

Betaalbaarheid naar de woningcorporaties 'op eigen kracht'

Door Monique Govers (directeur-bestuurder Omnia Wonen), Guus Haest (adviseur maatschappelijke ontwikkeling) en Jan van Vucht (directeur-bestuurder Area Wonen)

Betaalbaar wonen voor mensen met de laagste inkomens in Nederland is de kerntaak van woningcorporaties. Toch is de betaalbaarheid van de sociale huur in de afgelopen tien jaar verslechterd. Dit is veroorzaakt door het pingpongen over de verantwoordelijkheid tussen overheid en corporaties. Daarom pleiten we voor een defiscalisering van corporaties: schaf de huurtoeslag af, ruil die in tegen alle belastingen die de corporaties betalen en geef corporaties kaders en ruimte om het zelf te regelen. Het bevordert bovendien creatieve oplossingen en voorkomt een fiscaal gedreven huurbeleid.

Betaalbaarheid een miskend probleem

WoON-onderzoek over de periode 2009 tot 2018 toont dit beeld van de betaalbaarheid¹:

- de sociale netto huur - met verrekening huurtoeslag - is met circa € 30 per maand gestegen; de gemiddelde kale huur van corporatiewoningen steeg met € 72.
- de sociale huur werd steeds duurder: de voorraad onder de aftoppingsgrens nam af met 9%; de dure voorraad nam toe met 5 procent, de geliberaliseerde voorraad met 5%; ook stijgen de huren binnen het segment onder de aftoppingsgrens steeds meer richting die grens.
- de netto huren in de *hele* huursector stegen met € 63, in de private sector zelfs met € 68.

Opmerkelijk is ook dat de bijkomende woonlasten daalden met gemiddeld € 25 per maand: de energiekosten daalden met ongeveer € 30 en lokale kosten (belastingen) stegen met € 5. Dit patroon is zichtbaar in zowel de sociale als private huurmarkt.

Minima hebben te hoge netto huren. Zo'n 244.000 huishoudens in de sociale huur - dat is ca 22 procent - zitten met verrekening huurtoeslag onder de minimale budget / armoede-normen van Nibud en SCP.² Ook halen nogal wat lage middeninkomens en met name één-ouder-gezinnen de Nibud-norm niet. De betaalbaarheid is onvoldoende garandeerd en Nibud-(huur)normen worden niet waargemaakt. We zouden Nibud-normen als referentie voor betaalbaar huren willen gebruiken.

De beleidsruimte die woningcorporaties hebben biedt daarvoor onvoldoende mogelijkheden, al kan de ruimte die er wel is beter worden benut. Maar het verbeteren van de betaalbaarheid gaat met passend toewijzen en een inflatievolgend huursombeleid met (te) weinig ruimte voor naar inkomen gedifferentieerde huren onvoldoende lukken. Evenmin bieden diverse kleine 'bijstellingen' soelaas. De betaalbaarheid van de sociale huur - en ook het middensegment - komt daarmee niet op orde.

Oorzaken, verantwoordelijkheden en systeemdynamica

De verslechtering van de betaalbaarheid wordt veroorzaakt door drie (f)actoren: de economische crisis, die leidde tot inkomensvermindering en vertraging in de bouw; de versobering van onze verzorgingsstaat, waaronder de huurtoeslag; de huurverhogingen in de sociale huursector.

Door de verhuurderheffing zijn woningcorporaties huren gaan verhogen. Dat leidt tot meer uitgaven aan huurtoeslag en het rondpompen van geld. De corporaties vinden de betaalbaarheid een zaak van de overheid. Het zou hen door die vermaledijde overheidsheffingen aan financiële ruimte ontbreken. Verder wordt de financiering van andere opgaven - beschikbaarheid en verduurzamen - als argument aangevoerd; en inmiddels ook de stijging van beheerlasten en bouwkosten.

De overheidsheffingen geven al jarenlang aanleiding voor onderlinge strijd en vertroebelen verhoudingen en het overleg over opgaven en beschikbare middelen. Er is te weinig gevoel van urgentie. Er wordt te weinig (eigen) verantwoordelijkheid genomen en moeite gedaan om deze dynamiek te doorbreken. Partijen houden elkaar in een houdgreep. De betaalbaarheid is het kind van de rekening geworden, blijkt systeemslachtoffer van de hybride rolverdeling tussen overheid en woningcorporaties. Het naar elkaar wijzen door overheid en woningcorporaties is onderdeel van deze systeemdynamiek. Wat kunnen woningcorporaties (zelf) doen? En wat is daarvoor nodig?

¹ alle cijfers zijn gecorrigeerd op inflatie; met dank aan ABF Research voor de gegevens uit ondermeer Cita Vista en WoON-onderzoek over deze periode; zie <https://datawonen.nl/content/woononderzoek>; zie ook de recente onderzoeken: Ruimte voor wonen - de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018 van april 2019 en Monitoring huurbeleid 2018, november 2018, beide BZK/Companen

² Betaalbaarheid van het wonen in de huursector - verkenningen en beleidsopties, Planbureau voor de leefomgeving, 2016

Eerder opperde het IBO naast kleinschalige verbeter suggesties onderzoek naar drie scenario's voor de langere termijn, die het stelsel grondig wijzigen: de huurtoeslag / betaalbaarheid overhevelen naar gemeenten; overhevelen naar de woningcorporaties; een eigendomsneutrale woontoeslag van de rijksoverheid op basis van markthuren.³ Platform 31 verkent samen met tien woningcorporaties de potenties en de plussen en minnen van deze stelselwijzigingen.⁴

Wij pleiten ervoor aan de slag te gaan met de optie 'de betaalbaarheid naar de woningcorporaties'. Maak één partij verantwoordelijk voor de betaalbaarheid: de woningcorporaties. Laat de woningcorporaties op korte termijn een met de rijksoverheid overeengekomen en van de Nibud-nomen afgeleide huren gaan hanteren. Dat verbetert de betaalbaarheid aanzienlijk, maakt een einde aan goedkoop en duur schiefwonen en geef een goede invulling aan een inkomens- en huishoudengericht huurbeleid. Het maakt de huurtoeslag overbodig. Die wordt 'uitgeruild' tegen de verhuurderheffing, VPB (vennootschapsbelasting) en ATAD (Anti-Tax Avoidance Directive).

We bepleiten een 'ontbelasting' van de woningcorporaties, van eigenlijk alle partijen: overheid, corporaties, huurders. Schrap alle belastingen en heffingen. Laat woningcorporaties het betaalbaarheidsbeleid uitvoeren. Het maakt een einde aan een fiscaal gedreven huurbeleid en een toenemende belastingdruk voor corporaties. Een sterk punt van de Nibud-benadering is daarnaast dat andere posten zoals energie, water, verzekeringen, zorg - maar ook uitkeringen en (andere) toeslagen - goed in beeld blijven; en daarmee ook welke partij voor welke posten verantwoordelijk is en kan worden aangesproken.

Zo'n werkwijze formuleert helder en eenduidig verantwoordelijkheden voor zowel de woningcorporaties als voor de (rijks) overheid. Daarbij zal ook de huurprijs (= inkomensituatie) geleidelijk meer afgestemd kunnen / moeten worden op passende kwaliteiten van de woning, waarbij het woningwaarderingstelsel (WWS) als basis gebruikt wordt. Woningcorporaties gaan slimmer worden, de overheid is van veel bureaucratie af en hoeft minder te reguleren. Het maakt een einde aan perverse prikkels in het huurbeleid en het hele stelsel en kan bijdragen aan een meer maatschappelijke en positieve profilering van woningcorporaties.

Zo'n strategie dempt bovendien ruimtelijke segregatie, mocht dat al een probleem zijn. Zeker als de ruimte voor lokaal maatwerk van zeg maximaal 20 procent toewijzen aan middeninkomens gehandhaafd blijft. Maar dan wel voor een huurprijs die past bij hun inkomen. Huurders die het prettig wonen vinden in een sociale huurwoning hebben dat er graag voor over. Het vergroot de kans dat zij bijdragen aan een goed leefklimaat, meer dan wanneer daar alleen vanwege lage woonlasten voor wordt gekozen. Bovendien zijn een goed sociaal beheer en het voorkómen van sociale segregatie belangrijker dan ruimtelijke segregatie. Corporaties moeten niet de tekorten in het middensegment willen oplossen. Het is beter de bouw van een betaalbaar middensegment aan de markt te laten, die in overspannen woningmarkten dan voorlopig wel gereguleerd dient te worden met de 'Noodknop'.⁵

Een haalbaar win-win-win scenario

Wij staan een soort 'tweede brutering' voor ogen die verantwoordelijkheden, taken, rollen en financiën opnieuw helder en beter regelt. Het wordt vooral ook allemaal veel simpeler gemaakt, niet alleen voor de overheid en de woningcorporaties, maar zeker ook voor huurders. Dat gaat bovendien veel uitvoeringskosten schelen. Het is een echt win-win-win scenario. Een globale rekenoefening leert dat de omvang van de jaarlijkse huurtoeslag van € 3,2 miljard aan huurders van woningcorporaties door een ander corporatiebeleid verminderd zou kunnen worden naar € 2,3 tot € 2,6 miljard per jaar. Met een verhuurderheffing van € 1,7 miljard, die de overheid jaarlijks aan de corporaties oplegt, levert een 'uitruil' huurtoeslag - verhuurderheffing niet meteen een sluitend verhaal op. Er blijft een gat van € 0,6 tot € 0,9 miljard per jaar.

Als bij deze uitruil ook de VPB en ATAD worden betrokken, dan komt een voor corporaties een 'budgettair neutrale'⁶ - of beter: een haalbare - 'uitruil' in beeld, daar deze heffingen op termijn toenemen: de verhuurderheffing gaat richting € 2 miljard, de VPB naar € 600 miljoen in 2021, de ATAD naar € 353 miljoen in 2030, dat is samen € 2,9 miljard.⁷ Een 'uitruil' zou op termijn zelfs een win-win-win-situatie kunnen gaan

³ De prijs voor betaalbaarheid - Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur, ministerie van Financiën, Dan Haag, oktober 2016

⁴ Notitie Hervorming betaalbaarheidsstelsel sociaal wonen, Platform 31, juni 2019

⁵ Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet - brief 22 februari 2019 minister Ollongren BZK Tweede Kamer

⁶ omdat het om meer gaat dan een uitruil van de budgetten huurtoeslag - heffingen is de term 'budgettair neutraal' niet adequaat; meer houvast biedt een goede kosten-baten-doorrekening van 'Nibudhuren'; nog beter is een kosten-baten-doorrekening van alle opgaven per woningcorporatie / de hele sector inclusief zo'n Nibud-genormerd huurbeleid

⁷ zie website Aedes <https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/fiscaliteiten--n/vpb/vier-maanden-huur-bewoners-gaat-rechtstreeks-naar-fiscus.html>

opleveren: een jaarlijkse plus van € 0,3 tot 0,6 miljard voor de corporaties, een plus van € 0,5 tot 0,6 miljard voor de rijksoverheid; een sterk verbeterde betaalbaarheid voor heel veel huurders; en niet te vergeten een doelmatiger inzet van de woningvoorraad en financiële middelen.

Dit vraagt wel dat we als corporaties (en ook gemeenten) bereid moeten zijn om het beleid op vier punten aan te passen: de beschikbaarheid cq bouwopgave - waar nodig - financieren uit de verkoop van bezit dat volkshuisvestelijk te weinig rendeert en financieel meer kan bijdragen; de verduurzamingsopgaven in termen van totale woonlasten tenminste financieel neutraal realiseren (PBL en CPB berekenden dat dit kan⁸); de goedkope scheefheid verzilveren (maar dit zit dus ook al in een Nibud-normering); de aanwezige bestedingsruimte - door Aw (Autoriteit Woningcorporaties) en WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw) geraamd op € 10,9 tot 21,7 miljard, over te hevelen 'dood' niet-daeb-geld meegerekend⁹ - inzetten op betaalbaarheid.

Een nieuwe stelselwijziging zou weer jarenlang veel tijd en 'foute' energie gaan kosten. Toch is het nog maar de vraag of tig kleinschalige maatregelen - die steeds ook weer tig problemen onopgelost laten - niet meer tijd en energie kosten. Daarbij: zoveel wet- en stelselwijziging is er niet voor nodig, zeker niet waar huurders er beter van worden en hun rechten niet worden geschonden. Al helemaal niet als we ter lering beginnen met een aantal pilots, liefst gespreid over het land, met een diversiteit aan corporaties, in verschillende marktsituaties.

Oproep en uitnodiging tot experimenteren

Wij denken dat deze optie om meerdere redenen de voorkeur heeft boven een voucher-systeem.¹⁰ Vouchers leveren minder precies inkomens- en huishoudengericht maatwerk. De armoedeval wordt er niet goed mee opgelost en een voucher laat ook de koppeling met de kwaliteit van de woning teveel open. Het principiële argument tegen inkomenshuren - die zelfs 'onrechtvaardig' noemen - is eerder omkeerbaar: het is ongepast een beroep te doen op wel degelijk met overheidsgeld opgebouwd woningbezit met gematigde huurprijzen. Het is bovendien een gemiste kans om segregatie af te zwakken en daarbij op een maatschappelijk goed te verdedigen manier extra middelen te verwerven. Hetzelfde geldt voor verkoop.

Natuurlijk zijn er aandachtspunten. Hoe om te gaan met privacy en inkomensgegevens? Gaat de overheid er geen 'misbruik' van maken en hun verantwoordelijkheid dan juist ontlopen, door de verzorgingsstaat, pensioenen en (zorg) uitkeringen te versoberen? Gaan woningcorporaties dan niet meer kiezen voor de betere inkomens? En wat gebeurt er bij een economische crisis? Daarop is maar één antwoord: afspraken maken over hoe daarmee om te gaan en de ontwikkelingen goed volgen. Er is een prima monitoring-systeem beschikbaar voor inkomens, (passend) toewijzen, huurprijsbeleid en de woningvoorraad.

We doen daarom aan alle corporaties, de overheid, gemeenten en huurders graag deze oproep: wie gaat er mee op zoek naar een fundamentele systeemwijziging en vereenvoudiging, die alle wederzijdse perverse prikkels overbodig maakt, met als uiteindelijk doel dat we voorkomen dat de huurder met de smalle beurs nog langer het kind van de rekening blijft?

Het experiment en de uitwerking kan er als volgt uitzien. De deelnemende corporaties gaan samen met de rijksoverheid en het Nibud de normering vaststellen van betaalbare huren en woonlasten per doelgroep. In ruil daarvoor komen al hun overheidsheffingen te vervallen. Uitgangspunt is dat de corporaties de financiële verantwoordelijkheid op zich nemen voor de betaalbaarheid.

Het Rijk staat garant voor een financieel haalbare uitkomst voor deelnemende corporaties. Die hoeft niet meteen ook 'budgettair neutraal' te zijn. Omdat in de Nibud-methodiek ook specifiek andere inkomsten en uitgaven zijn opgenomen - ook die waarin de overheid een rol speelt - houdt dat ieders rol en verantwoordelijkheid helder in beeld. Dit biedt - waar nodig - een bruikbaar kader voor aanvullende afspraken. Bijvoorbeeld dat lagere uitkeringen of hogere lokale belastingen niet door corporaties worden gecompenseerd met lagere huren. De nieuwe huurnormering moet geen sluitpost zijn of worden van allerlei (andere) huishoudboekjes.

⁸ Ontwerp Klimaatakkoord, Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 21 december 2018; Effecten Ontwerp Klimaatakkoord, Planbureau voor de Leefomgeving PBL, Den Haag, 13 maart 2019; Doorrekening ontwerp-klimaatakkoord, Centraal Planbureau CPB, Den Haag, maart 2019

⁹ De woningcorporatiesector in beeld: 2018, Autoriteit woningcorporaties, december 2018; Investeren in verduurzaming DAEB-bezit kent grenzen - geactualiseerd onderzoek WSW naar verduurzamingsinvesteringen door corporaties, oktober 2018

¹⁰ zoals door Paulus Jansen wordt bepleit in 'Schaf de huurtoeslag af!', juni 2019, Platform 31, <https://www.platform31.nl/nieuws/opinies-over-de-betaalbaarheid-van-wonen>

Een vervolgstap kan zijn te gaan werken met huren inclusief energielasten en andere bijkomende woonlasten. Mogelijk kan een doordachte verduurzaming ook een plusje voor huurders opleveren. Maar laten we het vooral niet weer meteen te ingewikkeld gaan maken.

Ons staat een experiment van - om te beginnen - drie tot vier jaar voor ogen, met een heldere experimenten-monitor en evaluatie, zodat werkwijzen en afspraken gaandeweg kunnen worden aangepast en ervaringen kunnen worden vertaald in een landelijke en permanente systematiek en regelgeving. De deelnemende corporaties vormen met het Rijk, betrokken gemeenten en huurder-organisaties een stuurgroep, die wordt ondersteund door een onafhankelijke projectleider / team.

Zullen we het gewoon eens gaan doen, onszelf en elkaar de kans geven daarvan te leren? Want experimenteren vergt vooralsnog geen stelsel- of wetwijzigingen. Wel lef, enthousiasme en afspraken tussen woningcorporaties, Rijk en eventueel gemeenten en huurders (organisaties). Zullen we deze optie serieus gaan onderzoeken en gaandeweg ervaren en 'doorrekenen': wat zijn de kosten en de baten voor verschillende verhuurders, huurders (groepen) en overheid van zo'n 'uitruil' van een Nibud-genormeerde betaalbaarheid en overheidsheffingen; hoe om te gaan met lokale verschillen, zowel tussen corporaties onderling als met het Rijk; welke uitvoeringsvragen en problemen komen we tegen? Wij staan te popelen!