

# Betaalbaar wonen zonder stigma!

Terug naar de bedoeling, door herziening van huurtoeslag en gematigd huurbeleid

**Arjen Zandstra** (Wooncompagnie)

**Maarten Vos** (Vidomes)

## Stellingen:

1. De betaalbaarheid van de sociale huursector leunt te zwaar op de inzet van huurtoeslag. Die afhankelijkheid moet veel kleiner worden.
2. Stop de opdrijving van huren tot aan de aftoppingsgrens: baseer de huurtoeslag op kwaliteitsnormhuren, op basis van gebruiksoppervlak, WOZ-waarde en energie-index.
3. Het huurniveau wordt voor veel woningen, én voor veel lagere inkomens te hoog. Ze horen 1) een afspiegeling van de kwaliteit en 2) zo laag mogelijk te zijn.
4. Huurders kunnen meestal niet kopen. De basis onder een maximaal redelijke huur zou daarom moeten zijn: de huurder is financieel niet slechter af dan een koper.
5. Afschaffing van de verhuurderheffing, in combinatie met herzien van de huurtoeslag, biedt de mogelijkheid de spiraal van stijgende kosten, stijgende huren, stijgende huurtoeslag te doorbreken.
6. Inkomensafhankelijk huurbeleid is een oplossing voor ‘burgemeesters in oorlogstijd’.

## Samenspel

Een brede sector, voor een brede groep mensen. Dat is het geheim van de veelgeroemde kwaliteit van de volkshuisvesting in Nederland. Het zorgt dat wonen in een sociale huurwoning kan zonder stigma. Het basismechanisme hieronder: we maken een ‘middenklasse product’ betaalbaar voor lage inkomens. Terwijl het tegelijk aantrekkelijk blijft voor de middenklasse. Van oudsher is daarbij de rol van corporaties om fatsoenlijke woningen met een bescheiden prijs beschikbaar te stellen voor mensen met een beperkte beurs. Dat kan door kostenbewust te werken en genoeg te nemen met een gematigd rendement. De rijksoverheid is er voor herverdeling van inkomens, de huurtoeslag is daar één van de instrumenten voor en essentieel om een duur product als goed wonen bereikbaar te maken voor lagere inkomens. Dit stelsel vergt

een subtiel samenspel, waarin het rijk helpt de kosten laag te houden, de corporaties de huren niet hoger laten zijn dan nodig en de inzet van huurtoeslag aanvullend blijft.

## Ontwricht

Dit samenspel heeft lang goed gewerkt maar inmiddels is het stelsel scheefgegroeid. Na de verzelfstandiging was het de bedoeling dat corporaties lage huren zouden blijven rekenen, genoeg om hun woningvoorraad te kunnen onderhouden en verversen. Voor extra opgaven (uitbreiding van de voorraad, een hogere kwaliteit) zou de rijksoverheid bijspringen. Maar de exploitatie van de sociale huursector rendeerde beter dan verwacht door waardeinstijging en lage rentes. Dus leek het logisch dat corporaties extra maatschappelijke opgaven zelf financierden. Wijkvernieuwing, kwaliteitsverbetering en uitbreidingsniewbouw konden prima betaald worden door het vastgoed te laten renderen. De duurzaamheidsopgave kwam daar vervolgens bij, met de corporaties voorop. Al dat geld uitgeven kon relatief eenvoudig: ‘gewoon’ de huren verhogen en woningen verkopen<sup>1</sup>. Aan de huurknop draaien was zó makkelijk dat het kostenbewustzijn bij corporaties niet erg hoog hoefde te zijn. Concurrentie is er niet, de vraag is groter dan het aanbod en voor de betaalbaarheid hebben we de huurtoeslag. “De huurtoeslag vangt 65% van de stijging op, dus de huurder merkt het nauwelijks”, zo was vaak de redenering. De uitruil van huurruimte tegen verhuurderheffing versterkte deze ontwikkeling. Dat kon zo niet doorgaan. En dus keerde in 2016 met passend toewijzen een in 2008 afgeschaft plafond: de aftopgrenzen. En met het sociaal huurakkoord werd in twee stappen de ruimte voor huurverhoging, althans bij zittende huurders, ingeperkt. Die ruimte zoeken veel corporaties nu bij het verhogen van de huur bij nieuwe verhuringen, want daar zit geen klem op. Zo groeit de mismatch verder.

---

<sup>1</sup> Zie Rudy de Jong (2010) waarin hij beschrijft hoe weinig bedrijfseconomisch verantwoord corporaties investeerden. En uit eigen ervaring: in 2008 besloot Vidomes de streefhuur te verhogen van 75% naar 80%, en met de verhuurdersheffing naar 90%. Omdat er grote opgaven lagen. Ondertussen waren grote onrendabele toppen in nieuwbouw en renovaties vanzelfsprekend, evenals ieder jaar 10% meer personeel. Pas in 2010 kwam het besef dat de kosten gedrukt konden en moesten worden.

## Eenheidsprijzen

Het voorgaande is te kort door de bocht, maar de lijn er doorheen laat zien dat steeds meer opgaven uit de huuropbrengsten bekostigd moeten worden. De inkomensontwikkeling van de gemiddelde<sup>2</sup> huurder hield dat niet bij. Het gevolg laat zich raden: betaalbaarheidsproblemen. Steeds meer huurders kunnen de huur niet zelfstandig opbrengen. Dit probleem hebben we op het bordje van de huurtoeslag gelegd. Na de systeemwijziging van 2006 (huursubsidie werd huurtoeslag, ingebouwde remwegen werden afgeschaft), is het beroep op die regeling sterk gestegen. Tweederde van de huurders ontvangt inmiddels huurtoeslag, bijna de helft daarvan meer dan 250 euro per maand, en dat telt op tot meer dan 4 miljard euro per jaar. En één ding is zeker: bij ongewijzigd beleid neemt deze afhankelijkheid van huurtoeslag de komende jaren verder toe.<sup>3</sup> Zowel de betaalbaarheid voor de huurder als de exploitatie van de huursector leunen steeds meer op de huurtoeslag. Het stelsel zit zo in elkaar dat corporaties (bewust of impliciet) de huren verhogen tot aan de plafonds van de huurtoeslag.<sup>4</sup> Dat heeft tot gevolg dat a) het gemiddelde huurniveau zal blijven

---

<sup>2</sup> Een essay op zich, want achter dat gemiddelde zit de inkomensontwikkeling, de vergrijzing (steeds meer pensioenen), de extramuralisering in de zorg maar ook de uitstroom van wat betere inkomens naar de koopsector en de (beleidsmatig afgedwongen) concentratie van lagere inkomens in de sociale huursector. Met gemiddelden moet je oppassen maar we durven de stelling wel aan dat de inkomensontwikkeling van huurders de andere kant op ging dan de ontwikkeling van de huren.

<sup>3</sup> Tussen 2006 en 2016 groeide het aantal HT-ontvangers van ruim 1 naar bijna 1,4 miljoen. Daarna stabiliseerde het aantal maar de bedragen bleven stijgen, als gevolg van de (tussen 2012 en 2018) fors stijgende huren. De afhankelijkheid neemt daardoor toe: in 2012 had 27% van de ontvangers recht op meer dan 250 euro HT per maand; in 2018 al 40%. Dit leidt tot een explosieve stijging van het budget: tussen 2010 en 2018 van 2,5 naar 4 miljard euro, inmiddels zitten we op 4,4 en over twee jaar op 4,7 miljard. Tegelijk nam het aantal gereguleerde corporatiewoningen met 150.000 af. Inmiddels heeft twee van de drie huurders HT nodig; bij nieuwe huurders drie van de vier.

<sup>4</sup> Veel corporaties stellen hun streefhuren vast op het niveau van de bovenliggende aftoppingsgrens. Dat heeft een direct voordeel: de streefhuur maakt deel uit de van de beleidswaarde en als je die verhoogt ontstaat er ruimte in de LTV en dus investeringsvolume. Tegelijk merkt de zittende huurder er niets van en kun je bij nieuwe verhuringen beargumenteren dat de betaalbaarheid gewaarborgd is omdat HT ontvangen kan worden. Deze klontering van huren wordt ook uitgelokt door de RVV en recent de Wet op de eenmalige huurverlaging.

stijgen en b) de huurprijzen gaan 'klonteren'<sup>5</sup> rond drie eenheids-prijsniveaus<sup>6</sup>. Er is steeds minder een relatie met de kwaliteit van de woning. Goedkope woningen verdwijnen, bij eenvoudige woningen stijgt de huur tot aan de aftopgrenzen. De huur van grotere, goed geïsoleerde en goed gelegen woningen moeten daarentegen extra worden afgetopt. De mate waarin dat gebeurt is afhankelijk van de ongelijk verdeelde kosten en opgaven voor corporaties, waardoor passende woningen voor gezinnen in sommige steden schaars geworden zijn en betaalbare woningen zich geleidelijk concentreren in mindere buurten of afgelegen kernen.

## Sheriff van Nottingham

De groei en scheefgroei van het huurniveau leidt tot betaalbaarheidsproblemen, ongewenste verdelingseffecten en ondoelmatige middeleninzet (zoals hoge 'huurkortingen' bij de betere woningen). En ook tot huurprijzen die simpelweg te hoog zijn. Veel bewoners van matige woningen zijn als huurder duurder uit dan wanneer ze hun woning zouden kopen. Waarom zou je met een (laag) middeninkomen nog in zo'n sociale huurwoning willen wonen, als je veel meer betaalt dan je voor een koopwoning kwijt zou zijn?<sup>7</sup> Steeds meer huurders hebben helaas geen keus. Ze subsidiëren ongewild de opgaven van corporaties en sinds de verhuurdersheffing ook de schatkist<sup>8</sup>. Corporaties wanen zich nog steeds Robin Hood maar zijn de Sheriff van Nottingham geworden. Er is intussen een complex bouwwerk ontstaan van strenge toewijzingsregels, tijdelijke huurverlagingen, inkomensafhankelijke verhogingen en aftoppingen en noem maar op. In dat bouwwerk zijn de verantwoordelijkheden van rijk en corporaties door elkaar gaan lopen. En in dat gebouw wordt de klassieke betaalbaarheidsvraag – is het inkomen te laag of is de huur te hoog? – steeds moeilijker te beantwoorden. Met als gevolg dat goede woningen te goedkoop en matige woningen te duur worden, terwijl de huurtoeslag goede woningen met een prima prijs/kwaliteitverhouding in gelijke mate subsidieert als slechte, te dure woningen.

---

<sup>5</sup> De Staat van de Corporatiesector 2020 laat dit verschijnsel zien. Diezelfde rapportage laat ook zien dat in alle regio's de gemiddelde streefhuur boven de gemiddelde huidige huur ligt, waarbij er geen relatie is met de markthuur. Dat maakt voorspellen redelijk makkelijk: het gemiddelde huurniveau van nu zo'n 550 euro zal gaan stijgen, dat gaat naar minimaal 630 euro en bijgevolg zal het aantal en aandeel HT-ontvangers maar vooral de gemiddelde bijdragehoogte verder stijgen.

<sup>6</sup> Eerste aftoppingsgrens (€633), Tweede aftoppingsgrens (€676) en Huurprijsgrens (€752)

<sup>7</sup> Het rapport "Veerkracht in het corporatiebezit, de update" (Leidelmeijer e.a., 2020) laat zien dat de laatste jaren 35% van de huurders met inkomen "boven de doelgroep" na 2 jaar is verhuisd. Dat is sterk opgelopen.

<sup>8</sup> Zie "[Wie subsidieert wie?](#)" Essay Maarten Vos, Paperbundel discussiedagen Sociale huisvesting 2019 (blz. 49).

## Effecten

Het huidige beleidsstelsel heeft de volgende effecten (sommige evident, andere minder duidelijk).

- De relatie tussen de huurprijs en de kwaliteit van de woning raakt steeds verder zoek.
- De werking van de woningmarkt wordt vervangen door bureaucratische verdelingsregels.
- Minima raken financieel in de knel, want de netto huur (na huurtoeslag) ligt op de aftopgrens nog steeds boven de bestedingsruimte.<sup>9</sup>
- De huurtoeslag loopt enorm op, zowel per huishouden als het totaalbudget. Een steeds groter systeemrisico.
- Huurders zijn steeds meer afhankelijk van de huurtoeslag en ervaren een forse armoedeval als ze meer gaan verdienen.
- Wat hogere inkomens verlaten de sociale sector: kopen is voordeliger en vormt een spaarpot voor de oude dag.
- De huurtoeslag is steeds meer een verkapte exploitatiesubsidie.
- Corporaties worden steeds verder het (uitvoeren van) inkomensbeleid ingetrokken.
- Toenemende segregatie in sociale huurwoningen: wie het kan, verlaat de overmatig geprijsde huurwoning<sup>10</sup> en gaat kopen.
- Verdere 'verstopping' van kleine huishoudens in grotere woningen: met afgetopte huren gaat kleiner wonen niet lonen.

Kortom, het stelsel waarbij de huren zich concentreren rond de drie belangrijkste huurgrenzen in de huurtoeslag draagt sterk bij aan overbelasting van huurders, armoedeval, verstopping in betere woningen en segregatie in mindere woningen. En bovendien biedt het systeem van harde huurprijsplafonds, gekoppeld aan inkomens, de politiek stevige handgrepen om de sector te residualiseren. Een kleine sector met matige kwaliteit, voor een kleine groep mensen, die hun te hoge huur alleen met veel subsidie kunnen betalen en dus streng geselecteerd worden. Of de politiek dwingt een lage eenheidshuur af, waarin geen

---

<sup>9</sup> Nibud rekent in haar voorbeeldbegroting voor AOW en bijstandsgerechtigden nog steeds met een netto huur van omstreeks €238. Dat veronderstelt een vraaghuur inclusief servicekosten van €452. Bij een huur van €633 betaalt hij maandelijks netto €63 meer dan zijn beschikbare bestedingsruimte volgens Nibud.

<sup>10</sup> Natuurlijk is dit een veel complexer verhaal: ook te rigide toepassing van passend toewijzen, de (absolute en relatieve) krimp van de sector en de toenemende instroom huurders met een 'uitdaging' maakt sociaal wonen steeds meer een domein van kansarmere huurders. Wie de kans krijgt, vertrekt. Wonen met een stigma.

enkele relatie meer is met de kwaliteit. Alleen voor de allerlaagste inkomens. Wonen zonder stigma is hard op weg wonen met een stigma te worden.

## Denkrichting

Het schip is te keren. Door terug te gaan naar de bedoeling. Dat vraagt het volgende:

### 1. Lagere huren door lagere kosten

De basisgedachte achter sociale woningexploitatie is dat goede-maar-niet-luxe woningen op een efficiënte manier worden gebouwd en beheerd, tegen zo laag mogelijke kosten en tegen een huurprijs die een heel bescheiden investeringsrendement oplevert, zonder winstoogmerk. Aan de kostenkant is dit het afgelopen decennium fout gegaan en dat uit zich in een huurniveau dat alleen nog met inzet van steeds meer huurtoeslag betaalbaar is. Om het evenwicht te herstellen moeten we terug naar een lager huurniveau. Dat kan prima als de voornaamste veroorzaker van de kostenstijging – de verhuurderheffing – volledig wordt afgeschaft. Deze neemt gemiddeld zo'n 15% van de exploitatiekosten in beslag. Op een omzet van de sociale huursector van jaarlijks ruim 14 miljard gaat het om zo'n 2 miljard euro. Als die kosten vervallen biedt dat ruimte voor een verlaging van het huurniveau terwijl het exploitatieresultaat stijgt en extra investeringsruimte oplevert.

### 2. Redelijke huurprijs, naar kwaliteit

Corporaties vragen een gematigde prijs naar kwaliteit. Maar de bandbreedte is momenteel te ruim. Maximaal *redelijk (!)* zou een huurprijs zijn waarbij de huurder niet slechter af is dan bij kopen. Bij een analyse op basis van het gebruikskostenmodel in 2019 kwam een redelijke huurprijs uit op 4,6% van de leegwaarde<sup>11</sup>. Dat zal inmiddels iets lager liggen door lage rentes en prijsstijgingen. Dit kan ook vertaald worden naar een percentage van de maximale huurprijs: dat is niet landelijk berekend, maar denk bijvoorbeeld aan 75% tot 85%.<sup>12</sup> Natuurlijk mogen corporaties ook onder de maximaal redelijke huur gaan

---

<sup>11</sup> Het gebruikskostenmodel maakt alle geldstromen, inclusief waardeontwikkeling contact naar een maandbedrag. De gebruikte parameters in "Wie subsidieert wie?" zijn verstrekt door Johan Conijn en Frans Schilder. Voor die Paper is een 20-jarige reeks genomen. Er zit een forse risico-opslag in (omdat de huurder minder risico loopt), waarvan de onderbouwing niet is gepubliceerd. De huur valt hierdoor relatief hoog uit.

<sup>12</sup> Daarbij is het ook nodig dat het WWS wordt bijgesteld. Met name minder punten toekennen aan hogere energielabels, omdat de bijbehorende huurverschillen tot 4x hoger zijn dan de verschillen in energierekening. De WOZ-waarde vinden wij overigens wél een logisch element want ook wonen in een zeer gewild gebied is een vorm van kwaliteit. 50m<sup>2</sup> in Amsterdam is meer waard dan 50m<sup>2</sup> in Den Helder.

zitten. Graag zelfs, want waarom zou wonen duurder moeten zijn dan de kostprijs met een bescheiden rendement? Tegelijk vormt een aan dat uitgangspunt ontleende norm de ondergrens, de minimaal redelijke huur. Corporaties die financieel in staat zijn om hun woningen onder die prijs aan te bieden, dragen dat rendement af aan de landelijke solidariteitspot.

### 3. Hoger minimum inkomensniveau

Wonen zou in grote delen van Nederland gewoon uit het inkomen betaald moeten kunnen worden. Dus een hoger niveau aan de onderkant van het inkomensgebouw. Daarmee verklein je in sterke mate de omvang van het huurtoeslagbudget, en de afhankelijkheid daarvan voor de huurder. Deze (overigens door veel politieke partijen gedeelde) wens werken we hier niet verder uit.

### 4. Slimmere woontoeslag

De huurtoeslag wordt een individuele woontoeslag, die vooral nodig zal zijn in duurdere gebieden, voor grotere huishoudens die meer vierkante meters nodig hebben en om specifieke kwaliteitsdoelen (ontmoetingsruimten voor senioren, verduurzaming etc.) betaalbaar te maken. De koppeling met de vraaghuur halen we uit de regeling. In plaats daarvan komt de 'kwaliteitsnormhuur'. Deze is gebaseerd op drie kenmerken van de woning: de WOZ-waarde, het gebruiksoppervlak en de Energie-index. Deze elementen bieden een basis voor een beleidsrijke vormgeving van het instrument: door een maximum te stellen voor oppervlak (op basis van huishoudomvang) en WOZ-waarde (bijvoorbeeld op basis van de gemiddelde WOZ per m<sup>2</sup> in de gemeente), kun je sturen op welke kwaliteit van wonen betaalbaar wordt gemaakt voor lage inkomens. Natuurlijk gedifferentieerd naar woningmarktregio en de betreffende kenmerken van het woningbezit aldaar.

## Slotsom

Als we in de toekomst zonder stigma betaalbaar willen wonen, is het essentieel dat we de spiraal van stijgende kosten, stijgende huren, stijgende huurtoeslag – gevolgd door allerlei reparatiemaatregelen – naar beneden weten om te buigen. Doen we dat niet, dan eindigen we met een streng gereguleerde huursector waarin lagere inkomens met te hoge huren en hoge toeslagen gevangen worden gehouden. Of een geknevelde huursector, waarin corporaties lage eenheidsprijzen voor alleen de laagste inkomens rekenen, door het Rijk afgedwongen. Voor de volkshuisvester een schrikbeeld. Betaalbaar wonen krijgen we niet gratis.

## Literatuur

Jong, R.C. de (2010) De efficiëntie van investeringen en sociaal kapitaal. ASRE Amsterdam

Leidelmeijer, K., Van Iersel, J., Frissen, J. (2020). Veerkracht in het corporatiebezit, de update.

Vos, M. (2019) "Wie subsidieert wie?". Paperbundel discussiedagen Sociale huisvesting 2019

ILT/ Autoriteit woningcorporaties, Staat van de Corporatiesector 2020

Ministerie BZK, Staat van de woningmarkt 2019, 2020, 2021

[www.datawonen.nl](http://www.datawonen.nl) (cijfers over ontwikkeling gebruik huurtoeslag)

Finance Ideas (ioV Wooncompagnie) (2020) Uitrusten huurverlaging en verhuurderheffing

Companen (ioV Aedes), (2020) Onderzoek IBO toeslagen

Companen (ioV Aedes) (2021), Verkenning effecten motie huurbevrozing

IBO Sociale Huur (2016), De prijs voor betaalbaarheid, Min. Financiën

IBO Toeslagen deelonderzoek 1, (2019) Eenvoud of maatwerk: uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel, Min. Financiën

IBO Toeslagen deelonderzoek 2, (2020) Eenvoud of maatwerk: alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, Min. Financiën

ESB, Hassink W. en Zweerink J., (2017) Explosieve stijging in huurtoeslaggebruik uitgelicht

EIB (2016). Huurtoeslag en de woningmarkt.

ABF Research (i.o.v. Min. BZK) (2020), Waarom het gebruik van huurtoeslag steeg terwijl het economisch beter ging.

Corel, A., Beuzenberg, V. (2016). Overstag met de Huurtoeslag. Platform31