



Planbureau voor de Leefomgeving

HUURTOESLAG EN BETAALRISICO'S

Analyses en doorrekeningen voor het IBO Sociale
Huur

Achtergrondstudie

Martijn Eskinasi, Carola de Groot en Frans Schilder

PBL

Huurtoeslag en betaalrisico's. Analyses en doorrekeningen voor het IBO Sociale Huur

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2016

PBL-publicatienummer: 2408

Contact

Martijn Eskinasi (martijn.eskinasi@pbl.nl)

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Eskinasi, M., C. de Groot & F. Schilder (2016), *Huurtoeslag en betaalrisico's. Analyses en doorrekeningen voor het IBO Sociale Huur*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (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

1	Inleiding	6
2	Betaalbaarheid en betaalrisico's	7
2.1	Achtergrond	7
2.2	Uitkomsten metingen	8
2.3	Effectiviteit van huidige beleidsinstrumenten	9
3	Niet-gebruik huurtoeslag	10
3.1	Trends in niet-gebruik huurtoeslag	10
3.2	Niet-gebruik huurtoeslag naar persoonskenmerken	12
3.3	Verwachtingen ten aanzien van het niet-gebruik huurtoeslag	14
4	Beleidsopties en betaalbaarheid	16
4.1	Uitgangssituatie en effectiviteit huidige regeling	18
4.2	Effecten beleidsopties IBO Sociale Huur	20
4.2.1	Dubbele passendheidstoets	20
4.2.2	35 procent kwaliteitskorting met verlaging eigen bijdrage	21
4.2.3	Huurtoeslag op basis van normhuren	22
4.2.4	Vervanging van de bestaande systematiek door een vaste toeslag en een inkomensafhankelijk afbouwtarief	23

Samenvatting

In 2016 is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Sociale Huur uitgevoerd. De taakopdracht van dit IBO was om de budgettaire ontwikkelingen in en complexiteit van de huurtoeslag te bezien in de context van de sociale huurmarkt als geheel en opties in kaart te brengen die leiden tot een betere budgettaire beheersbaarheid en uitvoerbaarheid van de huurtoeslag. Het PBL is als extern deskundige bij het IBO Sociale Huur betrokken geweest en heeft kennis uit eerdere onderzoeken over betaalbaarheid en huurtoeslag ingebracht. Ook zijn nadere analyses gemaakt van het niet-gebruik van de huurtoeslag en de effecten op het aandeel huurders met een betaalrisico van de door het IBO Sociale Huur ontwikkelde beleidsopties. Deze notitie is een technische bijlage bij het hoofdrapport van het IBO Sociale Huur *De prijs van betaalbaarheid*.

Het PBL komt op grond van de hier gemaakte analyses tot de volgende bevindingen:

- In eerdere onderzoeken is vastgesteld dat het aandeel huurders met een betaalrisico tussen 2002 en 2015 is opgelopen van 5% tot 18%. Er is sprake van een betaalrisico als een huishouden van het netto inkomen na aftrek van de woonlasten minder overhoudt dan een op de NIBUD systematiek gebaseerd minimumbudget voor levensonderhoud. De oorzaken van betaalrisico's hangen sterk samen met ontwikkelingen in de inkomenssfeer. Vooral bij huishoudens onder het minimum inkomensijkpunt van de huurtoeslagregeling (min of meer de sociale minima) komen veel betaalrisico's voor.
- Een beperkt deel van de betaalrisico's heeft te maken met het feit dat niet alle huurtoeslaggerechtigden ook daadwerkelijk huurtoeslag aanvragen en ontvangen. Het percentage huishoudens dat geen gebruik maakt van de huurtoeslag is tussen 2006 en 2015 gedaald van ongeveer een kwart tot circa vijftien procent. Het niet-gebruik van huurtoeslag ligt gemiddeld wat hoger bij zelfstandige ondernemers en zzp-ers, werknemers, en huurders in een particuliere huursector.
- De huidige huurtoeslagregeling is effectiever in het verminderen van betaalrisico's dan generieke huurmatiging door corporaties, verdere reductie van het niet-gebruik en het passend toewijzen zoals dat per 1 januari 2016 is ingevoerd. Dit blijkt uit eerder PBL-onderzoek en uit een analyse van het effect van deze instrumenten op het aandeel huurders met een betaalrisico.
- Van de door het IBO Sociale Huur ontwikkelde beleidsopties heeft alleen de zogenaamde 'dubbele passendheidstoets' een aanzienlijk effect op de betaalrisico's onder huurders. In deze beleidsoptie wordt voor sociale minima een lagere passendheidsnorm ingevoerd, wat tot lagere betaalrisico's leidt. Deze maatregel zou, zoals het

IBO Sociale Huur ook aangeeft, mogelijk nadelige gevolgen kunnen hebben op het gebied van de beschikbaarheid van voldoende goedkope woningen, de gemengdheid van wijken en –op de lange termijn – op de financiële positie van woningcorporaties. In welke mate die gevolgen ook daadwerkelijk zullen optreden, dient nader onderzocht te worden.

- Vijf andere beleidsopties van het IBO Sociale Huur zijn gericht op het verminderen van ondoelmatigheden en bijwerkingen in de huidige huurtoeslagregeling, zoals de mogelijkheid om huurverhogingen op de huurtoeslag af te wentelen, een hoge marginale druk en de scherpe inkomens- en vermogensgrenzen in de huidige huurtoeslagregeling. De beleidsopties zijn niet specifiek gericht op het verminderen van betaalrisico's. Het PBL heeft voor drie beleidsopties de effecten op het aandeel huurders met een betaalrisico in beeld gebracht. Deze drie beleidsopties hebben kleine effecten op de betaalrisico's voor de gehele groep huurtoeslaggerechtigden.

1 Inleiding

De huurtoeslag is een instrument van de Rijksoverheid om de betaalbaarheid van het wonen te beïnvloeden. Er bestaan echter zorgen over de structurele budgettaire houdbaarheid van de huurtoeslag. Daarom is eind 2015 het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Sociale Huur ingesteld. De taakopdracht van het IBO Sociale Huur is om de budgettaire beheersbaarheid van de huurtoeslag in het kader van de sociale huursector als geheel te bezien en opties voor te stellen die tot een betere budgettaire beheersing en een verminderde complexiteit van de regeling zullen leiden.

Het PBL is als expert bij het IBO Sociale Huur betrokken geweest en heeft reeds gepubliceerde onderzoeksbevindingen over de betaalbaarheid van het wonen ingebracht (De Groot et al. 2014; PBL 2015; CBS, PBL en Wageningen UR 2016). Verder heeft het PBL opnieuw het niet-gebruik van de huurtoeslag berekend aan de hand van recentere data en zijn de effecten berekend van door het IBO voorgestelde beleidsvarianten op de ontwikkeling van betaalrisico's onder huurders.

In het vervolg van deze notitie wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op het begrip 'betaalbaarheid van het wonen' en worden enkele uitkomsten gepresenteerd van reeds gepubliceerde onderzoeken. In hoofdstuk 3 staat het niet-gebruik van de huurtoeslag centraal. In het afsluitende hoofdstuk 4 wordt allereerst gekeken naar de bijdrage van de huurtoeslag aan de ontwikkeling van betaalrisico's onder huurders gegeven het huidige huur(toeslag)beleid. Daarna worden de effecten gepresenteerd van vier door het IBO voorgestelde beleidsvarianten op de ontwikkeling van betaalrisico's, te weten de dubbele passendheidstoets en drie varianten voor de huurtoeslagregeling.

In de bijlage wordt tot slot nader ingegaan op de centrale begrippen uit de huurtoeslagregeling, zoals de eigen bijdrage, kwaliteitskorting, aftoppingsgrenzen, minimum en maximum inkomensijpunten. Ook is hier een toelichting opgenomen van de in deze rapportage gebruikte indeling van huishoudens in inkomensgroepen.

2 Betaalbaarheid en betaalrisico's

2.1 Achtergrond

Het PBL heeft in de afgelopen jaren diverse studies uitgebracht over de betaalbaarheid van het wonen (De Groot et al. 2014; PBL 2015; CBS, PBL en Wageningen UR 2016). Traditioneel wordt de betaalbaarheid van het wonen in kaart gebracht via de woonquote: het deel van het inkomen dat een huishouden kwijt is aan het wonen. De betekenis van een woonquote varieert echter sterk met het inkomensniveau. Zo heeft een woonquote van 40 procent voor een bijstandsmoeder met twee jonge kinderen een andere betekenis dan voor een stel jonge, hoogopgeleide tweeverdieners. Het PBL gaat daarom niet uit van de woonquotebenadering maar van de budgetbenadering.

In de budgetbenadering draait het om de vraag of het huishoudensinkomen toereikend is voor de netto woonlasten en de meest noodzakelijke uitgaven die het NIBUD rekent voor het levensonderhoud. Indien dit laatste niet het geval is, is er sprake van een betaalrisico. Dit is het risico dat een huishouden de maandelijkse woonlasten niet meer kan betalen. Hoewel huishoudens met een betaalrisico een verhoogd risico hebben op een betaalachterstand, is daarmee niet gezegd dat zij ook daadwerkelijk betaalachterstanden hebben. Zo is het denkbaar dat sommige huishoudens nog een spaarpotje hebben waarmee ze het 'tekort' tijdelijk kunnen dichten. Ook is het denkbaar dat huishoudens eerder nóg verder bezuinigen op andere posten (verzekeringen opzeggen of bijvoorbeeld de verwarming uit- of laag zetten) dan dat ze de woonlasten niet op tijd betalen, aangezien mogelijke gevolgen daarvan (bijvoorbeeld huisuitzetting) ingrijpender zijn.

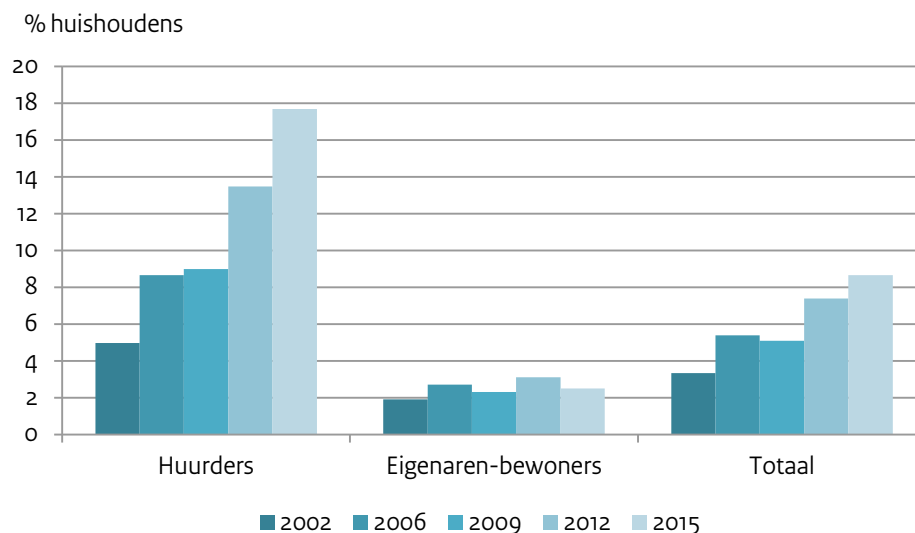
De betaalrisico-indicator van het PBL zegt iets over de betaalbaarheid van de maandelijkse (woon)lasten; de indicator zegt bijvoorbeeld niets over de vraag of een huurwoning relatief duur is voor de geboden kwaliteit. Het is een graadmeter voor potentiële betaalproblemen en brengt de 'risicopopulatie' in kaart. Daarbij wordt de risicopopulatie uitgedrukt als het percentage huishoudens met een betaalrisico. Voor de becijfering van betaalrisico's hanteert het PBL een *strengere norm* dan sommige andere studies naar betaalbaarheid, die ervan uitgaan dat een huishouden ook een bepaald minimumbedrag aan sociale participatie moet kunnen uitgeven (zie bijvoorbeeld RIGO 2013). In de praktijk blijken huishoudens namelijk als eerste te bezuinigen op uitgaven als uitgaan, het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub en vakanties. Een uitgebreidere toelichting op de gehanteerde methodiek is te vinden in de PBL-studie 'Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten' (De Groot et al. 2014).

2.2 Uitkomsten metingen

Het aandeel huurders met een betaalrisico in de afgelopen jaren gestegen. Had in 2002 nog circa 5 procent een ontoereikend inkomen voor de betaling van de netto huur en de meest noodzakelijke uitgaven voor het levensonderhoud, in 2015 was dit aandeel gestegen tot 18 procent (zie CBS, PBL, Wageningen UR (2016)).

De toename van het aantal huurders met een betaalrisico tussen 2012 en 2015 ligt in lijn met de ontwikkeling in de betaalachterstanden bij woningcorporaties. Een studie van Aedes laat zien dat het aantal huurders met financiële problemen toenam tussen 2013 en 2014, resulterend in toenemende betaalachterstanden bij corporaties (Aedes 2015a). Sinds 2014, de peildatum van het WoOn2015, neemt het aantal huisuitzettingen echter weer af (Ministerie van BZK, 2016), wat mede te danken aan de inspanningen van corporaties om huisuitzettingen te voorkomen; niet alleen in de preventiesfeer (zoals huisbezoeken) maar ook door vaker betalingsregelingen te treffen, zelfs als er al een gerechtelijk vonnis ligt (Aedes 2016a en 2016b).

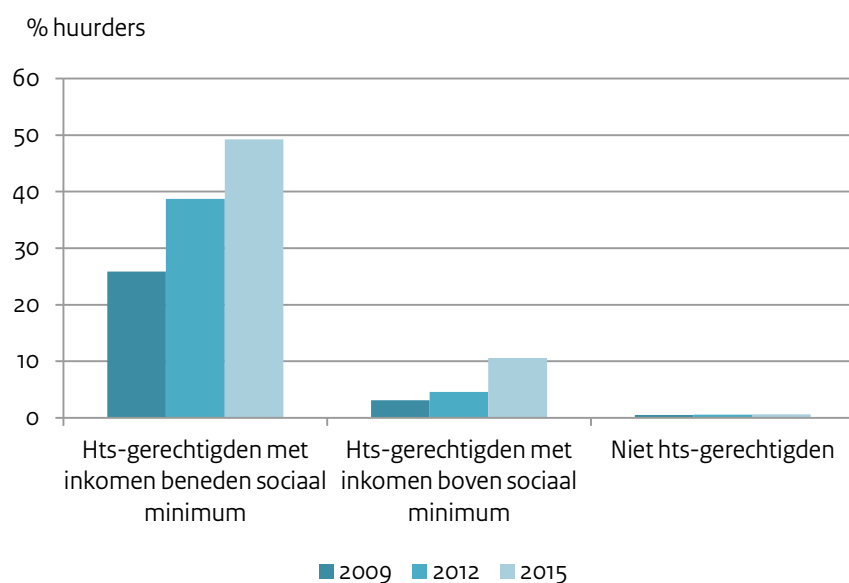
Figuur 1. Aandeel huishoudens met betaalrisico naar eigendom



Bron: WBO/WoON; bewerking PBL

Betaalrisico's hangen in sterke mate samen met het inkomen. Betaalrisico's komen het meest voor bij huurtoeslaggerechtigden en daarbinnen vooral bij huishoudens met een inkomen onder het sociale minimum (figuur 2). Het betreft hier een omvangrijke groep huishoudens: in 2015 hadden ruim 850.000 huurders, oftewel circa 30 procent van alle huurders, een dergelijk laag inkomen. Onder huurtoeslaggerechtigden met een inkomen boven het sociale minimum komen betaalrisico's beduidend minder vaak voor. De betaalrisico's onder huurtoeslaggerechtigden hadden wat lager kunnen liggen als alle huurders gebruik hadden gemaakt van de huurtoeslag als zij daar recht op hadden. In hoofdstuk 3 van deze notitie wordt een raming gegeven van de omvang van het niet-gebruik van de huurtoeslag. De samenhang tussen betaalrisico's en het niet-gebruik van de huurtoeslag komt in hoofdstuk 4 aan bod.

Figuur 2. Aandeel huurders met betaalrisico naar huurtoeslaginkomensklasse



Bron: WBO/WoON; bewerking PBL

2.3 Effectiviteit van huidige beleidsinstrumenten

Het is voor woningcorporaties niet mogelijk om de betaalrisico's onder huurders wezenlijk te verminderen door het matigen van de jaarlijkse huurverhoging. De voordelen van het matigen van de jaarlijkse huurverhoging komen immers ook terecht bij huurders zonder betaalrisico. Zelfs al zouden corporaties helemaal afzien van huurverhogingen en huurharmonisatie, dan nog zou het aandeel huurders met betaalrisico in de corporatiesector slechts met drie procentpunten afgenomen zijn: van ruim 13% naar 10% (peildatum 2012). Een dergelijk scenario brengt de financiële continuïteit van corporaties echter in gevaar en kan alleen met drastische beleidswijzigingen worden gerepareerd: veel lagere bedrijfslasten, veel minder investeringen en veel meer verkoop van bezit (PBL 2015).

De huurtoeslag is effectiever in het reduceren van betaalrisico's onder huurders. In 2012 had 22% van alle huurtoeslagontvangers een betaalrisico. Zonder de huurtoeslag was dit aandeel ruim twee keer hoger geweest. De huurtoeslag is het meest effectief voor de huurtoeslagontvangers tussen de minimuminkomensgrens en de bovengrens. Hier had in 2012 3% een betaalrisico, terwijl dat zonder huurtoeslag 18% zou zijn geweest. Bij de groep onder de minimuminkomensgrens had ondanks de huurtoeslag ruim een derde in 2012 een betaalrisico. Zonder huurtoeslag zou dat percentage zijn opgelopen tot circa 70%.

Op basis van WoOn2015 had 18% van alle huurders een betaalrisico. Zonder huurtoeslag was dat 28% geweest. Ook in 2015 was het effect het grootst bij de huurtoeslagontvangers tussen het minimum inkomensijpunt en de maximale inkomensgrens voor de huurtoeslag. In paragraaf 4.1 wordt nader ingegaan op de resultaten op basis van WoOn2015.

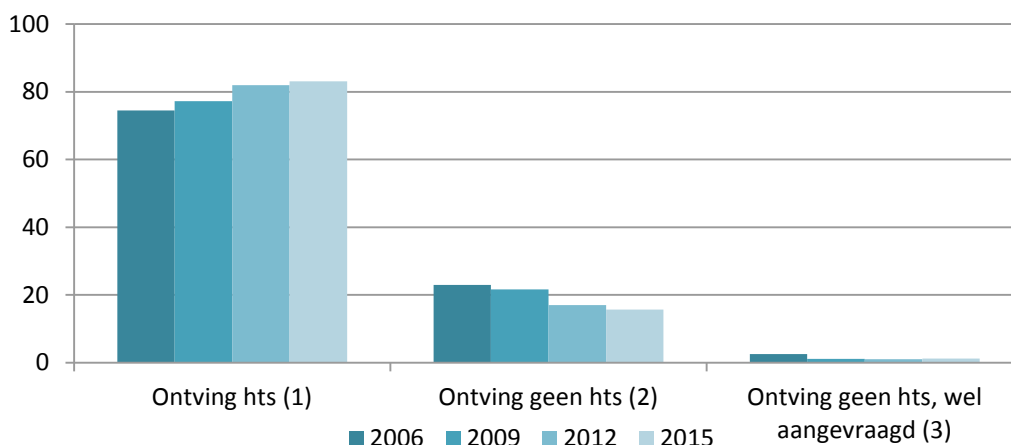
3 Niet-gebruik huurtoeslag

3.1 Trends in niet-gebruik huurtoeslag

Niet alle huishoudens die recht hebben op huurtoeslag ontvangen die ook daadwerkelijk. Van alle huishoudens die in 2015 volgens de Wet op de huurtoeslag recht hadden op huurtoeslag (gegeven hun woon-, inkomens- en huishoudenssituatie), ontving 17 procent die niet. In absolute aantallen gaat het om circa 211.000 huishoudens. Bij het merendeel van hen (ruim 195.000 huishoudens) liep tevens geen aanvraag voor huurtoeslag (tabel 1). Onderzoek van SEO (2011) toont aan dat het niet-gebruik van de huurtoeslag vrij laag is in vergelijking met het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen; zo is bij de langdurigheidstoeslag sprake van een niet-gebruik van maar liefst 60 procent. Het relatief lage niet-gebruik van de huurtoeslag verklaart SEO door het feit dat de huurtoeslag al jaren bestaat en daarmee een hoge bekendheid heeft. Daarnaast worden huurders er door hun verhuurder (veelal een woningcorporatie) op gewezen dat ze huurtoeslag kunnen aanvragen.

In de afgelopen jaren – en dan met name tussen 2009 en 2012 – is het niet-gebruik van de huurtoeslag geleidelijk aan gedaald (figuur 3, zie ook tabel 1). Het is denkbaar dat de afname in het niet-gebruik verband houdt met wijzigingen in de aanvraagprocedure, waardoor het volgens het Ministerie van BZK (2015) makkelijker is geworden om huurtoeslag aan te vragen.

Figuur 3. Ontwikkeling in aandeel rechtmatige (niet-)hts-ontvangers



Bron: WoON 2006-2015, bewerking PBL

Gemiddeld lieten rechthebbende 'niet-ontvangers' (en die geen aanvraag hadden lopen) in 2015 maandelijks zo'n 145 euro aan huurtoeslag 'liggen' (tabel 1). Dit is zo'n 23 euro meer dan het gemiddelde bedrag dat rechthebbende 'niet-ontvangers' in 2006 lieten liggen, reke-

ning houdend met de prijsontwikkeling. Als alle huurtoeslaggerechtigden het toeslagbedrag hadden ontvangen waarop ze recht hadden, dan waren de totale huurtoeslaguitgaven in 2015 circa 2,9 miljard euro geweest. Dit is een kleine half miljard euro méér in vergelijking met de werkelijke huurtoeslaguitgaven in dat jaar, welke zijn geraamd op 2,5 miljard euro. Tabel 1 laat zien dat de totale berekende huurtoeslaguitgaven¹ in de afgelopen jaren zijn opgelopen; in 2006 bedroegen de totale berekende huurtoeslaguitgaven nog een kleine 2 miljard euro. De totale berekende huurtoeslaguitgaven voor rechthebbende 'niet-ontvangers' kent overigens sinds 2009 een dalende trend. Dit hangt samen met de algehele afname in het niet-gebruik van de huurtoeslag.

Tabel 1. Ontwikkelingen in niet-gebruik van de huurtoeslag en berekende huurtoeslaguitgaven

	2006	2009	2012	2015
Samenstelling groep hts-gerechtigden (in %):				
Rechtmatige ontvangers	75	77	82	83
Rechtmatige niet-gebruikers	23	22	17	15
Rechtmatig met een lopende aanvraag	3	1	1	1
Feitelijke huurtoeslaguitgaven	1.674	1.940	2.324	2.445
Berekende huurtoeslaguitgaven	1.751	2.069	2.682	2.876
... voor rechtmatige ontvangers	1.396	1.659	2.297	2.516
... voor rechtmatige niet-gebruikers	314	388	361	328
... voor huishoudens met een lopende aanvraag	41	22	24	30
Berekende hts per mnd per rechtmatige niet-gebruiker	108	131	147	145
Feitelijke huurtoeslaguitgaven (prijspeil 2015)	1.891	2.094	2.380	2.445
Berekende huurtoeslaguitgaven (prijspeil 2015)	1.978	2.233	2.747	2.876
... voor rechtmatige ontvangers (prijspeil 2015)	1.577	1.790	2.352	2.516
... voor rechtmatige niet-gebruikers (prijspeil 2015)	355	419	370	328
... voor huishoudens met een lopende aanvraag (prijspeil 2015)	46	24	25	30
Berekende hts per mand per rechtmatige niet-gebruiker (prijspeil 2015)	123	142	151	145
Niet-gebruik als percentage van berekende hts	18	19	13	12

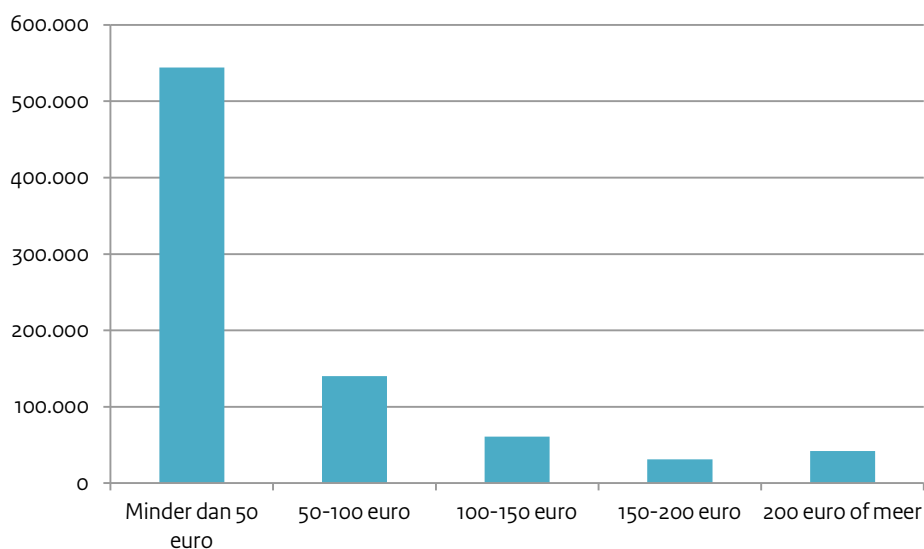
Noot: Bedragen in miljoenen euro's per jaar. Bron: WoON 2006 - 2015, bewerking PBL

Naast het gegeven dat sommige huishoudens geen huurtoeslag ontvangen terwijl ze daar wel recht op hebben, is er ook sprake van partieel niet-gebruik: deze huishoudens hebben minder huurtoeslag ontvangen dan het bedrag waarop ze recht hadden. In 2015 gold dit voor circa 818.000 huishoudens. Gemiddeld ontvingen zij zo'n 50 euro te weinig per maand (figuur 4). Hierbij moet evenwel de nodige voorzichtigheid in acht worden genomen. Afwijkingen tussen het berekende en feitelijke huurtoeslagbedrag kunnen verschillende oorzaken

¹ Op basis van de verschillende WoON-onderzoeken is berekend op welk bedrag aan huurtoeslag huishoudens feitelijk recht hebben. Dit kan vervolgens vergeleken worden met de daadwerkelijk ontvangen huurtoeslag.

hebben. Zo kunnen mensen de vraag niet goed hebben begrepen of geven zij een inschatting omdat zij het antwoord niet precies weten. Met name bij de vraag over de hoogte van de huur kan dit een rol spelen; niet iedereen zal de exacte hoogte van de huur weten of weten welk deel precies aan gas, water en licht wordt betaald (SEO 2011). Dientengevolge kan er een verschil bestaan in de gegevens die bij de Belastingdienst bekend zijn (bijvoorbeeld wat betreft de huur maar ook de huishoudenssamenstelling) en de gegevens volgens het WoON (zie PBL 2016). Ook is het mogelijk dat huishoudens uit voorzichtigheidsoverwegingen minder huurtoeslag ontvangen dan waar zij recht op hebben. De huurtoeslag wordt immers als voorschot uitgekeerd; tussentijdse wijzigingen in het inkomen kunnen leiden tot het terug moeten betalen van eventueel te veel ontvangen huurtoeslag. Door dergelijke databeperkingen is het lastiger een betrouwbaar beeld te schetsen van het partieel niet-gebruik dan van het volledige niet-gebruik.

Figuur 4. Partieel niet-gebruik: verschil in berekende en feitelijke huurtoeslagbedrag bij rechtmatige huurtoeslagontvangers, 2015



Bron: WoON 2015, bewerking PBL

3.2 Niet-gebruik huurtoeslag naar persoonskenmerken

Het zogenoemde niet-gebruik van de huurtoeslag is geen nieuw fenomeen, maar is 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. Dit laatste spoort met de bevinding dat het niet-gebruik van de huurtoeslag hoger ligt onder degenen die recht hebben op een relatief laag huurtoeslagbedrag. Ook denken veel rechthebbende 'niet-gebruikers' dat zij hoe dan ook geen recht hebben op huurtoeslag en oordelen zij negatief over de aanvraagprocedure. Volgens onderzoek van SEO (2011) zien sommige mensen bovendien af van de aanvraag omdat

zij bang zijn voor de financiële gevolgen van een verkeerde inschatting van bijvoorbeeld hun inkomen. Bij de aanvraag wordt gevraagd een inschatting te maken van het toekomstige inkomen. Dit kan erg lastig zijn, met name voor mensen met een zeer wisselend inkomen, zoals zelfstandigen. Een te lage inschatting kan ongemerkt resulteren in een flinke schuld waarbij het te veel ontvangen bedrag terug moet worden betaald. Vooral voor mensen met een inkomen rond het sociale minimum is een dergelijke schuld een groot probleem (SEO 2011, p. 62).

Wellicht samenhangend met dit laatste, behoren vooral zelfstandige ondernemers (inclusief zzp-ers) relatief vaak tot de rechthebbende 'niet-ontvangers'. Circa een derde ontving in 2015 geen huurtoeslag terwijl ze daar wel recht op hadden volgens de Wet op de huurtoeslag. Wel geldt, net als de algemene trend, dat het niet-gebruik onder zelfstandigen en zzp-ers sterk is afgenomen in de periode 2009-2015 (tabel 2). Naast zelfstandigen waren in 2015 ook huishoudens met loon uit werk en gepensioneerden naar verhouding oververtegenwoordigd in de groep rechtmatige 'niet-ontvangers'. Onder uitkeringsontvangers ligt het niet-gebruik van de huurtoeslag daarentegen relatief laag. Dit kan komen omdat zij bekend zijn bij gemeenten en daardoor ook gemakkelijker zijn te benaderen (SEO 2011). Het is denkbaar dat gemeenten of bijvoorbeeld een uitkeringsinstantie als het UWV uitkeringsgerechtigden wijzen op het feit dat zij in aanmerking kunnen komen voor huurtoeslag.

Rechthebbende 'niet-ontvangers' hebben 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. Wel geldt dat het niet-gebruik onder hoogopgeleiden in de afgelopen jaren sterk is afgenomen. Waar in 2006 circa een derde van alle rechthebbende huurtoeslagontvangers geen huurtoeslag ontving, gold dit in 2015 voor circa 18 procent.

Het niet-gebruik van de huurtoeslag ligt hoger onder huurders van een particuliere huurwoning dan onder huurders van een corporatiewoning. Onder huurders van een particuliere huurwoning ontving in 2015 circa een kwart geen huurtoeslag terwijl ze daarop wel recht hadden volgens de Wet op de huurtoeslag. Onder huurders van een corporatiewoning lag dit aandeel met 14 procent beduidend lager. Mogelijk zijn huurders van een particuliere huurwoning minder bekend met het feit dat ze in aanmerking kunnen komen voor huurtoeslag en denken ze niet in aanmerking te komen omdat ze geen woning huren van een 'sociale verhuurder' (oftewel een woningcorporatie). Overigens geldt wel dat het niet-gebruik in de particuliere huursector in de afgelopen jaren in zeer sterke mate (en sterker dan de afname in de corporatiesector) is afgenomen.

.

Tabel 2. Ontwikkeling in het aandeel niet-gebruik en samenstelling van de groep niet-gebruikers naar enkele persoonlijke kenmerken

	Aandeel niet-gebruik				Samenstelling
	2006	2009	2012	2015	2015
Arbeid	36	26	23	20	29
Eigen onderneming		51	43	32	11
Uitkering (WW, AOW, Bijstand..)		10	7	8	17
Pensioen		24	18	18	40
Studiefinanciering		21	19	14	2
2006: VUT/AOW	22				
2006: overige uitkering	15				
2006: geen inkomensbron	30				
Lager onderwijs	19	19	16	15	22
LBO	22	20	17	16	19
MAVO, MULO, VMBO	21	20	14	13	9
HAVO, VWO, MBO	25	23	18	15	30
HBO, Universiteit	34	29	21	18	16
Anders	23	34	14	19	4
Gereguleerd, corporatie	20	19	15	14	78
Vrije sector, corporatie	n/b	n/b	n/b	n/b	n/b
Gereguleerd, particulier	42	44	30	25	21
Vrije sector, particulier	n/b	n/b	n/b	n/b	n/b

Bron: WoON 2006-2015, bewerking PBL. Noot: ivm de te verwachten geringe celvulling ontbreken cijfers over het niet-gebruik van de hts voor de vrije huursector

3.3 Verwachtingen ten aanzien van het niet-gebruik huurtoeslag

In de afgelopen jaren is het niet-gebruik van de huurtoeslag gestaag gedaald. Wel was de afname tussen 2012 en 2015 met een procentpunt vrij beperkt te noemen. De vraag is dan ook of de dalende trend doorzet de komende jaren.

Maatregelen om het niet-gebruik van de huurtoeslag in het algemeen te verminderen liggen mogelijk besloten in een verdere vereenvoudiging van de aanvraagprocedure. Volgens SEO (2011) kan het niet-gebruik van ondersteunende maatregelen als de huurtoeslag worden afgeremd door bijvoorbeeld het instellen van 'formulierenbrigades' en het actief benaderen van rechthebbende 'niet-gebruikers'. Gebleken is dat het niet-gebruik van de huurtoeslag relatief hoog ligt in de particuliere huursector; mogelijk zijn huurders van een gereguleerde particuliere huurwoning minder goed op de hoogte van het feit dat ze in aanmerking kunnen komen voor huurtoeslag. Om het niet-gebruik onder deze groep te verminderen kan het

actief benaderen en informeren een mogelijke strategie zijn. Het is op dit moment onduidelijk wat de oorzaken zijn van het relatief hoge niet-gebruik van de huurtoeslag onder zelfstandige ondernemers en zzp-ers. Inzicht in de achterliggende oorzaken van het relatief hoge niet-gebruik van deze in omvang toenemende groep kan aanknopingspunten bieden voor maatregelen die het niet-gebruik verminderen.

Tegelijkertijd moet worden bedacht dat de geschiedenis laat zien dat het 'niet-gebruik' van de huurtoeslag (alsook van andere inkomensafhankelijke maatregelen) een fenomeen is van alle tijden; dit kan erop duiden dat het lastig is om het fenomeen helemaal op te lossen. Bovendien lag het niet-gebruik van de huurtoeslag al vrij laag in vergelijking met het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen (SEO 2011). Op grond van de nu beschikbare informatie is er geen betrouwbare verwachting af te geven voor de toekomstige ontwikkeling van het niet-gebruik van de huurtoeslag; het is dus onzeker of en in welke mate het mogelijk is om het niet-gebruik van de huurtoeslag verder terug te dringen.

4 Beleidsopties en betaalbaarheid

In dit hoofdstuk worden de effecten gepresenteerd van vier door het IBO voorgestelde beleidsopties op de betaalrisico's onder huurders. De effecten van de beleidsopties worden afgezet tegen een uitgangssituatie ('referentie') waarin is verondersteld dat alle huurtoeslaggerechtigden in 2015 het huurtoeslagbedrag ontvingen waarop zij volgens de Wet op de huurtoeslag recht hadden. Hiermee wordt voorkomen dat mogelijke selectiviteit in de groep niet-gebruikers invloed heeft op de analyse van de beleidsopties.

Alvorens de effecten van de beleidsopties te presenteren wordt in paragraaf 4.1 eerst de effectiviteit van de huidige huurtoeslagregeling op de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten in kaart gebracht. Hiertoe heeft het PBL een drietal analyses uit de studie '*Betaalbaarheid van het wonen in de huursector*' (PBL 2016²) geactualiseerd aan de hand van de meest recente gegevens uit WoOn2015.

In paragraaf 4.1 wordt eerst het effect van de huurtoeslag anno 2015 op de betaalbaarheid van het wonen gepresenteerd. Vervolgens is beschreven hoeveel huishoudens een betaalrisico zouden hebben als er geen sprake zou zijn van het 'niet-gebruik' van de huurtoeslag. Het resultaat van deze analyse vormt de referentie waartegen de effecten van de beleidsopties uit het IBO Sociale Huur worden afgezet. Ook wordt het effect van de in 2016 ingevoerde passendheidstoets op de betaalrisico's gepresenteerd. Door de effecten van huurtoeslag, niet-gebruik en passend toewijzen te vergelijken, ontstaat een eerste indicatie van de effectiviteit van de huurtoeslag als instrument om de betaalrisico's te verminderen.

De doorrekeningen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Ten eerste is er sprake van een statisch-comparatieve benadering: de gepresenteerde cijfers laten zien hoeveel huishoudens een betaalrisico gehad zouden hebben als een van de varianten in 2015 al volledig ingevoerd zou zijn. Het gaat dus om een 'alternatieve werkelijkheid'. In de berekeningen is geen rekening gehouden met bijvoorbeeld invoeringstermijnen en overgangsbepalingen, verwachte veranderingen in de samenstelling van de groep huurtoeslaggerechtigden in de nabije toekomst en met eventuele gedragsreacties van huurders en/of verhuurders.

Ook is voor de doorrekeningen zoveel mogelijk aangesloten bij uitgangspunten en rekenwijzen die door het IBO Sociale huur zijn aangereikt. Het PBL heeft de effecten op de betaalrisico's doorgerekend. Bij een aantal varianten (zie paragraaf 4.2) is budgetneutraliteit een belangrijk vertrekpunt: een alternatieve huurtoeslagregeling dient globaal gezien eenzelfde budgettaire beslag te hebben als de huidige huurtoeslagregeling. Daar waar de aansluiting tussen verschillende rekenwijzen niet optimaal was³, is ervoor gekozen vast te houden aan

² In deze studie is een uitgebreidere toelichting op de gehanteerde methodiek en overwegingen opgenomen.

³ Meestal als gevolg van verschillen tussen gebruikte versies van WoOn2015 en andere bestanden.

het vertrekpunt van budgetneutraliteit. Zonder dat vertrekpunt zouden effecten van varianten op de betaalrisico's immers veroorzaakt kunnen worden doordat een alternatieve vormgeving tot een toe- of afname van het totale huurtoeslagbudget leidt. In de doorrekeningen in deze notitie is hiervoor gecorrigeerd, zodat de betreffende varianten budgetneutraal zijn.

Verder is het nodig te beseffen dat de varianten van het IBO Sociale Huur niet gericht zijn op het zoveel mogelijk reduceren van de betaalrisico's. Iedere variant is gebaseerd op een of meerdere door het IBO Sociale Huur geconstateerde ondoelmatigheden in de huidige regeling. De doelen van elke variant worden in de betreffende paragrafen benoemd. In de hoofd-rapportage van het IBO Sociale Huur wordt een finale beoordeling van elke variant gegeven. In deze notitie rapporteert het PBL uitsluitend de effecten op de betaalrisico's, die voor het IBO Sociale Huur een onderdeel van deze finale afweging vormden. Eindconclusies over de varianten worden in deze PBL-notitie dan ook niet getrokken.

In de analyses wordt tot slot onderscheid gemaakt tussen een aantal inkomensgroepen om de effecten voor verschillende groepen te kunnen onderscheiden. De uitgangspunten voor deze indeling zijn beschreven in bijlage 1, evenals de belangrijkste begrippen uit de huurtoeslagregeling. Voor elke inkomensgroep is het aandeel huurders met een betaalrisico in beeld gebracht. In het onderzoeksbestand databestand WoOn2015 heeft ongeveer 3% van alle huurders een zeer laag inkomen onder 60% van het sociaal minimum. Aangezien hier mogelijk sprake is van uitzonderingssituaties of dataproblemen is deze groep niet in de tabellen in de hoofd-rapportage van het IBO Sociale Huur opgenomen. Het PBL heeft in eerdere onderzoeken deze groep wel in beschouwing genomen en presenteert daarom in deze notitie ook uitkomsten voor deze in omvang kleine groep omwille van de vergelijkbaarheid met zowel het IBO-rapport als de eerdere PBL-onderzoeken. Er worden telkens totalen gepresenteerd inclusief en exclusief deze zeer lage inkomens.

De grenzen tussen de hier gebruikte inkomensgrenzen zijn gebaseerd op zowel het woonbeleid (huurtoeslag, toewijzingsregels in de sociale huursector) als het inkomensbeleid (bijstandsnormen). Hieronder volgt een korte toelichting op de indeling, een uitgebreidere toelichting is opgenomen in bijlage 1.

1. De groep 'zeer lage inkomens' heeft zoals hierboven aangegeven, inkomens lager dan 60% van het sociaal minimum.
2. Daarna volgt de groep 'sociale minima', met inkomens tussen 60% en 110% van de betreffende bijstandsnorm. Dit komt overeen met de definitie van sociale minima van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Overigens zijn er maar weinig huishoudens die (ver) onder 100% van de betreffende bijstandsnorm zitten. Bij de sociale minima hoort ook de kleine groep huishoudens van 65 jaar en ouder, die weliswaar inkomens net boven de 110% van de bijstandsnorm hebben, maar nog onder het minimum inkomenspunt van de huurtoeslag (zie volgende groep).
3. De zogenaamde 'reguliere huurtoeslaggerechtigden' hebben inkomens tussen het minimum inkomenspunt en de maximum inkomensgrens voor de huurtoeslag.

Huishoudens met inkomens boven de maximum inkomensgrens⁴ hebben geen recht meer op huurtoeslag. Huishoudens met een inkomen beneden het minimum inkomensijkpunt⁵ van de huurtoeslag hebben wel recht op huurtoeslag, maar voor hen wordt niet uitgegaan van het werkelijke inkomen, maar van het minimum ijkpunt. Met andere woorden: ze krijgen evenveel huurtoeslag als een vergelijkbaar huishouden met een inkomen op het minimum ijkpunt.

4. De groep 'lagere inkomens zonder recht op huurtoeslag' omvat die huishoudens, die te veel verdienen om huurtoeslag te ontvangen, maar nog wel recht op toewijzing van een sociale huurwoning zouden hebben. Daarvoor mag het inkomen immers niet hoger dan 34.678 euro zijn (prijsspeil 2014), terwijl de maximum inkomensgrens voor de huurtoeslag 21.600 euro voor eenpersoons- en ongeveer 29.400 euro voor meerpersoonshuishoudens bedraagt.
5. Tot slot is er de groep 'midden- en hogere inkomens' met inkomens boven de toewijzingsgrens voor de sociale huur/

4.1 Uitgangssituatie en effectiviteit huidige regeling

De huurtoeslag levert een belangrijke bijdrage aan de betaalbaarheid van het wonen: het reduceert het aandeel huurders met een betaalrisico in sterke mate (Tabel 3). In 2015 had 34 procent van alle huurtoeslagontvangers een betaalrisico. Zonder de huurtoeslag was dit aandeel 54 procent geweest. Daarnaast blijkt de huurtoeslag vooral effectief bij huurtoeslaggerechtigden met een inkomen boven het sociale minimum ('reguliere huurtoeslaggerechtigden'). Zonder de huurtoeslag zou 75 procent van de groep onder het minimum inkomensijkpunt van de huurtoeslag in 2015 een betaalrisico hebben in plaats van 46 procent. Bij de reguliere huurtoeslagontvangers (tussen het minimum en maximum inkomensijkpunt van de huurtoeslag) zou zonder huurtoeslag het percentage betaalrisico's toenemen van 7% naar 18%. Ondanks dat betaalrisico's bovenal samenhangen met het inkomen, vermindert de huurtoeslag het aandeel huishoudens met een betaalrisico aanzienlijk, zeker onder reguliere huurtoeslaggerechtigden.

Wanneer er geen sprake zou zijn van niet-gebruik van de huurtoeslag en alle huurtoeslaggerechtigden het huurtoeslagbedrag zouden ontvangen waarop zij recht hebben, dan daalt het aandeel huurders met een betaalrisico van 18 procent naar 16 procent. De daling van het percentage is het grootst bij huurtoeslaggerechtigde sociale minima: van 46 procent naar 40 procent.

⁴ In 2014 21.600 euro voor eenpersoonshuishoudens, 29.325 euro voor meerpersoonshuishoudens onder de 65 jaar en 29.400 euro voor meerpersoonshuishoudens boven de 65 jaar.

⁵ In 2014 15.025 euro voor eenpersoonshuishoudens onder de 65 jaar, 16.425 euro voor eenpersoonshuishoudens boven de 65 jaar, 19.400 euro voor meerpersoonshuishoudens onder de 65 jaar en 22.025 euro voor meerpersoonshuishoudens boven de 65 jaar.

Tabel 3. Percentage huurders met betaalrisico naar inkomensgroep en beleidsmaatregel

	Aandeel van totaal aantal huurders	Werkelijk aandeel huurders met betaalrisico	Zonder niet-gebruik (referentie)	Na passend toewijzen, met huurtoeslag	Zonder huurtoeslag
zeer lage inkomens	3%	79%	77%	76%	84%
sociale minima	29%	46%	40%	33%	75%
reguliere huurtoeslaggerechtigden	19%	7%	7%	2%	18%
<i>subtotaal doelgroep HT</i>	52%	34%	30%	24%	54%
lagere inkomens zonder recht op huurtoeslag	16%	2%	2%	1%	2%
midden- en hogere inkomens	33%	0%	0%	0%	0%
Totaal alle huurders	100%	18%	16%	13%	28%
<i>Exclusief zeer lage inkomens</i>		16%	14%	11%	26%

Bron: WoOn2015, bewerking PBL.

Sinds 2016 geldt voor corporaties de wettelijke verplichting om woningzoekenden met recht op huurtoeslag zo veel mogelijk te huisvesten in goedkope en betaalbare huurwoningen met een huur onder de aftoppingsgrens. In 2015 huurden ruim 530.000 huurtoeslaggerechtigde huurders een woning met een huurprijs boven de aftoppingsgrens (Ministerie van BZK, 2016b, p.6). Een deel van deze huishoudens heeft een betaalrisico. Passend toewijzen kan het aandeel huurders met een betaalrisico daardoor verder reduceren (PBL, 2016): als alle niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden in een woning zouden wonen met een huur van net onder de voor hen geldende aftoppingsgrens, dan zou het aandeel huurders met een betaalrisico dalen van 16 procent (referentie) naar 13 procent. Het effect voor de sociale minima bedraagt circa 7 procentpunt en voor de reguliere huurtoeslagontvangers 5 procentpunt.

Passend toewijzen kan overigens in theorie tot hogere uitgaven aan huurtoeslag leiden, als huurtoeslaggerechtigden in een vrijesectorhuurwoning (zonder recht op huurtoeslag) naar een passende sociale huurwoning met recht op huurtoeslag zouden verhuizen. Dit is immers een groep die op dit moment niet in aanmerking komt voor huurtoeslag (PBL, 2015).

De analyses laten zien dat vooral de huurtoeslag een aanzienlijke bijdrage levert aan de betaalbaarheid van het wonen. Zou de huurtoeslag niet bestaan, dan zouden veel meer huurders een betaalrisico hebben dan nu het geval is (28 procent tegenover 18 procent). Was er geen sprake geweest van niet-gebruik van de huurtoeslag dan zouden de betaalrisico's iets lager liggen, namelijk 16 procent in plaats van 18 procent. En als alle huurders ook nog eens passend zouden wonen, dan had 13 procent van de huurders een betaalrisico gehad. Het relatief grote effect van de huurtoeslag op de betaalbaarheid (10 procentpunt) ten opzichte van niet-gebruik (2 procentpunt) en passend toewijzen (nog 3 procentpunt extra) is een duidelijke indicatie dat de huurtoeslag een belangrijke rol vervult in het beperken van de betaalrisico's.

4.2 Effecten beleidsopties IBO Sociale Huur

Ten behoeve van het IBO Sociale Huur zijn de effecten op de betaalrisico's berekend van de volgende vier beleidsopties :

1. De 'dubbele' passendheidstoets (IBO Sociale Huur, 2016, p. 58-60, 70-73)
2. 35 procent kwaliteitskorting met terugsluis (variant 1 in het hoofdrapport, ib., p. 62-63)
3. Huurtoeslag op basis van normhuren (variant 2, ib., p. 64-65)
4. Vaste toeslag en een inkomensafhankelijk afbouwtarief (variant 4 ib., p. 67-69)

Van twee andere varianten is geen doorrekening van de effecten op betaalrisico's gemaakt. Het afschaffen van de kan-bepaling (variant 5, IBO Sociale Huur, p. 69-70) heeft betrekking op de indexatie van de eigen bijdrage in de huidige huurtoeslag vanaf 2019. Omdat het PBL een statische doorrekening maakt kunnen effecten van een jaar-op-jaar verschillende indexatie niet worden bepaald.

Variant 3 in de hoofdrapportage (ib., p. 65 – 66) betreft het vervangen van de harde vermogensgrens in de huidige huurtoeslagregeling door een toegerekende vermogensbijtelling bij het inkomen. Hiervan zijn de effecten op betaalrisico's niet goed vergelijkbaar met de andere cijfers, aangezien er daar ook geen rekening wordt gehouden met vermogen (zie de Groot et al. 2014 voor een uitgebreide verklaring). Het aandeel huurders met aanzienlijke vermogens, waar deze maatregel effect op zou hebben, is overigens beperkt.

4.2.1 Dubbele passendheidstoets

In het vigerende beleid geldt dat 95% van alle woningzoekende huishoudens met recht op huurtoeslag een woning toegewezen dienen te krijgen met een huurprijs onder de voor hen geldende aftoppingsgrens. In de vorige paragraaf is beschreven welk effect dit beleid van passend toewijzen heeft op de betaalrisico's onder huurtoeslaggerechtigde huishoudens.

Het IBO Sociale Huur (2016, p. 59 – 60) heeft een verdergaande, zogenaamde dubbele passendheidstoets ontwikkeld, waarbij er voor huurders met een inkomen onder het minimum inkomensijkpunt een lagere passendheidsnorm geldt, namelijk de kwaliteitskortingsgrens. Tabel 4 laat de effecten van deze variant op de betaalrisico's zien. Uit de doorrekening blijkt dat deze dubbele passendheidstoets het aandeel huurders met een betaalrisico met 5 procentpunt vermindert, 2 procentpunt extra ten opzichte van de enkele passendheidstoets in het huidig vigerende beleid. Het aandeel sociale minima met een betaalrisico neemt af van 40 procent naar 27 procent. Onder de huidige regels voor passend toewijzen nam het aandeel al af tot 33 procent (zie tabel 3). Op andere groepen huurders heeft dubbel passend toewijzen geen extra effect ten opzichte van de huidige passendheidstoets.

De dubbele passendheidstoets reduceert de betaalrisico's voor de sociale minima en leidt tot besparingen op de huurtoeslag, maar kent ook mogelijke nadelige effecten die nader onderzoek vergen (IBO Sociale Huur, 2016, p. 72). Ten eerste is het aanbod goedkope huurwo-

Tabel 4. Betaalbaarheidseffecten van dubbele passendheidstoets.

Inkomenscategorie	Aandeel	Huidige regeling zonder niet-gebruik	Dubbele passendheidstoets
zeer lage inkomens	3%	77%	74%
sociale minima	29%	40%	27%
reguliere huurtoeslaggerechtigden	19%	7%	2%
<i>subtotaal doelgroep HT</i>	<i>52%</i>	<i>30%</i>	<i>20%</i>
lagere inkomens zonder recht op huurtoeslag	16%	2%	1%
midden- en hogere inkomens	33%	0%	0%
Totaal alle huurders	100%	16%	11%
<i>Exclusief zeer lage inkomens</i>		14%	9%

Bron: Woon2015, bewerking PBL

ningen afgenomen (Ministerie van BZK, 2016b, p. 5) zodat corporaties, om deze variant te kunnen realiseren, goedkoper zullen moeten gaan bouwen en/of de huurprijzen naar beneden zullen moeten aanpassen, hetgeen hen op de langere termijn tot beperkte extra besparingen en/of efficiencyverbetering noopt (IBO Sociale Huur, 2016, p. 72). Ook is nader inzicht wenselijk in de effecten op de toegankelijkheid, keuzevrijheid en slaagkans voor de betreffende groep alsmede de ruimtelijke effecten zoals inkomenssegregatie. Dat laatste geeft het IBO Sociale Huur ook mee als aandachtspunt voor gemeenten bij de ruimtelijke inpassing van bouwprogramma's (ib., p.72)

4.2.2 35 procent kwaliteitskorting met verlaging eigen bijdrage

Met deze variant beoogt het IBO Sociale Huur om een sterker afwegingselement in de huurtoeslag aan te brengen (2016, p. 62). In de huidige regeling krijgen huishoudens 100% van het verschil⁶ tussen hun eigen bijdrage en de werkelijke huurprijs via de huurtoeslag vergoed. Dit verhoogt het risico op afwenteling van hogere huren op de huurtoeslag. Daarom wordt het huidige 100%-traject (tussen eigen bijdrage en kwaliteitskortingsgrens) afgeschaft en vervangen door een kwaliteitskorting vanaf de eigen bijdrage van 35%. Dit leidt tot een besparing op de huurtoeslag, die vervolgens aan de huurtoeslaggerechtigden wordt 'teruggegeven' door de eigen bijdrage uniform over alle huurtoeslaggerechtigde huurders te verlagen⁷. Deze variant is dus uiteindelijk budgetneutraal. Tabel 5 laat de effecten op de betaalrisico's voor de verschillende inkomensgroepen zien. Hieruit blijkt dat de betaalrisico's bij de sociale minima met circa 3 procentpunt toenemen ten opzichte van de referentie. Bij de reguliere huurtoeslaggerechtigden daalt het aandeel huishoudens met een betaalrisico met ongeveer 2 procentpunt. De verklaring daarvoor ligt in hoe het saldo van de invoering van de kwaliteitskorting van 35% en de verlaging van de eigen bijdrage per groep verschillend uitpakt.

⁶ Tot de kwaliteitskortingsgrens, daarboven krijgen zij 65% van de huur vergoed tot aan de aftoppingsgrens.

⁷ Het PBL kwam op basis van het WoOn2015 bestand versie 1.0 tot een verlaging van circa 14% om aan de eis van budgetneutraliteit te voldoen.

Tabel 5. Betaalbaarheidseffecten van verlaging basisnormhuur

Inkomenscategorie	Aandeel	Huidige regeling zonder niet-gebruik	Variante 1 met verlaagde basisnormhuur
zeer lage inkomens	3%	77%	77%
sociale minima	29%	40%	43%
reguliere huurtoeslaggerechtigden	19%	7%	5%
<i>subtotaal doelgroep HT</i>	<i>52%</i>	<i>30%</i>	<i>31%</i>
lagere inkomens zonder recht op huurtoeslag	16%	2%	2%
midden- en hogere inkomens	33%	0%	0%
Totaal alle huurders	100%	16%	16%
<i>Exclusief zeer lage inkomens</i>		14%	14%

Bron: Woon2015, bewerking PBL

4.2.3 Huurtoeslag op basis van normhuren

Ook deze variant heeft als doelstelling om een sterker afwegingselement in de huurtoeslag te introduceren (IBO Sociale Huur, 2016, p. 64). In deze variant wordt de koppeling tussen huurtoeslag en de werkelijke huurprijs geheel losgelaten. In plaats daarvan wordt de huurtoeslag berekend aan de hand van een vaste normhuurprijs. Huurtoeslaggerechtigden die goedkoop wonen, krijgen hierdoor een financieel voordeel. Voor andere huurtoeslaggerechtigden ontstaat er een prikkel om goedkoper te gaan wonen. Ook wordt de regeling door zo'n aanpassing eenvoudiger uitvoerbaar. De doorrekening van deze variant is gebaseerd op budgetneutraliteit, waaruit de hoogte van de normhuur berekend kan worden⁸. Tabel 6 laat weer de effecten op de betaalrisico's zien. De betaalrisico's dalen marginaal⁹. Voor de sociale minima is er een klein een gunstig effect van één procentpunt. De hoofdrapportage van het IBO Sociale Huur licht de andere effecten van deze variant verder toe.

Tabel 6. Betaalbaarheidseffecten van huurtoeslag op basis van normhuren

Inkomenscategorie	Aandeel	Huidige regeling zonder niet-gebruik	Variante 2 met vaste normhuren
zeer lage inkomens	3%	77%	74%
sociale minima	29%	40%	39%
reguliere huurtoeslagontvangers	19%	7%	7%
<i>subtotaal doelgroep HT</i>	<i>52%</i>	<i>30%</i>	<i>29%</i>
lagere inkomens zonder recht op huurtoeslag	16%	2%	2%
midden- en hogere inkomens	33%	0%	0%
Totaal alle huurders	100%	16%	15%
<i>Exclusief zeer lage inkomens</i>		14%	13%

Bron: Woon2015, bewerking PBL

⁸ Het PBL kwam op basis van kalibratie op Woon2015 tot een normhuur van circa 460 euro per maand.

⁹ Door afronding lijkt deze tabel een klein overall positief effect te tonen. In werkelijkheid gaat het om een verschil van 0,3 procentpunt.

4.2.4 Vervanging van de bestaande systematiek door een vaste toeslag en een inkomensafhankelijk afbouwtarief

Met deze variant beoogt het IBO Sociale Huur een drietal geconstateerde knelpunten in de huidige regeling aan te pakken, namelijk de 100 procent vergoeding tot de kwaliteitskortingsgrens, de marginale druk en de scherpe inkomensgrenzen in de regeling (IBO Sociale Huur, p. 67). In deze variant wordt de bestaande systematiek met eigen bijdrage en kwaliteitskortingen vervangen door een vaste toeslag van 45 euro per maand met een inkomensafhankelijk afbouwtarief, dat start op 40 procent bij het minimum inkomensijkpunt en lineair daalt naar 0 procent bij het maximum inkomensijkpunt. De minimum inkomensijkpunten worden met 10 procent verlaagd. Jongeren onder de 23 jaar zonder kinderen krijgen een lagere vaste toeslag van 20 euro. De huurgrenzen conform de huidige huurtoeslagwet zijn van kracht. Vervolgens is deze variant budgetneutraal¹⁰ gemaakt.

Tabel 7 laat zien dat de effecten van deze variant op de betaalrisico's zeer beperkt zijn. Er zijn kleine veranderingen bij zowel de sociale minima als bij de reguliere huurtoeslaggerechtigden. De hoofdrapportage van het IBO Sociale Huur licht de andere effecten van deze variant verder toe.

Tabel 7. Betaalbaarheidseffecten van vaste toeslag en inkomensafhankelijk afbouwtarief

Inkomenscategorie	Aandeel gebruik	Huidige regeling zonder niet-gebruik	Variant 4 met vaste toeslag en inkomensafhankelijke afbouw
zeer lage inkomens	3%	77%	75%
sociale minima	29%	40%	41%
reguliere huurtoeslaggerechtigden	19%	7%	6%
<i>subtotaal doelgroep HT</i>	52%	30%	30%
lagere inkomens zonder recht op huurtoeslag	16%	2%	2%
midden- en hogere inkomens	33%	0%	0%
Totaal alle huurders	100%	16%	16%
<i>Exclusief zeer lage inkomens</i>		14%	14%

Bron: Woon2015, bewerking PBL

¹⁰ Daartoe is het huurtoeslagbedrag per huishouden proportioneel verlaagd om budgetneutraal uit te komen. De benodigde verlaging voor varianten 4 op grond van WoOn2015 en de andere uitgangspunten was met circa 17% aanzienlijk.

Bijlage 1. Indeling inkomensgroepen

Om de betaalbaarheidseffecten voor verschillende groepen van beleidsopties in beeld te kunnen brengen, is het van belang kort in te gaan op verschillende definities van inkomensgroepen die gebruikelijk zijn in verschillende beleidsdomeinen. Inkomensgrenzen uit het woonbeleid zijn veelal gebaseerd op belastbare huishoudensinkomens; inkomensbeleid is juist gebaseerd op netto inkomen. Voor het woonbeleid relevante grenzen, gebaseerd op het belastbaar inkomen, zijn bijvoorbeeld de minimum en maximum inkomensgrenzen voor de huurtoeslag en de toewijzingsgrens voor de sociale huursector.

Vanuit de optiek van inkomensbeleid worden huishoudens met netto inkomens tussen de 60% en 110% van de voor hen geldende bijstandsnorm tot de sociale minima gerekend. Huishoudens met minder dan 60% van het sociaal minimum worden als 'zeer lage inkomens' beschouwd.

De huurtoeslag daarentegen is niet bedoeld als inkomensondersteunend instrument, vandaar dat huishoudens met inkomens minder dan 90% van de minimum inkomensgrens voor analyses voor het woonbeleid vaak als lage uitschieters worden beschouwd. Tabel 8 toont de verdeling van alle hurende huishoudens over deze verschillende indelingen in inkomensklassen.

Tabel 8. Huurders naar inkomensgroep volgens het huurbeleid en het inkomensbeleid.

Inkomensgroepen huurbeleid	Inkomensgroepen inkomensbeleid			Zeer lage inkomens (<60% soc.min)
	Aandeel	Geen minima	Wel minima	
Zeer lage inkomens (< 90% min.ink.grens HT)	5%	0%	56%	44%
Lage inkomens < min.ink.grens HT	25%	7%	89%	4%
Lage inkomens, tussen min.ink. en max.ink.grens HT	22%	88%	12%	0%
Lage inkomens, boven max.ink.grens HT	16%	100%	0%	0%
Midden- en hogere inkomens	33%	100%		
Totaal	100%	69%	28%	3%

Bron: WoON 2015, bewerking PBL

Voor het IBO Sociale Huur is gebruik gemaakt van een gecombineerde indeling. De netto bijstandsnormen zijn omgerekend naar belastbare inkomens, zodat consistent met een inkomensvariabele wordt gewerkt. Huishoudens met een inkomen onder de 60% van het sociaal minimum (3% van alle huurders) worden in de IBO-indeling als zeer lage inkomens ofwel uitschieters beschouwd. De sociale minima met inkomens tussen de 60 procent en 110 pro-

cent van de bijstandsnorm worden apart in beeld gebracht. De minimum inkomensijkpunten uit de huurtoeslag variëren naar leeftijd en huishoudensamenstelling en zijn niet exact gelijk aan de naar belastbare inkomens omgerekende bijstandsnormen. Daarom is het mogelijk dat een 65+-huishouden niet meer tot de sociale minima behoort, maar nog wel onder de minimum inkomensgrens van de huurtoeslag valt¹¹. Voor huishoudens onder de 65 jaar geldt het omgekeerde: zij kunnen wel tot de sociale minima behoren, maar al een hoger belastbaar inkomen hebben dan de minimum inkomensgrens voor de huurtoeslag.

Tabel 9 laat alle inkomensgrenzen (in termen van belastbaar inkomen) in de gecombineerde indeling zien.

Tabel 9. Inkomensgrenzen sociale minima en huurtoeslag (belastbaar inkomen)

	EPHH	MPHH			EPOHH	MPOHH	Toelichting
		paar m.knd	paar. z.knd	Een-ouder			
zeer lage inkomens (<60% sociaal minimum)							
inkomensgrenzen (belastbaar)	7.438	8.741	8.741	9.020	8.444	11.687	Voor allen 60% sociaal minimum, omgerekend naar belastbaar inkomen
sociale minima (60%-110% soc.min) en 65+ < min.ink.grens							
inkomensgrenzen (belastbaar)	16.386	21.523	21.523	20.524	16.425	22.025	voor 65+ de minimum inkomengrens HT, voor anderen 110% sociaal minimum
min.ink.HT - max.ink.HT							
inkomensgrenzen (belastbaar)	21.600	29.325	29.325	29.325	21.600	29.400	voor allen de maximum inkomensgrens huurtoeslag
max.ink.HT - toew.grens							
inkomensgrenzen (belastbaar)	34.678	34.678	34.678	34.678	34.678	34.678	voor allen de toewijzingsgrens sociale huur (EC-grens)
midden- en hogere inkomens							

NB. Alle grenzen peildatum 2014 (gelijk aan WoOn2015)

¹¹ De relatief kleine groep huishoudens ouder dan 65 jaar met inkomens boven 110% van het sociaal minimum maar onder de minimum inkomensgrens voor de huurtoeslag is in de tabellen bij de sociale minima ingedeeld.

Bijlage 2: Begrippen uit de huurtoeslagregeling en het woonbeleid

Aftoppingsgrens	Een van de huurprijsgrenzen in de huurtoeslagsystematiek. 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.
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.
Kwaliteitskortingsgrens	Een van de huurprijsgrenzen in de huurtoeslagsystematiek. Het huurdeel tussen de basishuur (eigen bijdrage) en de kwaliteitskortingsgrens (403,06 euro in 2015) komt in aanmerking voor 100 procent subsidiëring.
Passendheidstoets	Een wettelijke norm die bepaalt dat woningcorporaties vanaf 2016 aan ten minste 95 procent van alle huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden een financieel passende woning moeten toewijzen met een huurprijs onder de aftoppingsgrens.
Basishuur (Eigen bijdrage)	Het gedeelte van de huur dat ieder huishouden zelf geacht wordt te kunnen betalen. De eigen bijdrage is inkomensafhankelijk. Huishoudens met een inkomen op of onder het minimum inkomensijkpunt betalen een minimum eigen bijdrage van ongeveer 230 euro per maand. Voor huishoudens met hogere inkomens loopt de eigen bijdrage op tot ongeveer 450 euro per maand bij het maximum inkomensijkpunt.
Minimum inkomensijkpunt	Een inkomensgrens in de huurtoeslagregeling, die als ondergrens voor het rekeninkomen wordt gebruikt. Met andere woorden: er wordt bij de bepaling van de huurtoeslag vanuit gegaan dat ieder huishouden dit minimum inkomen heeft. De minimum inkomensijkpunten zijn ongeveer maar niet exact gelijk aan het sociaal minimum. Voor de leesbaarheid wordt

	in deze notitie voor huishoudens onder het minimum inkomensijkpunt de term 'sociale minima' gehanteerd
Maximum inkomensijkpunt (ook wel inkomensgrens voor de huurtoeslag)	De inkomensgrens uit de huurtoeslag waarboven huishoudens geen recht meer hebben op huurtoeslag. Huishoudens tussen de minimum en de maximum inkomensgrens worden ook wel aangeduid als reguliere huurtoeslagontvangers.
Toewijzingsgrens	De inkomensgrens uit de Woningwet 2015, waarboven huishoudens geen recht meer hebben op toewijzing van een sociale huurwoning. In 2015 bedroeg deze grens 34.911 euro. Boven deze grenzen spreken we van midden- en hogere inkomens. Voor de huurtoeslag is het onderscheid tussen midden- en hogere inkomens niet relevant.
Marginale druk	De mate waarin de inkomensafhankelijkheid van een bepaalde toeslagregeling het financiële voordeel van een wat hoger inkomen in negatieve zin compenseert doordat de toeslag afneemt. Een hoge marginale druk wordt over het algemeen als problematisch ervaren omdat het de prikkel voor inkomensverbetering en arbeidsparticipatie vermindert.

Literatuur

- Aedes (2015a) Huisuitzettingen in 2014 afgenomen, nieuwsbericht 25-03-2015, verkregen via www.aedes.nl op 22 maart 2016.
- Aedes (2015b), Corporatiemonitor Huisuitzettingen en Huurachterstanden, Den Haag: Aedes
- Aedes (2016a) Weer minder huisuitzettingen bij woningcorporaties, nieuwsbericht 11-04-2016, verkregen via www.aedes.nl op 19 september 2016
- Aedes (2016b) Expert: Hoeveel huisuitzettingen zijn er per jaar?, 18-03-2016, informatie verkregen via www.aedes.nl op 20 september 2016.
- Algemene Rekenkamer (2001), Beleidsinformatie Huursubsidie, inclusief de bijlage Onderzoeksbevindingen, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- CBS, PBL, Wageningen UR (2016). Betaalrisico's in de huur- en koopsector, 2002-2015 (indicator 2174, versie 02 , 14 april 2016). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.
- 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.B.S. (2016) Doorrekeningen tbv IBO-sociale huur, Rotterdam: Ortec Finance
- CPB (2016) notitie doorrekeningen tbv IBO-sociale huur, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2016b) lange termijn kostendeckende evenwichtshuren CPB model in gebruikershandleiding.
- CPB/PBL (2016) Kansrijk Woonbeleid, Den Haag: Centraal Planbureau / Planbureau voor de Leefomgeving
- De Groot, C, F. Schilder, F. Daalhuizen en F. Verwest (2014) Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt, PBL: Den Haag. <http://www.pbl.nl/publicaties/kwetsbaarheid-van-regionale-woningmarkten-financi%C3%A9le-risico%E2%80%99s-van-huishoudens-en-hun-toegang-tot-de-woningmarkt>
- EIB (2016a) Opgaven in beeld, notitie tbv IBO sociale huur, Amsterdam, Economisch Instituut voor de Bouw
- EIB (2016b) Vormgeving varianten huurtoeslag, notitie tbv IBO sociale huur, Amsterdam, Economisch Instituut voor de Bouw.
- IBO Sociale huur (2016) De prijs voor betaalbaarheid: opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur, Den Haag.
- Ministerie van BZK (2015), Antwoord op Kamervragen op tweede suppletore begroting Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2015 (wijziging samenhangende met de Na-jaarsnota) (34350-XVIII-000).

- Ministerie van BZK (2016) Bericht PBL over betaalrisico's huur- en koopsector, 11 mei 2016, kenmerk 2016-0000269116.
- Ministerie van BZK (2016b) Wonen in beweging: de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015, Den Haag: Ministerie van BZK.
- PBL (2015), Betaalbaarheid van het wonen in de huursector. Verkenning van beleidsopties, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- RIGO (2013) Woonlasten van huurders. Huur- en energielasten in de gereguleerde huursector, in opdracht van Vereniging Nederlandse Woonbond (Amsterdam: RIGO)
- SEO (2011), Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Schilder, F., C. de Groot & J. Conijn (2013) Kopers in de knel? Betaalbaarheid in de koopsector (Amsterdam: ASRE).
- Schilder, de Groot en Conijn (2015) Corporaties en betaalrisico's van huurders. Kwantitatieve analyse naar de handelingsperspectieven van corporaties in het beperken van de betaalrisico's van huurders. PBL: Den Haag.
http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2015_Corporaties%20en%20betaalrisico's%20van%20huurders_1793.pdf
- Wildeboer Schut, J.M. & S. Hoff (2007), Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.