

IBO (huur)Toeslagen

Code rood voor corporaties en gemeenten!

Door Johan A.M. de Kruijf, Radboud Universiteit, sectie Bestuurskunde / Voor Raad & Bestuur

In de ruim 30 jaar dat ik in het openbaar bestuur werk is de beleidslijn van de ministeries van Financiën en Economische zaken consistent geweest: Afbouwen van risico's voor het Rijk door decentralisatie van de risico's via het 'dichtschrœien' van open einde regelingen. Dat laatste komt er op neer dat de toegang tot regelingen wordt beperkt, soms ook door budgetten te maximeren. De laatste operatie op dit terrein is de overdracht van jeugdzorg en WMO naar de gemeenten. We zien hoe gemeenten hierdoor in de financiële problemen zijn gekomen.

Naast de decentralisatie van taken is er nog een financieel technische beweging aan de orde die de verhoudingen tussen Rijk en decentraal bestuur complex maakt. Rijksbijdragen voor allerlei lokaal uit te voeren taken werden in medebewind via afzonderlijke geldstromen, de zogenaamde 'specifieke uitkeringen' bekostigd. Op die manier kon tamelijk gericht geld worden ingezet. Al jaren is sprake van afbouw van specifieke uitkeringen. In 2009¹ waren er nog 82 specifieke uitkeringen, in 2018 nog slechts 17². Die afbouw loopt veelal via het gemeentefonds. Het gevolg is dat de verdeelmechanismen in het gemeentefonds steeds complexer worden en er grote herverdelingseffecten kunnen ontstaan. Vraagt u uw wethouder financiën hier maar eens naar.

Waarom is dit relevant voor corporaties en voor het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen? Zoals aangegeven wil het Rijk risico's voor de eigen begroting beperken, veelal via taakoverdracht. In de notitie 'Hervorming systeem betaalbaarheid sociale huursector' van Platform31 komen vier scenario's aan bod voor herinrichting van het stelsel van huurtoeslagen. In die scenario's zijn overdracht van taken naar gemeenten en of corporaties opgenomen. Het Rijk verlegt in dergelijke scenario's de risico's naar partijen die geen of onvoldoende middelen hebben om de risico's op te vangen. Sterker nog: we zien dat de landelijke politiek regelgeving na decentralisatie nog aanscherpt waarbij de rekening op lokaal niveau wordt gelegd. Denk bijvoorbeeld aan de maximering van eigen bijdragen in de (jeugd)zorg. In termen van de volkshuisvesting wijst Platform31 terecht op het risico van aanscherping van huurnormen of koopkracht compensatie via huurtoeslagen zonder dat het Rijk daarvoor betaalt (p. 16, 17).

Wat mij betreft is een scenario waarin gemeente en corporaties samen verantwoordelijk zijn voor huurtoeslag gelet op het bovenstaande niet reëel: in dit model wordt nog eens € 4 mld naar gemeenten verschoven en draagt de gemeente het financiële risico. Omdat in de doelgroep voor de huurtoeslag bovendien huishoudens zitten waar inkomen uit arbeid bestaat, ontstaat voor de gemeente een nieuwe doelgroep. Een beetje verschuiving in de conjunctuur en bevolkingssamenstelling en het stelsel wordt onbetaalbaar voor de individuele gemeente, zeker omdat een gemeente nauwelijks eigen belastingmiddelen heeft. Ter vergelijking: het totaal van de OZB-inkomsten is met € 3,9 mld ongeveer gelijk aan de totale lasten huurtoeslag.³

Op het eerste gezicht vond ik het uitruilen van huurtoeslag en verhuurdersheffing een charmante oplossing. De huurder betaalt naar draagkracht en er is geen gedoe met geldstromen die heen en weer schuiven tussen Rijk, huurder en corporatie. Met de ervaringen in gemeenteland in mijn achterhoofd vind ik het toch geen goed idee. Los van de argumenten die Platform31 noemt (o.a. effecten van toepassen markthuur en mogelijk selectieeffecten) wil ik specifiek aandacht vragen voor de passendheid van woningen en de herverdelingseffecten. Bij passendheid is een thema de groei in het aantal alleenstaanden. In de periode 2011-2017 is het aantal eenpersoonshuishoudens met inkomen tot € 40.000 met circa 90.000 gestegen en het aantal meerpersoonshuishoudens gedaald met 110.000. Dat betekent in theorie dat er meer mensen te duur wonen. Dat blijkt ook omdat in dezelfde periode het aantal huishoudens met huurtoeslag met circa 180.000 stijgt - waarvan 70.000 in de inkomensgroep tussen € 30.000

¹ Begroting Gemeentefonds 2010, Memorie van toelichting, p. 26/27

² Begroting Gemeentefonds 2019, Memorie van toelichting, p. 15, cijfers mede gebaseerd op de brief van 31 januari 2018 van de minister van BZK: OSU 2017

³ Begroting BZK 2019, memorie van toelichting, cijfers 2017 op p. 45 en CBS-statline heffingen gemeentegrootteklasse en regio, eveneens cijfers 2017.

en € 40.000 - terwijl de totale groep huishoudens met een inkomen tot € 40.000 licht (1%) daalt. Om passend wonen mogelijk te maken is niet alleen verhuisbereidheid van burgers nodig, maar ook de beschikbaarheid van woningen die aansluiten bij het type huishouden. Veranderingen daarin gaan niet snel.

Naast passendheid is ook hier herverdeling aan de orde. De eerste herverdeling ontstaat door scheefheid tussen aanvragers van huurtoeslag en de aantallen woningen waarvoor verhuurdersheffing wordt betaald. Het is denkbaar dat op het niveau van de individuele corporatie meer huurtoeslag wordt 'uitgekeerd' dan dat aan verhuurdersheffing wordt betaald. De tweede herverdeling kan ontstaan doordat lang niet alle corporaties een stevige financiële positie hebben. Er is dan geen buffer meer om risico's in ontwikkeling van de huurtoeslag op te vangen. Beide vraagstukken gaan ten koste van de investeringsruimte, energietransitie of de bestaande voorraad. Het kan zelfs leiden tot een steunaanvraag bij het WSW. Om deze twee effecten op te vangen zou een nieuw herverdelingsmechanisme moeten worden opgezet met soortgelijke effecten die nu al bestaan als verdeelsleutels in het gemeentefonds worden aangepast.

Het Rijk kan de taakuitvoering voor de huurtoeslag zelf blijven doen. Platform31 noemt enige varianten waarbij onder andere de huurnormering anders wordt ingevuld. De problematiek van passend wonen voor zittende bewoners (vooral degenen die in de nieuwe situatie 'te duur' wonen en zouden moeten verhuizen) blijft in stand. Corporaties lopen meer risico, afhankelijk van keuzes voor de vaststelling van de huurtoeslag en de politieke levensduur van het stelsel. Verder lijkt het toeslagsysteem eenvoudiger te worden, maar naast inkomen moet ook worden getoetst op woningwaarde en huishoudensamenstelling. Die gegevens moeten wel in een IT-systeem worden gekoppeld met alle uitvoeringsrisico's van dien. En wat betekent dat bij forse WOZ stijgingen zoals we de afgelopen twee jaar hebben gezien? Daarnaast speelt in deze discussie ook de verhouding 'arme-rijke' corporaties een rol: veel gebieden met hoge woningwaarden kennen relatief arme corporaties.⁴ De vraag is of die corporaties in staat zijn om de risico's van 'duur scheefwonen' op te vangen, zeker nu de verdien capaciteit van de sector als geheel ook volgens de Autoriteit Woningcorporaties en de minister⁵ al onder druk staat.

Ik ga nu terug naar het lopende IBO-onderzoek Toeslagen. Er zijn twee toeslagen die alle huishoudens met een relatief laag inkomen raken: de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Het gaat in beide gevallen om een bijdrage die het mogelijk maakt om de quasi-marktprijs van dienstverlening te betalen. Het centrale thema achter de twee toeslagen is inkomenspolitiek voor de lagere inkomens.

De gemiddelde huurtoeslag is circa € 3.250 per jaar per huishouden en de zorgtoeslag is circa € 1.250⁶ voor een tweepersoonshuishouden. Ofwel: de huishoudens met de lagere inkomens komen circa € 4.500 per jaar tekort om hun basisvoorzieningen te kunnen betalen. Moeten we ons dan gezien deze achterliggende vraag en de problemen rondom armoedeval, uitvoering, perverse prikkels in de huurtoeslag en het rondpompen van geld, niet gaan afvragen of we niet een volstrekt andere route nodig hebben? Denk bijvoorbeeld aan de experimenten rondom basisinkomen.

Wat mij betreft is verschuiving van risico voor de huurtoeslag naar het lokale niveau voor een inkomenspolitiek vraagstuk een onbegaanbare weg. Bij lokale bestuurders zouden alle stoplichten op oranje, zo niet op rood moeten gaan. Toeslagen zijn onderdeel van inkomenspolitiek en conjunctuur en daarmee een macro-economisch instrument. Op decentraal niveau is beïnvloeding vrijwel uitgesloten. Het lokale bestuur en corporatiesector zouden de handen ineen moeten slaan en gaan lobbyen richting fiscale oplossingen zoals vormen van basisinkomen of *tax credits* voor een inkomenspolitiek vraagstuk in plaats van steeds verdere *fine-tuning*, complexiteit en verschuiving van risico's in schijnbare maatwerkregelingen!

⁴ Staat van de Volkshuisvesting 2019, p. 62/63

⁵ AW: Sectorbeeld 2018, p. 34 e.v.; Staat van de Volkshuisvesting, 2019, p. 61/62

⁶ Voor eenpersoons huishouden € 971, zie Begroting VWS 2019, memorie van toelichting, p. 146