorstroming op de woningmarkt, en daarmee de beschikbaarheid van sociale huurwoningen voor de doelgroep, te stimuleren denkt het ministerie ook aan de invoering van een vijfjaarlijkse inkomenstoets (zie ook hoofdstuk 2). Het is onduidelijk of de huursombenadering mogelijkheden gaat bieden om een lagere maximale huurverhoging door te berekenen aan lagere inkomensgroepen. In de *Verkenning Huursombenadering* berekende Platform31 (2015a) dat een invulling van de huursombenadering waarbij de maximale huurverhoging voor de minima inflatievolgend is, de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep ten goede komt. In hoofdstuk 4 verkennen we hoe lokale actoren in verschillende regio's aankijken tegen het opnemen van een inkomensafhankelijke component in de huursombenadering.

### 3.2.3 Huur op Maat als alternatieve huurprijsystematiek

In het recente verleden zijn ook voorstellen gedaan voor een geheel andere huurprijsystematiek om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Een van die voorstellen is Huur op Maat, een systematiek waarbij woningcorporaties voor iedere huurwoning een marktconforme huurprijs vragen, ofwel een huurprijs die de corporatie reëel vindt gegeven de woningmarktsituatie. De extra huurinkomsten die de corporatie hiermee verkrijgt, worden vervolgens ingezet om de lagere inkomensgroepen een korting te geven op de huur. Op deze manier worden woningen met een marktconforme huurprijs toch betaalbaar voor deze huishoudens. De hoogte van de korting wordt ieder jaar opnieuw berekend. Is het inkomen omlaag gegaan, dan krijgt de huurder een grotere korting, is het omhoog gegaan, dan krijgt hij een geringere (of helemaal geen) korting (zie bijvoorbeeld Kromhout et al. 2011; Van der Schaar 2011).

Dertien woningcorporaties hebben twee jaar lang geëxperimenteerd met Huur op Maat. Hieruit bleek dat dit instrument een groter deel van de sociale huurwoningen betaalbaar maakt voor de doelgroep dan het reguliere huurbeleid (Kromhout et al. 2011). Ook Elsinga et al. (2011) concluderen dat een Huur op Maat-systematiek efficiënt is voor de betaalbaarheid van het wonen. Het is een instrument waarmee zowel dure als goedkope scheefheid kan worden bestreden.

Er zijn echter ook kanttekeningen te plaatsen bij de systematiek. Deze maakt immers dat het inkomensbeleid in handen komt van de corporaties, waar het volgens de huidige politieke besluitvorming niet thuis hoort (Elsinga et al. 2011). De betaalbaarheid van het wonen, en dus ook de normstelling daarbij, is een taak van de Rijksoverheid (VROM-raad 2010: 36). Een andere kanttekening is de vraag of huurders met een hoger inkomen wel de financiers moeten zijn van de betaalbaarheidsproblemen aan de onderkant van de inkomensladder. Dit zou niet consistent zijn met het beleid voor de koopmarkt, waar de vraagondersteuning uit de algemene middelen wordt gefinancierd (VROM-raad 2010: 36).

Ondanks de veronderstelde voordelen voor de betaalbaarheid van het wonen ligt het dan ook niet voor de hand dat een systematiek als Huur op Maat binnen afzienbare tijd

zal worden ingevoerd. Niet alleen vanwege de zojuist genoemde bezwaren, maar ook omdat Huur op Maat ingaat tegen het recent ingezette hervormingsbeleid voor de huursector, waarbij corporaties zich vooral moeten toespitsen op de verhuur van gereguleerde huurwoningen aan de doelgroep en de ontwikkeling van een vrije huursector met marktprijzen moeten overlaten aan de marktpartijen.

### 3.3 Sturen via de huurtoeslag

Huurders met een laag inkomen komen in aanmerking voor huurtoeslag. Met deze financiële tegemoetkoming in de maandelijkse huurlasten stuurt het Rijk op de betaalbaarheid van het wonen voor de lagere inkomensgroepen. Ook bevordert het hiermee dat huishoudens goed kunnen wonen tegen een prijs die voor hen betaalbaar is (BZK 2010; VROM 2004; Van der Schaar 2011). Volgens Conijn (1995) kan de huurtoeslag worden getypeerd als een kerninstrument voor de betaalbaarheid van het wonen.

#### 3.3.1 Huurtoeslag als volkshuisvestelijk instrument

De huurtoeslag moet lage inkomensgroepen toegang geven tot kwalitatief goede, betaalbare huurwoningen. De regeling vergroot de keuzevrijheid van de lagere inkomensgroepen en bevordert de kwaliteitsconsumptie (Algemene Rekenkamer 2001; Elsinga & Haffner 2007; Van der Schaar & Kromhout 2008; Rohde 1995). Hoewel de huurtoeslag inkomenseffecten heeft, wordt hij doorgaans niet gezien als een instrument van inkomensbeleid maar als een volkshuisvestingsinstrument (Algemene Rekenkamer 2001; Van der Schaar & Kromhout 2008; Rohde 1995). De huurtoeslag is een financiële tegemoetkoming in de huurkosten. De toeslag heeft tot doel om lagere inkomensgroepen een reële kans te geven op goed wonen en niet om de bestedingsmogelijkheden in het algemeen te verruimen (Van der Schaar 1994) noch om huishoudens met een inkomen lager dan het sociale minimum boven de bijstandsgrens te helpen (Van der Schaar & Kromhout 2010: 20). Huishoudens met een inkomen beneden het sociale minimum betalen daarom hoe dan ook een bepaald bedrag aan huur (zie ook hoofdstuk 2). Voor huishoudens met een bovenminimaal inkomen lijkt het echter een andere verhaal. Op basis van een uitgebreide beleidsanalyse komen Van der Schaar en Kromhout (2008: 5, 42) namelijk tot de conclusie dat de huurtoeslag wel degelijk tot doel heeft te voorkomen dat het inkomen na het betalen van de netto woonlasten beneden een sociaal minimum uitkomt als gevolg van bijvoorbeeld een inkomensterugval of een huurverhoging.

Als de huurtoeslag kan worden gezien als een instrument om te voorkomen dat het inkomen na aftrek van de netto woonlasten beneden een sociaal acceptabel minimum uitkomt (voor degenen met ten minste een inkomen boven het sociaal minimum), dan zou de oplossing voor de relatief hoge betaalarisico's in de sociale huursector in de richting van de huurtoeslag kunnen wijzen (De Groot et al. 2015). Van der Schaar en Kromhout (2008: 47) wijzen hierbij evenwel op de problematische situatie dat de uitkomst (wel of niet onder het sociaal minimum) sterk afhangt van het keuzegedrag

van huurders en van het huur- en toewijzingsgedrag van verhuurders. Huurders kunnen in armoede leven omdat zij een te laag inkomen hebben, maar ook omdat ze te veel per woondienst betalen of te duur wonen, gegeven hun inkomen.

### 3.3.2 Huurtoeslagsystematiek ter discussie

Volgens verschillende partijen, waaronder de Amsterdamse Federatie van WoningCorporaties (AFWC), brancheorganisatie Aedes en politieke partijen als de ChristenUnie en de SP, kent de huurtoeslagregeling in haar huidige vorm een ‘weeffout’. Gezinnen krijgen namelijk geen huurtoeslag voor het huurdeel tussen de aftoppingsgrens en de huurtoeslaggrens en betalen dus een relatief groot deel van de huur zelf. Alleenstaanden en ouderenhuishoudens daarentegen ontvangen over dit huurdeel wél een tegemoetkoming. Hierdoor zou het voor gezinnen moeilijk zijn om aan een passende, betaalbare huurwoning te komen (zie bijvoorbeeld Nulzo 2009a en 2009b; Tweede Kamer 2010; Vos 2013). Volgens toenmalig minister Van der Laan van Wonen, Wijken en Integratie wordt hiermee binnen de huurtoeslagsystematiek echter rekening gehouden, doordat een hogere aftoppingsgrens wordt gehanteerd voor huishoudens die uit meerdere personen bestaan (Tweede Kamer 2010). In hoofdstuk 5 wordt nader onderzocht in welke mate gezinnen in het dure gereguleerde huursegment vaker een betaalarisico hebben dan bijvoorbeeld alleenstaanden in dit huursegment. Hiernaast zijn er grote zorgen over de budgettaire houdbaarheid van de huidige huurtoeslagsystematiek. Het budget voor de huurtoeslag is de laatste jaren steeds overschreden en het aantal huurtoeslagontvangers is harder gestegen dan op grond van de economische ontwikkeling werd verwacht. De zorgen over de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag op de langere termijn hebben recentelijk geleid tot het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Sociale Huur. Het onderzoek moet meer inzicht geven in de vraag hoe te komen tot een beter werkend huurtoeslagsysteem dat uitmondt in mogelijke besparingen en welvaartswinst (Financiën 2015b).

Tot slot wijzen verschillende partijen op de ongewenste prikkels die van de huurtoeslag uitgaan. Zo zou er sprake zijn van een zogenoemde armoedeval. Als van een huishouden dat huurtoeslag ontvangt het inkomen stijgt, dan wordt het huurtoeslagbedrag lager of komt het recht op huurtoeslag helemaal te vervallen (zie bijvoorbeeld Rli 2015). Door de huurtoeslag zouden huurders dan ook minder genooddaakt zijn om te werken (Van der Schaar & Kromhout 2008). Een andere ongewenste prikkel is dat verhuurders hun woningen duurder kunnen verhuren aan huishoudens met een laag inkomen, omdat de huurtoeslag de hogere huur voor een belangrijk deel compenseert (zie bijvoorbeeld Elsinga & Haffner 2007; Van der Veen 1995; VROM-raad 2007). Dit betekent dat een eventuele huurverhoging helemaal of grotendeels door het Rijk wordt betaald. Met het oog op de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten voor de huurder is dit weliswaar gunstig, maar het betekent ook dat een lagere huurprijs niet noodzakelijkerwijs resulteert in een navenant lagere netto woonlast voor de huurder (Aedes 2014). Dit knaagt aan de prikkel voor verhuurders om via een gematigd huurprijsbeleid te sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Op dezelfde wijze gaat van de huurtoeslag een prikkel uit voor corporaties om woningen van een hogere kwaliteit en met een relatief hoge huurprijs te bouwen. Bij eventuele bezuinigingen op de huurtoeslag kan dan een

mismatch ontstaan tussen hetgeen huishoudens kunnen betalen en de reële rendementen op het vastgoed.

Het hierboven beschreven afwentelingseffect lijkt bovendien te worden versterkt door de verhuurderheffing. Mede door deze heffing hebben corporaties in de afgelopen jaren de huren sterker verhoogd, waardoor meer huurders aanspraak zijn gaan maken op de huurtoeslag (Boelhouwer et al. 2014). Het Rijk wil hieraan een einde maken door op termijn het stijgende beroep op de huurtoeslag via de verhuurderheffing evenredig door te berekenen aan de woningcorporaties (Financiën 2015a). Volgens Aedes heeft dit echter tot gevolg dat huurders indirect hun eigen huurtoeslag gaan betalen (Aedes 2015c). Bovendien bestaat de kans op een afwentelingsspiraal: verhuurders verhogen de huren mede om de verhuurderheffing te kunnen bekostigen. Dit resulteert in olopende huurtoeslaguitgaven, die weer resulteren in een hogere verhuurderheffing, enzovoort.

### 3.3.3 Decentraliseren en regionaliseren

In toenemende mate worden overheidstaken gedecentraliseerd. Zo zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor onder meer de bijstand (Wet Werk en Bijstand, WWB) en het maatschappelijk ondersteuningsbeleid (Wet maatschappelijke ondersteuning, Wmo). Ook de huurtoeslag zou kunnen worden gedecentraliseerd, bijvoorbeeld naar de corporaties. In dat geval worden de corporaties in sterkere mate verantwoordelijk voor de betaalbaarheid van het wonen in de huursector (Elsinga et al. 2011). Als het vanuit het Rijk overgehevelde huurtoeslagbudget bovendien niet heel groot is, krijgen ze een nog sterkere prikkel om hierop te sturen via het huurprijsbeleid.

De huurtoeslag kan ook, conform de bijstand, worden gedecentraliseerd naar de gemeenten. Dit kan voor gemeenten een extra prikkel vormen om te sturen op goedkope huisvesting voor de lagere inkomensgroepen, zeker als het vanuit het Rijk overgehevelde huurtoeslagbudget beperkt is (Van der Veen 1995). Gemeenten krijgen dan immers belang bij een stringente woningtoewijzing, waarbij huur en inkomen nauw met elkaar samenhangen omdat anders het budget voor huurtoeslag wordt overschreden dat de gemeente van de Rijksoverheid ontvangt (SCP 1994: 277). Volgens Van der Veen krijgen gemeenten daarmee ook meer sturingsmogelijkheden om het beleid van de woningcorporaties in hun gemeente te beïnvloeden. Ook kunnen decentralisatie en budgettering van de huurtoeslag ertoe bijdragen dat de omvang van de goedkope huursector minder afneemt (Van der Veen 1995: 40). Als variant hierop stelde het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in 2008 voor om gemeenten alleen verantwoordelijk te maken voor het huurtoeslagdeel boven de aftoppingsgrens. Dit zou hen stimuleren om via de prestatieafspraken met corporaties te sturen op de beschikbaarheid van betaalbare woningen (WI CDA 2008: 147).

De vraag is uiteraard of gemeenten in staat en bereid zijn de verantwoordelijkheid voor de huurtoeslag op zich te nemen. Zo laat een evaluatie door het Sociaal en Cultureel Planbureau zien dat sommige gemeenten onvoldoende capaciteit hebben om de Wmo uit te voeren. Veel gemeenten zijn bovendien van mening dat het Wmo-budget tekortschiet. Dat is een reden tot zorg, zeker als gemeenten van het Rijk meer taken krijgen en minder budget (Kromhout et al. 2014). Uit een studie van de Algemene Rekenkamer uit 2001 bleek dat gemeenten in die periode weinig zagen in decentralisatie

van de huurtoeslag, ook niet wanneer delen van het rijksbudget daarvoor naar hen zouden worden overgeheveld. Dit vanuit de gedachte dat ze op lokaal niveau de regels over het recht op huurtoeslag niet zouden kunnen beïnvloeden (Algemene Rekenkamer 2001).

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli 2015) ziet het regionaliseren van de normen in de huurtoeslag als mogelijkheid om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Daarbij pleit de Rli ervoor de uniforme landelijke normen binnen de huurtoeslag te vervangen door regionale normen. Om de betaalbaarheid van het wonen te bevorderen in een gespannen woningmarkt, en te bewerkstelligen dat meer huishoudens in die markt een betaalbare woning kunnen vinden, moeten de grenzen van instrumenten als de huurtoeslag (alsook de liberalisatiegrens) meebewegen met de specifieke regionale woningmarktomstandigheden (Binnenlands Bestuur 2015; Rli 2015).

### 3.4 Sturen op passendheid

Woningcorporaties kunnen de betaalbaarheid van het wonen ook verbeteren door te sturen op financiële passendheid. Financieel passend wil zeggen dat het huishoudensinkomen past bij de maandelijkse huurlast. Als het huishoudensinkomen te hoog is in vergelijking met de maandelijkse huur, dan is er sprake van goedkope scheefheid. Is het huishoudensinkomen juist te laag ten opzichte van de maandelijkse huurlast, dan heet dit dure scheefheid.

#### 3.4.1 Passend toewijzen

Via de toewijzing van woningen kunnen corporaties sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Bij de toewijzing wordt dan getoetst of het huishouden de maandelijkse huurlast kan dragen. Hiervoor zijn zogenoemde huur-inkomens Tabellen opgesteld, al dan niet gebaseerd op berekeningen van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud). Met zijn kennis over de bestedingen van huishoudens kan het Nibud voor woningcorporaties in kaart brengen welk inkomen een huishouden nodig heeft om een bepaalde huur te kunnen betalen zonder in de financiële problemen te komen, oftewel: welke huur 'betaalbaar' is voor dat huishouden (Nibud 2015). Door bij de toewijzing van woningen huur-inkomensnormen te hanteren kan worden voorkomen dat mensen met een laag inkomen in een te dure woning gaan wonen. Ook kunnen de huur-inkomensnormen ervoor zorgen dat vrijkomende betaalbare huurwoningen maximaal worden benut voor huishoudens die echt afhankelijk zijn van een betaalbare huur (zie bijvoorbeeld VNG & RIGO 2014).

#### **Van verplicht passend toewijzen naar 'vrijheid blijheid'**

Tot 2008 moesten de passendheidsnorm en de daaraan gekoppelde verhuisnorm uit de Wet op de huurtoeslag tegengaan dat corporaties dure huurwoningen – dat wil zeggen huurwoningen met een huurprijs boven de aftoppingsgrens – toewezen aan huurtoeslaggerechtigde huishoudens (Corèl et al. 2015). Kreeg een

huurtoeslaggerechtigde een te dure woning toegewezen, dan kreeg hij in principe geen huurtoeslag toegekend (zie bijvoorbeeld Kromhout & Zeelenberg 2014).

In 2008 is deze passendheidstoets afgeschaft. Vanaf dat moment hebben woningcorporaties een grote mate van vrijheid om hun eigen toewijzingscriteria te bepalen.<sup>2</sup>

In de praktijk betekent dit dat veel corporaties in de afgelopen jaren (te) dure huurwoningen hebben toegewezen aan huurtoeslaggerechtigde huishoudens. Werd in 2008 nog 9 procent van de woningen met een huur boven de aftoppingsgrens toegewezen aan huishoudens die afhankelijk zijn van huurtoeslag, in 2012 was het aandeel 'te dure' toewijzingen gestegen naar 23 procent (Companen 2014). Een aandeel dat in 2013 verder opliep tot 31 procent (ABF 2014).

Het snel oplopende aandeel dure toewijzingen wordt in verband gebracht met problemen in de betaalbaarheidssfeer. Huishoudens met een laag inkomen in een te dure woning (met een huurprijs boven de aftoppingsgrens) zullen mogelijk sneller met betaalproblemen te maken krijgen. Ook leggen de (te) dure toewijzingen een extra druk op de huurtoeslag omdat sommige huishoudens een vergoeding krijgen voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens (zie bijvoorbeeld BZK 2015b).

### **Vrijheid weer beteugeld met nieuwe passendheidsnorm**

Per 1 januari 2016 wordt de vrijheid van woningcorporaties om huurtoeslaggerechtigde huishoudens een 'te dure' woning toe te wijzen weer beteugeld. Woningcorporaties moeten dan minimaal 95 procent van de woningzoekenden die recht hebben op huurtoeslag, passend huisvesten, ofwel een woning toekennen met een huurprijs onder de aftoppingsgrens van de huurtoeslag. Deze passendheidsnorm moet bijdragen aan de betaalbaarheid van het wonen voor huurtoeslaggerechtigde huishoudens. Ook moet hij bijdragen aan de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag (BZK 2015b en c; Platform31 2015c).

De passendheidsnorm zou niet alleen positieve effecten hebben op de betaalbaarheid van het wonen. Uit een experiment van Platform31 (2015d) blijkt bijvoorbeeld dat de norm ook negatieve effecten heeft, bijvoorbeeld dat huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden een geringere kans hebben om een woning te vinden. Gevreesd wordt dat met name in gebieden waar relatief weinig betaalbare huurwoningen onder de aftoppingsgrens vrijkomen, de slaagkans voor de doelgroep afneemt (QuaWonen 2015). De minister voor Wonen en Rijksdienst gaat er echter vanuit dat dit niet zo is. Hij vindt dat lokale actoren aan zet zijn om die slaagkans te waarborgen (Staatsblad 2015). Dit betekent dat de meeste corporaties er niet aan zullen ontkomen om aanvullende maatregelen te nemen, zo zegt Platform31 (2015c). Bijvoorbeeld door het aanbod van woningen onder de aftoppingsgrens te vergroten, al dan niet door woningen bij mutatie zo veel mogelijk onder de aftoppingsgrens aan te bieden. De geringere huurinkomsten die de woningcorporatie hierdoor verwerft, kunnen eventueel worden gecompenseerd door de huurprijs van andere woningen te laten stijgen (Platform31 2015c). Overigens zullen met name woningcorporaties in de krimpgebieden hier weinig mogelijkheden toe hebben vanwege de specifieke marktomstandigheden aldaar (Aedes 2015e). De passendheidsnorm kan in die gebieden bovendien resulteren in een toenemende leegstand van duurdere sociale huurwoningen (Aedes 2015d).

### 3.4.2 Passend wonen

Passend toewijzen draagt zo bij aan de betaalbaarheid van het wonen. Toch biedt dit instrument geen garantie dat een huishouden in de toekomst niet met betaalproblemen te maken krijgt (zie bijvoorbeeld Aedes 2014). Veranderingen in de arbeids- of de huishoudenssfeer kunnen immers leiden tot een stijging of juist een daling van het huishoudensinkomen gedurende de bewoningsduur. Zo hebben het verlies van werk of een (echt)scheiding een grote impact op het huishoudensinkomen. Huishoudens die een dure huurwoning of een vrije sectorwoning huren, kunnen na een inkomensdaling plotseling tot de doelgroep van de huurtoeslag gaan behoren. In zo'n situatie wordt hun woonsituatie bovendien als niet-passend gezien. Sommige actoren pleiten dan ook voor het sturen op passendheid gedurende de woonduur, ofwel passend wonen (Aedes 2014; AFWC et al. 2015). Hiervan worden positieve effecten verondersteld op de betaalbaarheid van het wonen (Aedes 2014; BZK 2015c).

Veel van de instrumenten waarmee passend wonen kan worden bevorderd, zijn gericht op het tegengaan van goedkope scheefheid. Het inkomensafhankelijke huurbeleid dat in 2013 is ingevoerd (zie hoofdstuk 2), is hier een voorbeeld van. Wanneer een huishouden niet langer tot de doelgroep van de sociale huursector behoort omdat het inkomen is gestegen, mogen woningcorporaties de huur jaarlijks extra verhogen. Deze mogelijkheid blijft vermoedelijk bestaan bij de nog in te voeren huursombenadering (zie ook hoofdstuk 2). De extra huurverhoging moet hogere inkomensgroepen stimuleren om te verhuizen. De maatregel biedt zo een prikkel voor een betere doorstroming op de woningmarkt, waardoor er meer betaalbare huurwoningen beschikbaar komen voor de doelgroep van de sociale huursector (BZK 2015c).

Goedkope en dure scheefheid kunnen in theorie ook afnemen door de hoogte van de huurprijs af te stemmen op het huishoudensinkomen (zie bijvoorbeeld VROM 2007). Deze Huur op Maat-systematiek is eerder beschreven in paragraaf 3.2. Als het inkomen van een huishouden daalt, wordt de huurprijs neerwaarts aangepast. Als het inkomen stijgt, stijgt de huurprijs mee. Een dergelijke systematiek draagt bij aan de passendheid van woningen en komt de betaalbaarheid van het wonen ten goede (Platform31 2015b). Ze vraagt wel om een periodieke, tussentijdse (gedurende het huurcontract) inkomenstoets (zie bijvoorbeeld Aedes 2014), maar zo'n toets is momenteel wettelijk niet mogelijk (AFWC et al. 2015).

Om de toegang tot en de doorstroming binnen de sociale huursector te verbeteren kunnen ook flexibele, tijdelijke woon- en huurconcepten worden ingezet (BZK 2015c; Platform31 2015b). Hiermee wordt de uitstroom uit de woning feitelijk al bij de instroom geregeld (VROM 2007). Als de huurder niet meer voldoet aan de voorwaarden in de huurovereenkomst, dan kan de verhuurder het huurcontract beëindigen. De huurder wordt dan min of meer verplicht te verhuizen (Aedes 2014; VROM 2007). Tijdelijke verhuur is momenteel wettelijk mogelijk via zogenoemde campuscontracten (waarbij de huurovereenkomst wordt opgezegd na afloop van de studie) en verhuur via de leegstandwet. De minister van Wonen en Rijksdienst werkt bovendien aan een wetsvoorstel 'tijdelijk huren' om het wettelijk instrumentarium voor tijdelijke verhuur

uit te breiden. Daarbij moet het mogelijk worden om huurovereenkomsten voor een bepaalde tijd af te sluiten (met een maximumduur van twee jaar) evenals huurcontracten met een iets langere looptijd voor specifieke doelgroepen, zoals een vijfjarencontract voor jonge huishoudens (BZK 2014b). In de gemeente Amsterdam wordt binnenkort gestart met het aanbieden van tijdelijke huurcontracten voor jonge huishoudens tot 29 jaar: een groep die doorgaans een sterke inkomensontwikkeling doormaakt (zie ook Schilder et al. 2015). Als na afloop van het huurcontract het inkomen zodanig is gestegen dat het huishouden niet meer tot de doelgroep van de sociale huursector behoort, zal het via de reguliere woningmarkt een andere woning moeten vinden (AFWC et al. 2015).

### 3.5 Sturen via de woningvoorraad en de efficiëntie

Woningcorporaties kunnen niet alleen met hun huurbeleid en toewijzingsbeleid sturen op de betaalbaarheid van het wonen, maar ook via de omvang en de samenstelling van hun bezit. In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de mogelijkheden van corporaties om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren door woningen te bouwen, te verkopen en te liberaliseren, investeringen in de kwaliteit te verhogen of juist te verlagen en te besparen op de bedrijfslasten.

#### 3.5.1 Bouwen, verkopen en liberaliseren

Via nieuwbouw kunnen corporaties het aantal goedkope en betaalbare huurwoningen in hun voorraad beïnvloeden en daarmee sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Denk bijvoorbeeld aan het goedkoper en soberder bouwen, oftewel nieuwbouwwoningen met een lagere kwaliteit (zie bijvoorbeeld Companen 2013; Regio Amersfoort 2015). Onder meer Woonstichting De Key ziet heil in dit instrument. Deze corporatie zal langzaamaan grote woningen afstoten en alleen nog nieuwe, kleine woningen aan de voorraad toevoegen. ‘Op die manier dragen wij bij aan betaalbaar wonen voor mensen met een kleine beurs in het meest gewilde woongebied van Nederland,’ aldus De Key (Nulzo 2015b).

De voorraad sociale huurwoningen zou ook op peil kunnen worden gehouden door huurwoningen te verkopen of te liberaliseren. De voorraad goedkope en betaalbare huurwoningen is de afgelopen jaren geslonken (zie hoofdstuk 2): in absolute aantallen telde de Nederlandse huurmarkt in 2012 minder goedkope en betaalbare huurwoningen dan in 2002. De dure gereguleerde huursector en vrije huursector hebben daarentegen aan belang gewonnen. Deze ontwikkelingen worden niet alleen in verband gebracht met het optrekken van de huurprijs na mutatie (harmonisatie), maar ook met de verkoop en de liberalisatie van gereguleerde huurwoningen. Een logische redenering zou dan zijn dat een afname van de verkoop en een afname van de mate waarin sociale huurwoningen worden overgeheveld naar de niet-DAEB tak van de corporatie (liberalisatie), bijdragen aan de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep.



Toch is ook de omgekeerde redenering denkbaar dat juist het verkopen van huurwoningen en het liberaliseren van gereguleerde huurwoningen bijdragen aan de betaalbaarheid van het wonen. De inkomsten uit de verkoop van huurwoningen kunnen immers worden ingezet voor bijvoorbeeld de bouw van betaalbare huurwoningen of voor het matigen van de huren voor de doelgroep van de sociale huursector. Diezelfde redenering gaat op voor het liberaliseren van huurwoningen. Bij liberalisatie wordt een gereguleerde huurwoning overgebracht naar de niet-DAEB-tak (juridisch of administratief gesplitst of gescheiden van de DAEB-tak). Deze niet-DAEB-tak moet de woning dan tegen marktwaarde kopen van de DAEB-tak (Aedes 2015b). De inkomsten uit liberalisatie kunnen vervolgens worden aangewend om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren, bijvoorbeeld door de huren voor de doelgroep te matigen of door de inkomsten aan te wenden voor investeringen in nieuwbouw. In hoofdstuk 4 verkennen we hoe de verschillende lokale actoren aankijken tegen verkoop en liberalisatie als instrumenten om de betaalbaarheid van het wonen in hun regio te verbeteren.

### 3.5.2 Investerings in kwaliteit

In de afgelopen jaren heeft de huursector sterk ingezet op kwaliteitsverbeteringen. Deze verbeteringen leidden tot een verdere stijging van de gemiddelde puntenwaardering voor een woning, en daarmee van maximaal toegestane huurprijs. Door deze kwaliteitsssprong van de voorraad zou het aantal goedkope huurwoningen met een huurprijs onder de kwaliteitskortingsgrens zijn afgenomen. De vraag is dan ook of huurders de kwaliteit van de huurwoningen nog wel kunnen en willen betalen (Aedes 2014).

Een halt toeroepen aan de kwaliteitsverbeteringen kan de betaalbaarheid van het wonen mogelijk ten goede komen. Alles wat een verhuurder niet extra uitgeeft aan investeringen, zou in theorie immers via een gematigd huurprijsbeleid terug kunnen vloeien naar de huurder. Als er tegenover deze geringere kwaliteit meer sociale, betaalbare huurwoningen staan, kan dit ten goede komen aan de betaalbaarheid van het wonen (VNG & RIGO 2014: 26). Het is daarbij wel de vraag in hoeverre het beperken van de investeringen in kwaliteit gevolgen heeft voor de waardering van het vastgoed op de langere termijn.

Naast investeringen in kwaliteit worden ook investeringen in energetische maatregelen in verband gebracht met de betaalbaarheid van het wonen. Deze worden gezien als een instrument waarmee – in theorie – de *totale* woonlasten kunnen worden verminderd ten gunste van de betaalbaarheid van het wonen. De totale woonlasten bestaan in deze opvatting uit de maandelijkse huurlast en de energienota. Omdat de energielasten doorgaans een relatief grote uitgavenpost zijn voor een huishouden, zou een energiezuinige woning de maandelijkse totale woonlasten kunnen verminderen (Kromhout & Zeelenberg 2014: 14; BZK 2015c).

In welke mate dit daadwerkelijk het geval is, is echter afhankelijk van de vraag in hoeverre verhuurders de investeringskosten van energieneutrale nieuwbouw en renovatie doorberekenen in de huur. Corporaties kunnen dit doen omdat het energie-

label meetelt bij de bepaling van de maximale huurprijs. Als de huurlast sterker stijgt dan de besparing op de energie-uitgaven, dan is er uiteraard geen sprake van een lagere woonlast voor de huurder. Met het oog op de betaalbaarheid van het wonen zouden corporaties volgens de minister voor Wonen en Rijksdienst dan ook 'prudent de met energiemaatregelen samenhangende investeringen kunnen doorberekenen in de huur, opdat er ook voor huurders een zichtbaar voordeel ontstaat' (BZK 2015c).

Een tweede kanttekening hangt samen met het feit dat de te verwachten besparingen verschillen tussen inkomensgroepen. Onderzoek van het PBL laat zien dat het grootste besparingspotentieel te vinden is bij huishoudens voor wie energie maar een beperkt beslag legt op het huishoudbudget. Daarentegen is het gemiddelde besparingspotentieel bij lage inkomensgroepen vaak klein (Van Middelkoop 2014), terwijl dit juist de huishoudens zijn die relatief vaak een betaalisico hebben (De Groot et al. 2014). Op dit moment bestaat er vooral veel onduidelijkheid over de mate waarin verduurzamende investeringen resulteren in besparingen en een lagere woonlast. In dit kader loopt via de Energiesprong een pilot onder de naam 'De Stroomversnelling', waarin de gerealiseerde energiebesparingen in zogenoemde 'Nul op de meter-woningen' worden gemonitord.

### 3.5.3 Bedrijfslasten

Naast het voorraadbeleid, het toewijzingsbeleid en het huurbeleid kunnen corporaties ook via de bedrijfslasten, zoals personele kosten en onderhoudskosten, sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Door te bezuinigen op de bedrijfslasten zou er meer geld overblijven om bijvoorbeeld de huurverhoging te matigen (zie bijvoorbeeld BZK 2013). Met name in de periode 2005-2009 stegen de bedrijfslasten voor corporaties (ook wel exploitatielasten genoemd) veel sterker dan de inflatie (BZK 2013). Een onderzoek van Van den Hoogen (2010) liet zien dat woningcorporaties destijds – het onderzoek is gebaseerd op cijfers over 2008 – fors hogere exploitatielasten hadden dan institutionele beleggers. Het is daarbij evenwel de vraag of het hier gaat om weloverwogen extra uitgaven voor de doelgroep van de sociale huursector of dat er (ook) sprake is van inefficiëntie van de corporaties. Overigens moet wel worden bedacht dat de samenstelling van het bezit van corporaties niet te vergelijken is met het (veelal jongere) bezit van institutionele beleggers (Van den Hoogen 2010).

Hoe het ook zij, in de afgelopen jaren is de efficiëntie bij corporaties toegenomen en de lasten nemen niet meer toe met een percentage dat boven de inflatie ligt. Tegelijkertijd bestaat het beeld dat woningcorporaties nog verdere efficiëntiewinsten kunnen boeken op onderhoud en beheer (BZK 2013). Zo kan op personeelskosten – deze maken de helft uit van de bedrijfslasten bij corporaties – worden bezuinigd door de bedrijfsprocessen efficiënter te maken. Op onderhoudskosten kan worden bespaard door het onderhoud in te krimpen of volledig uit te besteden (ING 2015). Een andere bezuinigingspost zijn de leefbaarheidsuitgaven en de advies- en automatiseringskosten (BDO 2013). Het fuseren van woningcorporaties lijkt overigens geen oplossing om de bedrijfslasten te

verminderen, zo blijkt uit onderzoek van het PBL. Hiervan zijn op dat punt geen schaalvoordelen – maar ook geen schaalnadelen – te verwachten (Van den Berge et al. 2013).

### 3.6 Afspraken in de lokale driehoek

Corporaties zijn niet geheel vrij om zelf invulling te geven aan hun beleid (zie ook hoofdstuk 2). Deze invulling moet plaatsvinden binnen de wettelijke spelregels van de huursector. Bovendien hebben gemeenten en huurderorganisaties wettelijk verankerde mogelijkheden om richting te geven aan het beleid van corporaties. En daarmee aan het corporatiebeleid ten aanzien van de betaalbaarheid van het wonen.

#### **Prestatieafspraken**

Een van de mogelijkheden die gemeenten en huurdersorganisaties hebben om te sturen op de betaalbaarheid van het wonen is door prestatieafspraken met de corporatie te maken. Het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid is het vertrekpunt van deze afspraken, al dan niet met benoemde prioritaire thema's. Dit betekent dat gemeenten met hun woonvisie of beleidsplan sturingsmogelijkheden hebben op de betaalbaarheid van het wonen. Corporaties zijn immers onder de nieuwe Woningwet verplicht om een redelijke bijdrage te leveren aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid.

Als het gaat om de betaalbaarheid van het wonen, kunnen gemeenten en corporaties in samenspraak met de huurdersorganisaties afspraken maken over de investeringen in de nieuwbouw van sociale huurwoningen en over de aantallen te verkopen en te liberaliseren sociale huurwoningen. Ook zij afspraken maken over de kernvoorraad, bijvoorbeeld over het aantal goedkope en betaalbare huurwoningen onder de aftoppingsgrens, en over het huurprijsbeleid van de corporatie (Severijn 2013). Via de inspraak kunnen gemeenten en huurders zo direct invloed uitoefenen op het huurprijsbeleid van de corporatie en daarmee op de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten.

#### **Afspraken over woonruimteverdeling**

Gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben voorts mogelijkheden om te sturen op de verdeling van de woonruimte. De Huisvestingswet biedt mogelijkheden hiertoe als er sprake is van schaarste op de woningmarkt. Met het oog op de betaalbaarheid van het wonen kunnen gemeenten afspraken maken met verhuurders over bijvoorbeeld passendheidscriteria voor de koppeling tussen de huishoudensgrootte en de woninggrootte en voor de koppeling van een lage huurprijs aan een lager inkomen (Aedes 2014). Bepaalde typen woningen kunnen daarmee met voorrang aan bepaalde typen huishoudens worden toegewezen.

### 3.7 Tot slot

In dit hoofdstuk zijn verschillende mogelijkheden beschreven waarmee de verschillende actoren kunnen sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Het Rijk doet dit met zowel de huurtoeslag als regelgeving – bijvoorbeeld ten aanzien van de jaarlijks toegestane huurverhoging en de per 2016 geldende passendheidsnorm. Dergelijke regelgeving bepaalt het kader waarbinnen actoren zoals corporaties de betaalbaarheid van het wonen verder kunnen verbeteren.

In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar de vraag in hoeverre actoren de beschreven beleidsopties – zoals het sturen op passend wonen via een systematiek als Huur op Maat, het decentraliseren en regionaliseren van de huurtoeslag, en bijvoorbeeld het maken van prestatieafspraken – daadwerkelijk beschouwen als instrumenten om de betaalbaarheid van het wonen in hun regio te verbeteren. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan aspecten als regionale samenwerking en afstemming. De mate waarin actoren de betaalrisico's kunnen verbeteren via gematigde huurverhogingen, de huurtoeslag en de passendheidsnorm zijn empirisch in kaart gebracht in hoofdstuk 5.

### Noten

- 1 Dit betekent overigens wel dat de huurder de jaarlijkse huurverhoging tot aan de aftoppingsgrens slechts ten dele betaalt. Deze wordt voor een groot deel betaald door het Rijk, via de huurtoeslag (zie bijvoorbeeld Aedes 2014; Elsinga & Haffner 2007).
- 2 Uiteraard werden woningcorporaties daarbij wel geacht binnen de spelregels van de sociale huursector te handelen (zie ook hoofdstuk 2).



# Lokale percepties over sturingsopties

## 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de sturingsopties geschetst die actoren hebben om de betaalbaarheid van het wonen in de huursector te verbeteren. Dit hoofdstuk gaat over de percepties van lokale actoren ten aanzien van deze opties. Het hoofdstuk start met een beschrijving van de methodiek en het kwalitatieve veldwerk (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 onderzoeken we hoe lokale actoren aankijken tegen de afzonderlijke beleidsopties die zij hebben om te sturen op de betaalbaarheid van het wonen, en welke ze het meest geschikt vinden voor hun regio. Paragraaf 4.4 gaat over het pakket van mogelijke beleidsopties waaraan lokale actoren de voorkeur geven. Daarbij wordt de werkhypothese getoetst of deze visie verschilt tussen woningmarktregio's en tussen verschillende typen actoren, zoals corporaties en gemeenten.

## 4.2 Veldwerk en analysemethode

### Regio's als casus

Voor het onderzoek zijn vijf casusregio's geselecteerd: Amsterdam en omgeving, Rijnmond, Lelystad en omgeving, Zuid-Limburg en Groningen stad en omgeving (zie hoofdstuk 1 voor een toelichting op de selectie). In deze regio's zijn in totaal 28 gesprekken gevoerd met professionals – variërend van beleidsmedewerkers, strategische managers tot directeuren – die hoofdzakelijk werkzaam zijn bij corporaties, gemeenten en huurdersverenigingen. Per casusregio zijn veelal minimaal vijf gesprekken gevoerd: één met een grote gemeente, één met een kleinere gemeente, één met een grote corporatie die vooral actief is in de centrale stad en met de bijbehorende huurdersvereniging, en één met een (veelal kleinere) corporatie in het ommeland met ten minste 1.000 huurwoningen in bezit. Uitzondering hierop vormen de regio's Zuid-Limburg en Lelystad en omgeving. In de regio Zuid-Limburg is namelijk geen gesprek gevoerd met een kleinere gemeente en in de regio Lelystad en omgeving zijn drie in plaats van vijf gesprekken gevoerd. Omdat in drie van de vijf casusregio's sprake is van (in)formele samenwerkingsverbanden waarbinnen afspraken worden gemaakt

over de betaalbaarheid van het wonen, zijn ook gesprekken gevoerd met twee koepels van corporaties (de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de Maaskoepel in Rijnmond) en met twee regionale samenwerkingsverbanden: Parkstad Limburg en de Stadsregio Amsterdam (waarvan de wettelijke status als WGR-plusregio per 1 januari 2015 is komen te vervallen). In de Bijlage ‘Gesprekspartners’ is een lijst opgenomen met de respondenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek.

### **Kwalitatief veldwerk en Q-methode**

De interviews met de lokale actoren van de vijf geselecteerde casusregio's zijn op gestructureerde wijze afgenomen volgens de zogenoemde Q-methode (Brown 1980; McKeown & Thomas 2013). Tijdens het interview stond de volgende vraag centraal: *Hoe kan de betaalbaarheid van het wonen in uw regio worden verbeterd?* Hierbij werden in totaal 23 kaartjes voorgelegd met stellingen over mogelijke beleidsopties. Deze beleidsopties hadden betrekking op het huurprijsbeleid, de huurtoeslag, het sturen op passendheid bij toewijzing en gedurende de woonduur, de samenstelling en omvang van het bezit, de bedrijfslasten, en de afspraken en afstemming op lokaal dan wel regionaal niveau. De stellingen (weergegeven in tabel 4.1) weerspiegelen niet alleen vigerend maar ook voorgenomen huurbeleid. Enkele stellingen hebben betrekking op niet-vigerend beleid; deze stellingen zijn opgenomen naar aanleiding van gesprekken met deskundigen over mogelijke alternatieve maatregelen om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren (zie Bijlage ‘Gesprekspartners’). Hiernaast is aan de lokale actoren gevraagd of er in hun regio nog andere instrumenten of andere actoren van belang zijn bij het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen en of regiospecifieke omstandigheden ertoe leiden dat er aan andere knoppen moet worden gedraaid om die betaalbaarheid te verbeteren.

Aan de gesprekspartners is gevraagd de 23 stellingenkaartjes te plaatsen binnen een standaardnormale verdeling (figuur 4.1). Doordat de kaartjes werden gepositioneerd van ‘de beste manier om in deze regio de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren’ tot ‘minder goede manieren om in deze regio de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren’ – met in het midden de stellingen die voor de eigen regio minder relevant werden geacht – kon het relatieve belang worden achterhaald dat actoren hechten aan bepaalde beleidsinstrumenten. Doordat in het midden de meeste ruimte was om stellingen neer te leggen en aan de uitersten de minste ruimte, werden respondenten gedwongen te kiezen welke instrumenten zij echt minder of meer geschikt achten voor hun regio. Respondenten konden tussendoor schuiven met de kaartjes, totdat zij tevreden waren met de definitieve positionering. Zo ontstond een beeld van hun visie op de mogelijke maatregelen om in hun regio de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren.

Bij het neerleggen van de kaartjes is expliciet gevraagd naar de achterliggende motivaties om een stelling bijvoorbeeld heel hoog of heel laag neer te leggen. Deze onderliggende motivaties zijn onder meer benut om meer inzicht te krijgen in de reden waarom lokale actoren een bepaald instrument wel zien zitten en andere instrumenten bijvoorbeeld helemaal niet (zie paragraaf 4.3).

Tabel 4.1

**Overzicht van stellingen**

1	Corporaties moeten bovenal goedkope én betaalbare (tot aftoppingsgrens) huurwoningen aanbieden.
2	De huurtoeslag moet (al dan niet gedeeltelijk) worden gedecentraliseerd naar gemeenten.
3	Gemeenten moeten via de prestatieafspraken sturen op de betaalbaarheid van het wonen.
4	Er is regionale afstemming nodig van de betaalbaarheid van de huurwoningvoorraad.
5	De betaalbaarheid van het wonen voor middeninkomens is een taak voor marktpartijen.
6	Corporaties moeten huishoudens inkomensafhankelijke huurkortingen geven op de huurprijzen.
7	De huursombenadering moet een inkomensafhankelijke component krijgen.
8	Het moet mogelijk worden huurcontracten af te sluiten met een voorwaardelijke woonduur ten behoeve van passend wonen.
9	Corporaties moeten minder uitgeven aan kwaliteitsverbeteringen van woningen.
10	Corporaties kunnen de huren betaalbaar houden door inkomsten uit verkoop.
11	Corporaties kunnen de huren betaalbaar houden door inkomsten uit liberalisatie.
12	De passendheidsnorm (bij toewijzing) maakt het mogelijk om op betaalbaarheid te sturen.
13	Als het inkomen niet (meer) past bij de huurlast, dan moeten huishoudens verplicht verhuizen naar een andere woning.
14	De huurtoeslag is niet meer dan een tegemoetkoming in de woonlasten.
15	De huurtoeslag moet voorkomen dat huishoudens na het betalen van de huur onder een sociaal minimum uitkomen.
16	Boveninflatoire huurverhogingen moeten bij de laagste inkomens worden gecompenseerd via de huurtoeslag.
17	Hogere inkomens moeten via inkomensafhankelijke huurverhogingen bijdragen aan de betaalbaarheid van het wonen voor de laagste inkomens.
18	De passendheidsnorm (bij toewijzing) moet regionaal te differentiëren zijn.
19	De hoogte van huurtoeslag moet afhankelijk zijn van regionale omstandigheden.
20	Corporaties moeten meer investeren in energetische verbeteringen
21	Nieuwbouwwoningen moeten kleiner en soberder worden.
22	Corporaties moeten bedrijfslasten verder terugdringen.
23	De verhuurderheffing verkleint de financiële ruimte voor huurmatiging.



Figuur 4.1

Posities voor neerleggen van stellingenkaartjes volgens Q-sort methodiek



Bron: PBL

Vervolgens is middels een Q-factoranalyse gekeken welke respondenten de 23 stellingen op een vergelijkbare wijze hadden neergelegd. Deze zijn vervolgens zodanig geclusterd dat de respondenten in een cluster tot op zekere hoogte een visie delen over de wijze waarop de betaalbaarheid van het wonen wel of niet kan worden verbeterd (zie paragraaf 4.4). Niet elke respondent in het cluster deelt de perceptie voor de volle 100 procent, maar zijn of haar perceptie lijkt het meest op de binnen het cluster gedeelde perceptie.

Door deze analysemethodiek is het mogelijk te achterhalen welke respondenten een vergelijkbare visie hebben. Ook is het mogelijk om te achterhalen of lokale actoren in een regio als Amsterdam en omgeving er een andere visie op na houden dan lokale actoren in een regio als Zuid-Limburg, en of het typen actoren (gemeente, corporaties, enzovoort) zijn die een bepaalde visie delen. Voor elk cluster respondenten kan bovendien worden gekeken naar de vraag *hoe* in dat cluster de stellingen zijn gesorteerd. Het gaat er in de Q-methode niet zozeer om vooraf geconstrueerde attitudes te testen (zoals bij een Likert-schaal wel het geval is, zie bijvoorbeeld Ten Klooster et al. 2008) als wel de subjectieve zienswijze van respondenten inductief en zo dicht mogelijk te benaderen, door te kijken naar de positie van de stellingen ten opzichte van elkaar en de ‘logica’ daarvan, zoals die door de respondent zelf is uitgelegd (Brown 1980; McKeown & Thomas 2013).

**Reikwijdte analyses en beperkingen**

De onderzoekszopzet kent enkele beperkingen en kanttekeningen. Zo vertegenwoordigen de meningen van de gesprekspartners niet noodzakelijkerwijze de mening van *alle* lokale actoren die in de casusregio’s actief zijn. Met de keuze voor een grote en kleine gemeente en de gesprekspartners bij verschillende organisaties was het wel mogelijk vanuit zoveel mogelijk invalshoeken informatie te krijgen over hoe specifieke actoren in de regio aankijken tegen mogelijke beleidsopties om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren (zie ook Flyvbjerg 2006).

Daarnaast kunnen respondenten weliswaar hetzelfde standpunt innemen over een bepaalde stelling maar om totaal verschillende redenen. In de clustering vallen dit soort verschillen uiteraard weg. Om deze beperking te ondervangen is in de uitwerking veel aandacht besteed aan de achterliggende motivering van de gesprekspartners om een bepaalde stelling op een bepaalde plek neer te leggen.

### 4.3 Lokale percepties over afzonderlijke beleidsopties

In deze paragraaf wordt gekeken naar de houding van lokale actoren ten aanzien van de afzonderlijke beleidsopties. In hoeverre denken zij dat specifieke beleidsopties de betaalbaarheid van het wonen in hun regio kunnen verbeteren? En in hoeverre worden deze percepties gekleurd door specifieke regionale omstandigheden?

#### 4.3.1 Sturen via het huurprijsbeleid

Het matigen van de huurprijs en de jaarlijkse huurverhoging is een van de opties om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Aan geïnterviewde lokale actoren zijn vijf stellingen voorgelegd om via het huurprijsbeleid de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren voor de doelgroep van de sociale (gereguleerde) huursector. Deze stellingen hadden betrekking op een inkomensafhankelijke huurkorting, inkomensafhankelijke huurverhogingen, het opnemen van een inkomensafhankelijke component in de huursombenadering, en tot slot het compenseren van de boveninflatoire huurverhoging vanuit de huurtoeslag voor de laagste inkomens.

#### **Inkomensafhankelijke huurkortingen**

Er bestaat een grote verdeeldheid over de vraag of corporaties inkomensafhankelijke kortingen moeten geven op de huurprijs. Toch zijn er in alle regio's, met uitzondering van Zuid-Limburg, wel een of meerdere voorstanders van deze maatregel te vinden, zo blijkt uit de analyse. Het gros van de voorstanders is echter te vinden in de regio Amsterdam.

Voorstanders van de inkomensafhankelijke huurkortingen zijn van mening dat een dergelijke maatregel corporaties in staat stelt te sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Maar zij zien ook andere voordelen. Het instrument zou er namelijk voor zorgen dat de relatie tussen de waarde van de woning (de 'stenen') en de huurprijs in stand blijft. De huurkorting wordt verleend op basis van het huishoudensinkomen ten opzichte van de huurprijs. Dat vinden deze actoren van belang omdat mensen behoren te weten wat het wonen kost, en omdat de exploitatie van de 'stenen' de kern is van het bedrijfseconomisch model van corporaties. Andere lokale actoren zien als voordeel dat inkomensafhankelijke huurkortingen bijdragen aan de menging in wijken en aan het beperken van leegstand in krimpregio's. Een enkele respondent merkt op dat het effect van inkomensafhankelijke huurkortingen afhankelijk is van flankerend beleid: een inkomensafhankelijke huurkorting is zinloos als de huurtoeslag even hard mee daalt.

Tegenover de voorstanders staan echter net zo veel fervente tegenstanders. Een van de meest genoemde redenen waarom lokale actoren tegen inkomensafhankelijke huurkortingen zijn, heeft te maken met de overtuiging dat corporaties geen inkomenspolitiek moeten bedrijven. Inkomenspolitiek zou per definitie tot de verantwoordelijkheid van het Rijk horen. De huurprijs moet afhangen van de kwaliteit van de woning, en de overheid draagt bij aan de betaalbaarheid van de huurprijs via de huurtoeslag, zo is de gedachte. Ook stellen sommige tegenstanders dat het geen hout snijdt dat dezelfde huurwoningen voor een verschillende prijs worden verhuurd.

### **Inkomensafhankelijke huurverhogingen**

Ook over de vraag in hoeverre lokale actoren vinden dat hogere inkomensgroepen via de inkomensafhankelijke huurverhogingen moeten bijdragen aan de betaalbaarheid van het wonen voor de laagste inkomens, zijn de meningen zeer verdeeld. Voorstanders beschouwen de maatregel vooral als een intern solidariteitsinstrument van corporaties, vanuit de gedachte dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Hogere inkomensgroepen die niet bereid zijn een hogere huurverhoging te betalen, hebben dan de keuze om door te stromen naar de vrije huursector of de koopsector.

Tegenover deze voorstanders staan echter bijna net zoveel tegenstanders. Zij zijn van mening dat hogere inkomensgroepen in de huursector niet verantwoordelijk zijn voor de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen in die sector. Het (her)verdelen van welvaart gaat immers alle huishoudens aan. Niet alleen rijkere huurders in de corporatiesector maar ook huurders in de vrije huursector en huiseigenaren zouden daarom moeten bijdragen aan de betaalbaarheid van het wonen voor huurders met een laag inkomen. Daartoe dient het belastingstelsel te worden ingeschakeld. Zeker actoren uit regio's met een hoge concentratie aan huishoudens met een laag inkomen zien weinig in de inkomensafhankelijke huurverhoging. In die regio's zou dit beleidsinstrument weinig zoden aan de dijk zetten, omdat daar weinig huishoudens wonen met een hoger inkomen. De maatregel zou eerder leiden tot het vertrek van die hogere inkomens, met nadelige gevolgen voor de menging in de wijk en de lokale economie.

### **Inkomensafhankelijke component in de huursombenadering**

De respondenten blijken ook zeer verdeeld over de vraag of de huursombenadering een inkomensafhankelijke component zou moeten krijgen om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Een inkomensafhankelijke component kan immers bijdragen aan een betere doorstroming van de woningmarkt. Goedkope scheefwoningers zouden hierdoor worden geprikkeld om te verhuizen en dat zou de beschikbaarheid van het betaalbare woningaanbod voor de doelgroep ten goede komen. Enkele lokale actoren menen dat een inkomensafhankelijke component ook passend wonen bevordert, omdat de verhuurder ten tijde van de woonduur kan sturen op een huurlast die past bij het huishoudensinkomen. Voorstanders van de inkomensafhankelijke component zijn er in alle regio's, maar in het bijzonder in de regio's Amsterdam en omgeving en een

enkeling in Rijnmond. Lokale actoren in de meer perifere regio's zien doorgaans veel minder in deze maatregel.

Het merendeel van de tegenstanders is tegen vanuit principiële redenen: corporaties zouden geen inkomensbeleid moeten voeren, omdat dit primair de verantwoordelijkheid is van het Rijk. Bovendien vinden zij verschillende huurverhogingen voor eenzelfde woning lastig uit te leggen. Bij sommige lokale actoren spelen voorts regionale omstandigheden een rol. In regio's waar veel lagere inkomensgroepen wonen, voelen sommige respondenten weinig voor een inkomensafhankelijke component in de huursombenadering. Een inkomensafhankelijke component heeft daar weinig zin omdat er in de regio geen of weinig huishoudens wonen met een hoger inkomen. En de weinig hogere inkomensgroepen die er zijn in de sociale huursector, willen ze graag behouden. Deze lokale actoren zien goedkope scheefwoningers dan ook niet als een probleem: deze huishoudens kunnen juist een positieve impuls geven aan de lokale economie. Daarnaast stellen enkele actoren dat het nationaal gestelde plafond voor de totale huurverhoging – na de gebruikelijke huurharmonisatie bij mutatie – nauwelijks ruimte laat voor een extra huurverhoging voor de hoge inkomens.

#### **Huurtoeslag als compensatie van boveninflatoire huurverhoging**

Ook de stelling dat de huurtoeslag de boveninflatoire huurverhogingen bij de laagste inkomens moet compenseren om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren, wordt zeer wisselend ontvangen. Wederom zijn er ongeveer evenveel voor- als tegenstanders. Vertegenwoordigers van gemeenten en huurdersverenigingen schatten de bijdrage van deze maatregel iets positiever in dan vertegenwoordigers van corporaties.

De maatregel kan met name op steun rekenen van lokale actoren die inkomensafhankelijke maatregelen principieel tot de verantwoordelijkheid van het Rijk rekenen. Doordat het aanbod van goedkope huurwoningen de afgelopen jaren is afgenomen (zie ook hoofdstuk 2) en de huurprijzen steeds meer zijn opgestuwd naar de aftoppingsgrens, moeten huurders wel een 'te dure' woning moeten accepteren, zo vinden zij. Dit maakt compensatie via de huurtoeslag onontbeerlijk.

Tegenstanders vinden het echter ongezond als het Rijk moet opdraaien voor de huurverhoging die de corporaties doorvoeren. Compensatie van boveninflatoire huurverhoging via de huurtoeslag resulteert in een steeds grotere druk op de rijksbegroting. Het volledig compenseren van huurverhogingen via de huurtoeslag maakt de huurtoeslag uiteindelijk onhoudbaar. Deze tegenstanders voelen meer voor het sturen op passendheid (zie verder paragraaf 4.4.3).

#### **Het debat over object- en subjectsubsidies**

De stellingname van actoren over inkomensafhankelijke beleidsopties lijkt mede gebaseerd op een fundamenteel standpunt ten aanzien van object- en subjectsubsidies.

Aan de ene kant zijn er lokale actoren die stellen dat woningcorporaties vooral moeten zorgdragen voor voldoende goedkope en betaalbare huurwoningen voor de doelgroep van de sociale huursector. De huurprijzen worden bewust laag gehouden, lager dan de markthuurgprijzen en veelal ook dan de maximale toegestane huurprijzen (objectsubsidies, gekoppeld aan kenmerken van de woning). Andere lokale actoren vinden juist dat de huurprijs moet zijn gekoppeld aan de kwaliteit van de woning. Dit zou de grondslag vormen voor een transparant en gezond bedrijfseconomisch model van de corporatie. Wanneer de huurprijs meer marktconform is en gebaseerd op de kwaliteit van de woning, zou dit hogere inkomensgroepen in een goedkope sociale huurwoning bovendien kunnen prikkelen om door te stromen naar een duurder woning zodat hun woning beschikbaar komt voor de doelgroep. Voor huishoudens met een laag inkomen wordt de betaalbaarheid van deze marktconform geprijsde huurwoningen vervolgens verbeterd dan wel gegarandeerd via inkomensafhankelijke huurkortingen (subjectsubsidies, gekoppeld aan de kenmerken van een huishouden).

#### 4.3.2 Sturen via de huurtoeslag

De huurtoeslag wordt over het algemeen gezien als een belangrijk instrument waarmee de Rijksoverheid de betaalbaarheid van het wonen kan beïnvloeden (zie bijvoorbeeld Conijn 1995; Van der Schaar 2011). Maar hoe kijken de lokale actoren aan tegen de huurtoeslag als instrument om de betaalbaarheid van het wonen in hun regio te verbeteren? En hoe kijken ze aan tegen opties als decentralisatie en regionaliseren?

##### **De huurtoeslag als vangnet**

Opvallend genoeg lijkt een aanzienlijk deel van de geïnterviewde lokale actoren de huurtoeslag niet te zien als een belangrijk instrument om de betaalbaarheid van het wonen te beïnvloeden. Zij legden de stellingen over de huurtoeslag relatief vaak op een neutrale plek. Klaarblijkelijk vinden ze andere instrumenten belangrijker. Mogelijk zien deze lokale actoren de huurtoeslag als iets vanzelfsprekends, wat de relatief lage waardering van de huurtoeslag zou kunnen verklaren.

Het gros van de respondenten die de huurtoeslag wél als een belangrijk instrument zien voor hun regio, vindt dat de huurtoeslag meer is dan alleen een financiële tegemoetkoming in de woonlasten. De huurtoeslag moet voorkomen dat huishoudens na het betalen van de huur onder een sociaal minimum uitkomen. Deze respondenten stellen dat de huurtoeslag het gat tussen het inkomen en de huur zou moeten opvullen. Sommigen willen de huurtoeslag bovendien integreren in een woonlastenbenadering, waarbij de subsidie wordt berekend over de totale woonlasten, dat wil zeggen de kosten voor huur, water, energie en lokale belastingen.

Een aantal andere respondenten beschouwt de huurtoeslag niet zozeer als een vangnet – dat zou onhoudbaar zijn voor de rijksbegroting – maar als een tegemoetkoming in de maandelijkse woonlasten. Op die manier kan de huurtoeslag bijdragen aan de

verantwoordelijkheid die zowel het Rijk als de woningcorporaties hebben voor de betaalbaarheid van het wonen. De corporaties hebben daarbij de taak om de huren zodanig vast te stellen en de huurwoningen zodanig toe te wijzen dat de huurtoeslag-uitgaven voor het Rijk beperkt blijven.

### **Decentraliseren is geen optie**

Slechts een kleine minderheid van de geïnterviewde lokale actoren beschouwt decentralisatie van de huurtoeslag naar de gemeenten als een instrument om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om actoren uit de regio Amsterdam en omstreken. Zij zijn voor decentralisatie vanuit de gedachte dat gemeenten beter zicht hebben op de huishoudenssituatie en daardoor meer mogelijkheden hebben om te sturen op de betaalbaarheid van het wonen.

Het gros van de lokale actoren ziet echter weinig in deze beleidsoptie. Corporaties vanuit de overtuiging dat gemeenten te weinig kennis hebben om de huurtoeslag uit te voeren. En gemeenten omdat ze uitvoeringsproblemen voorzien door een gebrek aan capaciteit. In regio's waar veel huishoudens een laag inkomen hebben en het beroep op de huurtoeslag mogelijk groot is, vrezen gemeenten bovendien dat het lastig is om de gedecentraliseerde huurtoeslag op te brengen.

De belangrijkste reden waarom zowel corporaties als gemeenten decentralisatie van de huurtoeslag geen geschikte beleidsoptie vinden, hangt samen met het gelijkheidsbeginsel. De vrees bestaat dat het decentraliseren van de huurtoeslag resulteert in een toenemende ongelijkheid tussen de inwoners van verschillende gemeenten. De ene gemeente gaat wellicht meer op de huurtoeslag bezuinigen dan de andere. Dit wordt onwenselijk geacht. Wonen is immers een basisbehoefte, waartoe iedereen gelijke toegang moet hebben. Een aantal lokale actoren voelt weinig voor decentralisatie omdat zij de huurtoeslag zien als een instrument van inkomensbeleid. De verantwoordelijkheid voor de huurtoeslag moet bij het Rijk liggen, omdat deze ingrijpt op het besteedbaar inkomen van huishoudens.

### **Weinig animo voor regionalisatie huurtoeslag**

De Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2015) stelde recentelijk voor om de uniforme landelijke normen binnen de huurtoeslag te vervangen door regionale normen om in *gespannen* woningmarkten de betaalbaarheid van het wonen te bevorderen. Slechts enkele respondenten vinden dat de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk zou moeten zijn van de regionale omstandigheden. Daarbij pleit een enkeling expliciet voor het regionaliseren van de huurprijsgrenzen in de huurtoeslag en niet voor het regionaliseren van de inkomensgrenzen in de huurtoeslag. Respondenten die positief staan tegenover het regionaliseren van de huurtoeslag, zijn er niet alleen in woningmarktregio's met een gespannen woningmarkt maar ook in regio's met een minder gespannen woningmarkt, zoals Groningen stad en omgeving.

Het merendeel van de geïnterviewde lokale actoren ziet echter weinig in het regionaliseren van de huurtoeslag als instrument om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Net als bij het decentraliseren van de huurtoeslag vrezen zij dat deze optie leidt tot een toenemende ongelijkheid tussen inwoners van regio's. Als de huurtoeslag in sommige regio's omhoog gaat, zou dit bovendien een aanzuigende werking kunnen hebben op lage inkomensgroepen uit andere regio's. Deze respondenten hebben het regionaliseren van de huurtoeslag mogelijk vooral opgevat als het regionaliseren van de inkomensgrenzen binnen de huurtoeslag.

#### **'Weeffouten' in de huurtoeslag in relatie tot betaalbaarheid**

In de discussie over de rol van de huurtoeslag bij het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen wijzen enkele lokale actoren op zogenoemde 'weeffouten' in de huurtoeslagsystematiek. Daarbij gaat het onder meer om de in hoofdstuk 3 beschreven 'weeffout' dat gezinnen, in tegenstelling tot alleenstaanden en ouderen, geen huurtoeslag ontvangen over het huurdeel boven de aftoppingsgrens. Dit baart diverse lokale actoren zorgen. Zij stellen dat gezinnen vooral zijn aangewezen op eengezinswoningen. Wanneer de vergoeding over het huurdeel boven de aftoppingsgrens voor deze woningen ontbreekt, zijn ze veelal te duur voor gezinnen, zo is de gedachte. Deze problematiek openbaart zich onder meer in regio's waar sprake is van een relatief laag gemiddeld inkomen bij een relatief dure huurwoningvoorraad, zoals in Lelystad en omgeving.

Sommige lokale actoren zijn van mening dat de huurtoeslag een disincentive vormt voor corporaties om via het huurprijsbeleid iets aan de betaalbaarheid van het wonen te doen. Door de huurtoeslag kunnen corporaties de huren laten stijgen zonder dat huurders er al te veel van merken, terwijl dit voor het Rijk leidt tot een toenemende druk op de huurtoeslag. Diverse respondenten spreken in dit kader over het 'rondpompen van geld', als een ongewenste bijwerking van de huurtoeslag. Een van de respondenten wijst op het omgekeerde neveneffect. De huurtoeslag zou het voor verhuurders lastig maken om via huurverlagingen te sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Een lagere huur betekent immers ook minder huurtoeslag.

Hiernaast is er kritiek op de 'messcherpe' huurprijsgrenzen in de huurtoeslag. Deze zouden de huurprijzen opstuwten naar de aftoppingsgrens, waardoor er weinig differentiatie in de huurprijzen ontstaat. Dit zou het aanbod van goedkope huurwoningen niet ten goede komen en maakt het voor huishoudens met een beperkt budget lastig om een betaalbare woning te vinden. Huishoudens moeten dan bijna wel een 'te dure', huurwoning accepteren, zo wordt gedacht. Vooral in regio's met een concentratie van lage inkomensgroepen, zoals Rijnmond en Groningen stad en omgeving, wezen respondenten op dit effect. Enkele andere lokale actoren stellen dat de 'messcherpe' grenzen in de huurtoeslagsystematiek ervoor zorgen dat huishoudens

er een heel stuk op achteruit kunnen gaan als hun inkomen een beetje stijgt. Zij ontvangen dan immers minder of helemaal geen huurtoeslag meer. In de wetenschappelijke literatuur staat dit effect beter bekend als de armoedeval van de huurtoeslag (zie ook hoofdstuk 3).

### 4.3.3 Sturen op passendheid

In hoofdstuk 3 zijn enkele beleidsopties de revue gepasseerd waarmee woningcorporaties kunnen sturen op de mate waarin de huurlast past bij het huishoudensinkomen op het moment van de woningtoewijzing en gedurende de woonduur. Deze komen hieronder aan de orde.

#### **Vooraf veel animo voor de passendheidsnorm**

Veruit het merendeel van de geïnterviewde lokale actoren staat positief tegenover de passendheidsnorm die in 2016 wordt ingevoerd. De voorstanders van de norm zien in het instrument een middel om te voorkomen dat huishoudens een te dure huurwoning kiezen. Dat gebeurt op dit moment namelijk vaak, soms zelfs na voorlichting en advies van de corporatie hierover. Sommige voorstanders stellen bovendien dat de passendheidsnorm het aanbod van goedkopere en betaalbare huurwoningen beter op peil houdt. Dat de passendheidsnorm er mogelijk toe leidt dat woningen worden afgewaardeerd (waarbij dure huurwoningen bij mutatie onder de aftoppingsgrens worden gebracht, zie ook hoofdstuk 3), zien deze respondenten dan ook als een positieve bijwerking van de norm. Een enkele respondent is bovendien van mening dat de passendheidsnorm ertoe leidt dat verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid van het wonen duidelijker tussen het Rijk en de corporaties wordt verdeeld. Als woningcorporaties huishoudens zo veel mogelijk een passende huurwoning toewijzen, betekent dit dat het Rijk minder huurtoeslag hoeft toe te kennen.

Naast de vele voorstanders zijn er ook fervente tegenstanders van de passendheidsnorm. Deze lokale actoren zijn vrijwel uitsluitend te vinden in de regio's Amsterdam en omgeving en Groningen stad en omgeving. Hun weerstand tegen de passendheidsnorm hangt samen met de vrees voor de uitvoerbaarheid van de maatregel en de mogelijke negatieve gevolgen die ermee samenhangen. Zij denken dat de passendheidsnorm ertoe leidt dat corporaties de huren moeten verlagen, óók die van kwalitatief hoogwaardige huurwoningen. Vooral in regio's met relatief veel lage inkomensgroepen en een relatief grote, en daarmee veelal duurdere, (eengezins)huurwoningvoorraad wordt dit als een probleem gezien. Andere lokale actoren vrezen dat de passendheidsnorm resulteert in oplopende wachtlijsten voor de lagere inkomensgroepen. Een van de respondenten merkt bovendien op dat de norm mogelijk een belemmering vormt voor nieuwbouw voor de doelgroep. Vanwege de bouwkosten krijgen nieuwe huurwoningen vaak een huurprijs boven de aftoppingsgrens, en huurwoningen met een huurprijs boven de aftoppingsgrens mogen niet meer worden verhuurd aan huurtoeslaggerechtigde huurders.



Sommige lokale actoren zijn vanwege meer principiële redenen tegen de passendheidsnorm. Zo vreest een enkele respondent dat de norm tot een zichtbare tweedeling leidt, waarbij arme gezinnen alleen nog toegang hebben tot kleine huizen. Dat enkele respondenten in Groningen stad en omgeving tegen de passendheidsnorm zijn, lijkt voort te komen uit een zekere allergie voor bureaucratie en paternalisme. Lokale actoren in deze regio streven echt naar keuze- en beleidsvrijheid voor corporaties én woningzoekenden.

Tot slot zijn sommige geïnterviewde lokale spelers tegen de passendheidsnorm omdat hierbij op slechts één enkel moment wordt getoetst of de huurlast bij het huishoudensinkomen past. Zij vinden het beter om te sturen op passendheid gedurende de woonduur dan op passendheid bij toewijzing. Het huishoudensinkomen is immers onderhevig aan veranderingen.

### **Verdeeldheid over het nut van regionaliseren**

De meningen over het nut van het regionaliseren van de passendheidsnorm voor de betaalbaarheid van het wonen zijn sterk verdeeld. Voorstanders zijn vooral actief in Zuid-Limburg en Groningen stad en omgeving. Zij vinden dat de passendheidsnorm regionaal mag verschillen, omdat ook de spanning op de woningmarkt regionaal verschilt. In sommige regio's komen onvoldoende betaalbare huurwoningen vrij die passend kunnen worden toegewezen aan huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden. Zo niet in Zuid-Limburg en Groningen stad en omgeving, volgens enkele lokale actoren. Het gemiddelde lage huurprijsniveau in deze regio's zorgt er namelijk voor dat vrijwel alle huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden passend zijn te huisvesten. Om de passendheidsnorm een instrument te laten zijn waarmee lokaal kan worden gestuurd op de betaalbaarheid van het wonen, is een regionale invulling vereist. Overigens wordt de positieve houding ten aanzien van de mogelijkheden om de passendheidsnorm te regionaliseren niet altijd gevoed vanuit de overtuiging dat het hierdoor makkelijker wordt om te sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Hieraan ligt vaak ook de wens ten grondslag om de regie in eigen hand te houden.

De geïnterviewde actoren uit de regio's Amsterdam en omgeving, Rijnmond en Lelystad en omgeving voelen juist weinig voor het regionaliseren van de passendheidsnorm. Zij denken dat deze maatregel de prikkel wegneemt bij corporaties om woningen passend toe te wijzen. Andere respondenten zien weinig in het instrument omdat het in hun regio naar verwachting niet tot problemen leidt.

### **Sturen op passend wonen: prikkels versus dwang**

Met name in de regio Amsterdam en omgeving vinden lokale actoren het sturen op passendheid bij toewijzing onvoldoende als het erom gaat de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Zij geven er de voorkeur aan om te sturen op passendheid tijdens de woonduur, onder andere middels inkomensafhankelijke kortingen op de huur. Hierdoor zou de huurprijs in de pas blijven lopen bij de ontwikkeling van het huishoudensinkomen.

Bij de vraag of corporaties huurcontracten moeten kunnen afsluiten met een voorwaardelijke woonduur om te sturen op passend wonen, houden tegenstanders en voorstanders elkaar in evenwicht. Vooral in de regio Amsterdam en omgeving zijn voorstanders te vinden van tijdelijke huurcontracten om de betaalbaarheid van het wonen te bevorderen. Zo'n maatregel bevordert de doorstroming van de woningmarkt, en daarmee de beschikbaarheid van betaalbare, sociale huurwoningen voor de doelgroep. Dat de geïnterviewde lokale actoren in de regio Groningen stad en omgeving weinig zien in tijdelijke huurcontracten als oplossing voor de betaalbaarheid van het wonen, heeft te maken met het feit dat in deze regio voldoende doorstroming plaatsvindt. Dit is dus een voorbeeld van hoe de regionale omstandigheden beïnvloeden hoe actoren staan tegenover het nut en de noodzaak van een instrument om de betaalbaarheid van het wonen te beïnvloeden.

Tot slot zijn de geïnterviewde lokale actoren zeer eensgezind in hun antwoord op de vraag of het mogelijk moet worden om via dwang te sturen op passendheid gedurende de woonduur. Vrijwel alle respondenten voelen er weinig voor om een huishouden te verplichten om te verhuizen als het huishoudensinkomen niet (meer) past bij de huurlast. Een deel van de lokale actoren is tegen zo'n instrument vanwege de sociale impact die verplicht verhuizen heeft. Bij andere tegenstanders wordt de weerstand tegen een dergelijke maatregel gevoed vanuit de regionale omstandigheden. Want zijn er wel alternatieven voorhanden die aansluiten bij de portemonnee van het huishouden? Gevreesd wordt dat dit lang niet altijd het geval zal zijn. Sommige huishoudens kunnen niet terecht op de koopmarkt terwijl de vrije huursector in die regio klein of nagenoeg afwezig is. In de meer ontspannen woningmarktregio's zien de geïnterviewde lokale actoren bovendien weinig in verplicht verhuizen omdat zij goedkope scheefheid niet als probleem ervaren. Er zijn doorgaans weinig goedkope scheefwoners, en de scheefwoners die er zijn, dragen volgens de respondenten juist bij aan een gemêleerde wijk.

#### 4.3.4 Sturen via de voorraad en de bedrijfslasten

In hoeverre lokale actoren van mening zijn dat in hun regio de betaalbaarheid van het wonen kan worden verbeterd door woningen te bouwen, te verkopen of te liberaliseren, staat centraal in deze subparagraaf. Ook kijken we daarbij naar opties zoals het verlagen van investeringen in de kwaliteit, het inzetten op investeren in energetische verbeteringen of het besparen op de bedrijfslasten (zie ook hoofdstuk 3),

#### **Voldoende betaalbare huurwoningen is het toverwoord**

Een ruime meerderheid van de actoren denkt dat de betaalbaarheid van het wonen in hun regio te beïnvloeden is via het woningaanbod. Dat wil zeggen dat corporaties moeten inzetten op goedkope en betaalbare huurwoningen (tot de aftoppingsgrens). Dit wordt gezien als de primaire taak van corporaties. Sommige plaatsen daarbij de kanttekening dat de grenzen van wat betaalbaar is in sterke mate afhangen van de regionale marktomstandigheden. Een enkele respondent is het niet eens met de

stelling, vanuit de gedachte dat corporaties ook zouden moeten zorgen voor betaalbare huurwoningen in het middensegment, voor huishoudens met een middeninkomen. Geen enkele respondent is het eens met de stelling dat vooral marktpartijen zorg moeten dragen voor de betaalbaarheid van het wonen voor de middeninkomens. Marktpartijen stappen waarschijnlijk niet in dit segment. Bovendien gaan zij voor rendement en niet voor betaalbaarheid. Hoewel het gros van de respondenten vindt dat corporaties vooral voldoende goedkope en betaalbare huurwoningen moeten aanbieden, geven zij tegelijkertijd aan dat ook de betaalbaarheid van het wonen voor middeninkomens een taak is voor corporaties. Uiteraard hoeft dit niet per se met elkaar op gespannen voet te staan. Middeninkomens zouden kunnen worden gehuisvest in de duurdere huurwoningen die een corporatie bezit, of – net als de doelgroep van de sociale huursector – in goedkope of betaalbare huurwoningen.

### **Verkoop en liberalisatie verkleinen betaalbare voorraad**

Eveneens een ruime meerderheid van de geïnterviewde lokale actoren voelt weinig voor verkoop van corporatiewoningen als maatregel om de betaalbaarheid van het wonen te bevorderen. Dit heeft deels te maken met de specifieke marktomstandigheden. Vanwege de geringe vraag naar (corporatie)koopwoningen, al dan niet samenhangend met een kwalitatief laagwaardig bezit, is het voor corporaties lastig om woningen te verkopen, zo stellen diverse respondenten in de regio Groningen stad en omgeving, Rijnmond, Lelystad en omgeving en in Zuid-Limburg.

Slechts enkele lokale actoren denken dat verkoop de betaalbaarheid van het wonen wel kan verbeteren, met name in de regio Amsterdam en omgeving. Daar zou wel degelijk een markt zijn voor te koop staande corporatiewoningen, al is verkoop volgens andere actoren in het Amsterdamse geen duurzame maatregel. Uiteindelijk verkleint verkoop immers het aanbod van corporatiewoningen. Bovendien zit de grootste marge op de verkoop van eengezinswoningen, die binnen de sociale huursector vrij schaars zijn. Door verkoop zou met name in grote steden als Amsterdam en Rotterdam de beschikbaarheid van het betaalbare aanbod verder onder druk komen te staan. Sommige respondenten, onder meer in Rijnmond, Zuid-Limburg en Lelystad en omgeving, zien niets in verkoop omdat dit nieuwe problemen kan creëren. Zij stellen dat sociale huurwoningen maar al te vaak worden verkocht aan weinig kapitaalkrachtige kopers. Deze huishoudens hebben weinig financiële reserves voor onderhoud, wat uiteindelijk een negatief effect kan hebben op de prijsontwikkeling van het nabijgelegen resterende corporatiebezit. Daarnaast vrezen zij dat corporaties vooral selectief zullen verkopen, bijvoorbeeld woningen die minder zijn gewaardeerd of woningen in kleinere dorpen. Een dergelijk beleid kan negatieve gevolgen hebben voor het aanbod van betaalbare huurwoningen in specifieke wijken en dorpen en de segregatie tussen wijken en gebieden in de hand werken.

Ook ziet het gros van de geïnterviewde lokale actoren weinig tot niets in het liberaliseren van huurwoningen om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Dit hangt ten dele samen met de marktomstandigheden. Het merendeel van de actoren in

Lelystad en omgeving, Rijnmond, Zuid-Limburg en Groningen stad en omgeving stellen dat er nauwelijks vraag is naar huurwoningen in de vrije sector. Zij zijn van mening dat dit segment niet kan concurreren met de koopsector en dat veel huishoudens een te laag inkomen hebben om een woning in de vrije sector te kunnen huren. Dat maakt het erg lastig om extra huurinkomsten te genereren en zo de huren voor de lagere inkomensgroepen laag te houden. De enkele voorstanders die er zijn, zijn vooral te vinden in de regio Amsterdam en omgeving. Hier zou liberalisatie – als gevolg van de marktomstandigheden – wel kunnen bijdragen aan de betaalbaarheid van het wonen voor lagere inkomensgroepen, zolang er maar voldoende betaalbare huurwoningen overblijven.

Sommige tegenstanders van liberalisatie als instrument om de betaalbaarheid te verbeteren zijn van mening dat met de striktere scheiding tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten, in combinatie met de verplichting om huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden passend te huisvesten, de ruimte voor liberalisatie sowieso flink is teruggeschoefd. Daarnaast pleiten sommige geïnterviewde lokale actoren voor een meer fluïde liberalisatiegrens. Deze respondenten zouden graag de vrijheid hebben om in ‘goede tijden’ meer woningen over de liberalisatiegrens heen te brengen, en in ‘slechte tijden’ de huren te verlagen omdat de doelgroep van de sociale huursector in dergelijke tijden groter is. Verder stellen sommigen dat vooral eengezinswoningen weglekken uit de sociale huurwoningvoorraad, omdat deze op grond van het aantal woningwaarderingsselpunten al snel te liberaliseren zijn. Dergelijke huurwoningen zijn gegeven het huidige systeem moeilijk terug te brengen in het sociale domein, zeker in gespannen woningmarkten, waar het nieuwe woningwaarderingssysteem een prijsopdrijvend effect zou hebben.

### **Verdeelde meningen over nieuwbouw als beleidsoptie**

De lokale actoren staan heel wisselend tegenover het bouwen van goedkope en sobere woningen als instrument om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Een deel denkt dat het bouwen van kleinere, sobere woningen de betaalbaarheid van het wonen ten goede komt. Deze voorstanders stellen dat het streven naar kwaliteit, resulterend in een hogere huurprijs, in de afgelopen jaren te ver is doorgeschoten.

Andere actoren zien minder in deze maatregel of wijzen deze expliciet af als instrument voor de betaalbaarheid van het wonen. Tegenstanders zijn te vinden in alle regio's, maar in het bijzonder in Rijnmond. Zij wijzen op de behoefte aan duurdere nieuwbouwwoningen, omdat de bestaande woningvoorraad al wordt gedomineerd door relatief sobere en kleine woningen. Andere tegenstanders benadrukken het belang van het bouwen van kwalitatief goede woningen omdat dit de toekomstbestendigheid van de woningen vergroot. Het nu te veel inzetten op kleine en sobere huurwoningen zou op de langere termijn tot spijt leiden. De woningen die nu worden gebouwd, moeten immers voorzien in de woningbehoefte in de komende vijftig jaar. Sommige tegenstanders stellen voorts dat het met de huidige bouwkosten en de hoge grondkosten erg lastig is om goedkoop te bouwen. Om de kosten terug te kunnen verdienen is het vrijwel niet

mogelijk om een nieuwbouwwoning aan te bieden voor een huurprijs onder de aftoppingsgrens. Dit is ook problematisch met het oog op de passendheidsnorm, zo stelt een van de respondenten. Een aantal actoren ziet tot slot niets in het bouwen van kleinere en sobere nieuwbouwwoningen omdat zij ook graag huurwoningen willen bouwen voor de (lagere) middeninkomens, die zij ook beschouwen als de doelgroep van corporaties. Nieuwbouw in het middensegment kan de aantrekkelijkheid van de regio voor hogere inkomensgroepen vergroten en draagt bij aan een meer gedifferentieerde woningvoorraad in regio's waar die nu relatief eenzijdig is.

### **Onzekere effecten van energetische investeringen**

Slechts een zeer beperkt aantal actoren denkt dat het reduceren van investeringen in kwaliteitsverbeteringen (een beetje) kan bijdragen aan de betaalbaarheid van het wonen in hun regio. Het gros van de geïnterviewde lokale actoren lijkt weinig tot niets te voelen voor deze maatregel. Dit geluid is in vrijwel alle regio's te horen, zij het soms met andere argumenten. Een aantal respondenten in Rijnmond ziet niets in deze maatregel, omdat deze investeringen juist nodig zouden zijn met het oog op de kwalitatief laagwaardige huurwoningvoorraad. Daarnaast wijzen sommige respondenten het instrument af omdat dit de toekomstbestendigheid van de voorraad zou aantasten.

Iets meer dan de helft van de geïnterviewde lokale actoren ziet vooral in energetische investeringen een instrument waarmee de betaalbaarheid van het wonen in hun regio zou kunnen worden verbeterd. In sommige gevallen maken afspraken over energetische investeringen ook deel uit van de prestatieafspraken tussen de gemeente en de corporatie. Door energetische investeringen kunnen de totale woonlasten, dus inclusief de kosten van de energienota, lager uitvallen en daarmee de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten verbeteren. Tegelijkertijd merken veel lokale spelers op dat het effect van energetische verbeteringen wel afhangt van de mate waarin de investering wordt doorberekend in de huur. Zodra deze volledig wordt doorberekend in de huur, valt het positieve effect op de betaalbaarheid van het wonen weg.

Zeer weinig respondenten zien helemaal niets in energetische investeringen. Dit zijn zonder uitzondering lokale actoren in de regio Amsterdam en omgeving. Deze respondenten betwijfelen of energetische investeringen daadwerkelijk resulteren in een besparing voor de huurder. Zodra het huishouden het gedrag gaat aanpassen omdat de energiekosten zo laag zijn, hoeft er van een uiteindelijke besparing geen sprake meer te zijn. Bijvoorbeeld wanneer zij alle kamers gaan verwarmen of langer douchen. Een andere onzekere factor die respondenten noemen, is de ontwikkeling van de energieprijzen. Deze vergroot de onzekerheid over het uiteindelijke effect van energetische investeringen verder.

Tot slot stellen enkele respondenten dat de duurzaamheidsdoelen van het Rijk wel eens kunnen bijten met het doel om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Energetische verbeteringen resulteren immers in een hoger aantal woningwaarderingpunten, en hebben zo een stuwende uitwerking op de maximaal redelijke huurprijs.

### **Bedrijfslasten van corporaties in relatie tot (rijks)beleid**

Een minderheid van de geïnterviewde lokale actoren is van mening dat corporaties de betaalbaarheid van het wonen in hun regio kunnen verbeteren door de bedrijfslasten verder terug te dringen. Volgens deze actoren valt er nog enige winst te behalen als corporaties binnen een regio meer gaan samenwerken, bijvoorbeeld door gezamenlijke inkoop of technisch beheer, of door in de prestatieafspraken ook de gemeentelijke inzet aan te scherpen.

Het merendeel ziet echter weinig tot geen soelaas in deze maatregel. Een deel van de corporaties geeft daarbij aan dat er geen mogelijkheden meer zijn om verder te snijden in de bedrijfslasten. Het aantal personeelsleden is al flink teruggebracht en er is een aanzienlijke slag gemaakt met het automatiseren van processen.

In de gesprekken met de lokale actoren over de onderbouwing van de stellingen kwam één thema heel duidelijk terug: de verhuurderheffing. Het merendeel van de actoren is van mening dat deze heffing de financiële ruimte voor huurmatiging verkleint, waardoor het lastiger is om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Diverse respondenten geven aan dat zij de huren sterker moeten verhogen om de verhuurderheffing te kunnen opbrengen. Het idee dat deze huurverhogingen vervolgens via de huurtoeslag voor een belangrijk deel door het Rijk zelf worden betaald, ontlokt sommige respondenten de uitroep van ‘het rondpompen van geld’ (zie paragraaf 4.4.2).

Tot slot merken enkele respondenten op dat in de discussie over betaalbaarheid vaak over het hoofd wordt gezien hoe stijgende grondprijzen, gemeentelijke belastingen en heffingen de lasten voor corporaties verder verzwaren en de investeringscapaciteit terugdringen. Ook dit wordt als problematisch ervaren omdat het de mogelijkheden om te sturen op de betaalbaarheid van het wonen verkleint.

#### **4.3.5 Sturen via de afspraken in de lokale driehoek**

Gemeenten en huurdersorganisaties hebben wettelijk verankerde mogelijkheden om richting te geven aan het beleid van corporaties, namelijk via de prestatieafspraken (zie hoofdstuk 3).

#### **Sturen via de prestatieafspraken**

Het gros van de geïnterviewde lokale actoren is van mening dat de prestatieafspraken een belangrijk instrument zijn waarmee gemeenten kunnen sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Deze actoren geven aan dat de betaalbaarheid onderwerp van gesprek is tussen de gemeente en de corporatie. Door afspraken te maken over onder meer de omvang van de totale voorraad sociale huurwoningen, het aantal te verkopen en te liberaliseren huurwoningen, nieuwbouw en de omvang van het aantal woningen onder de aftoppingsgrens kunnen gemeenten sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Diverse respondenten (zowel woningcorporaties, gemeenten als huurdersorganisaties) maken hierbij een belangrijke nuance. Gemeenten zouden een kennisachterstand hebben ten opzichte van corporaties, wat het voor hen lastig maakt om te sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Sommige respondenten stellen dan ook dat ze de prestatieafspraken weliswaar een belangrijk instrument vinden maar dat gemeenten hierbij in de praktijk meer volgend en corporaties meer leidend

zijn. Anderen vinden dat de prestatieafspraken in zeer goed overleg worden gemaakt, waarbij gemeenten en corporaties gezamenlijk optrekken. Sommige van hen geven expliciet aan daarom weinig te zien in de verplichting in de nieuwe Woningwet tot het maken van prestatieafspraken (zie hoofdstuk 2 voor meer informatie over deze verplichting). Deze lokale actoren voelen meer voor prestatieafspraken op vrijwillige basis, omdat dit in het verleden goed heeft gewerkt. Harde, cijfermatige afspraken zouden bijdragen aan het ontstaan van een afrekencultuur waarbij actoren mogelijk kiezen voor de veilige weg. Dit kan uitmonden in zeer behoudende afspraken. Ook bestaat de vrees dat het sanctie-instrumentarium, dat kan worden ingezet als de afspraken niet worden gehaald, zoveel kwaad kan doen aan de onderlinge relatie, dat het in praktijk onwenselijk is om het daadwerkelijk in te zetten.

### **Sturen via regionale afstemming**

De meningen over het belang dat regionale afstemming heeft voor de betaalbaarheid van de huurwoningvoorraad in de regio, zijn zeer verdeeld. In alle regio's zijn er lokale actoren die minder voelen voor het sturen via regionale afstemming. Dat geldt bovendien voor zowel corporaties, gemeenten als huurdersorganisaties. Deze actoren zijn ervan overtuigd dat er weinig wisselwerking is, onder meer wat betreft verhuisbewegingen, tussen de gemeente waar de lokale speler actief is en de omliggende gemeenten. Het draait om de betaalbaarheid van de woningvoorraad in de eigen gemeente, en die in de omliggende gemeenten is niet relevant, zo is de gedachte.

Tot de voorstanders van regionale afstemming behoren de geïnterviewde regionale samenwerkingsverbanden en daarnaast corporaties, gemeenten en een enkele huurdersvereniging. In alle regio's, met uitzondering van de regio Lelystad en omgeving, zijn voorstanders te vinden van regionale afstemming over de omvang van de betaalbare woningvoorraad in de afzonderlijke gemeenten. Die afstemming ontbreekt nu veelal en de onderlinge solidariteit tussen gemeenten wordt op dit punt als laag ervaren. Met name gemeenten waar de woningvoorraad kwalitatief hoogwaardig is en de bevolking relatief welvarend, zouden te weinig inzetten op het vergroten van de voorraad betaalbare huurwoningen voor de lagere inkomensgroepen. Hierdoor zouden de lagere inkomensgroepen in sommige delen van de regio minder mogelijkheden hebben om een betaalbare huurwoning te vinden en een wooncarrière op te bouwen. Bovendien zou zo de door sommige respondenten onwenselijk geachte situatie ontstaan dat lagere inkomensgroepen niet evenredig over de regio zijn verspreid. Daarom pleiten sommige respondenten voor 'gespiegeld bouwen': in gemeenten met een relatief goedkope huurwoningvoorraad worden duurdere woningen gebouwd, terwijl de gemeenten met een relatief dure huurwoningvoorraad juist inzetten op goedkopere woningen. Deze respondenten zijn dus feitelijk van mening dat huishoudens met een laag inkomen overal betaalbaar moeten kunnen wonen. Andere respondenten geven een andere invulling aan de regionale afstemming. Zij zijn van mening dat regionale afstemming over de voorraad betaalbare huurwoningen ook kan betekenen dat er met name in specifieke gemeenten wordt ingezet op een grotere

betaalbare huurwoningvoorraad. Bijvoorbeeld omdat het in deze gemeenten goedkoper is om betaalbare huurwoningen te bouwen dan in andere gemeenten.

#### 4.3.6 Meest en minder gewaardeerde beleidsopties

Welke maatregelen waarderen de lokale actoren het meest als het erom gaat de betaalbaarheid van het wonen in de regio te verbeteren? De vier stellingen die het meest negatief en het meest positief werden beoordeeld, geven hiervan een beeld.

##### **Meer gewaardeerde beleidsopties**

In de eerste plaats vinden veel van de geïnterviewde lokale actoren het woningaanbod door corporaties een essentieel instrument om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Corporaties zouden vooral goedkope én betaalbare (tot de aftoppingsgrens) huurwoningen moeten aanbieden.

Een tweede instrument waar veel respondenten positief tegenover staan, is het investeren in meer energiezuinigere woningen. Dit vinden zij een win-winsituatie voor het duurzaamheids- en het betaalbaarheidsbeleid, al benadrukken ze dat de uiteindelijke financiële besparing wordt bepaald door individueel gedrag en energieprijzen.

Ten derde omarmen veel respondenten de passendheidsnorm als een effectief instrument om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Dit ondanks dat veel respondenten keuzevrijheid ook hoog in het vaandel hebben staan.

Tot slot staan ook veel respondenten positief tegen de prestatieafspraken als instrument om de betaalbaarheid van het wonen verder te verbeteren.

##### **Minst gewaardeerde beleidsopties**

De geïnterviewde lokale actoren zijn het er bijna unaniem over eens dat verplicht verhuizen (in het geval van passend wonen als het inkomen niet meer past bij de huurlast) geen geschikt instrument is om de betaalbaarheid van het wonen in de regio te verbeteren. Dit is vooral ingegeven door het verplichtende karakter van de maatregel. Hoewel enkele respondenten vinden dat een woning niet zou moeten worden 'bezet' door iemand die er geen recht meer op heeft, vinden ze verplicht verhuizen over het algemeen te veel ingrijpen in de levenssfeer (los van het feit dat dit binnen het huidige huurrecht niet mogelijk is).

Een tweede maatregel waar respondenten weinig in zien is het (al dan niet gedeeltelijk) decentraliseren van de huurtoeslag. Dit geldt ook voor die respondenten die wel voorstander zijn van het regionaliseren van de huurtoeslag of de passendheidsnorm. De belangrijkste reden die respondenten hiervoor aanvoeren, is dat gemeenten hierop niet toegerust zouden zijn.

Ook instrumenten als het verkopen of liberaliseren van woningen worden over het algemeen niet gezien als een instrument om de betaalbaarheid van het wonen in de regio te verbeteren. Veelgenoemde redenen hiervoor zijn dat de marktomstandigheden er niet naar zouden zijn en dat de doelgroep van de sociale huursector zodanig groot (of groeiende) is dat het ongewenst is om het aanbod van sociale huurwoningen te verkleinen. Ook wezen enkele actoren erop dat dergelijke instrumenten vaak gepaard



gaan met selectiviteit, waardoor specifieke woningen (zoals eengezinswoningen) uit het sociale huursegment dreigen te verdwijnen. Verkoop als instrument zou bovendien niet resulteren in een duurzaam bedrijfsmodel voor corporaties.

Ten slotte waren zeer veel lokale actoren buitengewoon negatief over de verhuurderheffing. Deze heffing verkleint de ruimte voor huurmatiging. Door de heffing voelen corporaties zich genoodzaakt de huren sterker te verhogen, wat uiteindelijk resulteert in hogere huurtoeslaguitgaven voor het Rijk. Hierdoor is er uiteindelijk sprake van het ‘rondpompen van geld’, wat volgens veel respondenten onwenselijk is.

#### 4.3.7 Regionale invalshoeken bij waardering van beleidsopties

Regiospecifieke omstandigheden, zoals de samenstelling van de woningvoorraad, de sociaaleconomische status van bewoners, demografische factoren en de spanning op de woningmarkt, wegen soms door in de houding die actoren aannemen ten aanzien van specifieke beleidsopties om te sturen op de betaalbaarheid van het wonen in de huursector. Hierbij zijn vier argumenten te onderscheiden.

Ten eerste wordt aangevoerd dat generiek rijksbeleid – zoals de landelijke passendheidsnorm – om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren, *niet goed toepasbaar* is of *niet werkt* in de desbetreffende regio.

Ten tweede zou het probleem waarvoor een generieke maatregel in het leven is geroepen, in de specifieke regio *niet spelen*. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de maatregelen gericht op de doorstroming van goedkope scheefwoningen. De lokale actoren in de meer perifere regio's vinden dat scheefwonen daar geen groot probleem is, of zelfs in beperkte mate wenselijk is.

Een derde argument is dat generiek rijksbeleid niet helpt bij *problemen die wel spelen* in de casusregio's. Denk aan de opgave om in een krimpregio te investeren in woningen om deze zorgbestendig te maken. Of de opgave voor corporaties in een gespannen woningmarkt als Amsterdam en omgeving om ook huishoudens met een middeninkomen te kunnen bedienen.

Ten vierde zouden regiospecifieke omstandigheden de *armslag* dan wel de mogelijkheden kunnen verkleinen om specifieke instrumenten in te zetten om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Zo maken de specifieke marktomstandigheden in een regio als Groningen stad en omgeving en in Zuid-Limburg dat verkoop niet als een geschikt instrument wordt gezien voor het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen in de regio.

## 4.4 Vier visies op de problematiek van betaalbaarheid

### 4.4.1 Wat verstaan we onder visies?

Hiervoor stonden de percepties centraal die actoren hebben ten aanzien van de afzonderlijke beleidsopties. In de interviews zijn de respondenten echter ook gevraagd een *afweging* te maken tussen deze beleidsopties. Hiervoor hebben ze de stellingen beoordeeld *ten opzichte van elkaar*. De uitkomst is een afgewogen pakket van

maatregelen, dat hun visie weerspiegelt over hoe de betaalbaarheid van het wonen in hun regio kan worden verbeterd.

Respondenten maken hun afweging op basis van wat zij effectief en haalbaar achten, maar ook op basis van meer fundamentele overtuigingen, zoals de geprefereerde rolverdeling tussen actoren, de taken van woningcorporaties en de rechten en plichten van huurders. Sabatier & Weible (2007) spreken in dit verband ook wel van ‘policy beliefs’. De voorkeuren voor beleidsopties (*secondary beliefs*) worden bepaald door een opvatting over de kern van het beleidsprobleem (*policy core*), maar ook door principiële opvattingen (*core beliefs*). In dit hoofdstuk spreken we kortweg van visies als we het hebben over dit gelaagde complex van meningen, opvattingen, wereldbeelden of overtuigingen.

#### 4.4.2 Vier onderscheiden visies

In de interviews sorteerden de respondenten de stellingen ten opzichte van elkaar, net zo lang tot het resultaat zo goed mogelijk hun professionele visie weergaf. De verschillen en overeenkomsten tussen de visies van de respondenten zijn achterhaald met een Q-factoranalyse (McKeown & Thomas 2013). Op basis van deze factoranalyse zijn vier samenhangende clusters van respondenten onderscheiden. De respondenten in deze clusters delen (tot op zekere hoogte) een kijk op de wijze waarop de betaalbaarheid van het wonen in hun regio kan worden verbeterd.

Van de vier clusters springt met name één cluster in het oog. Niet alleen scoren veel respondenten heel hoog en positief op dit cluster, maar ook veel van de overige respondenten zijn eens met onderdelen van deze perceptie, ook al behoren zij zelf tot een ander cluster. Daarom is dit eerste cluster gedefinieerd als ‘Communis opinio’. De andere drie clusters onderscheiden zich hiervan doordat ze de betaalbaarheidsproblematiek in het licht van een meer specifiek belang zien, namelijk dat van een gezonde en duurzame vastgoedexploitatie van de corporatie (‘Denken vanuit de kwaliteit van woningen’), dat van gelijkheid tussen gemeenten in de regio (‘Investeren in gelijkheid’), en dat van een eerlijker verdeling van sociale huurwoningen (‘Naar een betere woonruimteverdeling’). In deze paragraaf worden de vier clusters nader beschreven: wat typeert deze vier clusters en wat onderscheidt hen van de andere clusters? De scores op de 23 stellingen binnen de vier clusters zijn weergegeven in tabel 4.2.

#### Verschillen in perceptie niet primair regionaal bepaald

Opvallend genoeg zijn de clusters niet primair regionaal bepaald. De factoranalyse resulteert niet in een regionaal cluster (zoals een cluster regio Rijnmond), of in een cluster met uitsluitend lokale actoren actief in perifere regio’s versus een cluster met uitsluitend lokale actoren actief in Randstedelijke regio’s. De werkhypothese dat verschillen in regionale omstandigheden bepalen welke voorkeur lokale actoren hebben voor een bepaald pakket aan maatregelen om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren, moet dus worden verworpen. In regio’s met vergelijkbare omstandigheden kunnen actoren verschillende percepties hebben, en actoren uit regio’s met heel verschillende omstandigheden kunnen juist een perceptie delen.

Tabel 4.2  
**Scores op de 23 stellingen binnen de vier clusters**

Stellingen	Clusters				
	1	2	3	4	
1	Corporaties moeten bovenal goedkope én betaalbare (tot aftoppingsgrens) huurwoningen aanbieden.	3	2	0	3
2	De huurtoeslag moet (al dan niet gedeeltelijk) worden gedecentraliseerd naar gemeenten.	-3	-1	-1	0
3	Gemeenten moeten via de prestatieafspraken sturen op de betaalbaarheid van het wonen.	2	-1	2	0
4	Er is regionale afstemming nodig van de betaalbaarheid van de huurwoningvoorraad.	-2	0	3	1
5	De betaalbaarheid van het wonen voor middeninkomens is een taak voor marktpartijen.	-3	-1	0	-1
6	Corporaties moeten huishoudens inkomensafhankelijke huurkortingen geven op de huurprijzen.	0	-3	-1	1
7	De huursombenadering moet een inkomensafhankelijke component krijgen.	2	-3	2	1
8	Het moet mogelijk worden huurcontracten af te sluiten met een voorwaardelijke woonduur ten behoeve van passend wonen.	-1	0	0	2
9	Corporaties moeten minder uitgeven aan kwaliteitsverbeteringen van woningen.	0	-1	-2	0
10	Corporaties kunnen de huren betaalbaar houden door inkomsten uit verkoop.	-1	0	0	-1
11	Corporaties kunnen de huren betaalbaar houden door inkomsten uit liberalisatie.	-1	-2	0	0
12	De passendheidsnorm (bij toewijzing) maakt het mogelijk om op betaalbaarheid te sturen.	1	1	1	0
13	Als het inkomen niet (meer) past bij de huurlast, dan moeten huishoudens verplicht verhuizen naar een andere woning.	-2	-2	-1	-2
14	De huurtoeslag is niet meer dan een tegemoetkoming in de woonlasten.	0	1	-1	-3
15	De huurtoeslag moet voorkomen dat huishoudens na het betalen van de huur onder een sociaal minimum uitkomen.	1	0	1	-2
16	Boveninflatoire huurverhogingen moeten bij de laagste inkomens worden gecompenseerd via de huurtoeslag.	1	0	0	-3
17	Hogere inkomens moeten via inkomensafhankelijke huurverhogingen bijdragen aan de betaalbaarheid van het wonen voor de laagste inkomens.	0	0	-3	2
18	De passendheidsnorm (bij toewijzing) moet regionaal te differentiëren zijn.	0	1	0	0
19	De hoogte van huurtoeslag moet afhankelijk zijn van regionale omstandigheden.	-1	1	-2	0
20	Corporaties moeten meer investeren in energetische verbeteringen	1	3	1	-1
21	Nieuwbouwwoningen moeten kleiner en soberder worden.	0	2	-3	3
22	Corporaties moeten bedrijfslasten verder terugdringen.	0	0	1	1
23	De verhuurderheffing verkleint de financiële ruimte voor huurmatiging.	3	3	3	-1

De perceptie van lokale actoren wordt evenmin bepaald door de organisatie die ze vertegenwoordigen. Medewerkers van corporaties laten niet per se andere beleidsopties prevaleren dan bijvoorbeeld medewerkers van gemeenten.

Het zijn vooral principiële, ideologische of politieke overtuigingen van respondenten ten aanzien van hun werk en het systeem van volkshuisvesting die belangrijk zijn voor de wijze waarop zij de stellingen sorteren. Zij beoordelen beleidsopties niet alleen op de effectiviteit voor de betaalbaarheid, maar ook binnen de context van *andere* kwesties en opgaven die zij van belang vinden, zoals de taakverdeling tussen landelijke en lokale actoren of het belang van inkomensspreiding over de regio. Dat geeft sommige clusters wel een regionaal accent: de kwesties en opgaven die de respondenten van een cluster belangrijk vinden, spelen in de ene regio meer dan in de andere. Daarom zijn in dat cluster actoren uit bepaalde typen regio's meer vertegenwoordigd dan uit andere.

### **Cluster 1: Communis opinio**

Het cluster 'Communis opinio' omvat bijna de helft van alle geïnterviewde lokale actoren. In dit cluster zijn lokale actoren – van gemeenten tot corporaties en huurdersverenigingen – vertegenwoordigd uit de regio's Amsterdam en omgeving, Rijnmond, Lelystad en omgeving en Groningen stad en omgeving. De actoren die tot dit cluster behoren, omarmen vooral beleidsopties die passen binnen het huidige beleid en het huidige systeem, al dan niet met kleine aanpassingen daarbinnen.

De actoren in dit cluster hebben de sterke overtuiging dat corporaties de primaire zorg dragen voor de beschikbaarheid van goedkope en betaalbare woningen. Daarnaast zien zij instrumenten als de huurtoeslag en de passendheidsnorm als effectieve instrumenten om de betaalbaarheid van het wonen verder te verbeteren. Hierdoor sluiten de woonlasten van huishoudens beter aan bij het huishoudensinkomen, zo is de achterliggende gedachte. Ook voelen de lokale actoren in dit cluster voor hardere prestatieafspraken over de betaalbaarheid van het wonen. Ze hechten veel belang aan de samenwerkingsrelatie tussen corporatie en gemeente.

Daarnaast zijn de actoren in dit cluster van mening dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Zij zijn bijvoorbeeld voorstander van een inkomensafhankelijke component in de huursombenadering. Zo'n inkomensafhankelijke component kan bovendien zorgen voor een betere pijnverdeling tussen zittende en nieuwe huurders (die veelal met geharmoniseerde, dus hogere, huren worden geconfronteerd). Daarnaast is de gedeelde perceptie binnen dit cluster dat de huurtoeslag de boveninflatoire huurverhogingen bij de laagste inkomensgroepen moet compenseren.

Een aantal beleidsopties wordt door de lokale actoren in dit cluster expliciet afgewezen. Zij zien bijvoorbeeld bijzonder weinig in het decentraliseren van de huurtoeslag als instrument om de betaalbaarheid van het wonen te bevorderen. Daarnaast voelen ze weinig voor het verplicht verhuizen, ofwel via tijdelijke huurcontracten ofwel via een gedwongen verhuizing, als het huishoudensinkomen niet meer past bij de huurlast. Hetzelfde geldt voor regionale afstemming over de betaalbare woningvoorraad en

instrumenten als verkoop of liberalisatie. Zij geloven bovendien niet dat marktpartijen zorg gaan dragen voor de betaalbaarheid van het wonen voor middeninkomensgroepen; groepen waarvan nu wordt gedacht dat ze tussen wal en schip gaan vallen. Tot slot benadrukken de lokale actoren in dit cluster de negatieve effecten van de verhuurderheffing op de betaalbaarheid. Verhuurders zouden daardoor genoodzaakt zijn de huren te verhogen of bijvoorbeeld af te zien van noodzakelijke investeringen.

### **Cluster 2: Denken vanuit de kwaliteit van woningen**

De actoren in het cluster 'Denken vanuit de kwaliteit van woningen' zijn vooral actief in de meer perifere woningmarktregio's (Zuid-Limburg, Groningen stad en ommeland), hoewel ook een respondent uit de regio Amsterdam en omgeving op het cluster scoort. Het cluster wordt gedomineerd door gesprekspartners die bij een corporatie werken. De respondenten van dit cluster vinden dat de betaalbaarheid van het wonen vooral te verbeteren is via een goed voorraadbeheer en een gezonde bedrijfsvoering bij corporaties, waar nodig aangevuld met een financiële ondersteuning van het Rijk. Net als bij het cluster 'Communis opinio', denken de actoren in het cluster 'Denken vanuit de kwaliteit van woningen' dat de betaalbaarheid van het wonen kan worden verbeterd door te zorgen voor voldoende goedkope, betaalbare huurwoningen. Voor een duurzame bedrijfsvoering moeten deze woningen echter wel een zekere kwaliteit hebben. Tegelijkertijd zijn actoren in dit cluster van mening dat de kwaliteit van nieuwbouwwoningen wel wat soberder en kleiner mag zijn; in jaren van voorspoed is namelijk te luxe gebouwd.

De huren zouden moeten zijn afgeleid van de kwaliteit van de woningen. Dit betekent dat de actoren in dit cluster, anders dan die in 'Communis opinio', tegen inkomensafhankelijk huurbeleid zijn. Inkomenspolitiek is primair de verantwoordelijkheid van het Rijk, zo is de mening die de actoren in dit cluster delen. Het Rijk stuurt daarbij via de huurtoeslag op de betaalbaarheid van het wonen. De betaalbaarheid zou tevens kunnen worden verbeterd via de passendheidsnorm. Een maatregel als gedwongen verhuizen als het huishoudensinkomen en de huurlast te veel uit de pas gaan lopen, zien de actoren in dit cluster echter niet zitten.

Een andere maatregel die zij omarmen, is de inzet op energetische verbeteringen. Dit zou de betaalbaarheid van het wonen ten goede komen en bijdragen aan een toekomstbestendige woningvoorraad. De verhuurderheffing maakt het echter wel lastig om te investeren in een goede woningvoorraad. De actoren uit dit cluster zien verder weinig in liberalisatie, omdat zij het belangrijk vinden dat de omvang van de voorraad voor de doelgroep op peil blijft. Daarbij komt dat er in perifere regio's vaak ook weinig mogelijkheden zijn om woningen te liberaliseren. Dit marktsegment zou daar ontbreken. Lokale actoren in het cluster zijn over het algemeen wars van (overheids)bemoeienis achter de voordeur en streven naar een zekere beleids- en keuzevrijheid. Regionale differentiatie van nationaal beleid, zoals de huurtoeslag en de passendheidsnorm, kan dan ook op veel bijstand rekenen. Maatwerk doet meer recht aan de grote verschillen tussen regio's in specifieke woningmarktomstandigheden, zo denken de actoren in dit cluster.

### Cluster 3: Investeren in gelijkheid

De actoren in het cluster 'Investeren in gelijkheid' zijn met name actief in de regio Rijnmond en Zuid-Limburg. Zij wijzen de op grote verschillen binnen de regio in de kwaliteit en de samenstelling van de woningvoorraad en het inkomensniveau van huishoudens. Waar sommige gemeenten worden gekenmerkt door een relatief hoogwaardige woningvoorraad en een relatief hoog gemiddeld inkomen, hebben andere gemeenten binnen de regio juist te maken met een kwalitatief geringe woningvoorraad en een concentratie van lage inkomensgroepen. En deze regionale omstandigheden beïnvloeden hoe de actoren staan tegenover de mogelijke beleidsopties om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren.

Lokale actoren in dit cluster voelen, vanwege de gepercipieerde grote intraregionale verschillen, veel voor regionale afstemming en samenwerking om de betaalbaarheid van het wonen in de gehele regio te verbeteren. Op dit moment verloopt die afstemming moeizaam en is de onderlinge solidariteit beperkt. Lokale actoren in dit cluster zien vooral veel in afstemming over waar binnen de regio wordt ingezet op het bouwen van sobere en kleinere woningen. Dit zou vooral moeten gebeuren in gemeenten met een kwalitatief hoogwaardige woningvoorraad. In gemeenten met een laagwaardige woningvoorraad is juist een kwaliteitsimpuls nodig om hogere inkomensgroepen vast te houden of aan te trekken. Op deze manier wordt ook voorkomen dat bepaalde gemeenten het 'afvoerputje' van de regio worden.

De actoren in dit cluster wijzen het verminderen van investeringen in de kwaliteit van woningen dan ook af als instrument voor de betaalbaarheid van het wonen. Zij vinden dat er juist meer moet worden geïnvesteerd in de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad om meer differentiatie te bewerkstelligen. De verhuurderheffing werkt in dit opzicht beperkend; deze zou een rem zetten op de benodigde kwaliteitsverbetering van delen van de woningvoorraad.

Verder zien de actoren in dit cluster weinig in maatregelen zoals de inkomensafhankelijke huurverhoging en inkomensafhankelijke huurkortingen. Dergelijke maatregelen zouden de regio mogelijk minder aantrekkelijk maken voor hogere inkomensgroepen, zo wordt gevreesd, terwijl ze deze juist meer willen aantrekken.

Wel zijn de actoren in dit cluster opvallend genoeg voor het opnemen van een inkomenscomponent in de huursombenadering. Niet omdat zij denken dat zo'n component de betaalbaarheid van het wonen ten goede komt, maar uit vrees dat een huursombenadering die uitsluitend is gebaseerd op de kwaliteit van de woning, resulteert in grotere huurprijverschillen tussen gemeenten in de regio.

Net als de actoren in de andere twee clusters denken de actoren in het cluster 'Investeren in gelijkheid' de betaalbaarheid van het wonen te kunnen verbeteren met de passendheidsnorm en de huurtoeslag. In tegenstelling tot hun collega's in het cluster 'Denken vanuit de kwaliteit van woningen' zien de lokale actoren in dit cluster weinig in het regionaal differentiëren van generiek rijksbeleid, zoals de passendheidsnorm en de huurtoeslag. Zij zijn bang dat een hogere huurtoeslag in sommige regio's een aanzuigende werking heeft op de lage inkomensgroepen uit andere regio's. Dit kan het imago van de regio verder verslechteren.

#### **Cluster 4: Een betere woonruimteverdeling**

Het vierde cluster, 'Een betere woonruimteverdeling', bestaat vooral uit lokale actoren uit de regio Amsterdam en omgeving. Kenmerkend voor dit cluster is dat de actoren het aanbod van voldoende betaalbare huurwoningen niet alleen via nieuwbouw willen vergroten – die woningen mogen best kleiner en soberder zijn –, maar nadrukkelijk ook via het stimuleren van de doorstroming.

Lokale actoren in dit cluster ervaren goedkope scheefheid en het gebrek aan doorstroming als een probleem in de regio. Hierdoor komen er minder betaalbare woningen vrij voor de huishoudens die afhankelijk zijn van sociale huisvesting. Maatregelen die kunnen bijdragen aan een betere woonruimteverdeling, waarbij huishoudens zoveel mogelijk passend wonen, en die goedkope scheefwoners kunnen prikkelen om door te stromen, worden in dit cluster dan ook omarmd. Het gaat hierbij onder meer om inkomensafhankelijke huurkortingen en het extra verhogen van de huur voor huishoudens die op grond van hun inkomen niet (meer) tot de doelgroep van de sociale huursector behoren. De actoren in dit cluster staan positief tegenover voorwaardelijke huurcontracten als middel om de betaalbaarheid van het wonen te bevorderen. En ook een instrument als gedwongen verhuizingen wijzen zij niet bij voorbaat af. In de passendheidsnorm zien zij echter weinig. Het gaat hierbij slechts om een momentopname, omdat het inkomen alleen bij toewijzing wordt getoetst. De betaalbaarheid van het wonen kan beter worden verbeterd via maatregelen die passend wonen stimuleren. De actoren in dit cluster zetten vooral in op een gedifferentieerde woningvoorraad. Hogere inkomensgroepen moeten immers wel een alternatief hebben waarnaar ze kunnen doorstromen, anders heeft een instrument als inkomensafhankelijke huurverhoging weinig zin.

Dit cluster heeft een bijzonder lage waardering voor de huurtoeslag als middel om het gat tussen inkomen en huur geheel te dichten. De lokale actoren in dit cluster vinden dat er een relatie moet bestaan tussen de prijs die een bewoner betaalt en de kwaliteit van de huurwoning. De huurtoeslag zou deze relatie verwateren en bovendien de eigen verantwoordelijkheid van huurders wegnemen om voor een passende huurwoning te kiezen of het uitgavengedrag bij te stellen.

#### **Fundamenteel verschillende oriëntaties tussen clusters**

De clusters bieden heel verschillende visies op de wijze waarop de betaalbaarheid van het wonen in de regio kan worden verbeterd. Deze visies onderscheiden zich op veel punten, waarbij drie fundamentele verschillen in het bijzonder opvallen.

Het eerste verschil in oriëntatie is de taakverdeling tussen landelijke en lokale actoren en het schaalniveau waarop de herverdeling van welvaart zou moeten plaatsvinden. Degenen die inkomenspolitiek zien als een verantwoordelijkheid van het Rijk, zijn van mening dat de huurprijs moet zijn gekoppeld aan de kwaliteit van de woning. Dat is de grondslag voor een transparant en gezond bedrijfseconomisch model van woningcorporaties. Huurders betalen wat zij consumeren en worden waar nodig ondersteund door de huurtoeslag (cluster 2 en 3).

Andere lokale actoren vinden dat binnen de sociale huursector het solidariteitsbeginsel moet worden toegepast. De sterkste schouders moeten de zwaarste lasten dragen, dus hogere inkomensgroepen betalen een hogere huur dan lagere inkomensgroepen (cluster 1 en 4). Inkomensafhankelijke huurmaatregelen voorkomen bovendien dat de steeds flexibeler arbeidscarrière en levensloop uit de pas gaan lopen met de wooncarrière. In de motivaties van respondenten is te zien dat regionale omstandigheden – zoals een relatief jonge, dure woningvoorraad in Lelystad en omgeving of een laag inkomensniveau ‘zonder sterke schouders’ in Rijnmond – deze fundamentele overtuiging kunnen versterken of juist nuanceren.

Een tweede principiële verschil in standpunt is de weerstand tegen (intraregionale) ongelijkheid. Een deel van de actoren is ervan overtuigd dat iedereen overal moet kunnen wonen. Ook huishoudens met een laag inkomen moeten de keuze hebben om in een gespannen woningmarkt zoals Amsterdam te wonen. Een gemengde woningvoorraad in steden of stadsdelen heeft volgens deze redenering belangrijke voordelen voor het lokale voorzieningenniveau en de lokale economie (cluster 3 en 1). Daarom willen deze actoren juist investeren in een gedifferentieerd woonmilieu. Zij zijn kritisch over het woningbouwprogramma van sommige gemeenten in de regio, en zien ook weinig in het per definitie versoberen van nieuw te bouwen sociale huurwoningen. Ook zijn zij kritisch over de liberalisatie- en verkoopstrategieën van corporaties, waarbij eengezinswoningen met de hoogste verkoopwaarde mogelijk als eerste worden afgestoten. In steden zoals Amsterdam zouden deze strategieën kunnen leiden tot krimp van het betaalbare aanbod in de ‘betere wijken’ of stadsdelen, en in minder stedelijke regio’s zoals Groningen stad en omgeving tot krimp van het betaalbare aanbod in kleine kernen, waardoor er voor huishoudens met een laag inkomen geen betaalbare woning beschikbaar is in het dorp waarmee zij een binding hebben. Deze respondenten vinden bovendien dat een te strikte passendheidsnorm en inkomensafhankelijk huurbeleid een scheiding kunnen bevorderen tussen gemeentes, dorpen of wijken in de regio. Goedkoop scheefwonen moet daarom niet per definitie hard worden aangepakt.

Andere lokale actoren ervaren goedkope scheefheid en het gebrek aan doorstroming juist als problematisch. Voor hen zijn de verschillen in de regio een gegeven. Aangezien het in bepaalde delen van de regio nu eenmaal goedkoper is om woningen te ontwikkelen, is het niet meer dan logisch dat de betaalbaarheid van het wonen binnen de context van de regio wordt gezien. Niet iedereen hoeft hartje Amsterdam te wonen. Deze actoren pleiten voor doorstroming, ook op regionale schaal. Daarbij moet worden voorkomen dat huurders met een hoog inkomen relatief goedkope sociale huurwoningen ‘vasthouden’. Huisvesting voor de lagere inkomensgroepen zou vooral moeten worden geregeld op die plekken waar het goedkoop wonen is (cluster 4). Een striktere woonruimteverdeling zou de betaalbaarheid van het wonen voor de primaire doelgroep verbeteren, en dat is belangrijker dan de principes van locatiekeuzevrijheid en gemengde wijken.



Ten derde is er een onderscheid tussen de clusters in de wijze waarop zij aankijken tegen regionale afstemming en samenwerking tussen gemeenten. De ene groep vindt regionale samenwerking noodzakelijk: om te bewerkstelligen dat elke gemeente inzet op een gemengde woningvoorraad, of om de mogelijkheden om een wooncarrière te maken binnen de regio te verbeteren (cluster 3 en 4). De andere groep ziet weinig tot niets in regionale samenwerking: gemeentes (en corporaties) moeten die verantwoordelijkheid op zich nemen (cluster 1 en 2).

## 4.5 Tot slot

In dit hoofdstuk stonden de percepties centraal die lokale actoren hebben over de mogelijkheden om in hun regio de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Daarbij gold als werkhypothese dat deze percepties regionaal kunnen verschillen als gevolg van verschillen in de regionale omstandigheden.

Regionale omstandigheden blijken inderdaad de perceptie van lokale actoren te beïnvloeden. Daarbij kunnen vier manieren worden onderscheiden. Soms wordt gedacht dat landelijk beleid in een specifieke regio ongewenste (neven)effecten heeft of niet werkt. Een andere argumentatie is dat landelijk beleid soms is bedoeld om specifieke problemen op te lossen die ter plekke niet spelen. En problemen die in een regio wél spelen, worden soms niet door landelijk beleid opgelost. Ten slotte kunnen regionale (woningmarkt) omstandigheden ertoe leiden dat het niet mogelijk is om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren via specifieke beleidsopties, zoals liberalisatie.

Toch is de regionale ‘herkomst’ van lokale actoren niet allesbepalend voor hun visie op de mogelijkheden die er zijn om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren. Het zijn vooral meer fundamentele overtuigingen die die visie bepalen, bijvoorbeeld over de rol van corporaties en hun bevoegdheid om aan inkomensbeleid te doen, de weerstand tegen ruimtelijke ongelijkheid, het belang van keuzevrijheid en solidariteit. Bovendien zien lokale actoren het betaalbaarheidsvraagstuk veelal niet geïsoleerd maar in samenhang met andere ontwikkelingen, al dan niet binnen andere beleidsdomeinen, zoals het rijksdoel om ouderen langer zelfstandig te laten wonen. Sommige lokale actoren zijn van mening dat hierdoor minder betaalbare eengezinswoningen vrij komen voor gezinnen die tot de doelgroep van de sociale huursector behoren. Ook de verplichting om een deel van het vrijkomende aanbod van sociale huurwoningen met voorrang toe te wijzen aan vluchtelingen met een verblijfsvergunning maakt het volgens sommige respondenten lastiger om te sturen op het aanbod van betaalbare huurwoningen voor de doelgroep.

Een beter begrip van de percepties van lokale actoren draagt bij aan meer inzicht in de oplossingsrichtingen die zij voor ogen hebben voor de betaalbaarheid van het wonen. Deze kennis is relevant voor de Rijksoverheid, omdat de betaalbaarheid van het wonen in de huursector, een van de prioritaire thema's van het woonbeleid, deels op het lokale niveau moet worden bevorderd.

# Bijsturings- mogelijkheden in de praktijk

## 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn de verschillende beleidsopties en -instrumenten beschreven waarmee de betaalbaarheid van het wonen in de huursector zou kunnen worden verbeterd. In dit afsluitende hoofdstuk gaan we op drie beleidsopties dieper in: in hoeverre kunnen de Rijksoverheid en corporaties die betaalbaarheid sturen via *gematigde huurverhogingen*, de *huurtoeslag* en de *passendheidsnorm*? De analyses hiervoor zijn gebaseerd op de ‘betaalrisico-indicator’ die is ontwikkeld in de PBL-studie *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten* (zie De Groot et al. 2014).

Deze betaalrisico-indicator stoelt op de zogenoemde budgetbenadering. Daarin draait het om de vraag of het netto besteedbare huishoudensinkomen toereikend is voor het betalen van de netto huur (de basishuur, eventueel minus ontvangen huurtoeslag), de minimaal noodzakelijke bijkomende woonlasten (zoals energie, onderhoud en heffingen) én de minimaal noodzakelijke overige lasten (zoals voeding, verzekeringen en kleding). In dit ‘minimale budget’ is geen rekening gehouden met eventuele uitgaven voor sociale activiteiten, zoals uitgaan, vakanties of het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub. In de praktijk blijken mensen namelijk als eerste op dergelijke posten te bezuinigen (Nibud 2013).

Als het inkomen ontoereikend is, dan spreken we van een betaalrisico: het risico dat een huishouden op een gegeven moment de huur niet meer kan betalen. Een betaalrisico betekent niet automatisch een betaalachterstand. Sommige huishoudens hebben wellicht nog spaargeld waarmee ze het ‘tekort’ al dan niet tijdelijk kunnen opvangen. Vanwege het ontbreken van informatie over de omvang en liquiditeit van ‘kleine spaartegoeden’ onder de vrijstellingsgrens en vanwege het ontbreken van informatie over lopende verplichtingen en schulden – zoals schulden in verband met een consumptief krediet –, is in de betaalrisico-indicator geen rekening gehouden met eventueel spaargeld. Een uitgebreidere toelichting op de gehanteerde methodiek is te vinden in De Groot et al. (2014).

### **WoonOnderzoek Nederland**

Het WoON is een grootschalig landelijk woononderzoek dat om de drie jaar wordt gehouden in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het geeft een representatief beeld van de huishoudens- en huisvestingssituatie, de verhuisplannen binnen twee jaar, de woonwensen en het recente verhuisgedrag van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder. De woononderzoeken bevatten bovendien gedetailleerde informatie over onder andere de huishoudenssituatie, de bruto huur, het bedrag dat huishoudens ontvangen aan huurtoeslag, alsook over het bruto en besteedbare huishoudensinkomen.

Hoewel we in deze studie voor het leesgemak refereren aan de uitkomsten voor het jaar 2012, zijn de analyses strikt genomen gebaseerd op gegevens over de periode 2011-2012. Dit is de periode waarin de interviews voor het WoON 2012 werden afgenomen. Bovendien hebben sommige gegevens uit het WoON 2012 betrekking op het jaar 2011; dit geldt bijvoorbeeld voor gegevens over de huurtoeslag en het (belastbare) huishoudensinkomen. Ook de indeling van de woningvoorraad naar huurprijsegmenten is gebaseerd op de grenzen van het huurbeleid van 2011.

Het gebruik van het WoON 2012 kent enkele beperkingen. De meest in het oog springende daarvan is dat de data niet de huidige stand van zaken beschrijven. Sinds het verschijnen van het WoON 2012 is er veel veranderd, niet alleen op de woningmarkt, maar bijvoorbeeld ook op de arbeidsmarkt. Verder heeft het gebruik van het WoON als nadeel dat het een crosssectioneel bestand is: het beschrijft de situatie van een huishouden op één moment in de tijd. Op een hoger aggregatieniveau levert dit geen problemen op voor de resultaten. Maar wanneer er naar kleinere groepen huishoudens wordt gekeken, is het een ander verhaal. Vooral het feit dat de gegevens mogelijk een tijdelijke situatie weergeven, bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid of een scheiding, kan problematisch zijn. Vanwege deze beperkingen moeten de resultaten dan ook met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd; zij geven vooral een indicatie van de richting van de effecten en de geschatte orde van grootte daarvan.

Voor de analyses zijn huishoudens geselecteerd die in een zelfstandige woning wonen. Huishoudens met een negatief huishoudensinkomen worden in de analyses buiten beschouwing gelaten. Deze huishoudens zijn namelijk veelal 'atypisch'. Zo bestaat de groep met een (al dan niet tijdelijk) negatief inkomen grotendeels (voor circa 60 procent in het WoON 2012) uit zelfstandigen met een eigen onderneming.

In hoeverre gematigde huurverhogingen de betaalrisico's kunnen verminderen, is uitgewerkt in paragraaf 5.2. In paragraaf 5.3 staat het effect van de huurtoeslag op de betaalrisico's onder huurtoeslagontvangers en –gerechtigden centraal. Tot slot kijken we in paragraaf 5.4 naar het potentiële effect op de korte en lange termijn van de passendheidsnorm op de betaalrisico's. Voor de drie kwantitatieve exercities is gebruikgemaakt van data van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het WoonOnderzoek Nederland (WoON) 2012. In het tekstkader op blz. 105 lichten we het WoON 2012 kort toe.

## 5.2 Het huurverhogingsbeleid van corporaties<sup>1</sup>

De relatief forse huurverhogingen van de afgelopen jaren in combinatie met de reeds bestaande druk op de huishoudensboekjes van huurders resulteerde begin 2015 in de petitie 'Blokkeer de huurverhoging' van de Woonbond. Deze petitie roept verhuurders en politici op een einde te maken aan de forse huurstijgingen.

De vraag is evenwel of woningcorporaties – door het matigen dan wel bevriezen van de huurverhogingen voor nieuwe en zittende bewoners – op financieel verantwoorde wijze de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten kunnen verbeteren. Want hoewel zij die betaalbaarheid naar eigen zeggen hoog in het vaandel hebben staan (Aedes 2014), staan woningcorporaties op dit punt wel voor een dilemma. Zij hebben immers te maken met de door de overheid opgelegde verhuurders- en saneringsheffingen (De Vernieuwde Stad 2013; zie ook hoofdstuk 2). Een veelgehoorde stelling in corporatieland is dan ook dat deze heffingen het voor corporaties lastig maken de huren te matigen (De Vernieuwde Stad 2013).

Bovendien ligt de achterliggende oorzaak van de hoge en olopemde betaalrisico's goeddeels in de inkomens- en koopkrachtsfeer (De Groot et al. 2014; Schilder et al. 2014). Neemt het aandeel huurders in geldnood dan ook wezenlijk af als woningcorporaties massaal gehoor geven aan de oproep van de Woonbond om de huurverhogingen te beteugelen?

We onderzoeken in deze paragraaf op basis van twee modellen in hoeverre corporaties de betaalrisico's van huurders kunnen helpen verkleinen via het huurverhogingsbeleid. Met behulp van het eerste model beoordelen we voor corporaties de financiële haalbaarheid van het matigen of het afzien van huurprijsstijgingen binnen het huidige financiële toezichtkader. Met behulp van het tweede model, met eenvoudige woningmarktdynamiek, analyseren we in verschillende regionale woningmarkten of het matigen of afzien van huurverhogingen resulteert in een afname van het aandeel huurders met een betaalrisico. Er zijn drie scenario's doorgerekend voor de periode 2013 tot 2018. In het eerste scenario is gekeken naar het afzien van huurverhogingen boven inflatie, in het tweede naar het bevriezen van de huren (behalve bij mutatie). In het derde scenario zijn de mogelijkheden van corporaties onderzocht om het aandeel huurders met een betaalrisico taakstellend te reduceren met circa 30 procent, zodat in 2018 niet de voorziene 14 procent van hun huurders een betaalrisico heeft, maar maximaal 10 procent.

### 5.2.1 Financieel toezicht

De handelingsruimte van corporaties wordt mede bepaald door de eisen (en normen) van de financiële toezichthouders. In Nederland wordt het financiële toezicht op woningcorporaties uitgevoerd door de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), elk vanuit een eigen invalshoek.

De Aw is vanuit de overheid aangesteld om toezicht te houden op onder andere de financiële continuïteit van corporaties (zie ook hoofdstuk 2). Dit doet de Aw in brede zin: er wordt niet alleen gekeken naar financiële normen voor de liquiditeit en solvabiliteit, maar bijvoorbeeld ook naar de kwaliteit van informatie. Als corporaties niet voldoen aan de normen van de Aw kan dit uiteindelijk resulteren in sancties, variërend van het opstellen van een verbeterplan, via het onder verscherpt toezicht komen te staan van de Aw, tot sanering. Het saneringstraject kan begeleiding bij het verbeteren van de financiële situatie betekenen, maar ook opheffing van de corporatie.

Omdat het WSW een stichting is, is het formeel geen toezichthouder. Wel heeft het een toezichthoudende functie vanwege zijn rol als borgstellingsfonds. Het WSW verstrekt zogenoemde geborgde leningen tegen gunstige rentetarieven aan woningcorporaties. Via het WSW staan corporaties daarbij in onderlinge solidariteit garant voor alle geborgde leningen, met het Rijk en de gemeenten als achtervang. Door de borgstelling van het WSW hebben corporaties een betere toegang tot de kapitaalmarkt en lagere financieringslasten. Om de (kans op) aanspraken op het fonds te beperken, houdt het WSW toezicht op de financiële gezondheid van corporaties met geborgde leningen. Het niet voldoen aan de criteria van het WSW kan leiden tot sanering. De invloed van het WSW is buitengewoon sterk, omdat corporaties zeer afhankelijk zijn van het WSW voor (her)financiering.

We nemen de richtlijnen van de Aw en het WSW bij de invulling van het financiële toezicht als richtsnoer voor onze analyses; op basis daarvan bekijken we in hoeverre corporaties kunnen helpen het aandeel huurders met een betaalarisico terug te brengen.

#### De normen van financiële toezichthouders

In het financiële toezicht spelen enkele kengetallen (ook wel ratio's genoemd) een belangrijke rol. Deze kengetallen geven een indicatie van de 'financiële gezondheid' van corporaties, en daarmee van de mate waarin zij in financieel opzicht in staat zijn om een bijdrage te leveren aan het verkleinen van betaalarisico's onder huurders. Richtlijn hierbij is dat corporaties door deze inzet niet in de financiële problemen raken. De vijf financiële ratio's die de Aw en het WSW hanteren zijn: de *interest coverage ratio* (ICR); de *debt service coverage ratio* (DSCR); de solvabiliteit (op bedrijfswaarde); de *loan-to-value* (LTV; bedrijfswaarde als maatstaf); en tot slot de dekkingsratio.

In dit onderzoek bekijken we de financiële mogelijkheden van corporaties aan de hand van de ICR, DSCR en LTV. In het tekstkader op blz. 108 lichten we deze financiële ratio's nader toe. Naast deze ratio's zijn er ook nog andere ratio's die de financiële situatie van corporaties helpen te duiden. Deze spelen echter geen rol in de beoordeling van corporaties door de financiële toezichthouders en worden daarom hier buiten beschouwing gelaten.

### Financiële ratio's toezichhouders

De *interest coverage ratio* (ICR) geeft weer hoe vaak de renteverplichtingen uit de operationele kasstromen kunnen worden betaald en zegt daarmee iets over de liquiditeitspositie van de corporatie. De Aw en het WSW hanteren 1,4 als norm: de netto kasstromen moeten ten minste 40 procent hoger zijn dan de rente op lopende leningen. Het meest recente sectorbeeld van het CFV (2014) laat zien dat corporaties in 2013 een gemiddelde ICR hadden van 1,83. Corporaties verwachten voor de komende jaren een stijgende ICR. Het CFV waarschuwt evenwel dat deze verwachting mogelijk te optimistisch is. De stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de ingecalculeerde huurstijgingen en de vraag is in hoeverre deze daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd.

De *debt service coverage ratio* (DSCR) geeft weer in hoeverre een corporatie de lopende rentelasten op schulden én de (theoretische) aflossing kan betalen uit de operationele kasstroom. De DSCR geeft daarmee, net als de ICR, informatie over de liquiditeitspositie van corporaties. De norm die de Aw en het WSW hanteren voor de DSCR is 1,0; gemiddeld over de gehele sector bedroeg de DSCR in 2013 1,22. Het CFV (2014) voorziet een daling van de DSCR in de toekomst als gevolg van de afnemende resterende levensduur van het bezit. De daling van de resterende levensduur is daarbij bovendien, ten opzichte van de afgelopen tien jaar, conservatief ingeschat. Op korte termijn kunnen corporaties de genormeerde aflossing die volgt uit de dalende resterende levensduur compenseren uit de kasstromen. In de analyses wordt uitgegaan van de berekeningswijze van het WSW. Hierbij wordt bij de bepaling van de theoretische aflossing rekening gehouden met de geschatte verkoopopbrengsten.

De *solvabiliteit* geeft de verhouding weer tussen het eigen vermogen en het totale vermogen. Doorgaans is er een relatie tussen de solvabiliteit en de loan-to-value (LTV, zie hieronder). De ondergrens voor de solvabiliteit is 20 procent. In het sectorbeeld over 2013 gaf het CFV aan de solvabiliteitsnorm te verhogen naar 22,5 procent als gevolg van toenemende risico's in de corporatiesector. In 2013 zaten corporaties hier gemiddeld boven: de solvabiliteit bedroeg voor de sector 31,7 procent (CFV 2014). Dit komt echter vooral door de ingecalculeerde (en volgens CFV onzekere) stijging van de huurinkomsten (zie ook de ICR). In 2014 is de norm nog eens verhoogd tot 25 procent. Voor individuele corporaties hanteert de Aw bovendien een aparte norm die afhankelijk is van het risicoprofiel van de corporatie.

De *loan-to-value* (LTV) geeft de verhouding weer tussen het vreemd vermogen en de waarde van het vastgoed in exploitatie. Deze ratio geeft daarmee informatie over de vermogenspositie van de corporatie. De ratio is sterk afhankelijk van de waarderinggrondslag van het vastgoed. Daarbij kan worden uitgegaan van de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde – waarbij de waardering van het bezit is gebaseerd op het (huur)beleid van corporaties – of van de marktwaarde. De grens die het WSW hanteert is 75 procent, waarbij het uitgaat van de bedrijfswaarde

(de waarde op basis van het opgegeven beleid van corporaties). Als wordt uitgegaan van de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde bedroeg de LTV in 2013 65,7 procent; bij waardering tegen marktwaarde was de LTV 37,4 procent. De lagere waardering tegen marktwaarde komt omdat corporaties doorgaans een huur vragen die lager ligt dan de markthuur. Mede hierdoor ligt de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde van het bezit onder de marktwaarde. De *dekkingsratio* tot slot is een ratio die het risico voor het WSW in kaart brengt. Deze ratio wordt afgeleid uit de som van de door het WSW geborgde leningen en het bij het WSW ondergebrachte onderpand. Deze ratio wordt in dit rapport niet gebruikt.

### 5.2.2 Methodiek

Het deelonderzoek naar het huurverhogingsbeleid is gedaan aan de hand van twee modellen, waarmee drie scenario's zijn doorgerekend. Met het eerste model is het effect berekend van drie beleidsscenario's op de financiële situatie van corporaties. Met het tweede model is vervolgens in kaart gebracht in hoeverre deze beleidsmaatregelen de betaalarisico's onder huurders reduceren in de vijf geselecteerde regio's: Amsterdam en omgeving (inclusief Almere), Rijnmond, Lelystad en omgeving (inclusief de Noord-oostpolder), Zuid-Limburg en Groningen stad en omgeving. We lichten hier de scenario's en modellen kort toe.

#### Drie scenario's

Er zijn drie scenario's doorgerekend voor de periode 2013 tot 2018:

1. *Afzien van boveninflatoire huurverhogingen.* In dit scenario worden de huren slechts met inflatie verhoogd voor alle huurders van sociale huurwoningen (het DAEB-bezit van corporaties). Dit leidt tot een kleinere huurprijsstijging en derhalve tot lagere woonlasten voor de huurders.
2. *Bevriezen van de huren.* In dit scenario worden voor huurders van sociale huurwoningen de huren niet verhoogd. Dit leidt, meer nog dan in het eerste scenario, tot een verlaging van de woonlasten in verhouding tot het inkomen. Er wordt in dit scenario wel geharmoniseerd.
3. *De consequenties van het met 30 procent verminderen van het aantal huurders met een betaalarisico.* Dit betekent dat in 2018 nog maximaal 10 procent van de huurders een betaalarisico mag hebben in plaats van de voorziene 14 procent.

Als dit scenario tot een sterke verslechtering leidt van de financiële ratio's van corporaties, tot onder de normen van het financiële toezicht, worden aanvullende beleidsopties ingezet, net zolang tot aan de normen wordt voldaan. Daarbij is gekeken naar het verlagen van de onderhouds- en beheerlasten, het verlagen van de geplande investeringen en het verhogen van de voorgenomen verkopen.

In de drie scenario's is geen onderscheid gemaakt tussen huurders met een laag inkomen en huurders met een hoog inkomen. Vooralsnog is het namelijk onduidelijk in hoeverre het inkomen een rol blijft spelen bij de jaarlijkse huuraanpassing (BZK 2015a). Bovendien is het in het gehanteerde prognosemodel niet mogelijk om inkomensafhankelijk huurprijsbeleid nauwkeurig door te rekenen in de corporatiefinanciën. In alle drie de scenario's geldt voorts dat huurders van geliberaliseerde huurwoningen (het zogenoemde niet-DAEB-bezit van corporaties) wél te maken krijgen met huurverhogingen conform het voorgenomen corporatiebeleid. Dit deel van de huurwoningmarkt behoort immers niet tot de kerntaken van woningcorporaties. Het effect van de drie scenario's op de corporatiefinanciën en op het aandeel huurders met een betaalarisico wordt vergeleken met een zogenoemd basispad dat het voorgenomen beleid van woningcorporaties tot aan 2018 weerspiegelt.

### **Het effect op de financiële positie van corporaties: berekening**

Om inzicht te krijgen in de mate waarin woningcorporaties op financieel verantwoorde wijze de betaalarisico's kunnen beperken via gematigde huurverhogingen is gebruik gemaakt van een door Ortec Finance ontwikkeld 'corporatieprognosemodel'. Met dit model wordt gekeken in hoeverre corporaties kunnen afzien van kasstromen (huurinkomsten) zonder daarbij de financiële continuïteit in gevaar te brengen. Het model rekent de effecten van deze maatregelen door op de vermogens- en liquiditeitspositie van de corporatie. Dit gebeurt aan de hand van de doorrekening van de balans en winst-en-verliesrekening van een corporatie gedurende een periode van vijf jaar.

Voor dit onderzoek rekenen we per corporatie de ontwikkeling door van een aantal relevante ratio's per corporatie: de ICR, DSCR (zoals berekend door het WSW) en de LTV. De LTV wordt op twee manieren gepresenteerd: op basis van de marktwaarde van het bezit en op basis van de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde van het bezit (zie ook het tekstkader op blz. 108). De gepresenteerde financiële ratio's van de corporaties worden vergeleken met de normen die daarvoor in het financiële toezicht worden gehanteerd. Het prognosemodel is gevoed met de prognosegegevens (dPi) en de verantwoordingsgegevens (dVi) van corporaties. Deze gegevens zijn verkregen via de Aw. De prognosegegevens bevatten de door corporaties geplande ontwikkelingen, inclusief de geplande investeringen. De Aw heeft de bedrijfswaarde geüniformeerd om de corporaties beter met elkaar te kunnen vergelijken. In het rekenmodel is uitgegaan van deze door de Aw geüniformeerde bedrijfswaarde.

De resultaten zijn geaggregeerd op nationaal en regionaal niveau. De gegevens op regionaal niveau zijn geaggregeerd aan de hand van het gewogen bezit van de corporatie in een specifieke regio. Een grote corporatie met weinig bezit in regio X heeft derhalve minder invloed op de regionale uitkomsten dan een kleinere corporatie met al haar bezit in regio X. Deze presentatie van gegevens is nodig om ervoor te zorgen dat de consequenties van de beleidsmaatregelen kunnen worden vertaald in maatschappelijke uitkomsten, te weten de verandering van het aandeel huurders met een betaalarisico in een bepaalde regio.



Tabel 5.1

**Parameters voor ontwikkeling van betaalrisico's in het basispad**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inflatie	2,5%	2,5%	1,5%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Huurprijs	2,2%	4,2%	3,7%	3,1%	3,1%	2,9%	2,6%
Huurtoeslag	2,5%	2,5%	1,5%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Inkomen	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Inkomen jongeren	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%

**Het effect op de betaalrisico's van huurders: berekening**

Met een tweede model is in kaart gebracht in hoeverre de drie scenario's de betaalrisico's onder huurders kunnen reduceren. In het model wordt het aandeel huishoudens met een betaalrisico doorgerekend gedurende een periode van vijf jaar. Dit wordt gedaan aan de hand van onder andere de huurprijsontwikkeling, inkomensontwikkeling en de verhuismobiliteit.

De gegevens in het model zijn ontleend aan het WoON 2012. Met deze gegevens is eerst voor iedere huurder, in overeenstemming met De Groot et al. (2014), berekend of er sprake is van een betaalrisico. Vervolgens is voor zittende huurders berekend hoe de betaalrisico's zich met de tijd ontwikkelen volgens het basispad en in de drie beleids-scenario's. Om deze ontwikkeling in kaart te brengen is, in overleg met Ortec Finance en mede gebaseerd op gegevens van de Aw en het CBS, een aantal aannames gedaan over de inflatie, de huurprijsontwikkeling en de inkomensontwikkeling (zie tabel 5.1).

De huurprijsstijging in het basispad wordt berekend over de kale huur. Daarbij is uitgegaan van de door de Aw voorziene huurprijsontwikkeling op basis van de opgegeven cijfers van corporaties in 2013. Opgemerkt moet worden dat woning-corporaties hun voorgenomen huurprijsbeleid jaarlijks kunnen aanpassen, al dan niet onder invloed van de geldende huurprijsregulering die op haar beurt ook aan veranderingen onderhevig is. De netto huur wordt als input gebruikt voor de bepaling van het betaalrisico. De netto huur wordt berekend door de kale huur te verlagen met de eventuele huurtoeslag. De huurtoeslag stijgt ieder jaar met een percentage dat afwijkt van de huurprijsontwikkeling; in het basispad wordt hiervoor de inflatie gevolgd.

Hierdoor stijgen de woonlasten voor huurders met huurtoeslag per saldo in de jaren waarin er boveninflatoire huurverhogingen worden doorgerekend.

Ook over de inkomensontwikkeling van huishoudens zijn aannames gedaan. De sterke samenhang tussen betaalrisico's en inkomensontwikkelingen vereist dat het model voldoende mogelijkheden biedt om de relatie hiertussen inzichtelijk te maken. Hiertoe is er een onderscheid gemaakt tussen de inkomensontwikkeling van jonge huishoudens en oudere huishoudens.<sup>2</sup> Jongeren maken immers een relatief veel sterkere inkomensontwikkeling door dan ouderen (tabel 5.2). De cijfers in het huishoudboekje van jonge huishoudens met een betaalrisico komen daardoor sneller in het groen dan die van oudere huishoudens. Aan de hand van de gegevens uit tabel 5.2 is voor huishoudens

Tabel 5.2

### Ontwikkeling gemiddeld persoonlijk inkomen, naar leeftijdscategorie, in het basispad

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld
Tot 35 jaar	7,3%	6,5%	6,7%	7,5%	7,8%	7,7%	7,4%	6,5%	5,4%	7,0%
Vanaf 35 jaar	3,9%	3,5%	3,6%	4,0%	3,8%	3,5%	3,0%	2,6%	2,2%	3,3%

Bron: CBS Statline; bewerking PBL

met een hoofd jonger dan 35 jaar uitgegaan van een inkomensontwikkeling van 5,5 procent; voor oudere huishoudens is 3 procent genomen. Deze percentages liggen lager dan het langjarige gemiddelde en zijn meer in lijn met de recentere cijfers.

Het model houdt rekening met een zekere dynamiek: met starters die de woningmarkt betreden, huishoudens die doorstromen en andere huishoudens die de huurwoningmarkt verlaten. Het WoON 2012 geeft geen informatie over de betaalrisico's van starters. Hetzelfde geldt voor verhuizende en vertrekkende huurders: het is niet bekend wie wanneer gaat verhuizen. Voor de ontwikkeling van het aandeel huurders met een betaalrisico is het echter van belang een zekere inschatting te maken van de dynamiek in de loop van de tijd.

Voor iedere regio is daartoe op basis van het WoON 2012 het aandeel starters en doorstromers geschat. Aangenomen wordt dat de sector niet groeit; het aandeel woningmarktverlaters is even groot als het aandeel starters. Ook de kenmerken van de starters en doorstromers zijn afgeleid van het WoON 2012. Daarbij is uitgegaan van landelijke gemiddelden, omdat het vanwege een gebrek aan data niet mogelijk is een betrouwbaar beeld te genereren voor afzonderlijke regio's. Verder is gebruikgemaakt van de aannames over de ontwikkeling van het inkomen en de huurprijzen zoals weergegeven in tabel 5.1.

Van de starters die in 2014 de huurwoningmarkt betraden, neemt het aandeel huishoudens met een betaalrisico geleidelijk af, onder meer door de stijging van het inkomen. De starters uit 2014 hebben in 2016 minder vaak een betaalrisico dan de huishoudens die op dat moment (in 2016) starten, eenvoudigweg omdat de laatsten doorgaans een minder sterke inkomensstijging hebben doorgemaakt.

Voor de huurwoningmarktverlaters is aangenomen dat zij een dwarsdoorsnede van de huurders vormen. Deze groep huishoudens heeft daarom de gemiddelde kenmerken van de huurders van corporaties. Ieder jaar verandert het gemiddelde aandeel huurders met een betaalrisico met een percentage dat regionaal varieert; het hangt af van de samenstelling en de omvang van de regionale dynamiek. Zo geldt dat in regio's waar het aandeel huurders met een betaalrisico relatief laag ligt, er relatief ook veel huurders zonder een betaalrisico uitstromen.

Met huishoudensvorming en -ontbinding kan, op basis van de gebruikte gegevens, helaas geen rekening worden gehouden. Gaan samenwonen en uit elkaar gaan hebben

evenwel meestal een zeer grote invloed op het huishoudensinkomen, en daarmee op betaalrisico's.

### **Beperkingen van de analyse**

De gehanteerde onderzoeksmethodiek kent enkele beperkingen en daarmee onzekerheden. Zo is het denkbaar dat er vanwege de aggregatie op regionaal niveau in sommige regionale woningmarkten de financieel sterkere corporaties de ratio's van financieel zwakkere corporaties compenseren. Deze financieel zwakkere corporaties kunnen mogelijk geen bijdrage leveren aan de vermindering van de betaalrisico's onder huurders in de regio. Wanneer een regio derhalve relatief veel financieel zwakke corporaties telt, kan dit resulteren in een overschatting van de bijdrage die corporaties regionaal kunnen leveren. De gepresenteerde resultaten schetsen daarom de maximaal haalbare effecten.

Een andere beperking zijn de inmiddels verouderde gegevens uit het WoON 2012. Deze gegevens beschrijven de Nederlandse woningmarkt in 2012, alsook het verhuisgedrag in de crisisperiode 2010-2012. Het is denkbaar dat het verhuisgedrag sinds het herstel op de woningmarkt afwijkt van het verhuisgedrag tijdens de crisis, zowel qua omvang als wat betreft het aandeel huishoudens dat na de verhuizing een betaalrisico heeft. Als het aandeel huishoudens dat verhuist en vervolgens een betaalrisico loopt na de crisis lager is, overschatten we de betaalrisico's. Vanwege het ontbreken van recentere data nemen we daarom aan dat recent verhuisde huishoudens lijken op de recent verhuisde huishoudens uit de crisis.

Een andere onzekerheid betreft het toekomstige huurbeleid van woningcorporaties. In het berekende basispad is uitgegaan van het voorgenomen huurprijsbeleid zoals de corporaties dat in 2013 hebben gerapporteerd aan de Aw (toentertijd het CFV). Plannen zijn echter aan veranderingen onderhevig, al dan niet onder invloed van veranderingen in de huurprijsregulering. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, wordt het huidige systeem van inkomensafhankelijke huurverhogingen in 2016 naar verwachting vervangen door de huursombenadering: een systeem waarbij de gemiddelde huurprijsstijging per corporatie wordt gemaximeerd. Deze overgang naar een nieuwe systematiek was in 2013 uiteraard nog niet geïncorporeerd in het gerapporteerde, voorgenomen huurprijsbeleid van corporaties.

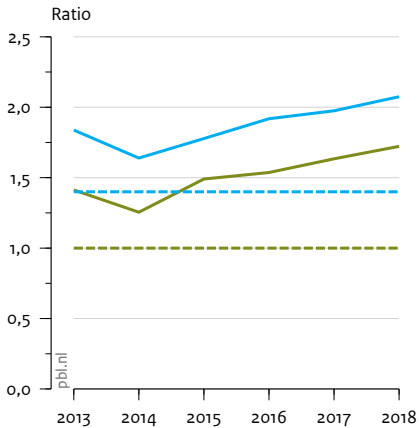
Hoewel de hiervoor genoemde beperkingen betekenen dat de uitkomsten met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd, geven ze wel degelijk een plausibel beeld van de mogelijkheden die corporaties hebben om betaalrisico's van hun huurders te verkleinen.

### **5.2.3 Betaalrisico's bij gematigde huurontwikkeling**

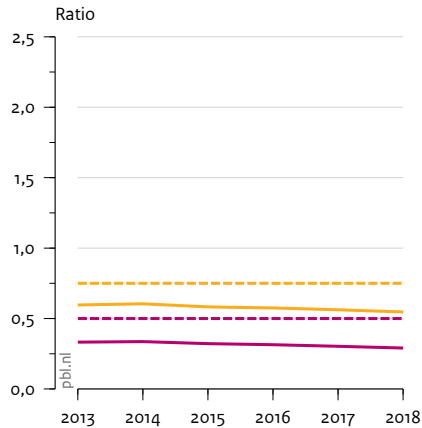
We vergelijken het effect van de drie scenario's op de corporatiefinanciën en op het aandeel huurders met een betaalrisico met een zogenoemd basispad dat het voorgenomen beleid van woningcorporaties tot aan 2018 weerspiegelt. Daarbij zijn zoals toegelicht in de vorige subparagraaf ook aannames gedaan over onder meer de inflatie en de inkomensontwikkeling.

Figuur 5.1  
Financiële ratio's van corporaties

#### Liquiditeitspositie



#### Vermogenspositie



— Interest coverage ratio (ICR)

— Debt service coverage ratio (DSCR)

— Prognose

--- Norm (minimum)

— Loan-to-value (LTV) op marktwaarde

— Loan-to-value (LTV) op volkshuisvestelijke exploitatiewaarde

— Prognose

--- Norm (maximum)

Bron: PBL

## Het basispad

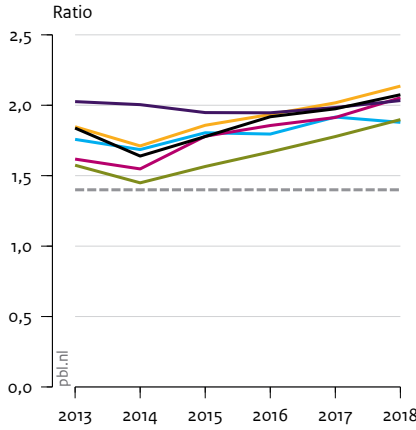
### De financiële positie van corporaties

Om de financiële positie van corporaties te beoordelen, kijken we naar hun liquiditeits- en vermogenspositie (zie figuur 5.1). De ratio's in het basispad laten in 2014 eerst een initiële verslechtering zien, als gevolg van de toename van de verhuurdersheffing in 2014. Maar voor de jaren daarna, en uitgaande van het voorgenomen beleid, laten de financiële ratio's van de corporaties juist een verbetering zien. De ICR en DSCR stijgen, en de LTV daalt. Voor alle ratio's geldt overigens dat deze, gemiddeld genomen, voldoen aan de normen van het financiële toezicht. Het landelijk beeld van de corporatiesector geeft aanleiding om aan te nemen dat er – zonder op korte termijn de financiële continuïteit of investeringsplannen in gevaar te brengen – ruimte is om een bijdrage te leveren aan het beperken van de betaalrisico's bij huurders.

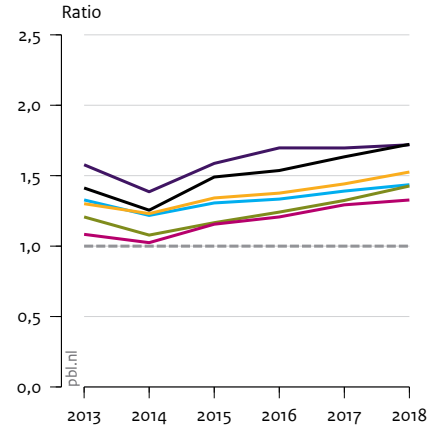
In alle vijf de casusregio's blijven de corporaties binnen de normen van het financiële toezicht (zie figuur 5.2). Dit betekent dat gemiddeld genomen in elk van deze regio's financiële ruimte is om een bijdrage te leveren aan het verkleinen van de betaalrisico's.

**Figuur 5.2**  
**Financiële ratio's van corporaties naar woningmarktregio**

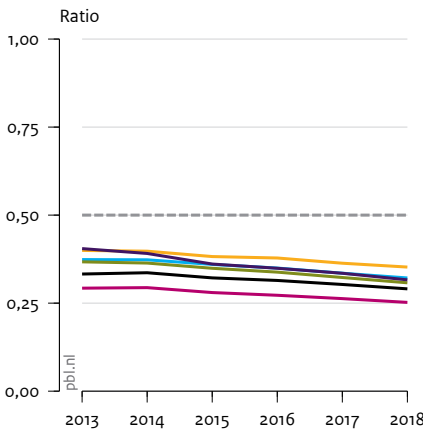
Interest coverage ratio (ICR)



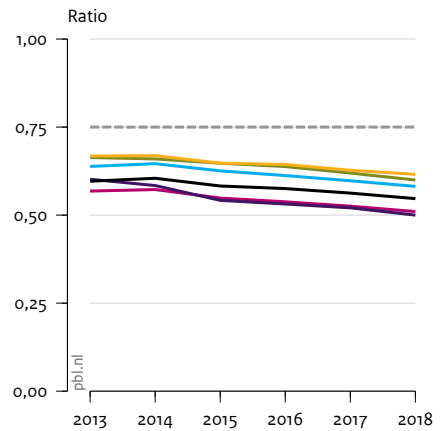
Debt service coverage ratio (DSCR)



Loan-to-value (LTV) op marktwaarde



Loan-to-value (LTV) op volkshuisvestelijke exploitatiewaarde



- Groningen stad en omgeving
- Zuid-Limburg
- Nederland
- Amsterdam en omgeving
- Lelystad en omgeving
- - - Norm
- Rijnmond

Bron: PBL

Wel hebben de regio Amsterdam en omgeving en Rijnmond een zwakkere liquiditeitspositie, waardoor hun ruimte op het eerste gezicht beperkt is.

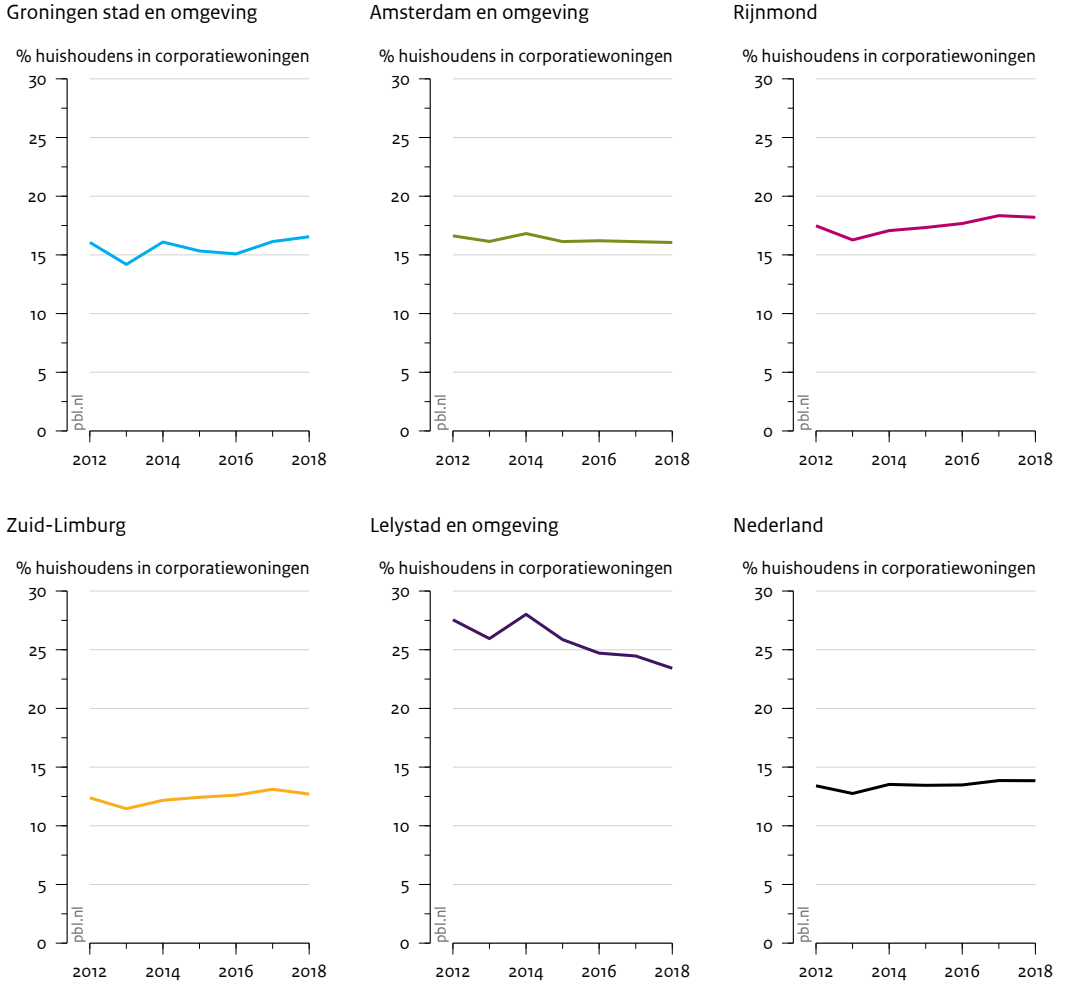
Figuur 5.2 maakt ook duidelijk dat er verschillen zijn in de regionale ordening op basis van de financiële ratio's. Dit is niet alleen zo tussen de liquiditeits- en vermogenspositie, maar ook binnen de verschillende ratio's voor de liquiditeitspositie van corporaties. De corporaties in de regio Amsterdam en omgeving, bijvoorbeeld, hebben gezamenlijk een ICR die het dichtst bij de norm van 1,4 ligt. Als wordt gekeken naar de DSCR, zijn dat de corporaties in de regio Rijnmond. Het verschil kan worden verklaard door de wijze waarop beide ratio's worden bepaald. De ICR geeft de verhouding weer tussen de rentelasten en de operationele kasstroom (inkomsten uit huur, uitgaven aan onderhoud en dergelijke). Bij de berekening van de DSCR wordt niet alleen naar het betalen van de rente gekeken, maar wordt ook een bedrag ingerekend voor de aflossing van de lening. Beide kengetallen hoeven dus niet per se geheel met elkaar overeen te komen. Hetzelfde geldt voor de twee maatstaven voor de vermogenspositie: de marktwaarde en de volkshuisvestelijke waarde. Op basis van de marktwaarde hebben de corporaties in Lelystad en omgeving een relatief hoge LTV, terwijl die op basis van de volkshuisvestelijke waarde minder hoog is. Voor corporaties in deze regio geldt dus dat zij gemiddeld genomen een relatief hoge huurprijs hebben ten opzichte van de marktwaarde van het bezit. Anders gezegd: de verhouding tussen de marktwaarde en de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde ligt in de regio Lelystad en omgeving dicht bij 1 dan in de andere regio's.

#### *Verwachte ontwikkeling in de betaalrisico's van huurders*

Gemiddeld had in 2012 ongeveer 13 procent van alle huurders van corporatiewoningen een betaalrisico. Gedurende de periode 2012-2018 neemt dat aandeel naar verwachting slechts met een half procentpunt toe, ondanks de voorgenomen inkomensafhankelijke huurverhogingen. Dit komt omdat het huishoudensinkomen over de hele periode bezien sterker stijgt dan de huurprijs (zie tabel 5.1). Uiteraard gaat het hier wel om een geaggregeerd beeld. Op basis van het gepresenteerde basispad kan dus niet worden gesteld dat de kans dat een individueel huishouden met een betaalrisico wordt geconfronteerd nauwelijks verandert. Individuele huishoudens kunnen te maken krijgen met een afwijkende inkomensontwikkeling, waardoor de betaalrisico's zich anders kunnen ontwikkelen dan in figuur 5.3.

Zoals eerder geconstateerd in De Groot et al. (2014), zijn de betaalrisico's in de regio Lelystad en omgeving (in die publicatie aangemerkt als 'Flevoland') het grootst. Dit hangt ten dele samen met het feit dat deze regio een relatief groot aandeel jongere huishoudens heeft, waarvan een relatief groot aandeel een betaalrisico heeft (ook in verhouding met jongere huishoudens in andere regio's). Omdat voor jongere huishoudens een steilere inkomensontwikkeling is voorzien dan voor oudere huishoudens, neemt het aandeel huurders met een betaalrisico in de regio Lelystad en omgeving dan ook naar verwachting af, van 28 procent in 2012 naar 23 procent in 2018. Voor de andere vier regio's is een min of meer stabiel aandeel huurders met een betaalrisico voorzien.

**Figuur 5.3**  
**Aandeel huishoudens met betaalrisico naar woningmarktregio**



Bron: PBL

### **Scenario 1: geen boveninflatoire huurverhoging**

In het eerste scenario zien corporaties vanaf 2014 af van boveninflatoire huurverhogingen voor huurders in sociale huurwoningen. De huren worden voor deze huurders nog wel verhoogd, maar dan volgens een inflatievolgend beleid. Huurstijgingen als gevolg van woningverbeteringen of energetische maatregelen worden niet langer doorgerekend aan huurders. Voor de zittende huurders wordt daarmee de huur in de periode 2014-2018 minder verhoogd, wat leidt tot lagere woonlasten. Voor nieuwe huurders stijgt het huurniveau door harmonisatie wel sneller dan de inflatie.

De gevolgen voor de financiële positie van corporaties is weergegeven in figuur 5.4. Op basis van de financiële ratio's kan worden geconcludeerd dat corporaties in staat zijn om af te zien van boveninflatoire huurverhogingen. In de periode tot 2018 komen zij hierdoor niet in acute liquiditeitsproblemen en alle plannen kunnen doorgang hebben. Ook de vermogenspositie blijft binnen de gestelde normen, hoewel de regio Amsterdam en omgeving maar net binnen de marges blijft als wordt uitgegaan van de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde. De financiële continuïteit zal dan ook op de middellange termijn niet in grote problemen raken als gevolg van het afzien van boveninflatoire huurverhogingen. De financiële ratio's verbeteren immers in de toekomst onder het voorgenomen beleid, ook zonder de boveninflatoire huurverhogingen. Hiermee is overigens niet gezegd dat op termijn nog (extra) investeringen mogelijk zijn. Vast staat in elk geval dat er bij minder huurinkomsten op de langere termijn minder investeringsruimte zal zijn. Dit wordt in dit onderzoek niet doorgerekend.

Wat betekent deze maatregel voor de huurders met een betaalrisico? Figuur 5.5 laat zien dat het afzien van de boveninflatoire huurverhogingen nauwelijks van invloed is op de ontwikkeling van het aandeel huurders met een betaalrisico. Alleen de regio Lelystad en omgeving wijkt af van dit algemene beeld: hier resulteert deze maatregel in een lager aandeel huurders met een betaalrisico ten opzichte van het basispad; het verschil bedraagt 3 procentpunten. Evenwel blijft het aandeel huurders met een betaalrisico in deze regio relatief groot. Hierbij geldt als kanttekening dat de verlaging van de betaalrisico's een maximaal effect betreft. Aangezien de resultaten zijn gebaseerd op de geaggregeerde financiële posities van corporaties, is het goed mogelijk dat niet alle corporaties kunnen afzien van boveninflatoire huurverhogingen.

### **Scenario 2: geen huurverhoging**

In het eerste scenario leidt het verlagen van de huurprijsontwikkeling tot het niveau van de inflatie tot een beperkte afname van het aandeel huishoudens met een betaalrisico. Kan een verdere verlaging van de huurprijsontwikkeling meer bijdragen aan de verkleining van betaalrisico's? In het tweede scenario wordt daarom de huurverhoging verlaagd naar 'o'. De huurprijzen van sociale huurwoningen worden voor de periode 2014-2018 bevroren. Uitzonderingen hierop zijn de huren van woningen in het niet-DAEB-bezit van corporaties en de huren van woningen die vrijkomen. Corporaties blijven ook in dit scenario harmoniseren; dit betekent dat de huur van vrijgekomen



woningen wordt afgestemd op het huidige huurprijsbeleid. De huurprijzen van nieuw verhuurde woningen zijn bij het vaststellen van het huurniveau wel volgens het door corporaties voorgenomen prijsbeleid verhoogd; na het verhuren worden de huren, net als bij zittende huurders, niet meer verhoogd.

Figuur 5.6 laat de gevolgen van dit scenario voor de corporatief Financiën zien. Het geheel afzien van huurverhogingen heeft een veel ingrijpender effect op de financiële positie van corporaties dan wanneer alleen de boveninflatoire huurverhoging wordt geschrapt. Als de huren voor het grootste deel van het bezit worden bevroren, raken corporaties in vrijwel alle regio's de grenzen van één of meer financiële ratio's. De liquiditeitspositie van corporaties staat onder druk, hoewel in de meeste regio's nog aan de normen wordt voldaan. De vermogenspositie van corporaties wordt echter sterker belast. De LTV, bepaald aan de hand van de volkshuisvestelijke waarde van het bezit, verslechtert aanzienlijk in dit scenario. Dit is het gevolg van het feit dat deze waarde is gebaseerd op de verwachte toekomstige kasstromen van de corporatie. Het verlagen van de huurverhoging heeft invloed op de hoogte van de kasstromen en daardoor op de waarde van het vastgoed. Het verlagen van de huurverhoging is voor corporaties derhalve meteen voelbaar in de vermogenspositie. Zij zouden aanvullende maatregelen moeten nemen om de gevolgen van het bevroren van de huren te kunnen opvangen, zoals het verkopen van woningen of een efficiëntere bedrijfsvoering.

Voor de huurders daarentegen, heeft het bevroren van de huren een positief effect: het aandeel huurders met een betaalrisico neemt af (zie figuur 5.7). Het verschil ten opzichte van het basispad is gemiddeld genomen met een daling van 3 procentpunten (tot 11 procent huurders met een betaalrisico in 2018) echter nog vrij beperkt. Alleen in de regio Lelystad en omgeving resulteert het afzien van huurprijsverhogingen tot een sterke daling (circa 11 procentpunt) van het aandeel huurders met een betaalrisico. Hierdoor zou het aandeel huurders met een betaalrisico meer in de buurt komen te liggen van het landelijk gemiddelde. De regio Lelystad en omgeving heeft zogezegd een relatief groot aandeel jongere huishoudens. Daar leidt een bevroering van de huur tot een situatie waarin de jongere huurders in relatief hoog tempo hun huishoudboekje op orde krijgen. Het aandeel huurders met een betaalrisico daalt echter niet tot onder het landelijk gemiddelde.

### **Scenario 3: 30 procent minder huishoudens met betaalrisico's**

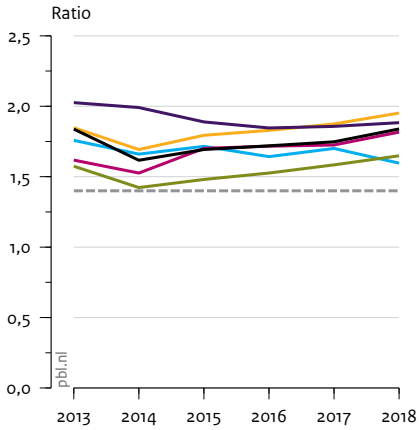
In het derde scenario nemen we geen huurprijsbeleidsmaatregel als uitgangspunt voor de berekeningen, maar een doel: het met 30 procent terugdringen van het aandeel huishoudens met een betaalrisico. Dat betekent dat in 2018 maximaal 10 procent van de huurders nog een betaalrisico heeft, in plaats van de in het basispad voorziene 14 procent. Wat voor beleidspakket is daarvoor nodig, en wat zijn de consequenties voor de corporatiesector?

Om ervoor te zorgen dat in 2018 nog maximaal 10 procent van de huurders een betaalrisico heeft, wordt in de periode 2014-2018 afgezien van huurharmonisatie én worden de huurprijzen van zittende huurders bevroren.

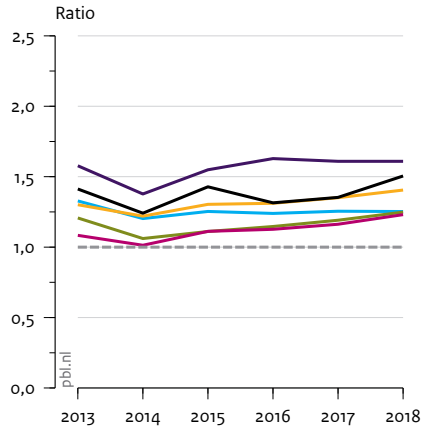
Figuur 5.4

**Financiële ratio's van corporaties in scenario 'zonder boveninflatoire huurverhoging' naar woningmarktregio**

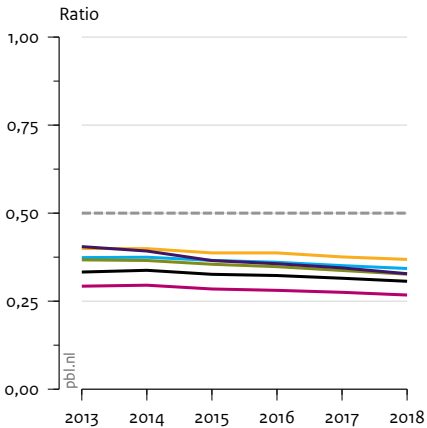
Interest coverage ratio (ICR)



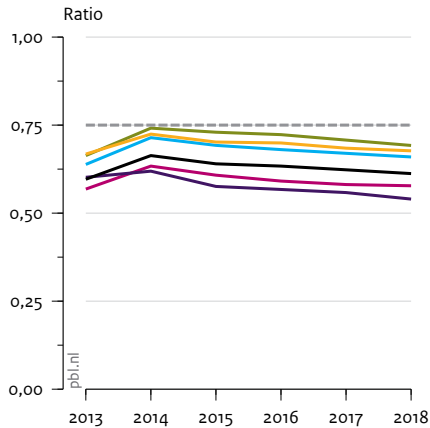
Debt service coverage ratio (DSCR)



Loan-to-value (LTV) op marktwaarde



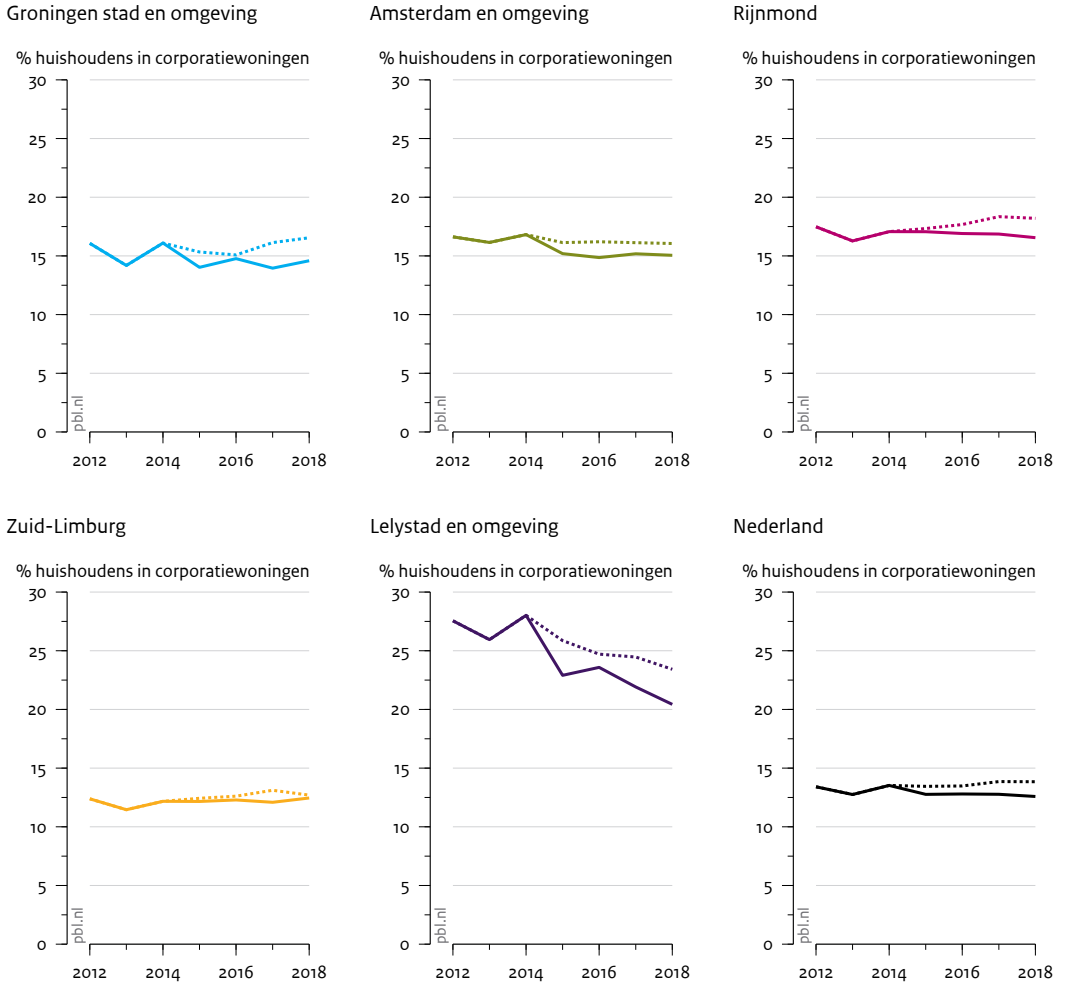
Loan-to-value (LTV) op volkshuisvestelijke exploitatiewaarde



- Groningen stad en omgeving
- Zuid-Limburg
- Nederland
- Amsterdam en omgeving
- Lelystad en omgeving
- - - Norm
- Rijnmond

Bron: PBL

**Figuur 5.5**  
**Aandeel huishoudens met betaalrisico in scenario 'zonder boveninflatoire huurverhoging'**  
**naar woningmarktregio**



Prognose

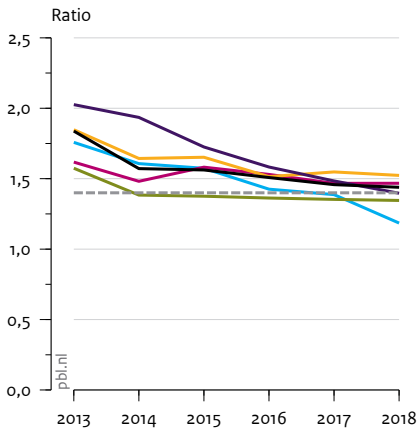
- Zonder boveninflatoire huurverhoging
- ..... Basispad

Bron: PBL

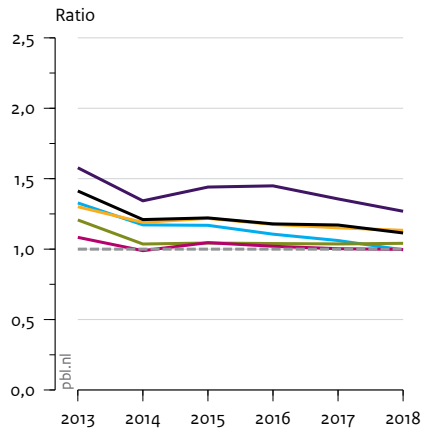
Figuur 5.6

**Financiële ratio's van corporaties in scenario 'zonder huurverhoging met harmonisatie' naar woningmarktregio**

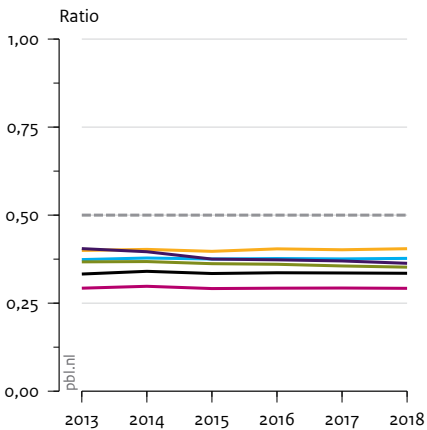
Interest coverage ratio (ICR)



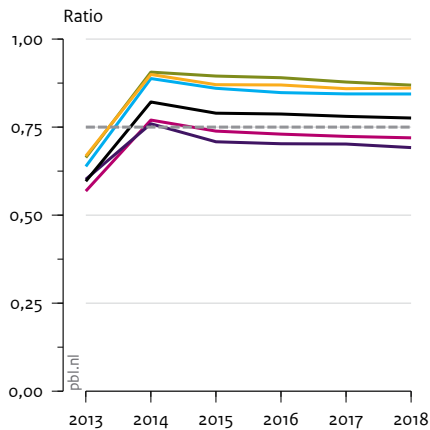
Debt service coverage ratio (DSCR)



Loan-to-value (LTV) op marktwaarde



Loan-to-value (LTV) op volkshuisvestelijke exploitatiewaarde



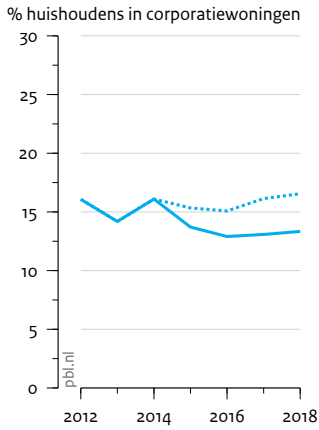
- Groningen stad en omgeving
- Zuid-Limburg
- Nederland
- Amsterdam en omgeving
- Lelystad en omgeving
- - - Norm
- Rijnmond

Bron: PBL

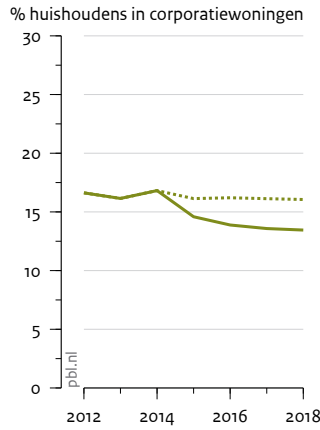
Figuur 5.7

**Aandeel huishoudens met betaalrisico in scenario 'zonder huurverhoging met harmonisatie' naar woningmarktregio**

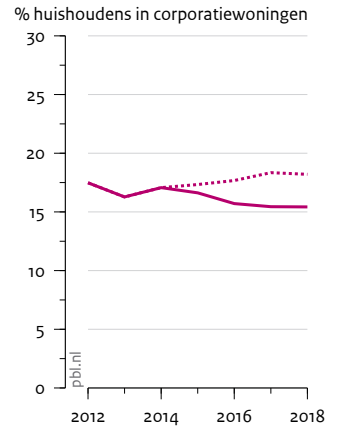
Groningen stad en omgeving



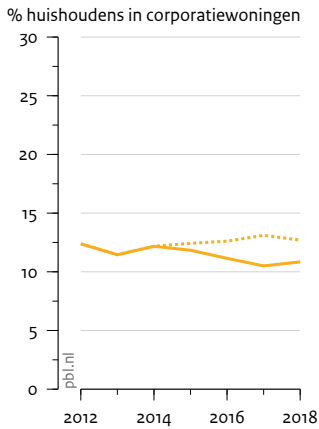
Amsterdam en omgeving



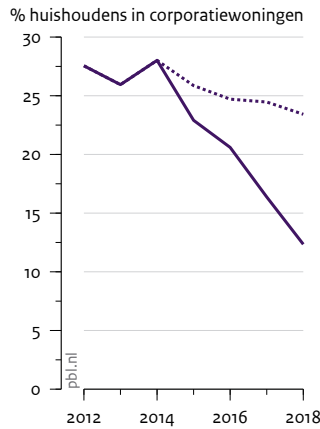
Rijnmond



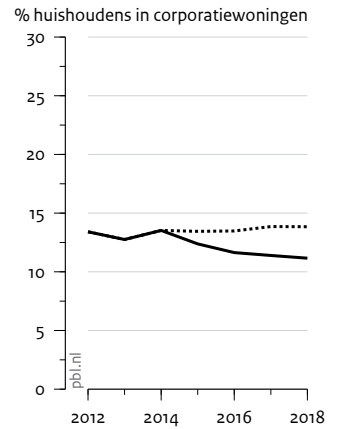
Zuid-Limburg



Lelystad en omgeving



Nederland



Prognose

- Zonder huurverhoging met harmonisatie
- ..... Basispad

Bron: PBL

Figuur 5.8 geeft de ontwikkeling van de betaalrisico's weer bij dit scenario. De daling van het aandeel huishoudens met een betaalrisico is, net als bij de twee andere scenario's, met 17 procentpunten het sterkst in de regio Lelystad en omgeving. In de regio Zuid-Limburg is de daling van het aandeel huishoudens met 3 procentpunten beduidend minder groot.

Voor de financiële positie van corporaties betekent het bevroren van de huren en het afzien van huurharmonisatie dat corporaties in vrijwel alle regio's onder de grenzen van één of meer financiële ratio's duiken (figuur 5.9).

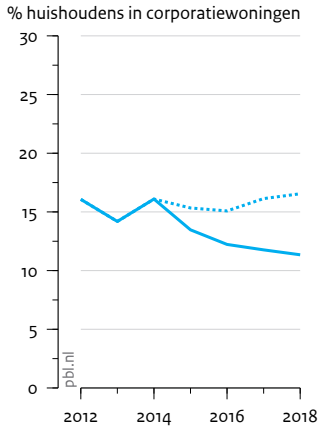
Als corporaties het aandeel huishoudens met een betaalrisico met 30 procent willen laten dalen, moeten ze afzien van huurstijging én van huurharmonisatie. Het effect van deze beleidsmaatregelen is ingrijpend. Bij een dergelijk beleid voldoen slechts 30 van de 377 corporaties in de dataset over de gehele periode aan alle normen. Deze corporaties bezitten gezamenlijk iets meer dan 106.000 woningen. Dit komt neer op een gemiddelde van iets meer dan 3.500 woningen. Het zijn derhalve voornamelijk de kleinere corporaties die gedurende een langere periode van huurverhogingen kunnen afzien zonder dat de financiële ratio's onder druk komen staan.

Het verlagen van betaalrisico's bij huurders door van huurverhogingen af te zien, zet de liquiditeits- en vermogenspositie van corporaties dermate onder druk dat zij compenserend beleid moeten voeren. Daarbij is gezocht naar een combinatie van beleidsmaatregelen die ertoe leiden dat de financiële ratio's van corporaties in alle regio's, op geaggregeerd niveau, in 2018 weer voldoen aan de normen. Het pakket omvat een structurele verlaging van de onderhouds- en beheerlasten met 5 procent, een structurele verlaging van de investeringen in bestaande bouw en nieuwbouw van 10 procent, en een structurele toename van desinvesteringen door verkoop van bestaand bezit van 1 procentpunt boven de voorgenomen verkopen van corporaties. In vijf jaar tijd zal dan ten minste 5 procent van de in 2014 bestaande voorraad corporatiewoningen moeten worden verkocht. Overigens had ook een ander pakket maatregelen kunnen worden doorgerekend. De ratio's hadden bijvoorbeeld ook met alleen verkopen kunnen worden verbeterd. Het gekozen pakket is arbitrair, maar toont de verregaande ingrepen die nodig zijn om de financiële ratio's terug op orde te krijgen. Met het gekozen pakket aan maatregelen voldoen corporaties weer aan de normen. De enige regio waar niet alle ratio's aan de normen voldoen, is de regio Groningen en omgeving. In deze regio ligt de ICR onder de norm. Aangezien de andere liquiditeitsratio (de DSCR) wel aan de norm voldoet, en de overige regio's wel aan de normen voldoen, is verder ingrijpen niet nodig. De ratio's na de beleidsingrepen zijn weergegeven in figuur 5.10.

Figuur 5.8

**Aandeel huishoudens met betaalrisico in scenario 'zonder huurverhoging zonder harmonisatie' naar woningmarktregio**

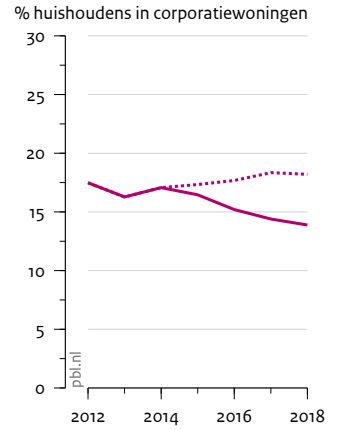
Groningen stad en omgeving



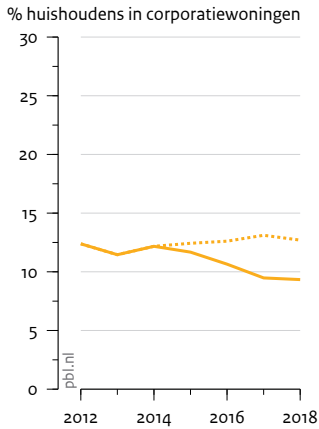
Amsterdam en omgeving



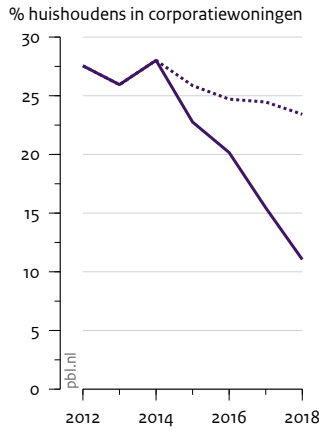
Rijnmond



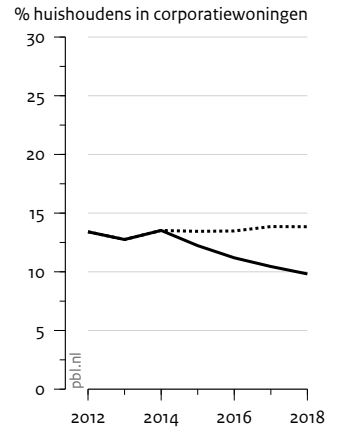
Zuid-Limburg



Lelystad en omgeving



Nederland



Prognose

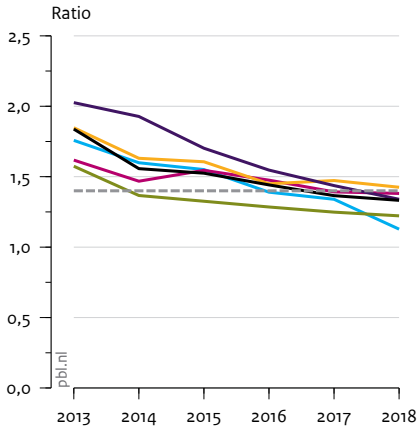
- Zonder huurverhoging zonder harmonisatie
- ..... Basispad

Bron: PBL

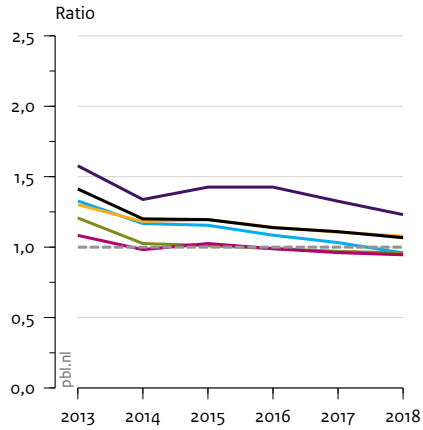
Figuur 5.9

**Financiële ratio's van corporaties in scenario 'zonder huurverhoging zonder harmonisatie' naar woningmarktregio**

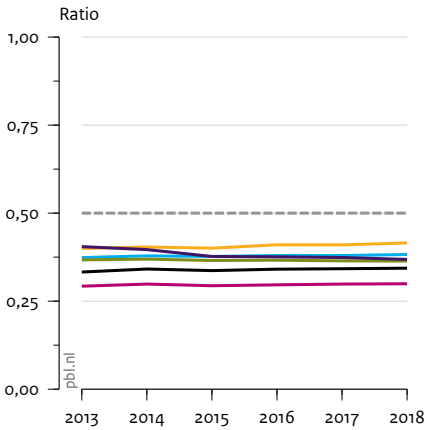
Interest coverage ratio (ICR)



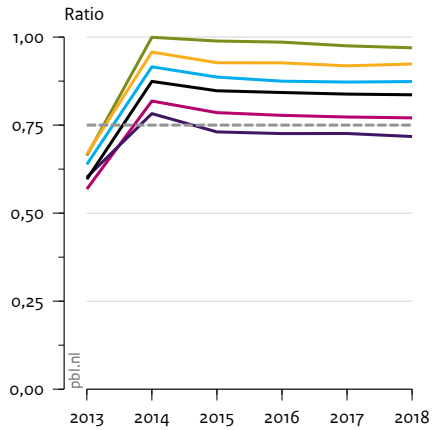
Debt service coverage ratio (DSCR)



Loan-to-value (LTV) op marktwaarde



Loan-to-value (LTV) op volkshuisvestelijke exploitatiewaarde



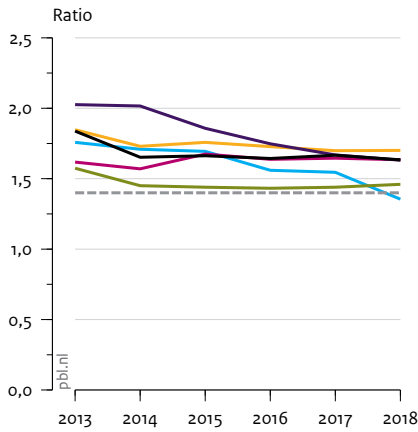
- Groningen stad en omgeving
- Zuid-Limburg
- Nederland
- Amsterdam en omgeving
- Lelystad en omgeving
- - - Norm
- Rijnmond

Bron: PBL

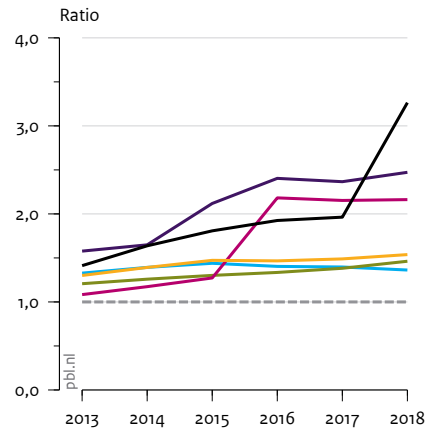


**Figuur 5.10**  
**Financiële ratio's van corporaties in scenario 'zonder huurverhoging zonder harmonisatie na aanvullende maatregelen' naar woningmarktregio**

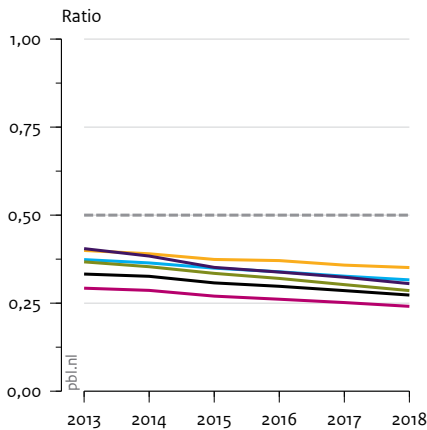
Interest coverage ratio (ICR)



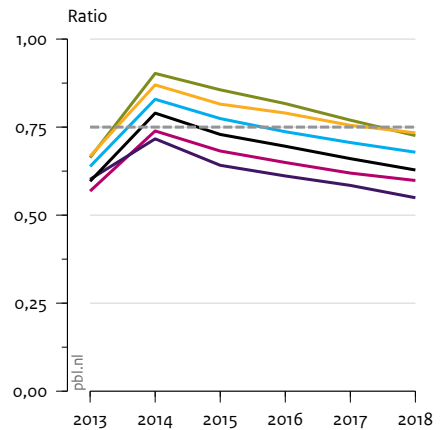
Debt service coverage ratio (DSCR)



Loan-to-value (LTV) op marktwaarde



Loan-to-value (LTV) op volkshuisvestelijke exploitatiewaarde



- Groningen stad en omgeving
- Zuid-Limburg
- Nederland
- Amsterdam en omgeving
- Lelystad en omgeving
- - - Norm
- Rijnmond

Bron: PBL

## 5.3 Huurtoeslag

De Rijksoverheid oefent met de huurtoeslag direct invloed uit op de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten. Hoewel het instrument vandaag de dag vooral wordt gezien als een tegemoetkoming in de maandelijkse woonlasten, zou dat volgens Van der Schaar en Kromhout (2008) ook tot doel hebben om voor huishoudens met een inkomen hoger dan het sociale minimum te voorkomen dat het inkomen na het betalen van de netto woonlasten beneden het sociale minimum uitkomt (zie hoofdstuk 3). In deze paragraaf onderzoeken we in hoeverre de huurtoeslag bijdraagt aan de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten en in hoeverre deze kan voorkomen dat het inkomen na het betalen van de netto huur ontoereikend is voor de meest basale uitgaven voor het levensonderhoud. Daarbij besteden we ook aandacht aan eventuele regionale verschillen in het effect van de huurtoeslag.

### 5.3.1 Methodiek

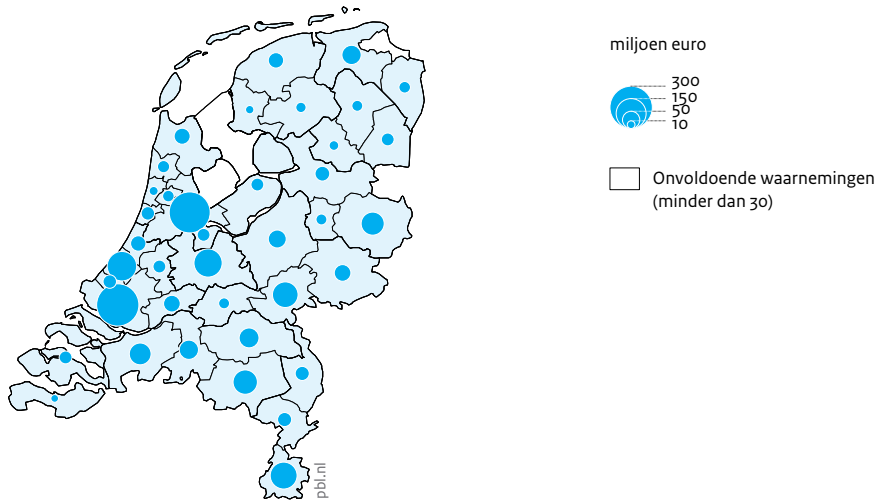
De analyses zijn gebaseerd op huishoudens die huurtoeslag ontvangen en op huishoudens met recht op huurtoeslag. Daarbij is zowel gekeken naar huurders van corporatiewoningen als naar huurders van particuliere huurwoningen. De analyses hebben grotendeels betrekking op huurders in de sociale huursector; huurders met (recht op) huurtoeslag in de vrije sector zijn als gevolg van de huurtoeslagsystematiek in de minderheid (zie ook hoofdstuk 2). We maken onderscheid in twee groepen. Ten eerste kijken we naar huishoudens met een inkomen beneden de minimuminkomensgrens van de huurtoeslag – ook wel bekend als het minimum-inkomensijpunt van de huurtoeslag. Voor alleenstaanden jonger dan 65 jaar lag deze grens in 2011 op 15.500 euro. Deze grens weerspiegelt het sociale minimum. Deze minima behoren tot de doelgroep van de huurtoeslag en ontvangen als zodanig ook huurtoeslag. Zij moeten echter een minimaal bedrag zelf aan huur betalen; over dit bedrag ontvangen zij geen huurtoeslag (zie paragraaf 2.3.3). Ten tweede kijken we naar huishoudens met een inkomen binnen de regeling van de huurtoeslag. Deze huishoudens hebben een inkomen hoger dan het sociale minimum, maar beneden de maximale inkomensgrens van de huurtoeslag. Het zijn, met andere woorden, huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een inkomen boven het sociale minimum. Voor alleenstaanden jonger dan 65 jaar kwam dit in 2011 neer op een jaarinkomen tussen de 15.500 euro en 21.625 euro. Een vergelijking tussen de twee groepen geeft meer inzicht in de effectiviteit van de huurtoeslag als volkshuisvestelijk instrument om de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten te verbeteren.

### 5.3.2 Betaalrisico's onder huurtoeslagontvangers

#### Jaarlijkse huurtoeslaguitgaven van het Rijk

In 2012 werden in de huursector 1,4 miljoen huishoudens van de in totaal 2,8 miljoen huishoudens op grond van hun inkomen gerekend tot de doelgroep van de huurtoeslag (zie ook paragraaf 2.4.2). Van hen ontving circa 71 procent daadwerkelijk huurtoeslag.

Figuur 5.11  
**Totale rijksuitgaven aan huurtoeslag, 2012**



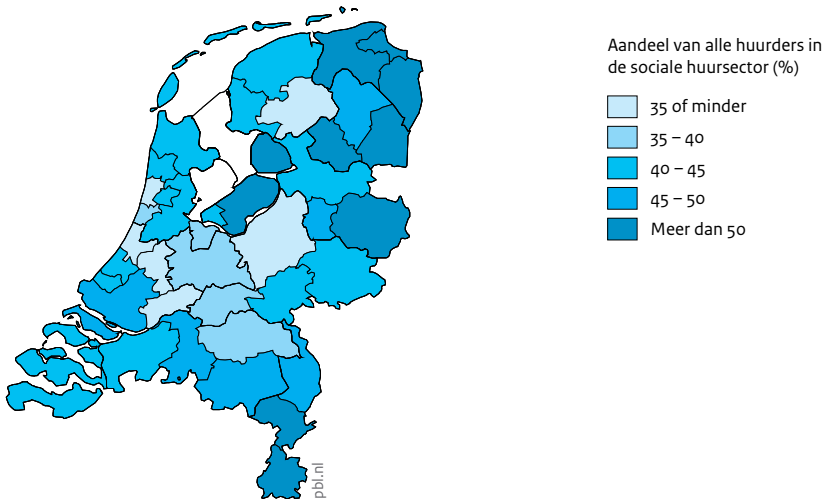
Bron: WoON 2012; bewerking PBL

Niet alle huishoudens die op grond van hun inkomen recht hebben op huurtoeslag ontvangen die dus daadwerkelijk. Dergelijke huishoudens hebben bijvoorbeeld veel spaargeld of huren een huurwoning met een huurprijs boven de toelagsgrenzen. Een mogelijkheid is ook dat deze huishoudens er eenvoudigweg niet van op de hoogte zijn dat ze recht hebben op huurtoeslag. Het zogenoemde (onterechte) ‘niet-gebruik’ van de huurtoeslag staat centraal in paragraaf 5.3.3.

In totaal gaf de Rijksoverheid in 2012, blijkens de aan het WoON gekoppelde huurtoeslagcijfers afkomstig van de belastingdienst, circa 2,3 miljard euro uit aan huurtoeslag aan een kleine 1,1 miljoen huishoudens in de huursector. Het gros van dit bedrag (circa 84 procent) kwam terecht bij huurders van een gereguleerde corporatiewoning.

Rijnmond en de regio Amsterdam en omgeving zijn koplopers in het rijtje van regio's waar het Rijk veel kwijt is aan huurtoeslag. Van het totale bedrag van circa 2,3 miljard euro, kwam 290 miljoen euro terecht bij huurtoeslagontvangers in de regio Rijnmond (figuur 5.11). In totaal kwam ruim een derde van de totale uitgaven terecht bij huurtoeslagontvangers in de vier grootstedelijke regio's van Amsterdam, Rijnmond, Den Haag en Utrecht. Daarentegen is het Rijk naar verhouding minder kwijt aan huurtoeslag in regio's als Zeeuws-Vlaanderen en Zuidwest-Friesland; de totale uitgaven bedroegen in 2012 minder dan 12 miljoen euro. Huurtoeslagontvangers in de meer perifere regio's in het noorden van Nederland en bijvoorbeeld in Zeeuws-Vlaanderen ontvangen gezamenlijk minder dan huurtoeslagontvangers in de regio's van de vier grote steden, omdat de grootstedelijke regio's in absolute aantallen veel meer huurders

Figuur 5.12

**Huurtoeslagontvangende huishoudens in sociale huursector, 2012**

Bron: WoON 2012; bewerking PBL

tellen met recht op huurtoeslag. Dit betekent dus niet noodzakelijkerwijs dat de woonlasten in de grootstedelijke regio's beter betaalbaar zijn dan in de perifere regio's.

Kijken we naar het aandeel huurders dat huurtoeslag ontvangt binnen de sociale (gereguleerde) huursector, dan ontstaat een tegengesteld beeld: huurders in de sociale huursector ontvangen in de noordelijke regio's veel vaker huurtoeslag dan huurders in de vier grootstedelijke regio's (figuur 5.12). In Utrecht ontvangt circa 37 procent van alle huurders in de sociale huursector huurtoeslag, terwijl het in de Groningse regio's om circa 54 procent gaat. Dit hangt vermoedelijk samen met het doorgaans hogere inkomen van huurders in de Randstedelijke regio's (De Groot et al. 2014). Als gevolg van het hogere gemiddelde inkomen komen huurders in de Randstedelijke regio's minder vaak in aanmerking voor huurtoeslag dan huurders in de noordelijke regio's (zie ook figuur 2.10 in hoofdstuk 2).

**Veel huurtoeslagontvangers hebben een betaalrisico**

In 2012 had circa 22 procent van alle huurtoeslagontvangers een betaalrisico. In absolute termen komt dit neer op circa 253.000 huishoudens. Huurtoeslagontvangers hebben daarmee vaker een betaalrisico dan niet-huurtoeslagontvangers: in deze groep had in 2012 namelijk slechts 7 procent een betaalrisico. Vooral huurders die huurtoeslag hebben aangevraagd maar deze nog niet hebben ontvangen, hebben een betaalrisico; in 2012 gold dat voor maar liefst 30 procent van hen. Bij deze in omvang kleine groep

(circa 7.000 huishoudens) is de netto huur (basishuur) ten opzichte van het inkomen vermoedelijk (te) hoog.

Het hoge aandeel betaalrisico's onder huurtoeslagontvangers is op het eerste oog opvallend, juist omdat de huurtoeslag een instrument is waarmee de Rijksoverheid poogt te bevorderen dat huishoudens goed kunnen wonen tegen een prijs die voor hen betaalbaar is (BZK 2010). Toch kan hieruit niet worden geconcludeerd dat de huurtoeslag een ineffectief instrument is, want vrijwel alle huishoudens die ondanks de toeslag een betaalrisico hebben, hebben een inkomen beneden de minimale inkomensgrens van de huurtoeslagregeling.<sup>3</sup> Dit geldt voor maar liefst 96 procent van deze huishoudens. En zoals eerder beschreven in hoofdstuk 3, is de huurtoeslag niet bedoeld om huishoudens met een inkomen lager dan het sociale minimum boven deze bijstandsgrens te helpen. Een inkomen onder het sociale minimum wordt beschouwd als een inkomenspolitiek vraagstuk dat niet langs de lijn van de volkshuisvesting zou moeten worden opgelost (Van der Schaar & Kromhout 2008).

Dat vooral 'minimahuishoudens' kampen met een betaalrisico laat onverlet dat het hier om een omvangrijke groep gaat: in 2012 had maar liefst 60 procent van alle huurtoeslagontvangers een inkomen beneden de minimale inkomensgrens van de huurtoeslag.<sup>4</sup> In absolute aantallen gaat het om circa 685.000 huishoudens die, ondanks het sociale vangnet in Nederland, van een inkomen onder het sociale minimum moesten zien rond te komen. Mogelijke verklaringen hiervoor die het Sociaal en Cultureel Planbureau in het verleden heeft aangedragen, zijn onder andere dat uitkeringen beneden het sociale minimum kunnen liggen als mensen bijvoorbeeld onvoldoende rechten hebben opgebouwd, of het niet gebruiken van sociale zekerheidsregelingen waarop mensen wel recht hebben (SCP 1994).

De groep huishoudens met een inkomen beneden de minimale inkomensgrens van de huurtoeslag bestond in 2012 onder andere uit studenten (met een inkomen uit studiefinanciering) en zelfstandigen (met een inkomen uit een eigen onderneming). In 2012 had circa 72 procent van de zelfstandigen en maar liefst 100 procent van alle studenten een inkomen onder het sociale minimum. Bij studenten valt echter een relatief steile inkomensontwikkeling te verwachten na afstuderen en het vinden van een eerste baan. Zoals al in paragraaf 5.2 naar voren kwam, is de inkomensontwikkeling onder jongeren immers doorgaans sterker dan onder ouderen. Ook bij zelfstandigen is het denkbaar dat zij tijdelijk in een financiële dip zitten, bijvoorbeeld omdat hun bedrijf een slecht jaar achter de rug heeft. Deze groep kan het jaar daarop weer een inkomen boven het sociale minimum hebben; inkomensfluctuaties zijn onder zelfstandigen immers niet ongebruikelijk (zie bijvoorbeeld Moonen 2012).

Naast studenten en zelfstandigen zijn in deze groep huishoudens uitkeringsontvangers relatief oververtegenwoordigd. Voor circa 40 procent van de huurtoeslagontvangers met een inkomen onder het sociale minimum was in 2012 een uitkering de belangrijkste inkomensbron; onder alle huurtoeslagontvangers gold dit voor circa een derde. Ook werkten huishoudens met een zeer laag inkomen in 2012 gemiddeld genomen minder

uren per week dan huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een inkomen boven het sociale minimum (23 uur versus 29 uur per week). Tot slot geldt een relatieve oververtegenwoordiging van alleenstaanden, eenoudergezinnen en niet-westerse allochtonen binnen de groep huurtoeslagontvangers met een inkomen onder het sociale minimum. Deze groepen hebben relatief vaak een inkomen beneden de minimale inkomensgrens van de huurtoeslag. Voor eenoudergezinnen en niet-westerse allochtonen gold dit in 2012 zelfs voor 70 procent. Ter vergelijking: van de paren (met of zonder kinderen) en van de autochtone huishoudens had respectievelijk 44 en 57 procent een inkomen onder het sociale minimum.

### **Betaalrisico's evenwel fors lager door huurtoeslag**

In hoeverre draagt de huurtoeslag nou bij aan de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten? Huurtoeslagontvangers hadden in 2012 een huur van gemiddeld 470 euro. Zij ontvingen tegelijkertijd gemiddeld 170 euro per maand aan huurtoeslag, resulterend in een gemiddelde netto huur van 300 euro. De maandelijkse woonlasten lagen door de toeslag gemiddeld ruim een derde lager. De betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten verbetert dus. Maar vermindert de huurtoeslag ook de betaalrisico's onder de ontvangers ervan?

Door de huurtoeslag heeft een fors aantal huishoudens geen betaalrisico, terwijl ze dat anders wel hadden gehad (tabel 5.3). Zonder toeslag zou in 2012 bijna 48 procent van de huurtoeslagontvangers een betaalrisico hebben gehad. Dit is ruim twee keer zo veel als het aandeel huurders met een betaalrisico ná ontvangst van de toeslag (48 versus 22 procent).

De huurtoeslag vermindert vooral de betaalrisico's onder toeslagontvangers met een inkomen binnen de inkomensgrenzen van de huurtoeslag (dus boven het sociale minimum, tabel 5.3). Van hen had in 2012 circa 3 procent een betaalrisico. Dit is slechts een fractie van het aandeel dat een betaalrisico zou hebben gehad zonder de huurtoeslag (18 procent). Overigens is de groep die na ontvangst van de huurtoeslag nog steeds een betaalrisico heeft, bijzonder klein. In absolute aantallen betrof het een kleine 10.000 huishoudens in 2012.

Onder huishoudens met een inkomen beneden de minimuminkomensgrens van de huurtoeslag (dus beneden het sociale minimum), blijven de betaalrisico's ook na ontvangst van de huurtoeslag fors: ruim een derde van hen had een betaalrisico. In totaal gaat het hier om circa 244.000 huishoudens. Als de 'minimahuishoudens' geen huurtoeslag zouden hebben ontvangen, dan was het aandeel met een betaalrisico twee keer zo groot geweest. Hoewel de huurtoeslag dus zeer zeker de betaalrisico's van huishoudens met een zeer laag inkomen vermindert, is het instrument onder deze huishoudens minder effectief dan onder huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een inkomen boven het sociale minimum (dus binnen de inkomensgrenzen van de huurtoeslag). Dit is in overeenstemming met de constatering van Van der Schaar en Kromhout (2008) dat de huurtoeslag een volkshuisvestelijk instrument is dat niet tot doel heeft om armoede te bestrijden.

Tabel 5.3

**Aandeel huurtoeslagontvangers met een betaalrisico, voor en na ontvangst huurtoeslag, 2012**

	Voor ontvangst huurtoeslag	Na ontvangst huurtoeslag
Onder minimuminkomensgrens hts	69	35
Binnen inkomensgrenzen hts	18	3
Boven maximale inkomensgrens hts*	1	0
Totaal	48	22

*\*) In het WoON 2012 waren er circa 81.000 huishoudens die huurtoeslag ontvingen ondanks dat het huishoudensinkomen boven de maximale inkomensgrens van de huurtoeslag lag. Het daadwerkelijke aantal onrechtmatige huurtoeslagontvangers lag waarschijnlijk nog wat hoger. Volgens het Jaarverslag Wet op de huurtoeslag 2014 waren er in 2011 circa 115.000 huishoudens die een beroep deden op de huurtoeslag en die daar achteraf gezien geen recht op hadden (BZK 2014).*

Bron: WoON 2012, bewerking PBL

De huurtoeslagregeling voorkomt weliswaar niet dat een deel van de huurtoeslagontvangers een betaalrisico heeft, maar zorgt er wel voor dat de uitgaven meer in balans zijn met het relatief lage inkomen – dat rond het sociale minimum ligt. Gemiddeld ontvingen huishoudens met een inkomen beneden de minimuminkomensgrens van de huurtoeslag én een betaalrisico maandelijks 170 euro aan huurtoeslag, op een gemiddelde bruto huur van 470 euro (figuur 5.13). Gemiddeld komen deze huishoudens na ontvangst van de huurtoeslag maandelijks nog circa 200 euro tekort.

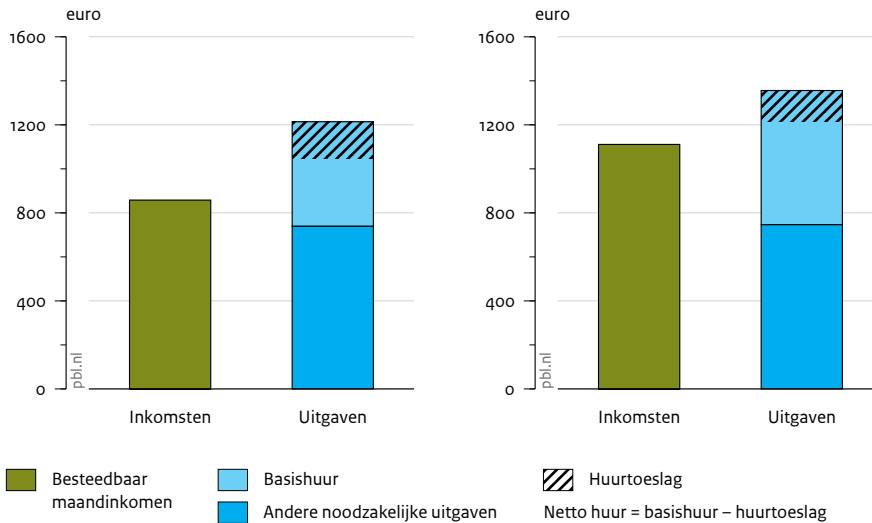
Zoals hiervoor is aangestipt, hadden in 2012 een kleine 10.000 huishoudens met een inkomen binnen de inkomensgrenzen van de huurtoeslag een betaalrisico. Deze huishoudens ontvingen gemiddeld 140 euro aan huurtoeslag, op een gemiddelde bruto huur van 610 euro (figuur 5.13). Gemiddeld komen deze huishoudens na ontvangst van de huurtoeslag maandelijks nog circa 100 euro tekort. De betaalrisico's onder deze groep huishoudens lijken samen te hangen met de woonsituatie. Huurtoeslagontvangers met een inkomen hoger dan het sociale minimum en een betaalrisico wonen relatief vaak in een huurwoning met een huurprijs boven de aftoppingsgrens. Zo woonde in 2012 circa 36 procent in een dure gereguleerde huurwoning. Van degenen zonder een betaalrisico gold dit voor minder dan een kwart. Ook huren degenen met een betaalrisico vaker dan degenen zonder een betaalrisico een vrijesectorhuurwoning. Dit onderstreept de in hoofdstuk 3 opgeworpen stelling dat deze groep huishoudens met een betaalrisico mogelijk te veel per woondienst betaalt of relatief duur woont ten opzichte van het inkomen (zie Van der Schaar & Kromhout 2008).

Figuur 5.13

**Inkomsten en uitgaven van huurtoeslagontvangers met betaalisico naar inkomen, 2012**

Beneden minimale inkomensgrens huurtoeslag

Binnen inkomensgrenzen huurtoeslag



Bron: WoON 2012; bewerking PBL

**Door huurtoeslag vooral lagere betaalisico's in Zeeuws-Vlaanderen en oostelijke regio's**

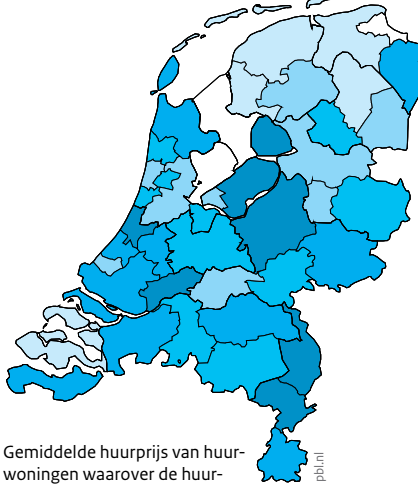
Zogezegd ontvingen huurtoeslagontvangers in 2012 gemiddeld 170 euro per maand aan huurtoeslag, maar is de rijksbijdrage via de huurtoeslag in de ene regio wel hoger dan in de andere. Waar huurtoeslagontvangers in de regio Lelystad en omgeving en in Midden-Limburg maandelijks gemiddeld circa 190 euro aan huurtoeslag ontvingen, lag dit bedrag in de meer noordelijke regio's in Groningen en Friesland tussen de 150 en 155 euro (figuur 5.14, rechter kaartje). Deze verschillen hangen uiteraard ten dele samen met regionale verschillen in de gemiddelde huurprijs van huurwoningen waarover de huurtoeslag wordt berekend. Deze huurprijs lag in 2012 in veel van de Groningse en Friese regio's beneden de 450 euro, terwijl huurtoeslagontvangers in Lelystad en omgeving en in Midden-Limburg gemiddeld 490 euro aan huur betaalden (figuur 5.14, linker kaartje). Uiteraard beïnvloeden ook regionale verschillen in het huishoudensinkomen en de huishoudensamenstelling het gemiddelde huurtoeslagbedrag.

De mate waarin betaalisico's onder huurtoeslagontvangers voorkomen, varieert regionaal eveneens. Vóór ontvangst van de huurtoeslag lag het aandeel toeslagontvangers met een betaalisico vooral hoog in de regio's Lelystad en omgeving, Midden-Limburg, Leiden en omstreken, Rijnmond en Amsterdam en omgeving



**Figuur 5.14**  
**Huurprijs en huurtoeslag per maand, 2012**

Bruto huurprijs

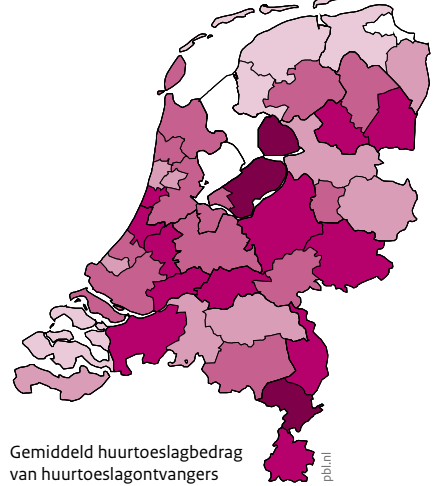


Gemiddelde huurprijs van huurwoningen waarover de huurtoeslag wordt berekend (euro)

- 450 of minder
- 450 – 460
- 460 – 470
- 470 – 480
- Meer dan 480

Onvoldoende waarnemingen (minder dan 30)

Huurtoeslag



Gemiddeld huurtoeslagbedrag van huurtoeslagontvangers (euro)

- 155 of minder
- 155 – 165
- 165 – 175
- 175 – 185
- Meer dan 185

Onvoldoende waarnemingen (minder dan 30)

Bron: WoON 2012; bewerking PBL

(figuur 5.15, linker kaartje). In deze zowel stedelijke als meer landelijke regio's had circa 55 procent of meer van de huurtoeslagontvangers zonder de toeslag een betaalrisico gehad. Onder andere in delen van Drenthe en Overijssel, maar ook in Noord-Limburg en Overig Zeeland zou slechts tussen de 38 en 33 procent van de huurtoeslagontvangers zonder de toeslag een betaalrisico hebben gehad.

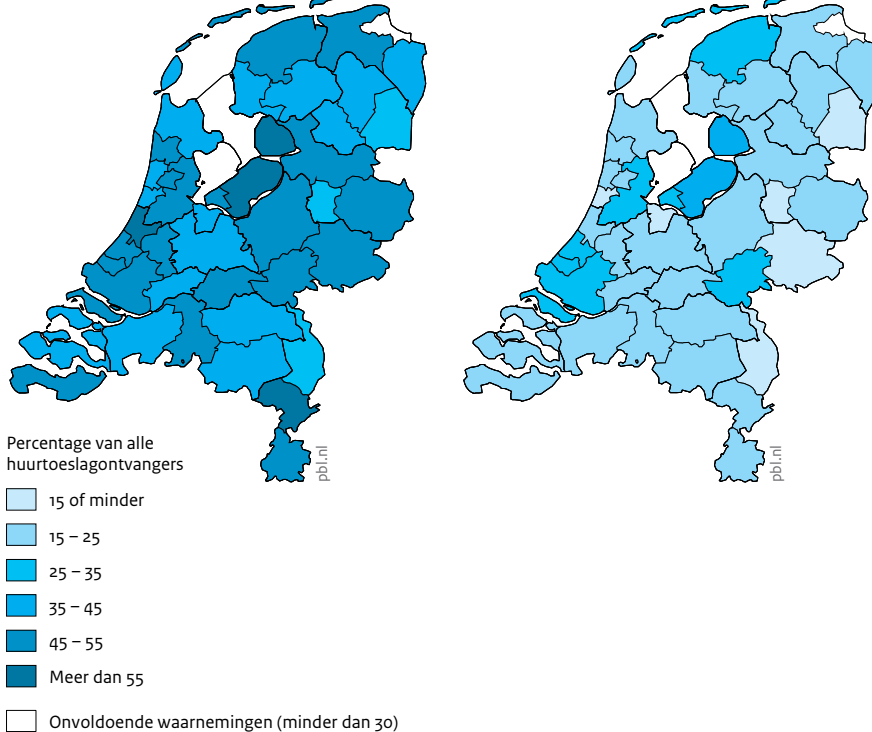
In 2012 lag in alle woningmarktregio's het aandeel huishoudens met een betaalrisico na ontvangst van de huurtoeslag een stuk lager dan daarvoor (figuur 5.15, rechter kaartje). Vooral in Noord-Limburg, Zuidwest-Overijssel, Haarlem en omstreken, Achterhoek, Gooi- en Vechtstreek en Zuidoost-Drenthe is dat aandeel (met 14 procent) in vergelijking met het landelijke gemiddelde van 22 procent vrij laag. De meer grootstedelijke regio's, zoals Amsterdam en omgeving, Rijnmond, Den Haag en Delft en omgeving, worden daarentegen gekenmerkt door een relatief hoog aandeel huurtoeslagontvangers met een betaalrisico. In deze regio's had na ontvangst van de huurtoeslag nog altijd tussen

Figuur 5.15

**Betaalrisico's onder huurtoeslagontvangers, 2012**

Voor ontvangst huurtoeslag

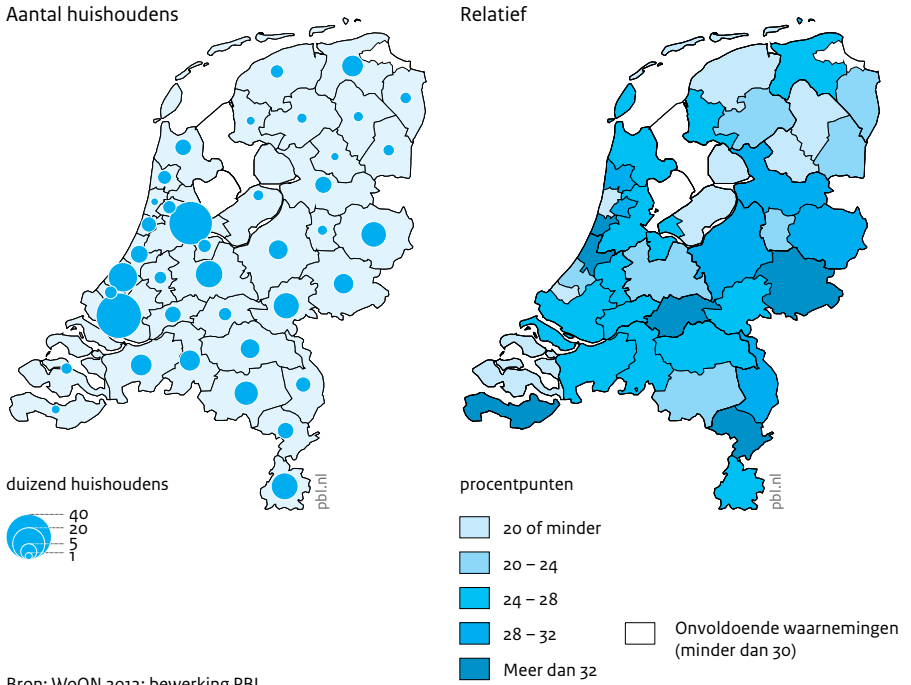
Na ontvangst huurtoeslag



Bron: WoON 2012; bewerking 2012

de 26 procent en 33 procent van de huurtoeslagontvangers een betaalrisico. In Lelystad en omgeving en in Noord-Friesland lag dit aandeel zelfs nog wat hoger; in koploper Lelystad en omgeving zelfs 44 procent. Het relatief hoge aandeel in deze regio's hangt waarschijnlijk samen met het feit dat de huurtoeslagontvangers in deze regio's zeer vaak (en nog vaker dan het landelijke gemiddelde) een inkomen hadden beneden de minimale inkomensgrens van de huurtoeslag. In Lelystad en omgeving, Amsterdam en omgeving en Noord-Friesland had zelfs ongeveer 70 procent van de huurtoeslagontvangers in 2012 een inkomen onder het sociale minimum; landelijk gold dit zogezegd voor 60 procent van de huurtoeslagontvangers. Zoals eerder al naar voren kwam, hebben vooral de 'minimahuishoudens' na ontvangst van de huurtoeslag nog een betaalrisico. Dit verklaart waarom het aandeel huurtoeslagontvangers met een betaalrisico relatief hoog blijft in regio's waar relatief veel toeslagontvangers een inkomen onder het sociale minimum hebben.

**Figuur 5.16**  
**Afname van betaalrisico's door ontvangst huurtoeslag, 2012**



In hoeverre verkleint de huurtoeslag nu het aandeel huurtoeslagontvangers met een betaalrisico in de afzonderlijke woningmarktregio's? Vooral in het oosten van Nederland en in Zeeuws-Vlaanderen lijkt de huurtoeslag te resulteren in een relatief sterke afname van het aandeel huurtoeslagontvangers met een betaalrisico (figuur 5.16). Waar landelijk sprake is van een afname met circa 26 procentpunten, geldt in de Achterhoek een afname met circa 38 procentpunten: van ongeveer de helft van de Achterhoekse huurtoeslagontvangers vóór ontvangst naar circa 12 procent na ontvangst van de huurtoeslag. In de Drentse regio's en in Noord-Friesland was de afname veel geringer. In deze regio's, maar ook in Lelystad en omgeving, Overig-Zeeland, Delft en IJmond lag het aandeel met een betaalrisico na ontvangst van de huurtoeslag tussen de 16 en de 20 procentpunten lager dan vóór ontvangst.

In absolute aantallen daalt door de huurtoeslag vooral in de grootstedelijke regio's het aantal huurtoeslagontvangers met een betaalrisico (figuur 5.16). Zo telden de regio's Rijnmond en Amsterdam en omgeving in 2012 tussen de 36.000 en 39.000 minder huishoudens met een betaalrisico. In meer perifere regio's in Drenthe en Friesland,

in Zeeuws-Vlaanderen en in Lelystad en omgeving hadden in 2012 door de huurtoeslag circa 2.000 minder huishoudens een betaalarisico. Toch mag hieruit niet worden geconcludeerd dat de huurtoeslag vooral een effectief instrument is in stedelijke regio's. Want de afname van het aantal huurtoeslagontvangers met een betaalarisico houdt direct verband met het feit dat grootstedelijke regio's naar verhouding veel huurtoeslagontvangers tellen als gevolg van de meer op huur gerichte woningvoorraad en de concentratie van lagere inkomensgroepen (zie ook hoofdstuk 2).

### 5.3.3 Betaalarisico's onder huurtoeslaggerechtigden

#### 'Niet-gebruik' van de huurtoeslag

Niet alle huishoudens die recht hebben op huurtoeslag ontvangen die ook daadwerkelijk. Van alle huishoudens die in 2012 volgens de Wet op de huurtoeslag recht hadden op huurtoeslag gegeven hun woon- en huishoudenssituatie, ontving 17 procent die niet.<sup>5</sup> In absolute aantallen gaat het om circa 208.000 huishoudens. Bij een minderheid van hen (6 procent) liep overigens wel een aanvraag voor huurtoeslag. Gemiddeld lieten rechthebbende 'niet-ontvangers' maandelijks zo'n 145 euro aan huurtoeslag 'liggen'. Als alle huurtoeslaggerechtigden het toeslagbedrag hadden ontvangen waarop ze recht hadden, dan waren de totale huurtoeslaguitgaven in 2012 2,6 miljard euro geweest.<sup>6</sup> Ofwel een kleine 330 miljoen euro méér in vergelijking met de werkelijke huurtoeslaguitgaven in dat jaar.

Het zogenoemde niet-gebruik van de huurtoeslag is geen nieuw fenomeen, maar is iets van alle tijden (Algemene Rekenkamer 2011; Conijn 1995). Redenen waarom huurtoeslaggerechtigden geen aanspraak maken op huurtoeslag hangen volgens Wildeboer Schut en Hof (2007) samen met geen subsidie willen ontvangen in combinatie met de gedachte dat het aan te vragen bedrag niet de moeite waard is. Ook denken veel rechthebbende 'niet-gebruikers' dat zij hoe dan ook geen recht hebben op huurtoeslag en oordelen zij negatief over de aanvraagprocedure.

Wellicht hiermee samenhangend ontvingen vooral zelfstandige ondernemers in 2012 relatief vaak geen huurtoeslag, terwijl ze daar volgens de Wet op de huurtoeslag wel recht op hadden. Naast zelfstandigen waren in 2012 ook huishoudens met loon uit werk en gepensioneerden naar verhouding oververtegenwoordigd in de groep 'niet-ontvangers'. Rechthebbende 'niet-ontvangers' hebben voorts iets vaker een hogere beroepsopleiding of universitaire opleiding afgerond dan degenen die wel huurtoeslag ontvangen (en die daar ook recht op hebben). Mogelijk hebben deze hoogopgeleiden geen aanvraag ingediend omdat zij daar recentelijk nog geen recht op hadden, of omdat ze denken er in de nabije toekomst geen recht meer op te hebben vanwege een verwachte inkomensstijging. In overeenstemming met de bevindingen van Conijn (1995) lag het belastbaar inkomen van rechthebbende 'niet-ontvangers' in 2012 iets hoger dan het belastbaar inkomen van daadwerkelijke huurtoeslagontvangers. Het huurtoeslagbedrag waarop ze recht hadden, lag daarentegen juist iets lager. Tot slot verschillen rechthebbende 'niet-ontvangers' nauwelijks van daadwerkelijke huurtoeslagontvangers qua leeftijdsopbouw en etnische herkomst; een conclusie die eerder ook is getrokken door Wildeboer Schut en Hoff (2007).

Tabel 5.4

**Aandeel huurders met een betaalarisico bij werkelijke en berekende huurtoeslag naar huisvestingssituatie en huurtoeslag-inkomenscategorie, 2012**

		Goedkoop	Betaalbaar	Duur	Vrije sector	Totaal
Beneden de minimale hts-inkomensgrens	Met werkelijke hts	42	32	42	67	39
	Met berekende hts	35	26	31	75	32
Binnen de hts-inkomensgrenzen	Met werkelijke hts	2	2	5	32	5
	Met berekende hts	1	1	1	41	4
Boven de maximale hts-inkomensgrens	Met werkelijke hts	0	0	0	3	1
	Met berekende hts	0	0	0	3	1
Totaal	Met werkelijke hts	18	11	13	17	13
	Met berekende hts	14	9	10	20	11

*Noot: merk op dat huurders met een inkomen boven de maximale inkomensgrens van de huurtoeslag niet huurtoeslaggerechtigd zijn. Onder deze groep zijn dan ook geen verschillen te zien in het aandeel huurders met een betaalarisico als we uitgaan van de berekende huurtoeslag in plaats van de werkelijke ontvangen huurtoeslag.*

Bron: WoON 2012; bewerking PBL

**Betaalarisico's bij werkelijke en berekende huurtoeslag**

In 2012 had ongeveer 23 procent van alle rechtmatige huurtoeslagontvangers een betaalarisico. Onder rechthebbende 'niet-gebruikers' met een betaalarisico (in 2012 een kleine 66.000 huishoudens) lag dit aandeel hoger, op circa een derde. Wanneer zij wél het huurtoeslagbedrag hadden gekregen waarop ze volgens de Wet op de huurtoeslag recht hadden, dan was het aandeel met een betaalarisico 16 procent geweest in plaats van een derde.

Als alle huurtoeslaggerechtigde huishoudens het huurtoeslagbedrag hadden ontvangen waarop zij recht hadden, dan was het totale aandeel huurders met een betaalarisico in 2012 11 procent geweest in plaats van 13 procent (tabel 5.4). Vooral onder huishoudens met een inkomen beneden de minimale inkomensgrens van de huurtoeslag zou het aandeel huishoudens met een betaalarisico dan dalen: in plaats van 39 procent zou 32 procent een betaalarisico hebben gehad. Onder huishoudens met een inkomen binnen de inkomensgrenzen van de huurtoeslag is de daling met een procentpunt wat geringer. Tabel 5.4 laat zien dat deze patronen zowel in de goedkope en betaalbare gereguleerde huursector gelden als in de dure gereguleerde huursector.

Opvallend is dat het aandeel huishoudens met een betaalarisico in de vrijehuursector toeneemt van 17 procent naar 20 procent, uitgaande van de situatie waarin het huurtoeslagbedrag zou zijn ontvangen waarop ze volgens de Wet op de huurtoeslag recht hadden in plaats van het werkelijk ontvangen bedrag. Vermoedelijk komt dit doordat in de analyses geen rekening kon worden gehouden met zogenoemde verworven rechten van huurtoeslaggerechtigden in het segment met een rekenhuur boven de maximale huurgrens (zie noot 6 voor nadere uitleg). Dit resulteert in een

onderschatting van de huurtoeslag in dit huurprijssegment en daarmee in een groter aandeel huurders met een betaalrisico.

## 5.4 Passendheidsnorm

Zoals aan de orde kwam in hoofdstuk 3, moeten woningcorporaties vanaf 2016 minimaal aan 95 procent van de woningzoekenden met recht op huurtoeslag een ‘passende’ huurwoning toewijzen, met een huurprijs beneden de aftoppingsgrens van de huurtoeslag. Deze ‘passendheidsnorm’ moet bijdragen aan de betaalbaarheid van het wonen voor huurtoeslaggerechtigde huishoudens. Ook moet deze norm bijdragen aan de budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag (BZK 2015b, c; Platform31 2015). De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is welk effect de passendheidsnorm voor huurtoeslaggerechtigden heeft op de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten, en in het bijzonder op de betaalrisico’s onder huurders van corporatiewoningen. We besteden daarbij ook aandacht aan eventuele regionale verschillen. Bovendien kijken we naar het potentiële effect van deze norm op de huurtoeslaguitgaven van het Rijk.

### 5.4.1 Methodiek

Om meer grip te krijgen op dit vraagstuk, kijken we specifiek naar huurtoeslaggerechtigde huurders met een betaalrisico die in de periode 2010-2012 naar een dure huurwoning zijn verhuisd: hadden deze huishoudens geen betaalrisico gehad als zij naar een ‘passende’ huurwoning waren verhuisd? Deze analyse geeft meer zicht op de potentiële effecten van de passendheidsnorm op de korte termijn. Daarnaast kijken we naar de potentiële effecten van deze norm op de langere termijn, waarbij we uitgaan van de hypothetische situatie waarin álle niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huurders passend wonen. De impliciete gedachte achter de passendheidsnorm is immers dat huurtoeslaggerechtigde huurders zoveel mogelijk passend moeten wonen.

We rekenen twee varianten door. Ten eerste onderzoeken we in hoeverre niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden een betaalrisico zouden hebben gehad als zij in een woning hadden gewoond met een huurprijs van nét onder de voor hen geldende aftoppingsgrens. Zoals in hoofdstuk 2 is uitgelegd is dit de grens tot waar huurtoeslaggerechtigde huurders nog een relatief groot deel van de huur vergoed kunnen krijgen. In 2011 bedroeg de aftoppingsgrens voor een- of tweepersoonshuishoudens 517,64 euro en voor huishoudens bestaande uit drie of meer personen 554,76 euro.<sup>7</sup> Ten tweede kijken we naar het aantal en aandeel huishoudens dat géén betaalrisico zou hebben gehad als zij zouden zijn verhuisd naar een woning met een rekenhuur van 450 euro.<sup>8</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat we niet hebben gekeken naar de beschikbaarheid van dergelijke huurwoningen. In de huidige en toekomstige markt kan schaarste aan zulke woningen een belemmerende factor vormen. In dat geval zal het lastig zijn alle niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden passend te huisvesten. Afgezien van de vraag of deze huishoudens überhaupt willen verhuizen. Deze analyse is daarmee

vooral een theoretische exercitie. Ze geeft slechts inzicht in de mate waarin het passend huisvesten van huishoudens met recht op huurtoeslag *in theorie* de betaalbaarheid van het wonen kan verbeteren, één van de doelstellingen van de passendheidsnorm. In beide varianten is rekening gehouden met het huurtoeslagbedrag dat huishoudens zouden hebben ontvangen in de ‘passende’ huisvestingssituatie. Vervolgens is een vergelijking gemaakt met een situatie waarin is verondersteld dat alle huurtoeslaggerechtigden in 2012 het huurtoeslagbedrag ontvingen waarop zij volgens de Wet op de huurtoeslag recht hadden. Dit om te voorkomen dat we ‘appels met peren’ vergelijken; in de praktijk is er immers sprake van ‘niet-gebruik’ van de huurtoeslag, zoals in de vorige paragraaf is besproken.

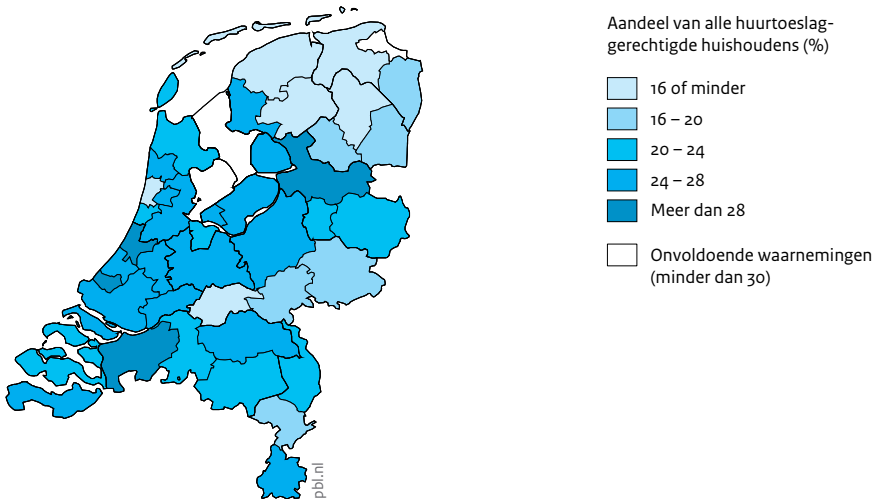
Tot slot geldt dat de analyses in deze paragraaf zijn gebaseerd op de huurders van *corporatiewoningen*; de passendheidsnorm geldt namelijk niet voor particuliere verhuurders. Binnen de corporatiesector kijken we zowel naar huurders van gereguleerde huurwoningen (met een huurprijs tot de huurtoeslaggrens) als naar huurders van vrijesectorhuurwoningen met een geliberaliseerde huurprijs. De passendheidsnorm gaat namelijk gelden voor alle nieuwe verhuringen aan huurtoeslaggerechtigde huishoudens; er wordt geen onderscheid gemaakt tussen het sociale huursegment en de vrijehuursector (Aedes 2015b).

#### 5.4.2 (Niet)-passend wonen en betaalarisico's in de corporatiesector: cijfers

In 2012 huurden in totaal circa 1,2 miljoen huurtoeslaggerechtigde huishoudens een corporatiewoning. Daarvan woonde bijna een kwart in een woning met een huurprijs hoger dan de aftoppingsgrens. Deze huishoudens woonden, volgens de regels van het passend toewijzen, te duur. Van deze ongeveer 288.000 huishoudens huurden er 236.000 een gereguleerde woning met een huurprijs tussen de aftoppingsgrens en de huurtoeslaggrens. De overige 52.000 huishoudens huurden een vrijesectorwoning met een huurprijs boven de huurtoeslaggrens.

Het niet-passend wonen varieert regionaal (figuur 5.17). In het midden van Nederland, met een uitloper naar de Randstedelijke regio's, wonen huurtoeslaggerechtigde huurders naar verhouding vaak in een te dure, financieel niet-passende huurwoning. In uitschieters Delft en omgeving en Leiden en de Bollenstreek woonde in 2012 zelfs iets meer dan 30 procent niet-passend. Maar ook Lelystad en omgeving scoort met 28 procent relatief hoog. In de regio's van de vier grootste steden, te weten Amsterdam en omgeving, Rijnmond, Den Haag en Utrecht, woonde tussen de 25 en 27 procent van alle huurtoeslaggerechtigde huurders in een te dure huurwoning. In de noordelijke regio's daarentegen, wonen zij naar verhouding vaak passend. Zo woonde in Groningen stad en omgeving in 2012 slechts 11 procent van de huurtoeslaggerechtigde huurders niet-passend, en bedroeg dit aandeel in het gros van de regio's in Drenthe, Friesland en Groningen 18 procent of minder. Vermoedelijk hangt het relatief lage aandeel niet-passend wonenden samen met het feit dat deze regio's worden gekenmerkt door een relatief laag aandeel huurwoningen met een huurprijs boven de aftoppingsgrens (zie ook figuur 2.6).

Figuur 5.17

**Huurtoeslaggerechtigde huishoudens in corporatiesector in niet-passende woning, 2012**

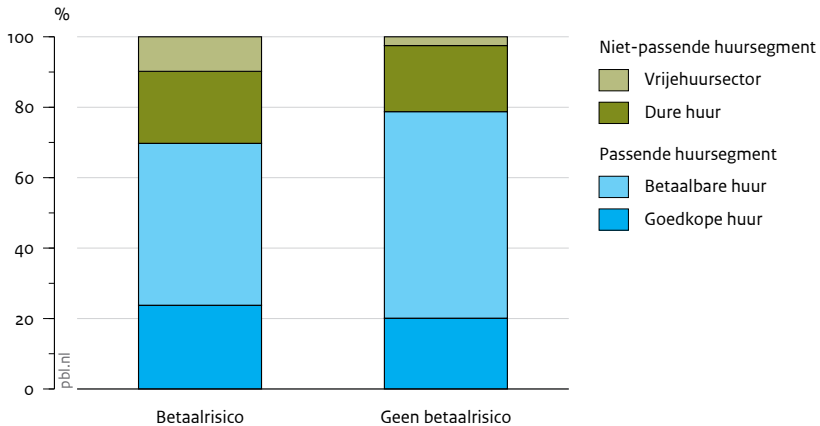
Bron: WoON 2012; bewerking PBL

De nieuwe passendheidsnorm suggereert dat de betaalbaarheid van het wonen onder druk staat bij niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huurders. Betekent dit dat deze huishoudens ook vaker een betaalrisico hebben dan de passend wonende huishoudens? In totaal hadden in 2012 circa 289.000 huurtoeslaggerechtigde huurders van corporatiewoningen een betaalrisico. Het merendeel van deze huishoudens (ongeveer 70 procent) woonde passend, dus in een huurwoning met een huurprijs onder de aftoppingsgrens (figuur 5.18). In absolute aantallen gaat het hier om 202.000 huurtoeslaggerechtigde huishoudens (tabel 5.5). Wél is het zo dat huurtoeslaggerechtigden met een betaalrisico minder vaak passend wonen dan degenen zonder een betaalrisico.

Van die ongeveer 289.000 huishoudens met een betaalrisico woonde dus ongeveer 30 procent niet-passend; in absolute aantallen gaat het om ruim 87.000 huishoudens. Opvallend genoeg hebben deze 'te duur' wonende huurtoeslaggerechtigden verhoudingsgewijs ongeveer even vaak een betaalrisico als huurtoeslaggerechtigde huishoudens in het goedkope huursegment (tabel 5.5).<sup>9</sup> In het 'betaalbare' huursegment lag het aandeel met een betaalrisico met circa 20 procent wel iets lager. Huurtoeslaggerechtigden die in een vrijesectorhuurwoning wonen, hebben daarentegen wél beduidend vaker een betaalrisico: in 2012 gold dit voor maar liefst 55 procent van hen. Overigens kan op basis van de gebruikte gegevens niet worden vastgesteld hoe deze huishoudens in deze 'te dure' woningen terecht zijn gekomen.



**Figuur 5.18**  
**Woonsituatie van huurtoeslaggerechtigde huishoudens in corporatiesector naar betaalrisico, 2012**



Bron: WoON 2012; bewerking PBL

Per slot van rekening hanteren corporaties bij het toewijzen van geliberaliseerde woningen, net als particuliere verhuurders, stevige inkomenscriteria (Eskinasi et al. 2012; Gemeente Amsterdam 2011; Rli 2011). Waarschijnlijk voldeed het inkomen van veel van deze huishoudens ten tijde van de toewijzing wél aan de inkomenseisen van de verhuurder, maar is het inkomen nadien gedaald.

Als circa 30 procent van de niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens in 2012 een betaalrisico had, betekent dit dat maar liefst 70 procent ondanks de niet-passende woonsituatie géén betaalrisico had. Deze groep bestaat grotendeels uit paren (27 procent) en alleenstaanden (42 procent). De oververtegenwoordiging van alleenstaanden in deze groep hang samen met het feit dat de dure huursector hoe dan ook in sterke mate wordt bevolkt door alleenstaanden. Dat zij geen betaalrisico hebben komt niet omdat zij – in tegenstelling tot gezinnen – huurtoeslag krijgen voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens (zie ook hoofdstuk 2). Want relatief gezien hebben alleenstaanden in het dure gereguleerde huursegment, ondanks de extra tegemoetkoming, vaker een betaalrisico dan gezinnen (tabel 5.5). Dit laatste is opvallend gelet op de beleidsdiscussie over zogenoemde weeffouten in de huurtoeslagsystematiek. Diverse partijen, waaronder enkele door ons geïnterviewde corporaties en gemeenten, maken zich zorgen over de betaalbaarheid van het wonen voor (eenouder)gezinnen, omdat deze groep (in tegenstelling tot alleenstaanden) geen recht heeft op huurtoeslag voor het deel van de huur boven de aftoppingsgrens (zie paragraaf 3.3.2 en hoofdstuk 4). Ondanks deze ‘weeffout’ hebben (eenouder)gezinnen in het dure huursegment minder vaak een betaalrisico dan alleenstaanden (tabel 5.5).

Tabel 5.5

### Huurtoeslaggerechtigde huishoudens in de corporatiesector met een betaalrisico naar huishoudenssamenstelling en huurprijsklasse, 2012

	Eenpersoons huishouden		Paar		Paar + kind(eren)		1 oudergezin + kind(eren)		Totaal	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
<b>Passend huursegment</b>										
Goedkope huurwoning	31	60.000	10	3.000	16	2.000	17	3.000	27	69.000
Betaalbare huurwoning	25	97.000	4	5.000	20	12.000	15	19.000	19	133.000
<b>Totaal</b>	<b>27</b>	<b>157.000</b>	<b>6</b>	<b>8.000</b>	<b>19</b>	<b>14.000</b>	<b>16</b>	<b>22.000</b>	<b>21</b>	<b>202.000</b>
<b>Niet-passend huursegment</b>										
Duur, gereguleerd	34	41.000	6	3.000	25	4.000	20	10.000	25	59.000
Vrijehuursector	75	20.000	20	2.000	47	3.000	40	3.000	55	28.000
<b>Totaal</b>	<b>42</b>	<b>61.000</b>	<b>9</b>	<b>5.000</b>	<b>31</b>	<b>7.000</b>	<b>23</b>	<b>14.000</b>	<b>30</b>	<b>87.000</b>
<b>Totaal</b>	<b>30</b>	<b>218.000</b>	<b>7</b>	<b>13.000</b>	<b>22</b>	<b>21.000</b>	<b>18</b>	<b>36.000</b>	<b>23</b>	<b>289.000</b>

Bron: WoON 2012; bewerking PBL

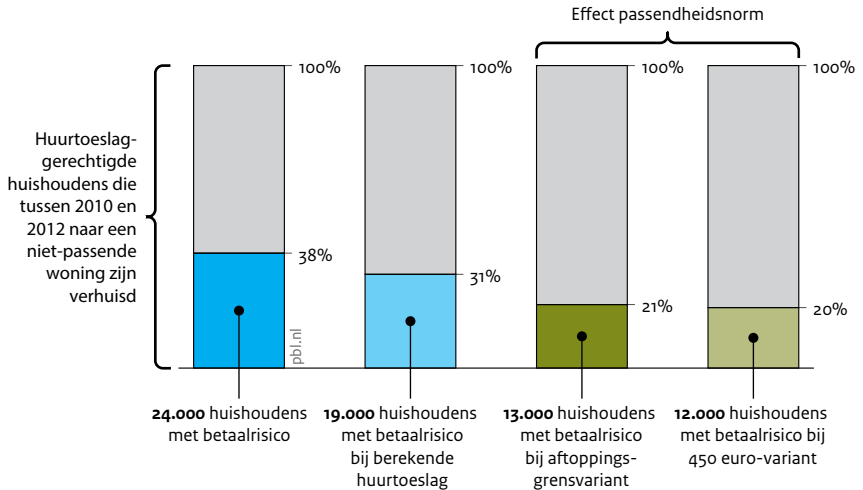
Samengevat hebben dus niet alle te duur wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens een betaalrisico. Ook hebben deze huishoudens niet vanzelfsprekend vaker een betaalrisico dan huishoudens die wel passend wonen. Deze constatering werpen dan ook de vraag op in hoeverre de passendheidsnorm kan bijdragen aan het verkleinen van de betaalrisico's onder huurtoeslaggerechtigde huishoudens.

#### 5.4.3 Passendheidsnorm als oplossing voor de hoge betaalrisico's?

##### Potentieel effect van de passendheidsnorm op de korte termijn

Tussen 2010 en 2012 zijn circa 222.000 huurtoeslaggerechtigde huishoudens naar een corporatiewoning verhuisd. Het gros daarvan verhuisde naar een passende huurwoning; circa een kwart verhuisde naar een niet-passende huurwoning. In absolute aantallen verhuisden ruim 50.000 huishoudens naar een dure huurwoning met een huurprijs tussen de aftoppingsgrens en de huurtoeslaggrens, en circa 11.000 naar een vrijesectorhuurwoning. In 2012 had circa 38 procent van al deze huishoudens een betaalrisico. In totaal gaat het om een kleine 24.000 huishoudens (figuur 5.19). Wanneer we uitgaan van het huurtoeslagbedrag dat huishoudens volgens de regels hadden moeten ontvangen, dan zouden circa 19.000 recent verhuisde huurtoeslaggerechtigde huishoudens een betaalrisico hebben gehad in het niet-passende huurprijssegment.<sup>10</sup> Als te duur wonende recent verhuisde huishoudens vervolgens naar een woning waren verhuisd met een huurprijs van nét onder de voor hen geldende aftoppingsgrens, dan hadden ruim 6.000 van hen géén betaalrisico gehad.<sup>11,12</sup> Dit betekent dat circa 13.000 huishoudens, oftewel circa 21 procent, ook in de 'passende'

**Figuur 5.19**  
**Potentieel effect van passendheidsnorm op betaalrisico's op korte termijn, 2012**



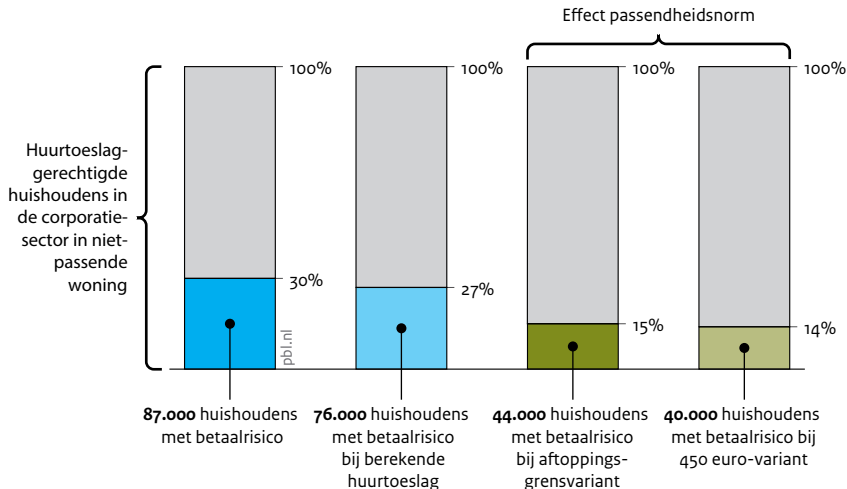
Bron: WoON 2012; bewerking PBL

situatie nog altijd een betaalrisico heeft. Evenwel is het maandelijkse tekort op het huishoudensbudget afgenomen met gemiddeld 130 euro. Als huishoudens naar een passende huurwoning waren verhuisd met een huurprijs van 450 euro in 2012, dan had niet 31 maar 20 procent van hen een betaalrisico gehad (figuur 5.19). Bij 12.000 huishoudens is weliswaar ook in de ‘passende’ situatie nog altijd sprake van een betaalrisico, maar is het tekort op het huishoudbudget afgenomen met gemiddeld 175 euro.

Opgemerkt moet worden dat de hier geschetste potentiële winst van de passendheidsnorm in absolute zin (uitgedrukt in een afname van het aantal huishoudens met een betaalrisico) zal zijn onderschat, omdat we zijn uitgegaan van cijfers over 2010-2012. Recente onderzoeken van Companen (2014) en ABF (2014) laten zien dat het aandeel niet-passende toewijzingen in de jaren na 2012 in een rap tempo verder is toegenomen. In diezelfde periode namen ook de huren sterker toe als gevolg van het gevoerde huurprijsbeleid, terwijl het koopkrachtherstel tot 2014 achterbleef. Het aantal niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een betaalrisico zal in 2015 dan ook naar verwachting hoger liggen dan in 2012. Wat de analyses wel laten zien, is dat er een duidelijke grens is aan de effectiviteit van de norm. Dit komt vooral tot uiting in de beperkte afname van het aantal huishoudens met een betaalrisico wanneer de toewijzing niet tot de aftoppingsgrens maar tot 450 euro per maand had plaatsgevonden.

Figuur 5.20

### Maximaal potentieel effect van passendheidsnorm op betaalrisico's op zeer lange termijn, 2012



Bron: WoON 2012; bewerking PBL

### Maximaal potentieel effect van de passendheidsnorm op de lange termijn

De potentiële winst die is te behalen door huurtoeslaggerechtigden een passende woning toe te wijzen, lijkt op het eerste gezicht beperkt. Zeker wanneer dit aantal wordt afgezet tegen het totale aantal huurtoeslaggerechtigde huurders van corporatiewoningen met een betaalrisico; in 2012 waren dit er 289.000. Daarbij moet evenwel worden bedacht dat het positieve effect van de passendheidsnorm gedurende de jaren geleidelijk aan zal accumuleren.

De vraag is dan ook wat het maximaal te behalen effect is van deze norm op de betaalrisico's in de corporatiesector. Anders gezegd: als alle in 2012 niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens allemaal passend zouden wonen, in hoeverre zien we dan een reductie van het aantal en aandeel huishoudens met een betaalrisico?

#### Maximaal effect van de passendheidsnorm voor niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huurders

In 2012 waren er ruim 87.000 huurtoeslaggerechtigde huurders met een betaalrisico te vinden in het niet-passende huursegment in het bezit van woningcorporaties. Gecorrigeerd voor het zogenoemde 'niet-gebruik' van de huurtoeslag, zouden circa 76.000 huishoudens een betaalrisico hebben gehad. Als al deze huishoudens in een woning zouden wonen met een huur van net onder de voor hen geldende aftoppingsgrens, dan hadden nog steeds 44.000 huishoudens een betaalrisico gehad. Dit is een afname van 33.000 huishoudens (figuur 5.20). Als de huur verder onder de

aftoppingsgrens zou liggen, zoals in het eerder gepresenteerde 450 euro-scenario, is de afname uiteraard wat groter.

De ook bij passend wonen aanhoudende betaalrisico's hangen samen met het inkomen. Vrijwel alle passend wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een betaalrisico (in 2012 waren dit er 202.000) hadden een inkomen onder de minimum-inkomensgrens van de huurtoeslag. Voor huishoudens met een dergelijk laag inkomen is ook een 'passende' huurprijs vaak nog aan de hoge kant. Van alle 172.000 niet-passend wonende huishoudens met een inkomen onder het sociale minimum, had circa 46 procent een betaalrisico. Rekening houdend met het huurtoeslagbedrag dat huishoudens volgens de Wet op de huurtoeslag hadden kunnen ontvangen, dan had circa 39 procent een betaalrisico gehad (figuur 5.21). Als deze huishoudens wél passend hadden gewoond, in een woning met een huurprijs van nét onder de aftoppingsgrens, had circa een kwart van hen een betaalrisico gehad. Dit betekent evenwel nog altijd een reductie van het aandeel huishoudens met een betaalrisico met een derde: van 39 procent naar 25 procent.

Bij niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een inkomen boven het sociale minimum (dus met een inkomen binnen de inkomensgrenzen van de huurtoeslag) lijkt de passendheidsnorm een stuk effectiever: de betaalrisico's dalen bijna naar nul. Als zij een huurwoning hadden gehuurd met een huurprijs van nét onder de aftoppingsgrens, dan had in plaats van 8 procent circa 1 procent een betaalrisico gehad (figuur 5.21). De mate waarin de norm de betaalrisico's kan reduceren, lijkt dus mede af te hangen van het inkomen van huishoudens.

*Maximaal effect van de passendheidsnorm voor de gehele corporatiesector: nationaal beeld*

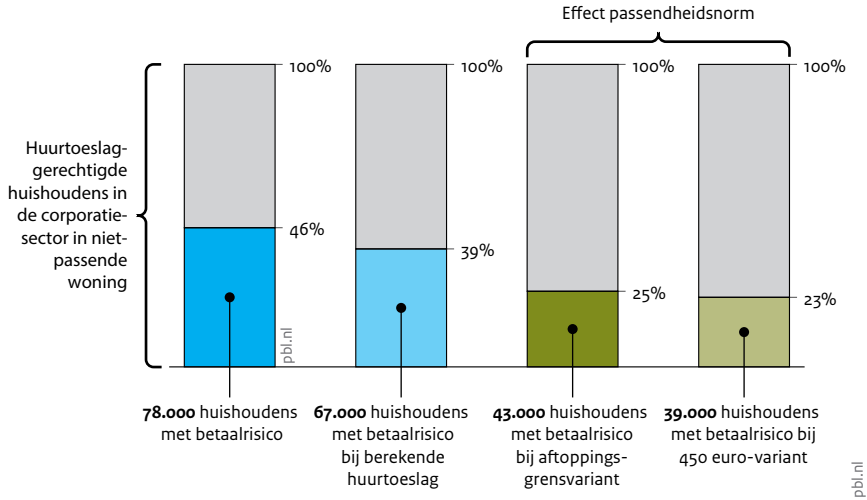
Als alle niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huurders in een woning zouden wonen met een huur van net onder de voor hen geldende aftoppingsgrens, dan zou circa 16 procent van alle huurtoeslaggerechtigde huurders in de corporatiesector een betaalrisico hebben gehad (figuur 5.22).<sup>13</sup> Als deze huishoudens in een huurwoning zouden wonen met een huurprijs van 450 euro, dan was dit aandeel eveneens circa 16 procent. Er zijn dus nauwelijks verschillen tussen de zogenoemde aftoppingsgrens-variant en de 450 euro-variant. In beide varianten ligt het aandeel huurtoeslaggerechtigde huurders met een betaalrisico circa 3 procentpunten lager dan in de berekende uitgangssituatie (waarbij is verondersteld dat alle huurtoeslaggerechtigden het toeslagbedrag ontvingen waarop zij volgens de Wet op de huurtoeslag recht hadden).

In 2012 had circa 13 procent van alle huurders in de corporatiesector een betaalrisico (figuur 5.22). Als alle huurders het huurtoeslagbedrag zouden hebben ontvangen waarop zij recht hadden, had een kleine 11 procent van hen een betaalrisico gehad. Als alle huurtoeslaggerechtigden in een te dure corporatiewoning passend zouden hebben gewoond, met een huurprijs liggend tussen de 450 euro tot net onder de aftoppingsgrens, dan zou circa 9 procent van alle huurders in de corporatiesector een betaalrisico hebben gehad; wat een additionele afname is van 2 procentpunten ten opzichte van de werkelijke startsituatie.

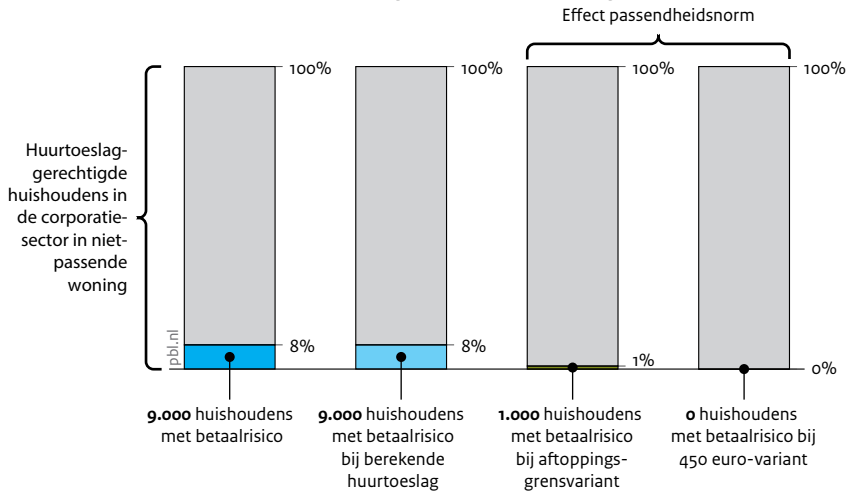
Figuur 5.21

### Maximaal potentieel effect van passendheidsnorm op betaalrisico's op zeer lange termijn naar inkomen, 2012

#### Huishoudens met inkomen beneden minimale inkomensgrens van huurtoeslag



#### Huishoudens met inkomen binnen inkomensgrenzen van huurtoeslag



Bron: WoON 2012; bewerking PBL

**Figuur 5.22**  
**Maximaal potentieel effect van passendheidsnorm op betaalarisico's op zeer lange termijn, 2012**



Bron: WoON 2012; bewerking PBL

*Maximaal effect van de passendheidsnorm voor de gehele corporatiesector: regionaal beeld*

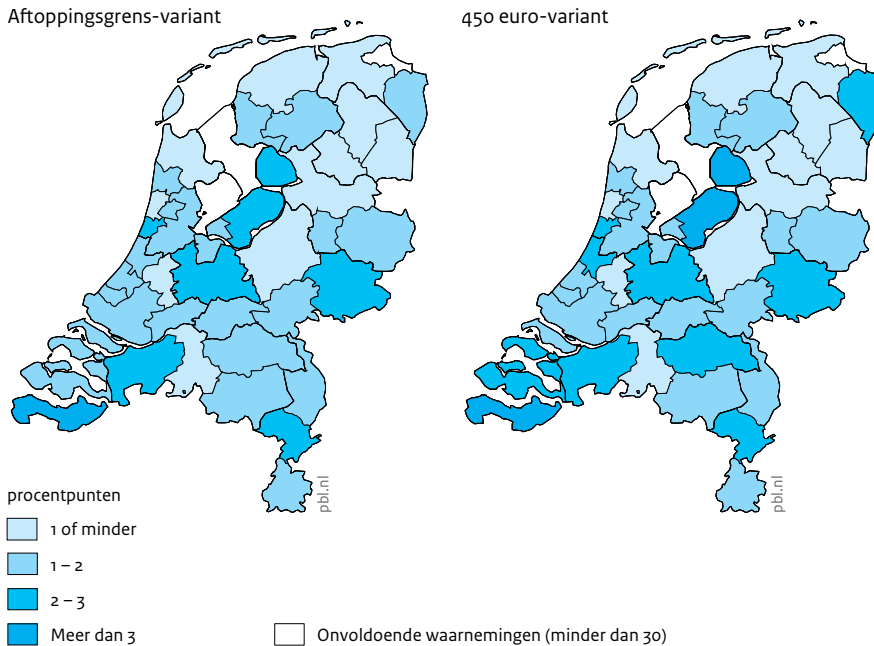
Sommige partijen vrezen dat de passendheidsnorm in bepaalde regio's negatieve effecten heeft; zo zou de maatregel in krimpgebieden kunnen resulteren in toenemende leegstand in de dure gereguleerde huursector. Maar in hoeverre zijn er regionale verschillen in het effect van deze norm op de mate waarin er in de corporatiesector betaalarisico's voorkomen?

In alle regio's daalt het aandeel huurders met een betaalarisico als niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huurders passend zouden wonen (figuur 5.23). Daarbij zijn er slechts marginale verschillen tussen de aftoppingsgrens-variant en de 450-euro variant. Door de ooghalen heen kijkend is de afname ietsjes sterker in de regio's beneden de grote rivieren, in de provincies Brabant, Limburg en Zeeland (figuur 5.23). Vooral Zeeuws-Vlaanderen en Lelystad en omgeving worden in deze context gekenmerkt door een relatief grote afname van het aandeel huurders met een betaalarisico. Daartegenover is de afname in het aandeel huurders met een betaalarisico wat geringer in de meer noordelijk gelegen regio's in de provincies Noord-Holland, Groningen, Friesland en Drenthe.

Als alle niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden in een woning zouden wonen met een huurprijs van net onder de aftoppingsgrens, dan zou in de stedelijke regio's Amsterdam en omgeving, Delft en Rijnmond nog steeds tussen de 11 en 15 procent van de huurders een betaalarisico hebben (figuur 5.24). Dit is circa 1,5 procentpunten minder ten opzichte van de berekende uitgangssituatie (figuur 5.23). In uitschieter Lelystad en

Figuur 5.23

### Maximale afname betaalarisico's door potentieel effect van passendheidsnorm op zeer lange termijn in corporatiesector, 2012



Bron: WoON 2012; bewerking PBL

omgeving zou zelfs 21 procent van de huurders een betaalarisico houden in de aftoppingsgrens-variant. Dit is 2 procentpunten minder dan in de berekende uitgangssituatie. Zelfs als alle huurtoeslaggerechtigden het toeslagbedrag zouden ontvangen waarop zij recht hebben en zelfs als zij allemaal passend zouden wonen, blijft in Lelystad en omgeving het aandeel huurders met een betaalarisico relatief hoog. Mogelijk hangt dit samen met de gemiddeld hoge huren in deze regio en het feit dat deze regio relatief veel huurders telt met een inkomen beneden de minimale inkomensgrens van de huurtoeslag. Waar in de corporatiesector landelijk 33 procent van alle huurders in 2012 een inkomen had beneden deze grens, gold dit voor 42 procent van de huurders in de regio Lelystad en omgeving. En zoals we zojuist zagen, is voor minimahuishoudens vaak ook een 'passende' huurprijs nog aan de hoge kant. Hoewel ook Oost-Groningen wordt gekenmerkt door een relatief groot aandeel huurders met een inkomen beneden het sociale minimum (40 procent), zou in de aftoppingsgrens-variant slechts een kleine 4 procent van alle huurders een betaalarisico hebben gehad; ongeveer 1 procentpunt minder dan in de berekende uitgangssituatie. Mogelijk hangt dit samen met de gemiddeld lagere huren in deze regio. Andere regio's waar de betaalarisico's relatief laag liggen als alle niet-passend wonende

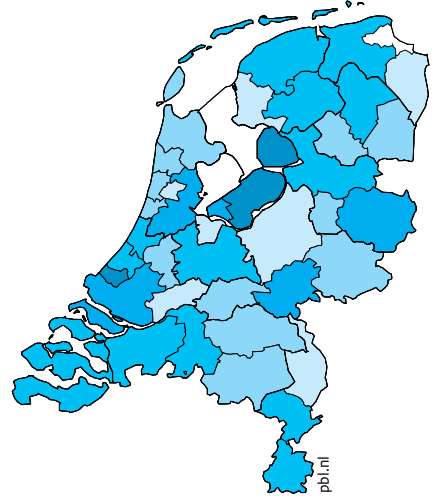


**Figuur 5.24**  
**Maximaal potentieel effect van passendheidsnorm op zeer lange termijn, 2012**

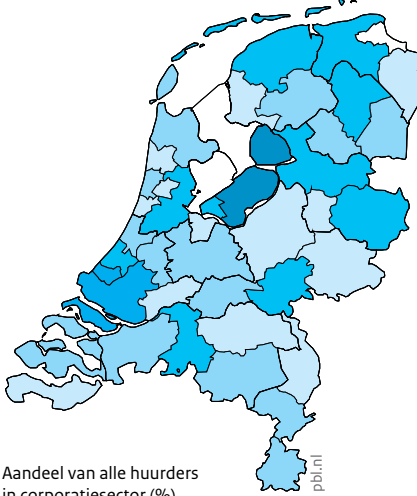
Betaalrisico's 2012



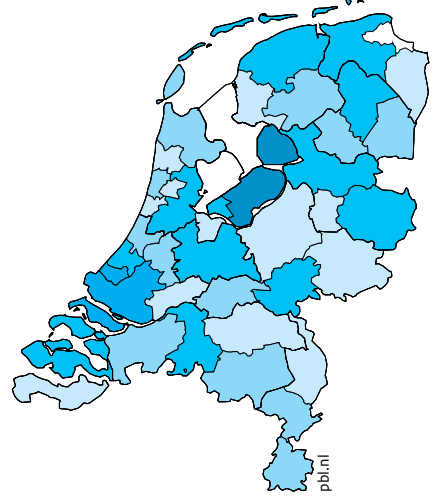
Betaalrisico's bij berekende huurtoeslag



Betaalrisico's bij aftoppingsgrens-variant



Betaalrisico's bij 450 euro-variant



Aandeel van alle huurders  
in corporatiesector (%)

6 of minder

6 – 9

9 – 12

12 – 15

Meer dan 15

Onvoldoende waarnemingen (minder dan 30)

Bron: WoON 2012; bewerking PBL

huurtoeslaggerechtigde huurders een woning zouden huren met een huurprijs van net onder de voor hen geldende aftoppingsgrens zijn Noord-Limburg, Zuidoost-Zuid-Holland, Zuidwest-Friesland en de Zaanstreek; in deze regio's zou minder dan 4 procent van de huurders nog een betaalarisico hebben (figuur 5.24). Dit is tussen de 1,5 procentpunten (Noord-Limburg) en de 2 procentpunten (Zuidoost-Zuid-Holland) minder dan in de berekende uitgangssituatie (figuur 5.23).

De hiervoor beschreven effecten geven een indicatie van wat een langere periode van passend toewijzen zou kunnen betekenen voor de betaalarisico's in de corporatiesector op basis van gegevens van het WoON 2012. Ook nu geldt dat de geschatte afname in zekere mate is onderschat omdat het aantal te dure toewijzingen na 2012 verder is toegenomen. Hoe dan ook geldt dat het een lange adem vergt om het maximale potentiële effect te behalen; huurtoeslaggerechtigde huishoudens kunnen immers – met het oog op de beschikbaar van dergelijke woningen – niet van de een op de andere dag massaal naar een passende woning verhuizen. Afgezien van de vraag of ze dit zelf ook willen. Bovendien moet worden bedacht dat er – zelfs bij het consequent passend toewijzen – altijd huishoudens zullen zijn die niet-passend wonen. Het huishoudensinkomen is immers aan veranderingen onderhevig. Wanneer het niet-passend wonen het gevolg is van een inkomensdaling na toewijzing, zal de passendheidsnorm uiteraard weinig soelaas bieden. Het risico op dure scheefheid blijft binnen de huidige instituties dan ook voortbestaan, norm of geen norm, zolang woningcorporaties ook woningen verhuren boven de aftoppingsgrens.

#### 5.4.4 Potentieel effect van de passendheidsnorm op huurtoeslaguitgaven het Rijk

In de voorgaande paragraaf is vooral aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de passendheidsnorm de betaalarisico's onder huurtoeslaggerechtigde huurders kan verkleinen. Deze norm is echter ook in het leven geroepen om de almaar groeiende druk op het huurtoeslagbudget een halt toe te roepen (zie ook hoofdstuk 3). Volgens cijfers van het CBS bedroegen de overheidsuitgaven aan de huurtoeslag in 2010 bijna 2,2 miljard euro; rekening houdend met inflatie is dit circa 33 procent meer dan in 2001 (Van den Brakel & Moonen 2012). In de periode 2010-2013 nam ook het aantal huurtoeslagontvangers toe (BZK 2014). Deze ontwikkeling hangt onder andere samen met de economische crisis en oplopende werkloosheidscijfers. Mede als gevolg van de afschaffing van de passendheidstoets in 2008 en de hierna volgende toename van het aantal dure toewijzingen, is bovendien het aantal huishoudens toegenomen dat huurtoeslag ontvangt voor een woning met een huur boven de aftoppingsgrens (BZK 2014). Dit heeft de druk op de huurtoeslaguitgaven uiteraard vergroot.

In deze subparagraaf staat de relatie tussen de passendheidsnorm en de huurtoeslaguitgaven centraal. De gepresenteerde cijfers hebben betrekking op de corporatiesector; de passendheidsnorm geldt immers alleen voor corporaties. Dit betekent dat de cijfers geen beeld geven van de totale huurtoeslaguitgaven van het Rijk, omdat deze uitgaven

voor huurders van particuliere huurwoningen niet zijn meegenomen. Cijfers over de totale huurtoeslaguitgaven door het Rijk kwamen aan de orde in paragraaf 5.3.2.

### **Methodiek en reikwijdte analyses**

We zijn voor deze analyse wederom uitgegaan van de eerder beschreven berekende huurtoeslaguitgaven. Daarbij vergelijken we de berekende totale huurtoeslaguitgaven in de uitgangssituatie met de berekende huurtoeslaguitgaven in de situatie waarin niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden passend zouden wonen. Net als in de vorige analyse kijken we daarbij naar het effect van het passend wonen van recent verhuisde niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden (het 'kortetermijneffect') en van alle niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden (het 'langetermijneffect') op de huurtoeslaguitgaven. En wederom rekenen we twee varianten door: een aftoppingsgrens-variant en een 450 euro-variant.

Net als in de vorige analyse, geldt ook hier dat het gaat om een theoretische exercitie. Ook na de invoering van de passendheidsnorm zullen er huishoudens zijn met een te laag inkomen in een te dure huurwoning. Het huishoudensinkomen kan na toewijzing immers dalen, bijvoorbeeld door werkloosheid en (echt)scheiding. De hierna gepresenteerde resultaten geven dan ook slechts een eerste, grove indicatie van de omvang van het effect van deze norm op de huurtoeslaguitgaven van de Rijksoverheid. Tot slot moet worden opgemerkt dat het passend huisvesten van huurtoeslaggerechtigden consequenties heeft voor de financiële positie van corporaties, in het bijzonder in de 450 euro-variant. De financiële positie van corporaties wordt immers mede bepaald door de huurinkomsten. Deze gevolgen zijn hier niet doorgerekend.

### **Passend toewijzen... verlichting van de druk op de uitgaven?**

In 2012 gaf de Rijksoverheid circa 1,9 miljard euro uit aan huurtoeslag voor huurtoeslaggerechtigde huishoudens in de corporatiesector. Het grootste deel van dit bedrag kwam terecht bij huurtoeslaggerechtigde huishoudens die passend wonen (tabel 5.6).

Een eerste indicatie van de mate waarin de passendheidsnorm de druk op het huurtoeslagbudget kan verlichten, wordt gevonden in de totale uitgaven aan huurtoeslag voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, komen alleen alleenstaanden, ouderenhuishoudens en gehandicapten in aanmerking voor een vergoeding voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens (voor 40 procent). Het passend toewijzen van huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden betekent dat de totale huurtoeslaguitgaven voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens onder verder vergelijkbare omstandigheden niet verder zullen toenemen.<sup>14</sup>

In 2012 had circa de helft van alle 288.000 niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden huurtoeslag kunnen krijgen voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens. Deze groep bestaat voornamelijk uit huurders van een dure maar nog wel gereguleerde huurwoning. Huurders van woningen met een huur boven de huurtoeslaggrens komen immers vrijwel niet in aanmerking voor huurtoeslag, ook niet voor het deel van de huur onder de aftoppingsgrens. Gemiddeld ging het om een bedrag van ruim 20 euro per maand. Of de huurders dit bedrag daadwerkelijk ontvingen, is op basis van het WoON

Tabel 5.6

**Geschatte jaarlijkse huurtoeslaguitgaven in de corporatiesector als niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden passend zouden wonen naar huurprijssegment, 2012 in miljarden euro's**

	Feitelijk	Berekend	Recent verhuisde niet-passend wonende hts-gerechtigden		Alle niet-passend wonende hts-gerechtigden	
			450 euro-variant	Aftoppingsgrens-variant	450 euro-variant	Net-onderaftoppingsgrens variant
Passende huurwoning	1,3	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Dure huurwoning	0,5	0,7	0,6	0,7	0,5	0,6
Vrije huursector	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Totaal	1,9	2,3	2,3	2,3	2,2	2,4

Bron: WoON 2012; bewerking PBL

2012 niet te achterhalen. De totale huurtoeslaguitgaven voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens bedroegen in 2012 naar schatting 41,5 miljoen euro. Dit bedrag staat gelijk aan de potentiële besparing aan huurtoeslaguitgaven als alle niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens passend zouden wonen.

*Aftoppingsgrens-variant*

Als de tussen 2010 en 2012 verhuisde huurtoeslaggerechtigde huishoudens waren verhuisd naar een passende huurwoning met een rekenhuur van net onder de aftoppingsgrens in plaats van naar een niet-passende huurwoning, dan ontstaat er (in vergelijking met de berekende huurtoeslaguitgaven) theoretisch een extra druk op het huurtoeslagbudget van bijna 22 miljoen euro (tabel 5.6 en tabel 5.7). Passend toewijzen resulteert niet direct in een besparing, omdat er in de nieuwe situatie ook huurtoeslag moet worden betaald aan een groep die voorheen niet in aanmerking kwam voor huurtoeslag omdat ze een woning huurden in de vrijehuursector. Als alle niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens in een passende huurwoning zouden wonen met een huurprijs van net onder de aftoppingsgrens, dan ontstaat er theoretisch een extra druk op het huurtoeslagbudget van circa 88 miljoen euro (tabel 5.6 en tabel 5.7). Deze toename is wederom het gevolg van het feit dat een aanzienlijk deel van de niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens geen huurtoeslag ontving omdat de huur boven de liberalisatiegrens lag.

Figuur 5.25 illustreert de theoretische verandering in de totale huurtoeslaguitgaven als alle niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden passend zouden wonen in een huurwoning met een huurprijs net onder de voor hen geldende aftoppingsgrens. Zoals verwacht neemt het berekende bedrag dat de Rijksoverheid uitgeeft aan huurtoeslag voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens met 41,5 miljoen af. Daartegenover staan echter extra huurtoeslaguitgaven voor het deel van de huur tot de kwaliteitskortingsgrens ('Deel A') en het deel van de huur tussen de kwaliteitskortingsgrens en

Tabel 5.7

**Theoretisch effect passend toewijzen/wonen in de corporatiesector op het huurtoeslagbudget naar huurprijssegment, 2012 in miljoenen euro's**

	Recent verhuisde niet-passend wonende hts-gerechtigden		Alle niet-passend wonende hts-gerechtigden	
	450 euro-variant	Aftoppingsgrens-variant	450 euro-variant	Net-onderaftoppingsgrens variant
Passende huurwoning	0,0	0,0	0,0	0,0
Dure huurwoning	39,4	6,7	184,3	40,2
Vrije huursector	-21,2	-28,2	-97,2	-128,1
Totaal	18,3	-21,5	87,1	-87,9

Bron: WoON 2012; bewerking PBL

aftoppingsgrens ('Deel B') voor huurtoeslaggerechtigden die eerder nauwelijks huurtoeslag ontvingen omdat de rekenhuur boven de huurtoeslaggrens lag. De potentiële besparing afgezet tegenover de potentiële extra kosten resulteert in een mogelijke extra druk op het huurtoeslagbudget.<sup>15</sup>

Wederom moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat het hier gaat om een theoretische exercitie. Want feitelijk is het niet realistisch te veronderstellen dat alle huidige niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens in beweging zullen komen en op zoek zullen gaan naar passende huisvesting. Afgezien van de vraag of deze woningen er hoe dan ook zijn. Ook geldt dat er altijd een zekere mate van dure scheefheid zal voortbestaan, ook na invoering van de passendheidsnorm, omdat het huishoudensinkomen na toewijzing kan dalen. Wel kan worden gesteld dat de norm een verlichtend effect heeft op de huurtoeslaguitgaven voor *nieuwe* huurtoeslaggerechtigde huurders. Door deze norm moeten deze huishoudens zoveel mogelijk passend worden gehuisvest in een woning met een huurprijs onder de aftoppingsgrens. Dit levert, zeker met het oog op de trend van te dure toewijzingen, een besparing op voor het Rijk. De totale huurtoeslaguitgaven voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens nemen onder verder gelijkblijvende omstandigheden immers niet meer verder toe.

*450 euro-variant*

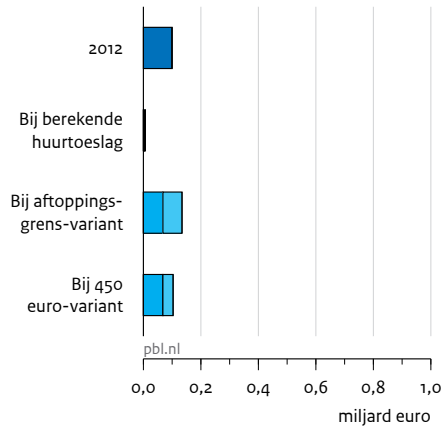
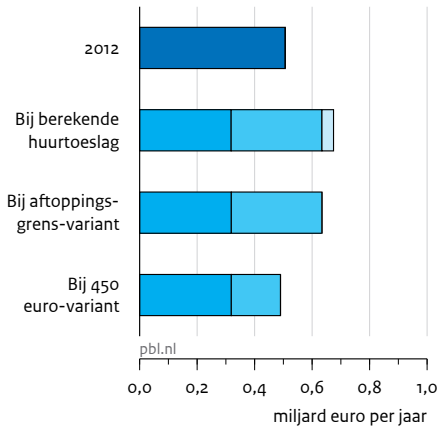
In tegenstelling tot de aftoppingsgrens-variant lijkt de passendheidsnorm bij de 450 euro-variant wel te resulteren in een theoretische besparing op de huurtoeslaguitgaven. Als recent verhuisde niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden zouden zijn verhuisd naar een huurwoning met een rekenhuur van 450 euro, dan wordt er potentieel 18 miljoen euro bespaard. En als alle niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens in een passende huurwoning zouden worden gehuisvest met een rekenhuur van 450 euro, dan wordt er potentieel circa 87 miljoen euro bespaard (tabel 5.6 en tabel 5.7). Figuur 5.25 laat zien dat de besparing die te verwachten valt doordat de huurtoeslaguitgaven voor het huurdeel boven de aftoppingsgrens ('Deel C') wegvallen, in deze

Figuur 5.25

**Maximaal potentieel effect van passendheidsnorm op huurtoeslaguitgaven in corporatiesector op zeer lange termijn naar huurprijssegment, 2012**

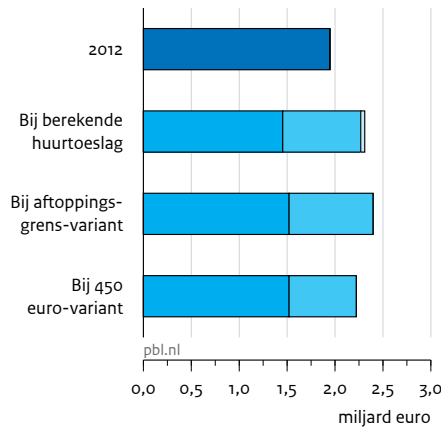
Duur huursegment

Vrije huursector



Passend huursegment

Alle huurwoningen



- Totaal
- Deel A vergoeding over deel van de rekenhuur onder de kwaliteitskortingsgrens
- Deel B vergoeding over deel van de rekenhuur tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens
- Deel C vergoeding over deel van de rekenhuur tussen de aftoppingsgrens en de huurtoeslaggrens

Bron: WoON 2012; bewerking PBL

variant groter is dan de extra huurtoeslaguitgaven voor het huurdeel tussen de kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrens ('Deel B'). In tegenstelling tot de variant waarbij alle niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden huishoudens in een woning zouden wonen met een huurprijs van net onder de aftoppingsgrens, valt in de 450 euro-variant wel een besparing op de huurtoeslaguitgaven te verwachten. Zoals eerder opgemerkt heeft deze variant echter wel consequenties voor de financiële positie van corporaties.

## 5.5 Tot slot

In dit hoofdstuk is gekeken naar de mogelijkheden van het Rijk en de corporaties om via een gematigd huurverhogingsbeleid, de huurtoeslag en de passendheidsnorm de relatief hoge betaalrisico's onder huurders te verminderen. Ook is in kaart gebracht in hoeverre het passend toewijzen door woningcorporaties effect zal hebben op de huurtoeslaguitgaven van de Rijksoverheid.

Het effect van het matigen of bevriezen van de huurverhogingen blijkt zeer beperkt te zijn. Bovendien heeft het afzien van huurverhogingen grote gevolgen voor de financiële positie van de corporatie zelf. Vooral als het doel is het aandeel huurders met een betaalrisico aanzienlijk terug te dringen, zijn er zeer ingrijpende maatregelen nodig om de financiële ratio's van woningcorporaties nog binnen de normen te laten vallen. Er zijn nauwelijks regionale verschillen in de (beperkte) mogelijkheden van corporaties om de betaalrisico's te verkleinen via het huurverhogingsbeleid. Uitzondering hierop vormt de regio Lelystad en omgeving. In deze regio wonen relatief veel jonge huishoudens met een betaalrisico. Vanwege de hogere verwachte inkomensstijging bij jongeren leidt het afzien van huurverhogingen in Lelystad en omgeving tot een sterkere daling van de betaalrisico's dan in andere regio's.

Het beperkte effect van een gematigd huurverhogingsbeleid hangt samen met het feit dat ook de huurders die geen betaalrisico hebben daar profijt van hebben. Het niet verhogen van de huur leidt impliciet tot een subsidie voor huurders met én zonder een betaalrisico. Bij inkomensafhankelijk huurbeleid zou de inefficiëntie kleiner zijn. Daarbij moet wel worden bedacht dat corporaties momenteel slechts beperkt zicht hebben op de hoogte en ontwikkeling van de inkomens van hun huurders. Bovendien zijn betaalrisico's niet alleen afhankelijk van het inkomen; ook bij inkomensafhankelijk huurbeleid blijven sommige huishoudens vermoedelijk een betaalrisico houden. Hoewel vooral huurtoeslaggerechtigden een betaalrisico hebben, is de huurtoeslag wel degelijk een zeer effectief beleidsinstrument om de betaalbaarheid van de maandelijks woonlasten te verbeteren. Dit geldt vooral voor huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een inkomen boven het sociale minimum. Het aandeel dat na ontvangst nog een betaalrisico heeft, is binnen deze groep laag. Het zijn vooral de huishoudens met een inkomen beneden het sociale minimum die na ontvangst van de huurtoeslag nog een betaalrisico hebben. De huurtoeslag voorkomt niet dat deze huishoudens in de min eindigen; dit past echter bij het beeld dat de huurtoeslag vooral een volkshuisvestelijk

instrument is, dat niet is bedoeld om inkomenspolitieke vraagstukken op te lossen. Bij deze huishoudens lijkt het inkomen gewoon te laag om betaalbaar te kunnen wonen. De relatief hoge betaalrisico's in de huursector zijn voor een klein deel toe te schrijven aan het zogeheten 'niet-gebruik' van de huurtoeslag. Als alle huurtoeslaggerechtigde huishoudens het bedrag hadden ontvangen waarop zij volgens de Wet op de huurtoeslag recht hadden, dan was het totale aandeel huurders met een betaalrisico in 2012 11 procent geweest in plaats van 13 procent. Deze afname gaat uiteraard wel gepaard met een toename van de totale huurtoeslaguitgaven van het Rijk. Ook de passendheidsnorm kan volgens onze berekeningen het aandeel en aantal huurders met een betaalrisico verminderen. De mate waarin hangt wederom samen met het inkomen van huishoudens. Vooral onder huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een inkomen hoger dan het sociale minimum kan deze norm de betaalrisico's verder verkleinen. Onder huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een inkomen lager dan het sociale minimum, is het niet mogelijk om via de norm de betaalrisico's sterk te reduceren. Ondanks de huurtoeslag en ook bij een passende huisvesting, blijven de betaalrisico's onder deze huishoudens relatief hoog.

Concluderend kan worden gesteld dat vooral de huurtoeslag een zeer effectief volkshuisvestelijk instrument is om de betaalrisico's in de huursector te beteugelen. Vooral bij de huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een inkomen hoger dan het sociale minimum nemen de betaalrisico's sterk af. Vooral de huurders met een inkomen onder het sociale minimum hebben na ontvangst van de huurtoeslag en bij een passende woonsituatie vaak nog steeds een betaalrisico. Het is voor corporaties niet mogelijk om de betaalrisico's binnen deze groep huurders aanzienlijk te verminderen via het passend toewijzen of het matigen of bevroeren van de huurverhogingen.

## Noten

- 1 Deze paragraaf is een bewerkte versie van de eerder in dit jaar verschenen PBL-beleidsnotitie *Corporaties en betaalrisico's van huurders. Kwantitatieve analyse naar de handelingsperspectieven van corporaties in het beperken van betaalrisico's van huurders* (zie Schilder et al. 2015). In deze notitie werd nog gesproken van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), dat inmiddels is opgegaan in de nieuwe Autoriteit woningcorporaties (Aw). We refereren hier consequent aan de Aw; alleen bij verwijzingen naar publicaties van het CFV wordt nog naar het CFV verwezen. In deze studie zijn de analyses uit de beleidsnotitie opnieuw uitgevoerd op een iets uitgebreidere selectie van respondenten. In de beleidsnotitie waren huishoudens met een inkomen beneden de 8.000 euro namelijk uitgesloten van de analyse, maar hier is ervoor gekozen om alleen huishoudens met een negatief inkomen uit te sluiten, conform eerdere PBL-studies (De Groot et al. 2014; Schilder et al. 2014). Dit stelt ons ook in staat de effectiviteit van de huurtoeslag en de passendheidsnorm op de betaalrisico's in kaart te brengen voor verschillende inkomensgroepen. Omdat de hier gepresenteerde resultaten betrekking hebben op huishoudens met een zeer laag (maar nog wel positief) inkomen, zijn de effecten van een gematigd huurprijnsbeleid op de betaalrisico's iets kleiner dan de gerapporteerde effecten in de



beleidsnotitie. Dit onderstreept onze eerdere conclusies dat betaalrisico's voor een belangrijk deel het gevolg zijn van problemen in de inkomenssfeer (De Groot et al. 2014; Schilder et al. 2014).

- 2 De leeftijd van het huishouden verwijst binnen het WoON naar de leeftijd van het hoofd van het huishouden. Als het huishouden bestaat uit twee partners, dan wordt normaliter de man in het huishouden als hoofd van het huishouden beschouwd. Als de ondervraagde persoon een vrouw is, dan refereert de leeftijd van het hoofd van het huishouden standaard naar de leeftijd van de partner van de respondent, wat doorgaans (maar niet altijd) de leeftijd van de man in het huishouden zal zijn.
- 3 Voor alleenstaanden jonger dan 65 jaar lag deze grens in 2011 op 15.500 euro; voor meer-persoonshuishoudens jonger dan 65 jaar lag deze grens in 2011 op 20.050 euro. Deze grenzen lagen iets boven de toen geldende grenzen van de bijstand (zie Ministerie van SZW 2012 voor bedragen).
- 4 Blijkens het WoON 2009 gold dit in 2009 voor circa 63 procent van alle huurtoeslag-ontvangers.
- 5 Daarnaast is er ook een (kleinere) groep die wel huurtoeslag ontving, maar die daar volgens de Wet op de huurtoeslag eigenlijk geen recht op had (zie ook het *Jaarverslag Wet op de huurtoeslag* 2014; Ministerie van BZK 2014).
- 6 De berekening van het huurtoeslagbedrag waarop huishoudens recht hadden, is gebaseerd op het huurbeleid van 2011. Dit is conform de afleiding van de samenstelling van de woningvoorraad naar huurprijsegmenten in het WoON 2012; bovendien is ook het bedrag dat huishoudens daadwerkelijk aan huurtoeslag ontvingen gebaseerd op belastinggegevens over 2011. Bij de berekening is rekening gehouden met het feit dat sommige huurtoeslag-gerechtigden huurtoeslag kunnen krijgen voor een vrijesectorhuurwoning als het gaat om een aangepaste woning in verband met een handicap, of als het huishouden erg groot is (8 personen of meer). Vanwege ontbrekende informatie in het WoON 2012 is geen rekening gehouden met zogenoemde verworven rechten. In dergelijke gevallen ontvangen huurtoeslaggerechtigde huishoudens met een rekenuur boven de maximale huurgrens toch huurtoeslag, omdat het huishouden voorheen ook huurtoeslag ontving voor de woning; in de loop van de tijd is de huur door huurstijgingen boven de maximale huurgrens uitgekomen.
- 7 Er is uitgegaan van de grenzen van het huurbeleid van 2011 omdat de indeling van de woningvoorraad naar huurprijsegmenten is gebaseerd op de grenzen van dat jaar. In datzelfde jaar bedroeg de huurtoeslaggrens 652,52 euro en de kwaliteitskortingsgrens 361,66 euro.
- 8 Dit bedrag is gestoeld op het feit dat huishoudens die in de periode 2010-2012 naar een betaalbare huurwoning zijn verhuisd (met een huurprijs tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens) in 2012 gemiddeld genomen een rekenuur hadden van circa 450 euro. Voor degenen die in 2010, 2011 en 2012 zijn verhuisd, lag dit bedrag onder de laagste aftoppingsgrens. Daarmee kan dit bedrag over de hele periode als een 'passende' huurprijs worden beschouwd.
- 9 Conform Aedes (2015a) en CFV (2014) is in deze studie een huurprijs tot aan de kwaliteits-kortingsgrens geassocieerd als 'goedkoop', een huurprijs van de kwaliteitskortingsgrens tot de hoogste aftoppingsgrens als 'betaalbaar' en een huurprijs tussen de aftoppings- en de

huurtoeslaggrens als 'duur'. Huurwoningen met een huurprijs boven de huurtoeslaggrens zijn vrijesectorwoningen (zie ook hoofdstuk 2).

- 10 Een nadere toelichting op de berekening van de huurtoeslag conform de in 2011 geldende Wet op de huurtoeslag is te vinden in noot 6.
- 11 Daarbij zijn we uitgegaan van de lage en hoge aftoppingsgrenzen in 2011; óók voor degenen die in 2012 zijn verhuisd (daar de huurtoeslagcijfers in het WoON 2012 betrekking hebben op 2011). De aftoppingsgrenzen zijn op hele euro's naar beneden afgerond voor de 'afgetopte' huurprijzen; daarmee bedroegen de 'afgetopte' huurprijzen in 2011 respectievelijk 517 en 554 euro. Wanneer deze afgetopte huurprijzen worden gecorrigeerd voor de gemiddelde huurprijsontwikkeling in de gereguleerde huursector onder corporaties (Companen 2014), dan zijn de aftoppingsgrenzen uit 2011 bij benadering gelijk aan de aftoppingsgrenzen uit 2009 en 2010. Daarom is verondersteld dat een huurwoning met een huurprijs van net onder de aftoppingsgrens in 2011, in 2009 ook een huurprijs had van net onder de toen geldende aftoppingsgrens. Daarbij wordt gemakshalve verondersteld dat de verhuurder de jaarlijkse huurprijs conform gemiddeld heeft verhoogd.
- 12 Het gaat hier om een grove indicatie. Deze analyses zijn gebaseerd op een relatief kleine steekproefomvang ( $N = 118$ ), wat de onzekerheidsmarge rondom de exacte aantallen vergroot.
- 13 In deze analyse is alleen de woonsituatie van niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden veranderd. De woonsituatie van passend wonende huurtoeslaggerechtigde huishoudens en van huishoudens die op grond van hun inkomen niet in aanmerking komen voor huurtoeslag is als constante verondersteld.
- 14 Omdat het WoON 2012 geen informatie bevat over de werkelijke uitgaven aan huurtoeslag voor het huurdeel tussen de aftoppingsgrens en de maximale huurgrens van de huurtoeslag, maken we wederom gebruik van de berekende huurtoeslaguitgaven.
- 15 Deze theoretische extra druk op de huurtoeslag is in zekere mate overschat, omdat die is gebaseerd op de berekende huurtoeslaguitgaven. Deze berekende huurtoeslaguitgaven zijn op hun beurt onderschat voor huurders in de vrije sector doordat er geen rekening kon worden gehouden met de zogenoemde verworven rechten (zie ook noot 6).



# Literatuur

## Hoofdstuk 1

- Aedes (2015a), *Invoering passendheidstoets*, brief aan de minister van Wonen en Bouwen, d.d. 23 januari 2015, briefkenmerk BBPZ/MCal/RRav/15-012. Verkregen op 15 maart 2015 via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- Aedes (2015b), *Woningcorporaties bepleiten maatwerk in krimpregio's bij Tweede Kamer*, nieuwsbericht van 27 maart 2015, verkregen op 30 maart via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- Aedes (2015c), *Woningbezit naar huurprijsklasse Nederland. Feiten en Cijfers: Wat zijn de kenmerken van de gemiddelde corporatiewoning?* Verkregen op 18 juni 2015 via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- Aedes & Woonbond (2015), *Woningcorporaties en huurders in overleg over huurbeleid*, gezamenlijk persbericht van 19 maart 2015, verkregen via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl)
- Belsky, E.S., J. Goodman & R. Drew (2005), *Measuring the nation's rental housing affordability problems*, Cambridge, MA: Joint Center for Housing Studies Harvard University.
- Boelhouwer, P., M. Elsinga, V. Gruis, H. Priemus, J. van der Schaar & A. Thomsen (2014), *Wonen 6.0 Over de toekomst van de sociale huisvesting in Nederland*, Delft: OTB.
- Brosens, T. (2009), 'Hypotheekrisico's voor huizenbezitters', *ESB* 94(4570): 614-617.
- Buitelaar, E., L. van den Broek & A. Segeren (2009), *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties: het belang van lokale omstandigheden*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- BZK (2015), *Prioriteiten volkshuisvesting*, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 juni 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CFV (2014), *Sectorbeeld 2014*, Baarn: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- CPB (2010), *De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek*, CPB document no 202, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Conijn, J.B.S. (1995), 'Beleidsdilemma's rondom de individuele huursubsidie', hoofdstuk 3 in H. Priemus & H.W.M. Toneman (red.), *Toekomst van de individuele huursubsidie*, OTB-werkdocument, 95-10, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Conijn, J. (2011), *De Vastgoedlezing 2011. Woningcorporaties op een kruispunt*, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Flyvbjerg, B. (2006), 'Five Misunderstandings About Case-Study Research'. *Qualitative Inquiry* 12(2): 219-245.

- Gabriel, M., K. Jacobs, K. Arthurson & T Burke (2005), *Conceptualising and measuring the housing affordability problem*, research paper 1 van de Australian Housing and Urban Research Institute, verkregen via [www.ahuri.edu.au](http://www.ahuri.edu.au) op 23-10-2013.
- G32 (2015), *G32: regel passend toewijzen lokaal*, nieuwsbericht 23 februari 2015, verkregen op 19 maart 2015 via [www.g32.nl](http://www.g32.nl).
- Groot, C. de, F. Schilder, F. Daalhuizen & F. Verwest (2014), *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Groot, C. de, F. Schilder & F. Daalhuizen (2015), 'Krap bij kas in een betaalbare huurwoning', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 2: 12-18.
- Haffner, M.E.A. & H.J.F.M. Boumeester (2010), 'The affordability of housing in the Netherlands: An increasing income gap between renting and owning?', *Housing Studies* 25(6), pp. 799-820.
- Haffner, M. & K. Heylen (2011), 'User costs and housing expenses. Towards a more comprehensive approach to affordability', *Housing Studies* 26(4): 593-614.
- Hulchanski, D.J. (1995), 'The concept of housing affordability: six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio', *Housing Studies* 10: 471-491.
- Lefier, WoonFriesland, Elkien, Accolade & Thús Wonen (2015), *Beter maatwerk dan centraal geregeld vanuit Den Haag*, opiniestuk naar aanleiding van de publicatie 'Verkenning huursombenadering' van Platform 31, 27 februari 2015, verkregen op 2 maart 2015 via [www.platform31.nl](http://www.platform31.nl).
- Middelkoop, M. van (2011), 'Hypotheken: individuele en regionale risicofactoren', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr.1, februari 2011: 16-21.
- Provincie Limburg (2014), *Novelle Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting*, brief aan de minister voor Wonen en Rijksdienst, 27 mei 2014, briefkenmerk 2014/26954.
- QuaWonen (2015), *Passend toewijzen: goedbedoeld maar zeer veel nadelen*, blog van Rob van den Broeke, Directeur-Bestuurder woningcorporatie QuaWonen, 25 februari 2015, verkregen via [www.quawonen.com](http://www.quawonen.com) op 27 maart 2015.
- Romijn, G. & P. Besseling (2008), *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, CPB document No 165, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Schilder, F., C. de Groot & F. Daalhuizen (2014), 'Kwetsbaarheid van woningmarkten na de huidige hervormingen', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 6: 40-44.
- Stadsregio Parkstad Limburg (2015), *Regiospecifieke oplossing woningmarkt Parkstad*, nieuwsbericht verkregen op 27 maart 2015 via [www.parkstad-limburg.nl](http://www.parkstad-limburg.nl).
- Stone, M.E. (2006a), 'A housing affordability standard for the UK', *Housing Studies* 21(4): 453-476.
- VNG & RIGO (2014), *Betaalbaarheid van wonen. Inzicht en handvatten voor lokale bestuurders*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG.
- Ymere (2009), *Naar een nieuw sociaal arrangement, visiedocument*, verkregen op 16 maart 2015 via <https://www.ymere.nl/uploads/sociaal-arrangement.pdf>.

## Hoofdstuk 2

- ABF (2013), *Woonuitgaven van huurders en eigenaren-bewoners Uitkomsten WoON 2012*, onderzoek in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Delft: ABF Research.
- ABF (2015a), *Prestatieafspraken 2014. Inventarisatie en analyse van prestatieafspraken tussen woningcorporaties en gemeenten*, onderzoek in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Delft: ABF Research.
- ABF (2015b), *Passend wonen*, onderzoek in opdracht van Aedes en Woonbond, Delft: ABF Research.
- ABF (2015c), *Volkshuisvestelijke voornemens woningcorporaties 2015 – 2019*, onderzoek in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Delft: ABF Research.
- Aedes (2012), *Wetsvoorstel verhuurderheffing*, brief van Aedes aan de leden van de Eerste Kamer der Staten Generaal, 13 december 2012, verkregen op 10 september 2015 via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- Aedes (2014), *Advies bestuursadviescommissie discussie betaalbaarheid*, maart 2014 (Den Haag: Aedes).
- Aedes (2015a), *De nieuwe woningwet. Wat betekent dit voor de gemeente?* Brochure maart 2015, verkregen op 1 april 2015 via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- Aedes (2015b), *Woningbezit naar huurprijsklasse Nederland. Feiten en Cijfers: Wat zijn de kenmerken van de gemiddelde corporatiewoning?* Verkregen op 18 juni 2015 via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- Aedes & Woonbond (2015), *Sociaal huurakkoord Aedes-Woonbond*, 3 juni 2015, verkregen via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl) op 31 augustus 2015.
- Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC), gemeente Amsterdam & Huurdersvereniging Amsterdam (2015), *Samenwerkingsafspraken*, periode juli 2015 t/m december 2019, 11 juni 2015, verkregen via [www.afwc.nl](http://www.afwc.nl) op 4 september 2015.
- Aw (2015), *Beleidsregels financieel toezicht Autoriteit woningcorporaties 2015*, Den Haag: Inspectie Infrastructuur en Transport/Autoriteit woningcorporaties.
- Boelhouwer, P., M. Elsinga, V. Gruis, H. Priemus, J. van der Schaar & A. Thomsen (2014), *Wonen 6.0: Over de toekomst van de sociale huisvesting in Nederland*, Delft: TU Delft, OTB.
- Buitelaar, E., A. Segeren & L. van den Broek (2008), 'Sociale huurwoningen: een begrip, maar wat zijn het?', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 5: 31-34.
- Buitelaar, E., L. van den Broek & A. Segeren (2009), *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties. Het belang van lokale omstandigheden*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- BZK (2012), *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*, Eerste Kamer, vergaderjaar 2011–2012, kamerstuk 32769 A, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2013a), *Integrale visie op de woningmarkt*, Tweede Kamer vergaderjaar 2013–2014, 32 847, nr. 87, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- BZK (2013b), *Invoering van een verhuurderheffing over 2014 en volgende jaren alsmede wijziging van enige wetten met betrekking tot de nadere herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet maatregelen woningmarkt 2014)*, memorie van toelichting, kamerstuk 33 756, nr. 3, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2014), *De Huisvestingswet 2014 met toelichting*, 11 november, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2015a), *Aanbiedingsbrief en Ontwerpbesluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015*, 6 februari 2015, kenmerk 2015-0000036919, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2015b), *Prioriteiten volkshuisvesting*, 22 juni 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2015c), *Autoriteit woningcorporaties*, 5 februari 2015, kenmerk 2015-0000075387, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2015d), *Woningwet 2015*, [www.woningwet2015.nl](http://www.woningwet2015.nl), geraadpleegd op 28 augustus 2015.
- BZK (2015e), *Aanbieden Analyse prestatieafspraken 2014*, 23 januari 2015, 2015-0000005989, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2015f), *Aanpassingen woningwaarderingssstelsel*, circulaire, MG 2015-04, 14 juli 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2015g), *Huurprijsbeleid voor de periode 1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016*, circulaire, MG2014-01, 26 januari 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2015h), *Uitwerking huursombenadering, akkoord Aedes-Woonbond*, 3 juli 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK, Aedes, VNG & Woonbond (2015), *Handreiking Prestatieafspraken. Samenwerken volgens de Woningwet 2015*, onderzoek uitgevoerd door Companen, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CFV (2014a), *Sectorbeeld 2014*, Baarn: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- CFV (2014b), *Geen saneringsheffing in 2015*, nieuwsbericht 22 oktober 2014, verkregen op 10 september 2015 via [www.cfv.nl](http://www.cfv.nl).
- Companen (2007), *Feiten en achtergronden van het huurbeleid 2007* (Arnhem: Companen).
- Companen (2014), *Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2014*, in opdracht van Directoraat-Generaal Wonen en Bouwen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Arnhem: Companen.
- Conijn, J.B.S. (1995), 'Beleidsdilemma's rondom de individuele huursubsidie', hoofdstuk 3 in H. Priemus & H.W.M. Toneman (red.), *Toekomst van de individuele huursubsidie*, OTB-werkdocument, 95-10, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Conijn, J. (2011), *De Vastgoedlezing 2011. Woningcorporaties op een kruispunt*, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- CPB (2010), *De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek*, CPB document 202, Den Haag: Centraal Planbureau CPB.
- Dam, F., M. Eskinasi & C. de Groot (2014), *Nieuwe uitdagingen op de woningmarkt. Balans van de Leefomgeving 2014 deel 2*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- De Vernieuwde Stad (2013), *Factsheet betaalbaarheid*, November 2013, verkregen via [www.devernieuwedestad.nl](http://www.devernieuwedestad.nl) op 20 maart 2015.
- Eskinasi, M., C. de Groot, M. van Middelkoop, F. Verwest & J. Conijn (2012), *Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt. Een simulatie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Financiën (2012), *Invoering van een verhuurderheffing (Wet verhuurderheffing)*, memorie van toelichting, kamerstuk 33 407, nr. 3, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Financiën (2015), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014*, kamerstuk 34 200, nr. 1, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Groot, C. de, F. Schilder, F. Daalhuizen & F. Verwest (2014), *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gruis, V. (2007), 'Bedrijfsstijlen in theorie en praktijk, vier woningcorporaties doorgelicht', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 6: 50-55.
- Heijden, H. van der, M. Haffner & A. Reitsma (2002), *Ontwikkeling van de woonuitgaven in zes West-Europese landen*, Volkshuisvestingsbeleid en woningmarkt 34, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Hoekstra, R.J., L.H. Hoogduin & J. van der Schaar (2012), *Eindrapportage Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties*, verkregen via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) op 2 september 2015.
- Maaskoepel (2015), *Wat is Maaskoepel?*, geraadpleegd op 4 september 2015 via [www.maaskoepel.nl](http://www.maaskoepel.nl).
- Montfort, C. van, M. Schultz & E. Buwalda-Groeneweg (2015), *Van meedeinen naar koers zetten. Strategische keuzes van woningcorporaties in een veranderend krachtenveld (2015-2020)*, Tilburg: Universiteit van Tilburg, TIAS School for Business and Society.
- Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (2014), *Ver van Huis*, Tweede Kamer vergaderjaar 2014–2015, 33 606, nr. 4, verkregen via <http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/pew> op 3 september 2015.
- Platform31 (2014), *Leergang brengt gemeenten en particuliere verhuurders bijeen*, 27 augustus 2014, verkregen op 4 september 2015 via [www.platform31.nl](http://www.platform31.nl).
- Platform31 (2015), *Verkenning huursombenadering. Varianten van de huursombenadering doorgerekend*, Den Haag: Platform31.
- Rijksoverheid (2015a), *De Woningwet 2015 in vogelvlucht. Nieuwe spelregels voor de sociale huursector*, webpublicatie 17 maart 2015, verkregen via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) op 13 april 2015.
- Rijksoverheid (2015b), *Eerste Kamer stemt in met nieuwe opzet corporatiebestel*, nieuwsbericht 17 maart, verkregen via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) op 13 april 2015.
- Rijksoverheid (2015c), *Hoe werkt huurverhoging bij een geliberaliseerd huurcontract (vrije sector)?*, verkregen via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) op 1 september 2015.
- Schaar, J. van der (2002), *Woonbeleid en de grote gemeenten*, in opdracht van Stedelijke woningdienst Amsterdam, Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Schaar, J. van der (2011), *Huur op Maat in perspectief*, onderzoek RIGO Research en Advies in opdracht van de SEV, Rotterdam: SEV.



- Schilder, F. & J. Conijn (2015), *Middeninkomens en het middensegment: de ontbrekende schakel op de woningmarkt*, ASRE Research paper 2015-10.
- Staatsblad (2015), Besluit van 8 juli 2015 tot wijziging van het Besluit huurprijzen woonruimte (aanpassing woningwaarderingstelsel in verband met de introductie van de waarde op grond van de Wet waardering onroerende zaken), 290, Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Staatscourant (2012), Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (verhoging maximum percentage saneringsheffing), met nota van toelichting, 29 augustus 2012, nr. 17517, Den Haag: Staatscourant.
- Staatscourant (2015), Regeling van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2015, nr 2015-0000118448, houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte, Staatscourant nr 9756, 10 april 2015 (Den Haag: Staatscourant).
- VNG (2008), *Van woonvisie tot prestatieafspraken, handreiking*, onderzoek uitgevoerd door Companen, Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- VROM (2004), *Betaalbaarheid van het wonen*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (2007), *Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005, eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM-raad (2007), *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*, Den Haag: VROM-raad.
- VROM-raad (2010), *Stap voor stap. Naar hervorming van het woningmarktbeleid*, Den Haag: VROM-raad.

## Hoofdstuk 3

- ABF (2014), *Volkshuisvestelijke prestaties woningcorporaties 2013*, onderzoek in opdracht van Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Delft: ABF Research.
- Aedes (2014), *Advies bestuursadviescommissie discussie betaalbaarheid*, maart 2014, (Den Haag: Aedes.
- Aedes (2015a), *Huurbeleid 2015, Corporatiemonitor*, 16 maart 2015, Den Haag: Aedes.
- Aedes (2015b), *Nieuwe Woningwet: de hoofdpunten*, verkregen via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- Aedes (2015c), *Rijksbegroting 2016: verhuurdersheffing loopt verder op na 2018*, 16 september 2015, verkregen op 7 oktober 2015 via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- Aedes (2015d), *Invoering passendheidstoets*, brief aan de minister van Wonen en Bouwen, d.d. 23 januari 2015, briefkenmerk BBPZ/MCal/RRav/15-012. Verkregen op 15 maart 2015 via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- Aedes (2015e), *Woningcorporaties bepleiten maatwerk in krimpregio's bij Tweede Kamer*, nieuwsbericht van 27 maart 2015, verkregen op 30 maart via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- AFWC, Gemeente Amsterdam en Huurdersvereniging Amsterdam (2015), *Samenwerkingsafspraken periode juli 2015 t/m december 2019*, verkregen op 25 september 2015 via [www.afwc.nl](http://www.afwc.nl).
- Algemene Rekenkamer (2001), *Beleidsinformatie Huursubsidie*, inclusief de bijlage Onderzoeksbevindingen, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

- BDO (2013), *Bedrijfslasten nader bekeken*, onderzoek in samenwerking met Aedes, Amsterdam: BDO.
- Berge, M. van den, E. Buitelaar & A. Weterings (2013), *Schaalvergroting in de corporatiesector. Kosten besparen door te fuseren?*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Binnenlands Bestuur (2015), *Advies Rli: Laat huurtoeslag per regio verschillen*, 25 juni 2015, verkregen via [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl).
- Boelhouwer, P., M. Elsinga, V. Gruis, H. Priemus, J. van der Schaar & A. Thomsen (2014), *Wonen 6.0. Over de toekomst van de sociale huisvesting in Nederland*, Delft: OTB, TU Delft.
- BZK (2010), *Woonuitgaven huurders en kopers. Uitkomsten WoON2009*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2013), *Vormgeving en effecten huurbeleid en verhuurderheffing*, Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 februari 2013, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2014a), *Implementatie Hervormingsagenda Woningmarkt*, brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 april 2014, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2014b), *Huurbeleid*, brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 april 2014, 27 926, nr. 218, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2015a), *Uitwerking huursombenadering*, akkoord Aedes-Woonbond, 3 juli 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2015b), *Woningcorporaties*, brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 juni 2015, 29 453, nr. 394, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2015c), *Prioriteiten volkshuisvesting*, brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 juni 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Companen (2013), *Scenario's kwaliteit en betaalbaarheid*, presentatie tijdens het Wooncongres 2013, 11 april 2013, verkregen via [www.woononderzoek.nl](http://www.woononderzoek.nl) op 29 september 2015.
- Companen (2014), *Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2014*, in opdracht van Ministerie van BZK, Directoraat-Generaal Wonen en Bouwen, Arnhem: Companen.
- Conijn, J.B.S. (1995), 'Beleidsdilemma's rondom de individuele huursubsidie', hoofdstuk 3 in H. Priemus & H.W.M. Toneman (Red.), *Toekomst van de individuele huursubsidie*, OTB-werkdocument, 95-10, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Conijn, J. (2011), *De Vastgoedlezing 2011. Woningcorporaties op een kruispunt*, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Corèl, A., S. Hijlkema, S. Kromhout & E. Broxterman (2015), *Handreiking passend toewijzen*, (en Haag: Platform31)
- De Alliantie (2015), *De Alliantie beperkt huurverhoging voor lagere inkomens*, 7 april 2015, verkregen op 30 september 2015 via [www.nul20.nl](http://www.nul20.nl).
- Elsinga, M. & M. Haffner (2007), *Meer keuzevrijheid door een herziening van de huurtoeslag? Mogelijke effecten voor de woningmarkt en het woonbeleid*, Delft: OTB, TU Delft.

- Elsinga, M., H. Bouwmeester, C. Lamain & M. Vos (2011), *Verkenning andere betaalbaarheidsmodellen in de sociale huursector*, Delft: OTB, TU Delft.
- Eskinasi, M. (2014), *Doorrekening van de effecten van de tijdelijke verhoging van de inkomensgrens en bevroering van de liberalisatiegrens*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Financiën (2015a), *Rijksbegroting 2016 xviii Wonen en Rijksdienst*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 XVIII, nr. 2, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Financiën (2015b), *Miljoenennota 2016*, vergaderjaar 2015–2016, 34 300, nr. 1, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Groot, C. de, F. Schilder, F. Daalhuizen & F. Verwest (2014), *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Groot, C. de, F. Schilder & F. Daalhuizen (2015), 'Krap bij kas in een betaalbare huurwoning', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* nr. 2: 12–18.
- Hoogen, C. van den (2010), *Exploitatiekosten van corporatiewoningen en beleggershuurwoningen vergelijking van de aeDex woningen met de ROZ/IPD over 2008*, ASRE discussie paper 1878-4607, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- ING Economisch Bureau (2015), *Meer geld vrijmaken voor kerntaak corporaties. Extra focus op bedrijfslasten*, verkregen op 30 september 2015 via [www.ing.nl](http://www.ing.nl)
- Kromhout, S. & S. Zeelenberg (2014), *Sturen op inkomen. Toewijzingscriteria in de woonruimteverdeling*, in opdracht van het ministerie van van BZK, DGWB/DK&V, Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Kromhout, S., P. Burger, E. Cozijnsen & S. Zeelenberg (2011), *Eindevaluatie Huur op Maat*, onderzoek RIGO Research en Advies in opdracht van de SEV, Rotterdam: SEV.
- Kromhout, M. P. Feijten, F. Vonk, M. de Klerk, A.M. Marangos, W. Mensink, M. den Draak & A. de Boer (2014), *De Wmo in beweging. Beknopte samenvatting Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010–2012*, Den Haag: SCP.
- Middelkoop, M. van (2014), *Energiebesparing: voor wie loont dat?*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Nibud (2015), *Betaalbare woonlasten huurwoning*, geraadpleegd op 25 september 2015 via [www.nibud.nl](http://www.nibud.nl).
- Nulzo (2009a), *Groot gezin krijgt minder huurtoeslag dan klein*, 24 september 2009, verkregen via [www.nulzo.nl](http://www.nulzo.nl).
- Nulzo (2009b), *Grote gezinnen lopen huurtoeslag mis*, 9 november 2009, verkregen via [www.nulzo.nl](http://www.nulzo.nl).
- Nulzo (2014), *Liberalisatiegrens pas bevroren vanaf 2016*, 18 november 2014, verkregen via [www.nulzo.nl](http://www.nulzo.nl).
- Nulzo (2015a), 'Huurverhogingen 2015. Doorvoeren maximale verhogingen niet meer vanzelfsprekend', *Nulzo* nr 80, mei 2015, verkregen op 30 september 2015 via [www.nulzo.nl](http://www.nulzo.nl).
- Nulzo (2015b), 'Corporaties bouwen wel, maar kleiner en goedkoper', *Nulzo*, nr 82 september 2015, verkregen op 30 september 2015 via [www.nulzo.nl](http://www.nulzo.nl).
- Platform31 (2015a), *Verkenning huursombenadering. Varianten van de huursombenadering doorgerekend*, Den Haag: Platform31.

- Platform31 (2015b), *Zo flexibel als een huis. Oplossingsrichtingen voor meer dynamiek op de woningmarkt*, Den Haag: Platform31.
- Platform31 (2015c), *Handreiking passend toewijzen*, onderzoek in samenwerking met RIGO Research en Advies, Den Haag: Platform31.
- Platform31 (2015d), *Passend toewijzen zorgt voor grote verschuivingen in slaagkansen*, nieuwsbericht 28 mei 2015, verkregen op 29 mei 2015 via [www.platform31.nl](http://www.platform31.nl).
- QuaWonen (2015), *Passend toewijzen: goedbedoeld maar zeer veel nadelen*, blog van Rob van den Broeke, Directeur bestuurder woningcorporatie QuaWonen, 25 februari 2015, verkregen via [www.quawonen.com](http://www.quawonen.com) op 26 maart 2015.
- Rli (2015), *Wonen in verandering. Over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Regio Amersfoort (2015), *Impressieverslag 'Betaalbaar wonen'*, Platform Woningmarkt Regio Amersfoort, 5 februari 2015.
- Rohde, W.B. (1995), 'Uitkomsten van het onderzoek 'Individuele huursubsidie in perspectief'', hoofdstuk 2 in H. Priemus & H.W.M. Toneman (Red.), *Toekomst van de individuele huursubsidie*, OTB-werkdocument, 95-10, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Schaar, J. van der (1994), *De toekomst van het instrument individuele huursubsidie*, deelstudie in het kader van het project 'IHS in perspectief', 94/02-G, Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Schaar, J. van der (2011), *Huur op Maat in perspectief*, onderzoek RIGO Research en Advies in opdracht van de SEV, Rotterdam: SEV.
- Schaar, J. van der & S. Kromhout (2008), *Een essay over de huurtoeslag. Instrument van woonbeleid of inkomenspolitiek?*, in opdracht van ministerie van VROM-DGW, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- Schilder, F., C. de Groot & J. Conijn (2015), *Corporaties en betaalisico's van huurders. Kwantitatieve analyse naar de handelingsperspectieven van corporaties in het beperken van betaalisico's van huurders*, PBL-notitie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Severijn, C.R.M. (2013), *Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2013*, onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK, Denekamp: Bureau Severijn BV.
- SCP (1994), *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Staatsblad (2015), *Besluit van 16 juni 2015, houdende nieuwe nadere regels betreffende toegelaten instellingen en dochtermaatschappijen en nadere regels betreffende wooncoöperaties (Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015) 231*.
- Thuisvester (2015), *Betaalbaarheid voor lage inkomens. Geen inkomensafhankelijke huurverhoging voor de laagste inkomens*, 17 september 2015, verkregen via [www.thuisvester.nl](http://www.thuisvester.nl).
- Tweede Kamer (2010), *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2010*, Verslag van een algemeen overleg, 11 maart 2010, 32123 XVIII, nr. 66.

- Veen, R. van der (1995), 'Inkomensbeleid en individuele huursubsidie: beleidsdilemma's in het volkshuisvestingsbeleid', hoofdstuk 5 in H. Priemus & H.W.M. Toneman (Red.), *Toekomst van de individuele huursubsidie*, OTB-werkdocument, 95-10, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- VNG & RIGO (2014), *Betaalbaarheid van wonen. Inzicht en handvatten voor lokale bestuurders*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vos, M. (2013), 'Welke huur is nog betaalbaar?', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr 1: 15-19.
- VROM (2004), *Betaalbaarheid van het wonen*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (2007), *Een essay over passend wonen*, onderzoek uitgevoerd door Berenschot Den Haag, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM-raad (2007), *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*, Advies 064, Den Haag: VROM-raad.
- VROM-raad (2010), *Stap voor stap. Naar hervorming van het woningmarktbeleid*, Den Haag: VROM-raad.
- Wetenschappelijk Instituut voor de CDA (2008), *De woningmarkt in beweging. Naar een markt die werkt*, Den Haag: WI CDA.
- Ymere (2015), *Ymere ontziet huurders in 2015*, 20 maart 2015, verkregen via nulzo.nl.

## Hoofdstuk 4

- Brown, S.R. (1980), *Political subjectivity, applications of Q methodology in political science*, New Haven: Yale University Press.
- Conijn, J.B.S. (1995), 'Beleidsdilemma's rondom de individuele huursubsidie', hoofdstuk 3 in H. Priemus & H.W.M. Toneman (Red.), *Toekomst van de individuele huursubsidie*, OTB-werkdocument, 95-10, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Flyvbjerg, B. (2006), 'Five Misunderstandings About Case-Study Research', *Qualitative Inquiry* 12(2): 219-245.
- Klooster, P.M. ten, M. Visser & M.D.T. de Jong (2008), 'Comparing two image research instruments: The Q-method vs the Likert attitude questionnaire', *Food Quality and preference* 19: 511-518.
- McKeown, B. & D.B. Thomas (2013), *Q-methodology* (second edition), Los Angeles: Sage.
- Rli (2015), *Wonen in verandering. Over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Sabatier, P. & C. Weible (2007), 'The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications', pp. 189-220 in Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Schaar, J. van der (2011), *Huur op Maat in perspectief*, onderzoek RIGO Research en Advies in opdracht van de SEV, Rotterdam: SEV.

## Hoofdstuk 5

- ABF (2014), *Volkshuisvestelijke prestaties woningcorporaties 2013*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Delft: ABF Research.
- Aedes (2014), *Advies Bestuursadviescommissie. Discussie Betaalbaarheid*, maart 2014, verkregen op 17 juli 2014 via <http://www.aedes.nl/binaries/downloads/vereniging/verenigingscongres-17-april-2014/20140320-advies-bestuursadviescommissie-discussie-.pdf>.
- Aedes (2015a), *Woningbezit naar huurprijsklasse Nederland. Feiten en Cijfers: Wat zijn de kenmerken van de gemiddelde corporatiewoning?*, verkregen op 18 juni 2015 via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- Aedes (2015b), *Woningwet in de praktijk. Passend toewijzen*, versie 2 14 juli 2015, Den Haag: Aedes.
- Algemene Rekenkamer (2001), *Beleidsinformatie Huursubsidie*, inclusief de bijlage Onderzoeksbevindingen, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Brakel, M. van den & L. Moonen (2012), 'Huurtoeslag: wie krijgt hoeveel?', in *Sociaaleconomische trends*, 1e kwartaal 2012, Den Haag: CBS.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) (2014), *Sectorbeeld 2014*, Baarn: CFV.
- Companen (2014), *Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2014*, in opdracht van Directoraat-Generaal Wonen en Bouwen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Arnhem: Companen.
- Conijn, J.B.S. (1995), 'Beleidsdilemma's rondom de individuele huursubsidie', in H. Priemus & H.W.M. Toneman (red.), *Toekomst van de individuele huursubsidie*, OTB-werkdocument, 95-10, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- De Vernieuwde Stad (2013), *Factsheet betaalbaarheid*, november 2013, verkregen via [www.devernieuwedestad.nl](http://www.devernieuwedestad.nl) op 20 maart 2015.
- Eskinasi, M., C. de Groot, M. van Middelkoop, F. Verwest & J. Conijn (2012), *Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt. Een simulatie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gemeente Amsterdam (2011), *Woningmarktpositie middensegment*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Groot, C. de, F. Schilder, F. Daalhuizen & F. Verwest (2014), *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Groot, C. de, F. Schilder & F. Daalhuizen (2015), 'Krap bij kas in een betaalbare huurwoning', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2: 12-18.
- BZK (2010), *Woonuitgaven huurders en kopers. Uitkomsten WoON2009*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- BZK (2014), *Jaarverslag Wet op de huurtoeslag*, 28 augustus 2015, Den Haag: Ministerie van BZK.
- BZK (2015a), *Minister Blok neemt voorstel Aedes en Woonbond over maximale huursom over*, nieuwsbericht 3 juli 2015, verkregen op 6 juli 2015 via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

- BZK (2015b), *Woningcorporaties*, brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 juni 2015, 29 453, nr. 394, Den Haag: Ministerie van BZK.
- BZK (2015c), *Prioriteiten volkshuisvesting*, brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 juni 2015, Den Haag: Ministerie van BZK.
- SZW (2012), *Normenbrief 2012*, Bijlage VII, verkregen op 18 augustus 2015 via [www.gemeenteloket.minszw.nl](http://www.gemeenteloket.minszw.nl).
- Moonen, L. (2012), 'Inkomen verklaard? Het inkomen van werknemers en zelfstandigen nader bekeken', in *Sociaaleconomische trends*, 2e kwartaal 2012.
- Nibud (2013), *Budget handboek 2013. Kerncijfers huishoudfinanciën*, Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Platform31 (2015), *Handreiking passend toewijzen, onderzoek in samenwerking met Rigo Research en Advies*, Den Haag: Platform31.
- Rli (2011), *Open deuren, dichte deuren. Middeninkomensgroepen op de woningmarkt*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Schaar, J. van der & S. Kromhout (2008), *Een essay over de huurtoeslag. Instrument van woonbeleid of inkomenspolitiek?*, in opdracht van het ministerie van VROM-DGW, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- Schilder, F., C. de Groot & F. Daalhuizen (2014), 'Kwetsbaarheid van woningmarkten na de huidige hervormingen', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 6: 40-44.
- Schilder, F., C. de Groot & J. Conijn (2015), *Corporaties en betaalrisico's van huurders. Kwantitatieve analyse naar de handelingsperspectieven van corporaties in het beperken van betaalrisico's van huurders*, PBL-notitie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- SCP (1994), *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wildeboer Schut, J.M. & S. Hoff (2007), *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

# Bijlage

## Gesprekspartners

### Geraadpleegde deskundigen

Dhr. T. Brandsen	Hoogleraar Bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen
Dhr. J. Conijn	Buitengewoon hoogleraar Woningmarkt, Amsterdam School of Real Estate
Dhr. K. Dignum	Programmamanager Wonen, gemeente Amsterdam, Dienst Wonen, Zorg & Samenleven
Dhr. A. Klandermans	(Inmiddels voormalig) Afdelingsmanager Wonen, gemeente Amsterdam, Dienst Wonen, Zorg & Samenleven
Mevr. M. Elsinga	Hoogleraar Woonbeleid & Woningmarkt, TU-Delft, Afdeling OTB
Mevr. F. Mostert	Beleidsadviseur Wonen en Ruimte, VNG
Dhr. R. Ravestein	Belangenbehartiger Woningmarkt, Aedes
Dhr. M. Vos	Manager Strategie en Beleid, Vidomes

### Respondenten kwalitatief veldwerk

#### Amsterdam en omgeving

Stichting Ymere	Dhr. J. Frissen   Manager Strategie, Beleid en Innovatie
Stichting de Alliantie	Dhr. A. Hoogvliet   Manager Strategie, Innovatie en Marktonderzoek
Woningstichting GoedeStede Almere	Dhr. A. Deutekom en Dhr. P. Eitjes   respectievelijk Directeur/Bestuurder en Manager Financien & ICT
Huurdersvereniging Amsterdam	Dhr. S. van der Werf   Bestuurslid
Gemeente Amsterdam	Dhr. A. Klandermans en Dhr. K. Dignum   respectievelijk Afdelings-manager Wonen en Programmamanager Wonen bij de Dienst Wonen, Zorg & Samenleven



Gemeente Almere  
Amsterdamse Federatie  
Woningcorporaties  
Stadsregio Amsterdam

Dhr. M. Nip | Senior Beleidsadviseur Wonen

Dhr. E. de Vries | Directeur

Mevr. A. Molenaar, mevr. S. van der Lelij,  
mevr. M. van Ravels | respectievelijk  
Beleidsmedewerkers Wonen en Senior  
Beleidsmedewerker Ruimte en Mobiliteit

### **Rijnmond**

Stichting Havensteder  
Waterweg Wonen  
Huurderskoepel De Brug  
Huurdersraad Waterweg Wonen

Dhr. P. van Lieshout | Directeur Wonen

Dhr. B. van Rosmalen | Beleidsadviseur

Dhr. W. Martens | Voorzitter

Dhr. J. Sloot en Dhr. H. Riemens | respectievelijk  
Voorzitter en Coordinator

Gemeente Rotterdam

Dhr. R. Bruijning en Mevr. I. de Bont | respectievelijk  
Senior Beleidsadviseur Wonen en Beleidsadviseur  
Wonen

Gemeente Vlaardingen

Dhr. A. van Zetten en Mevr. H. Prins- de Jager |  
respectievelijk Hoofd Ruimte Wonen & Milieu en  
Senior Beleidsmedewerker Volkshuisvesting

Maaskoepel

Dhr. L. Bartelse | Directeur-bestuurder

### **Lelystad en omgeving**

Woningstichting Centrada  
Huurdersvereniging Ons Belang  
Gemeente Lelystad

Dhr. A. van Schaik | Adviseur Strategie & Beleid

Dhr. J. Roosemalen | Voorzitter

Mevr. M. Croes | Beleidsadviseur Wonen

### **Groningen stad en omgeving**

Woningstichting Nijestee  
Woningstichting Wierden  
en Borgen  
Participatieraad  
woningstichting Nijestee  
Gemeente Winsum  
Gemeente Groningen

Dhr. R. Bouma | Portfoliomanager/Senior  
Beleidsontwikkelaar

Mevr. D. Rotman | Senior Beleidsmedewerker

Mevr. E. Merkelijn en Dhr. R. Otten | respectievelijk  
Lid en Coordinator

Mevr. M. Bakema | Beleidsmedewerker  
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Dhr. E. Tollenaar | Teamleider Wonen

## **Zuid-Limburg**

Stichting Weller	Dhr. R. Kersjes   Directeur Financien
Woningstichting de Voorzorg	Dhr. J. Kerkhoffs en Mevr. M. Schobben   respectievelijk Directeur en Manager Wonen
Stichting Overleg Huurders-Verhuurder Woningstichting de Voorzorg	Mevr. M.H. Sachse-Saive en Dhr J. Tielman   respectievelijk Voorzitter en Penningmeester
Gemeente Heerlen	Dhr. G. Meijers en mevr. N. Simons   respectievelijk Beleidsadviseur Wonen en Programmamanager Herstructurering
Parkstad Limburg	Dhr. J. de Niet en Dhr. J. Rademaker   respectievelijk Programmamanager Herstructurering Woonwijken en Programmamedewerker



Steeds meer huurders hebben moeite om de maandelijkse woonlasten te betalen. De betaalbaarheid van het wonen in de huursector wordt dan ook gezien als een van de belangrijkste volkshuisvestelijke thema's voor de komende jaren. De zorgen rondom de betaalbaarheid roepen vragen op over het woonbeleid. Want in hoeverre verbetert de Rijksoverheid met de huurtoeslag de betaalbaarheid van het wonen? Kunnen corporaties zelf de betaalbaarheid verbeteren door de huren te matigen, of komen zij dan in financiële problemen? En hoe kijken lokale actoren zoals corporaties en gemeenten aan tegen de opties in het woonbeleid?

Met deze studie draagt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bij aan een beter inzicht in deze vraagstukken. Deze inzichten kunnen handvatten bieden bij het formuleren van nieuw beleid of bij het herformuleren van bestaand woonbeleid, op zowel nationaal als lokaal schaalniveau.

### Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag

Bezoekadres  
Oranjevuitensingel 6  
2511 VE Den Haag  
T +31 (0)70 3288700

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)  
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)

Januari 2016