

Schaf de huurtoeslag af!

Door Paulus Jansen, directeur van de Woonbond

Ik ben voor een grondige hervorming van de huurtoeslag. En misschien wel voor de afschaffing ervan. De huidige regeling leidt tot ongewenst strategisch gedrag van verhuurders en huurders. De regeling discrimineert starters ten opzichte van zittende huurders. En is ook een sta-in-de-weg voor de overgang naar een eigendomsneutrale subsidiëring van het wonen. De regeling is complex, waardoor er te veel fouten gemaakt worden door de aanvrager en de Belastingdienst, terugvordering ondermijnt het vertrouwen bij de aanvragers. Hoewel de recente wijziging van de huurtoeslag het armoedeval-effect verkleind heeft is dat nog steeds substantieel. Een grote verbetering zou zijn als de vraagondersteuning voor huurders voortaan nog slechts afhankelijk is van het inkomen achter de voordeur, het aantal leden van het huishouden en de eventuele aanwezigheid van iemand met een handicap. Dus niet meer van de hoogte van de huur. Een voucher-systeem.

De huidige huurtoeslag leidt tot *strategisch gedrag bij verhuurders en huurders*. Verhuurders optimaliseren op het verdelingsmechanisme. Het meest extreme voorbeeld daarvan zijn de mini-appartementjes van 700 euro voor de 23+ student. Die kosten €25/m² en zijn alleen maar betaalbaar door de huurtoeslag. Als huurtoeslag niet bestond zouden ze voor €200 minder aangeboden worden, want dat is nog steeds een rendabele huur. Bij de invoering van een vouchersysteem wordt de huur niet meer vervuild door dit soort strategisch gedrag. Daardoor zullen huurders ook kritischer gaan kijken naar de prijs-prestatieverhouding van het woningaanbod. Dat heeft naar mijn verwachting een drukkend effect op de hoogte van de huur.

Het systeem leidt in de huidige woningmarkt ook tot een *ongelijke behandeling van insiders en outsiders*. De insiders – zij hebben al een sociale huurwoning – krijgen huurtoeslag. Ze worden zelfs nóg een keer gematst: hoe langer ze al huren, des te groter is de kloof met de nieuwe huurder van eenzelfde woning, die immers een ‘huurharmonisatie’ voor de kiezen krijgt. De *outsiders* hebben nog onvoldoende inschrijfduur opgebouwd om bij de corporaties aan de bak te komen. Zij moeten noodgedwongen in de vrije sector huren. Dat betekent maar al te vaak: een slechte woning met een huur boven de liberalisatiegrens. Het aandeel vrije-sector-huurders met een inkomen dat recht geeft op huurtoeslag is tussen 2012 en 2018 verdubbeld tot 5 procent¹. Maar ze krijgen geen huurtoeslag, want hun huur is te hoog! Dure scheefheid is door de invoering van passend toewijzen sinds 2016 gedaald, maar de overtreffende trap van dure scheefheid in de vrije sector is verdubbeld.

Het voucher-systeem past ook prima bij een *eigendomsneutrale behandeling van de subsidiëring van het wonen*. De voormalige VROM-raad komt de eer toe daar als eerste voor gepleit te hebben², maar ook Woonbond, Aedes, Vereniging Eigen Huis, NVM en VBO makelaars staken in 2012 hun nek uit voor een eigendomsneutraal systeem³, waarbij huurtoeslag en hypotheekrenteaf trek opgaan in één woontoeslag, die voor huurders en kopers dezelfde grondslag heeft. Het huidige systeem van de huurtoeslag kan niet eigendomsneutraal gemaakt worden, omdat een eigen woning bezitter geen huur betaalt.

Het voucher-systeem zou ook een opmaat kunnen zijn naar één aanvraagprocedure voor, feitelijk de *integratie van de zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget*. Daar

¹ Kernpublicatie Woon 2018, april 2019, figuur 3.5

² Tijd voor keuzes, VROM-raad 2007, <https://www.rli.nl/publicaties/2007/advies/tijd-voor-keuzes>

³ Wonen 4.0, 2012, <https://www.aedes.nl/artikelen/woningmarkt/hervorming-woningmarkt/standpunt-aedes.html>

werd 15 jaar geleden al voor gepleit door de Ombudsman. Bij alle toeslagen is de grondslag voor verstrekking het inkomen achter de voordeur, de samenstelling en eigenschappen van het huishouden. Bij de huurtoeslag is het extra criterium van de hoogte van de huur -inclusief bepaalde servicekosten- een complicerende factor. Het is een van de redenen dat nog steeds een substantieel deel van de huurtoeslag wordt teruggevorderd ten gevolge van fouten bij de aanvrager en/of de Belastingdienst.⁴ In 2017 werd 15 procent van de 12 miljard euro uitbetaalde toeslagen teruggevorderd. Dat ondermijnt het vertrouwen in het systeem en verhoogt het niet-gebruik. In 2015 bedroeg het niet-gebruik 17 procent.⁵ Overigens is het aandeel rechthebbende niet-ontvangers in de loop van de jaren wel wat gedaald, met name doordat de toeslag al lang bestaat en als zodanig een hoge bekendheid heeft.

Knelpunt bij de huidige toeslagen (en kwijtscheldingsregelingen) is het *armoedeval-effect*. Op dit moment zorgt de staffel van het vervallen van kwijtscheldingsregeling van lokale belastingen, de diverse toeslagen er voor dat een huishouden met twee kinderen en een bruto inkomen van €40.000 achter de voordeur netto maar 200 euro/maand meer te besteden heeft dan bij een inkomen op bijstandsniveau. En er zijn in dat inkomenstraject verschillende grenzen waarboven je door méér te gaan verdienen juist minder overhoudt. Bij integratie in één toeslag wordt het nog belangrijker om deze veel geleidelijker af te bouwen dan nu het geval is voor de afzonderlijke toeslagen en kwijtscheldingsregelingen. En de allerbeste oplossing zou zijn een *nieuw belastingstelsel*, waarin de vraagondersteuning van wonen, zorg, kinderen, kinderopvang geïntegreerd is in de fiscale systematiek.⁶

Zijn er nog *andere opties voor de hervorming van de huurtoeslag*? Zeker: de meest voor de hand liggende is het onderbrengen van de vraagondersteuning voor huurders bij de woningcorporaties. De huurtoeslag wordt afgeschaft, in plaats daarvan geven de corporaties een huurkorting aan de huurders met de laagste inkomens. De belastingdruk (verhuurderheffing + vennootschapsbelasting) van corporaties ligt in dezelfde orde van grootte als de kosten van de huurtoeslag. Streep die posten tegen elkaar weg en je bent een hoop bureaucratie kwijt. Misschien dat zelfs de contragarantie van Rijk en gemeenten op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw bij die schuif betrokken kan worden, dan zijn we ook af van die hemeltergende discussie over marktverstoring door sociale huisvesters. De bedenkers van het inmiddels ter ziele gegane concept *Huur op Maat*⁷ en meer recent de auteurs van het *manifest Passend Wonen*⁸ zitten min of meer op deze lijn. Hoewel deze oplossingsrichting net als het voucher-systeem (of een integrale herziening van het belastingstelsel) het voordeel van de eenvoud heeft, staan daar een aantal grote nadelen tegenover. We zien deze nadelen nu al opdoemen bij de huidige praktijk van passend toewijzen, inkomensafhankelijke huurverhoging en inkomensafhankelijke huurkorting.

Een principiële bezwaar is dat vraagondersteuning bij de eigen woningbezitter op dit moment betaald wordt uit de algemene middelen, dus door alle belastingplichtigen. Bij Passend Wonen wordt de huurkorting van huurders met een laag inkomen betaald door hun burens met een middeninkomen. Dat is inconsequent, je kan ook zeggen: onrechtvaardig. Om die reden ziet de Woonbond de in het Sociaal Huurakkoord overeengekomen huurbevrozing voor dure scheefwoners als een noodmaatregel, uitsluitend genomen omdat er geen andere, publiek gefinancierde optie beschikbaar is.

⁴ Zie diverse publicaties van de Nationale Ombudsman, o.m. brief 19 december 2017 aan de minister voor Wonen en Rijksdienst; artikel Ombudsman: duizenden gezinnen in problemen door onterecht stoppen toeslagen', Volkskrant, 9 augustus 2017

⁵ PBL, Huurtoeslag en betaalrisico's, 2015, p.10

⁶ Zie bv. 'De oplossing voor de armoedeval', prof. dr. ir. Wouter Keller, Follow the Money, 29 september 2017 <https://www.ftm.nl/artikelen/de-oplossing-voor-de-armoedeval?share=1>

⁷ 'Spies stopt met Huur op Maat', Binnenlands Bestuur, 19 januari 2012 <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/spies-stopt-met-huur-op-maat.3675346.lynkx>

⁸ Manifest Passend Wonen, ondertekend door 23 woningcorporaties, 7 juni 2018 https://dkvwg750av2j6.cloudfront.net/m/25b8e4fc570fa952/original/Manifest_Passend-wonen-van-foto-naar-film_juni2018.pdf

Het ligt ook voor de hand dat een (flink) deel van die huurders met een middeninkomen zullen proberen om de extra aanslag op hun portemonnee te voorkomen door te verhuizen naar een niet-corporatiewoning elders. Dat is precies wat dit kabinet (en zijn voorgangers) wil, de recente cijfers van Woon-2018 laten zien dat dit effect ook optreedt. De keerzijde is dat *corporatiewijken geleidelijk verworpen tot een vangnetvoorziening voor de allerarmsten*. Deze ontwikkeling is enkele jaren na de invoering van Passend Toewijzen en de Inkomensafhankelijke Huurverhoging al duidelijk zichtbaar in de zwakste corporatiecomplexen in de (middel)grote steden. Daar staat de leefbaarheid onder grote druk.⁹ Ik voorspel dat aan het eind van deze neerwaartse spiraal de maatschappelijke kosten in de vorm van extra onderwijs-, zorg- en welzijnsvoorzieningen, politie en dergelijke een veelvoud zullen zijn van de korte termijn winst voor de schatkist van de verhuurderheffing.¹⁰ De *'ongedeelde stad'* is een groter goed dan de voorstanders van een liberaal woningmarktbeleid zich realiseren.

Een laatste bezwaar tegen het Passend Wonen-concept is dat het een perverse financiële prikkel is voor de woningcorporaties. Huurders met een laag inkomen leveren weinig huur op, huurders met een hoger inkomen meer. Dan is het erg verleidelijk om wat meer woningen te verhuren aan de groep met een wat hoger inkomen. Zeker als er ook nog een grote investeringsopgave is in het kader van de verduurzaming en de groei van de steden. De Amsterdamse corporaties, die een vermogen aan verhuurderheffing betalen omdat ze de pech hebben dat de WOZ-waarde in de hoofdstad sky-high gaat, zijn niet voor niets de grootste pleitbezorgers van het Passend Wonen-concept. Ze moeten wel.

Een ander alternatief voor het voucher-systeem is het *optimaliseren van de bestaande huurtoeslag*. De huidige regeling differentieert te weinig naar huishoudensgrootte en kent een aantal onlogische verschillen in behandeling van de onderscheiden huishoudenstypen. Platform31 onderzocht in 2016 de optimalisatie van de bestaande regeling, concludeerde onder meer dat de regeling daardoor nóg complexer wordt, bovendien blijft de eigen bijdrage voor veel huishoudens hoger dan ze volgens NIBUD-norm kunnen besteden.¹¹

Zijn er ook bezwaren aan te voeren tegen en *risico's verbonden aan een voucher-systeem*? Zeker, maar die zijn volgens mij te ondervangen.

Allereerst zou het systeem er toe kunnen leiden dat woningzoekenden kiezen voor een *slechtere of kleinere woning* dan hen lief is, omdat ze hun huur-/woontoeslag aan andere uitgaven willen of moeten besteden. Dat is een reëel risico. Je kan dat mijns inziens ondervangen door bij de woonruimteverdeling huishoudens die nu te krap wonen een toeslag te geven op hun inschrijfduur, waardoor hun verhuiskansen stijgen. Een light-variant is het geven van voorrang aan grotere huishoudens bij de verdeling van grotere corporatiewoningen, zoals nu al gebeurt in sommige woningmarktregio's. Een andere interessante strategie om dit risico te verkleinen is een voucher die gebaseerd is op een bijdragepercentage.¹² Dat komt ook tegemoet aan de kritiek van Van der Schaar die stelt dat met een voucher-systeem ('uitgavenongebonden steun') het volkshuisvestelijke karakter van het instrument geheel of in belangrijke mate verdwijnt.¹³

Een andere logische vraag bij het vervallen van het huurhoogte-criterium is: gaat dit niet te veel ten koste van de huurquote van een deel van de aanvragers, en anderzijds wordt er niet te veel 'gratis geld' weggegeven aan huurders die een relatief goedkope woning huren? Het aandeel betaalbare

⁹ 'Veerkracht in het corporatiebezit; kwetsbare bewoners en leefbaarheid', RIGO, 19 oktober 2018.

¹⁰ De verhuurderheffing leidt tot een kleinere en minder aantrekkelijke corporatiesector ten gevolge van teruglopende investeringen in nieuwbouw en de verkoop van de aantrekkelijkste delen van de woningvoorraad. In combinatie met passend toewijzen en inkomensafhankelijke huurverhogingen versnelt dat het proces in de richting van de corporatie als vangnetsector.

¹¹ 'Overstag met de huurtoeslag', Platform31, juli 2016 (variant A)

¹² 'Overstag met de huurtoeslag', Platform31, juli 2016 (variant C)

¹³ 'Een essay over de huurtoeslag; instrument van woonbeleid of inkomenspolitiek?', RIGO, juni 2007

corporatiewoningen (huur onder de aftoppingsgrens) varieert van 78 (Randstad) tot 91 procent (Noord-Nederland).¹⁴ Dit verschil is niet spectaculair groot, maar indirect is er wel degelijk sprake van grote verschillen tussen de regio's. Die uiten zich vooral in verschil in wachttijd voor een betaalbare huurwoning bij de doelgroep. Waardoor starters en herstarters gedwongen zijn om eerst een tijdlang peperduur particulier te huren of noodgedwongen onder te huren voor ze het lot uit de loterij trekken. In 2015 varieerde de gemiddelde inschrijfduur voor een sociale huurwoning tussen 5 en 8,5 jaar, en de gemiddelde zoekduur tussen 0,9 en 2,8 jaar.¹⁵ Recente onderzoek rapporteert een inschrijfduur tussen 2 en 8,9 jaar en een zoekduur tussen 1,2 en 5,5 jaar.¹⁶

Wellicht is het nodig om in het voucher-systeem nog een *regionale opslag* in te bouwen om dit verschil te compenseren. Als het gemeentelijk belastinggebied verruimd wordt zou dat ook overgelaten kunnen worden aan lokale overheden.¹⁷ De langste wachttijden en hoogste huren komen immers voor in de regio's met de sterkste economieën en het hoogste verdienend vermogen. In deze regio's is de inzet van gemeentelijk financieel instrumentarium om de betaalbaarheid van nieuwbouw te verzekeren nu al gebruikelijk, en enkele gemeenten kennen al een lokale woontoeslag voor huurders, in aanvulling op de huurtoeslag. Op dit moment is de financiële ruimte van gemeente om eigen beleid te ontwikkelen echter zeer beperkt.

Samenvattend: vraagondersteuning van het wonen moet eigendomsneutraal zijn, niet tot een armoedeval leiden, door de overheid gefinancierd worden en wenselijke maatschappelijke doelen als verduurzaming, doorstroming op de woningmarkt en een ongedeelde stad niet in de weg zitten. Een woontoeslag, gebaseerd op het voucher-systeem, is een flinke stap in de goede richting. Een nieuwe belastingstelsel zou een aparte vraagondersteuning van het wonen wellicht zelfs geheel overbodig maken. Herziening van de huurtoeslag moet gecombineerd worden met een aantal aanpassingen van het huurprijnsregime, de liberalisatiegrens, de woningtoewijzing om een optimaal maatschappelijk resultaat te bereiken. En natuurlijk moet fiscaal beleid maatschappelijk wenselijk gedrag van verhuurders bevorderen, niet ontmoedigen. De Woonbond werkt om deze reden sinds oktober 2018 samen met een aantal maatschappelijke bondgenoten aan een *Plan voor de Volkshuisvesting*, dat een samenhangend alternatief moet vormen voor het rammelend volkshuisvestingsbeleid van de afgelopen 25 jaar.

Kort CV

Paulus Jansen (1954), is directeur van de Woonbond, en daarvoor onder meer wethouder wonen/ruimte in Utrecht (2014-18) en woordvoerder wonen/energie van de SP in de Tweede Kamer (2006-2014). Hij is vanaf 1977 werkzaam op het veld van bouwen en wonen.

¹⁴ 'Het woningbezit naar huurprijsklasse per regio', www.aedes.nl, thema 'met welke regionale verschillen hebben woningcorporaties te maken'?

¹⁵ 'Wachten, zoeken en vinden; hoe lang duurt het zoeken naar een sociale huurwoning?', RIGO, 2016, p.19

¹⁶ 'Stand van de woonruimteverdeling; wachttijden en verdeling in de praktijk', RIGO, 26 maart 2019

¹⁷ 'Bepalen betekent betalen; advies van de commissie financiële ruimte voor gemeenten', VNG, 2015