

Meebewegen huurprijs met inkomen kans voor middeninkomens

Reflectie op pilot Flexibel Huren in relatie tot huidige huurbeleid

Door Hanneke Schreuders en Anouk Corèl, Platform31

In de pilot Flexibel Huren experimenteerden drie corporaties in Amsterdam met inkomensafhankelijke huurkorting. Nieuwe huurders van een vrije sector woningen kregen huurkorting afhankelijk van hun inkomen. Ieder jaar is het inkomen getoetst. Als het inkomen daalde, daalde de huurprijs. Bij stijging van het inkomen steeg de huurprijs mee.

Nieuwe huurders van vrije sector woningen kregen afhankelijk hun inkomen huurkorting. Ieder jaar is het inkomen getoetst. Als het inkomen daalde, daalde de huurprijs. Bij stijging van het inkomen steeg de huurprijs mee. Het instrument inkomensafhankelijke huurkorting is geëvalueerd. Tijdens de pilot, die liep van november 2013 tot november 2016, zijn 223 woningen via Flexibel Huren verhuurd. De bij de pilot betrokken corporaties zijn positief over de effecten op het beschikbare aanbod betaalbare huurwoningen in het middensegment, de doorstroming uit de sociale huursector naar de vrije sector is bevorderd en het verminderen van scheefbetalen.

Te weinig beschikbare en betaalbare huurwoningen middeninkomens

Middeninkomens¹ vallen tussen wal en schip op de Amsterdamse woningmarkt en in andere gebieden met gespannen woningmarkten. Er zijn te weinig beschikbare betaalbare huurwoningen in de vrije sector en een woning kopen is voor weinig huishoudens met een middeninkomen weggelegd. Tevens was en is er beperkte doorstroming in de sociale huursector. De combinatie van beperkt betaalbaar aanbod en beperkte doorstroming vanuit de sociale sector was in 2012 de aanleiding voor de gemeente Amsterdam en Amsterdamse corporaties om een pilot te starten: Pilot Flexibel Huren voor middeninkomens.² De pilot kent drie doelstellingen. Ten eerste, het aanbod van betaalbare huurwoningen voor middeninkomens te vergroten. Ten tweede, doorstroming in de sociale en vrije huursector in Amsterdam en de Stadsregio Amsterdam vergroten. De derde doelstelling is het tegengaan van scheefbetalen, zodat de volkshuisvestelijke middelen op een goede manier worden ingezet.

Geïnspireerd op pilot Huur op Maat

De pilot Flexibel Huren is geïnspireerd op het gedachtegoed van het landelijke experiment met inkomensafhankelijk huren in de sociale sector, 'Huur op Maat' (2008 – 2011).³ Deze pilot is in 2011 geëvalueerd, specifiek is het instrument tijdelijke inkomensafhankelijke huurkorting onderzocht. Bij 75 procent van de huurders was er draagvlak om dit inkomensafhankelijk huren toe te passen in regulier beleid. Dit experiment is niet voortgezet in regulier beleid. In reactie op dit experiment (brief van 17 januari 2012, 27 926 nr. 178) is door minister Spies, de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aangegeven dat gelet op de invoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging en het nog uitvoeren van een experiment 'Flexibel Huren' in Amsterdam op dat moment niet werd gekozen voor een landelijke invoering van inkomensgebonden huren, en dat bovendien werd gehecht aan een landelijke normering van inkomensgebonden maatregelen in plaats van lokaal inkomensbeleid.

Toestemming minister voor pilot Flexibel Huren

In navolging van Huur op Maat werden in Amsterdam door corporaties, de Amsterdamse wethouder Ossel en SEV (fusievoorloper Platform31) plannen gemaakt voor inkomensafhankelijk huren in de vrije sector. Middeninkomens

¹ In de pilot Flexibel Huren worden middeninkomens gedefinieerd als huishoudens met een bruto jaarinkomen tussen €30.050 en €45.716.

² Pilot Flexibel Huren is ontwikkeld door de gemeente Amsterdam, woningcorporaties, de Amsterdamse Federatie Woningcorporaties (AFWC) en Platform31.

³ <http://kennisbank.platform31.nl/pages/28029/Minister-Spies-zet-punt-achter-Huur-op-Maat-.html>

moesten meer bediend worden. In de pilot Flexibel Huren worden vrije sectorwoningen van woningcorporaties met een inkomensafhankelijke korting verhuurd. Minister Spies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2012 officieel toestemming gegeven voor de pilot. Dit was nodig omdat corporaties in 2012 geen inkomensgebonden maatregelen mochten treffen.⁴ Minister Spies heeft de Tweede Kamer daarover geïnformeerd met een brief Huurbeleid van 28 augustus 2012 (TK 27 926, nr. 190). Platform31 is gevraagd deze pilot te monitoren en te evalueren. RIGO heeft de evaluatie uitgevoerd.

Pilot Flexibel huren: betaalbaarheid, doorstroming en scheefbetalen

In de pilot Flexibel Huren worden vrije sectorwoningen met een inkomensafhankelijke korting verhuurd. Om de drie doelstellingen van de pilot te realiseren, kent het instrument tijdelijke inkomensafhankelijke huurkorting drie randvoorwaarden.

Het doel 'vergroten van aanbod van betaalbare huurwoningen voor middeninkomens' werd gerealiseerd doordat corporaties vrije sectorwoningen aanbieden met een tijdelijke huurkorting. Dure vrije sectorwoningen worden zo toegankelijk voor middeninkomens. De pilot stelt een inkomenseis tussen de 30.050 en 45.716 euro.⁵

Om doorstroming vanuit de sociale sector te bevorderen en scheefbetalen tegen te gaan worden middeninkomens die in een sociale huurwoning wonen verleid hun sociale huurwoning te verlaten en te verhuizen naar een vrijesector woning. De pilot stelt de eis om een sociale huurwoning in Amsterdam of de Stadsregio Amsterdam achter te laten. Om het scheefbetalen tegen te gaan, is deze huurkorting van de vrije sectorwoning gekoppeld aan het inkomen van de huurder. Via een jaarlijkse inkomensstoets door de corporatie wordt de huurkorting aangepast indien het inkomen is veranderd. Bij een inkomensstijging vervalt (gedeeltelijk) de korting en wordt de huurprijs hoger. Bij inkomensdaling stijgt de huurkorting en wordt de huurprijs lager.

Flexibel Huren voor starters op de arbeidsmarkt

De pilot is gestart in november 2013 en liep tot en met november 2016. Drie woningcorporaties namen deel; Eigen Haard, Stadgenoot en Ymere. Doelstelling was om maximaal 1.000 woningen via de pilot te verhuren. Dat werden er slechts 223. Dit lagere aantal is deels te verklaren doordat twee andere corporaties in de voorbereidingsfase van de pilot besloten niet deel te nemen, vanwege de verwachte tijdsinvestering voor de corporatie om deze pilot intern op te zetten.

Ook is dit lagere aantal te verklaren uit het ingewikkelde proces van verhuren dat bovendien afweek van het reguliere verhuurproces van de corporatie. Eén van de knelpunten tijdens de uitvoering van de pilot is dat de criteria van de pilotwoningen niet aansloten op het verhuursysteem Rooftrack.⁶ Daardoor werden kandidaten die niet voldeden aan de eisen van de pilotwoning toch voorgesteld. Pas gedurende of na de bezichtiging werd duidelijk dat zij niet in aanmerking kwamen voor de woning. Dit betekent dat een woning niet verhuurd kon worden of opnieuw aangeboden moest worden. Om huurderiving te voorkomen kwam het regelmatig voor dat corporaties deze woning niet opnieuw als pilotwoning maar als reguliere huurwoning aanboden.

⁴ Bij start van de pilot was inkomensafhankelijke huren in de vrije sector niet toegestaan vanwege MG 2001,26. Toestemming van de minister was noodzakelijk op grond van artikel 49 BBSH. Met de Woningwet 2015 is het verbod van MG 2001,26 vervallen.

⁵ Prijspeil 2016.

⁶ Dit systeem biedt vrije sector woningen aan in de Stadsregio Amsterdam.

Tweederde van de huurders met een Flexibel Huren contract zijn huishoudens onder de 35 jaar. Alle huurders zijn alleenstaanden of stellen. Geen gezinnen. Het inkomen van bijna de helft van de huurders lag tussen 35.000 en 40.000 euro per jaar of lager. Leeftijd, inkomen en de huishoudensamenstelling geeft aan dat de doelgroep van de pilotwoningen te typeren is als jonge starters op de arbeidsmarkt met een lager middeninkomen. Enerzijds kan dit gezien worden als een mooie doelgroep. Tevens kan deze groep moeilijk een huis kopen vanwege tijdelijke arbeidscontracten of startende ZZP'ers. Anderzijds kan je zeggen dat dit een doelgroep zou zijn die na verloop van tijd waarschijnlijk op eigen initiatief uit de sociale huurwoning vertrekt. Bijvoorbeeld bij het krijgen van kinderen en wanneer de sociale woning niet meer past bij de huishoudensamenstelling. Ook zijn zij als zij in een sociale huurwoning zouden blijven wonen, gezien de verwachte inkomensstijging, scheefbetalers in de dop.

Verhuizen van sociale huurwoning naar vrije sector huurwoning

Tijdens de pilot zijn 223 Flexibel-Huren-woning verhuurd, wat betekent dat er 223 sociale huurwoningen vrij zijn gekomen. Met de eis 'het achterlaten van een sociale huurwoningen' worden twee vliegen in een klap geslagen: scheefbetalers stromen door naar de vrije sector en mensen op de wachtlijst voor een sociale huurwoning kunnen terecht in de vrijkomende sociale huurwoningen. Vooraf aan de pilot zijn er geen ambities geformuleerd over het aantal verwachte verhuisketens. Helaas biedt de evaluatie hier ook geen gegevens over. Dit is niet onderzocht omdat het voor de corporaties te ingewikkeld was om verhuisketens in de bestaande verhuursystemen bij te houden. Reden hiervoor was onder andere dat ook huurders vanuit particulier verhuurde sociale huurwoningen en vanuit andere corporaties in Amsterdam dan de deelnemers aan de pilot mochten meedoen. Om dezelfde reden is niet bijgehouden of de achtergelaten huurwoning opnieuw verhuurd is in het sociale segment. Of de 223 verhuringen hebben geleid tot meer gewenste doorstroming is op basis van de evaluatie helaas niet te zeggen.

Draagvlak voor tijdelijke inkomensafhankelijke huurkorting

De tijdelijke huurkorting bedraagt minimaal 100 euro per maand en maximaal 20 procent van de huurprijs, dat op kan lopen tot 230 euro per maand. Van de huurders heeft 50 procent bij de eerste toetsing van het inkomen minder korting gekregen. Bij de overige 50 procent is de korting gelijk gebleven. Bij de inkomensstoets in het tweede pilotjaar heeft 65 procent van de getoetste huurders minder korting gekregen. Slechts 8 procent heeft meer korting gekregen. Twee jaar op rij is het inkomen bij de 50 procent van deze huurders toegenomen, waardoor de korting van corporaties afnam. Via dit instrument hoeven corporaties geen extra geld te investeren in huurders die de korting op basis van hun inkomen niet nodig hebben. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat het instrument tijdelijke inkomensafhankelijke huurkorting doelmatig ingezet wordt om scheefbetalen in de vrije sector te voorkomen. Van de woningzoekenden in Amsterdam en huurders van een pilotwoning vindt 50 procent deze tijdelijke inkomensafhankelijke huurkorting terecht en deze 50 procent heeft geen moeite met een inkomensstoets door de corporatie.

Nog steeds onvoldoende aanbod huurwoningen middensegment

Er is nog steeds onvoldoende aanbod betaalbare huurwoningen voor middeninkomens. Met name in gebieden met een gespannen woningmarkt. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft dit onlangs weer geagendeerd via de publicatie 'Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt'.

Recent onderzoek van NVM en VGM NL, uitgevoerd door de Amsterdam School of Real Estate (ASRE), laat zien dat er een tekort is aan huurwoningen voor middeninkomens.⁷ Niet alleen het aantal huurwoningen in dit segment zou moeten toenemen. Ook is volgens het NIBUD voor veel huishoudens die nu zoeken naar een middensegment

⁷ Persbericht vastgoedmanagement 13 februari 2017 'Woningaanbod in vrije huursector blijft ver achter bij groeiende vraag'.

huurwoning de maandelijkse huurprijs te hoog. Dit onderstreept de urgentie voor nog meer betaalbare huurwoningen voor middeninkomens.

In Amsterdam wordt het tekort aan betaalbare vrije sector huurwoningen geschat op circa 15.000 woningen. De vraag is groot in vergelijking met het huidige aantal betaalbare vrije sector huurwoningen, dit is circa 25.000 en is 6 procent van totale Amsterdamse voorraad. De doorstroming is in de vrije sector duidelijk zichtbaar. In de periode 2013-2015 is van alle recent betrokken woningen in Amsterdam 12 procent betaalbare vrije sector woning.⁸

Het Planbureau voor de Leefomgeving agendeert in hun publicatie vier perspectieven om het aanbod van betaalbare huurwoningen voor middeninkomens te vergroten door nieuwbouw, privatiseren, flexibilisering en activering. Voor oplossingsrichtingen moet meer aandacht komen en mogelijk nieuwe instrumenten ontwikkeld worden.

Gereedschapskist verrijken

Welke instrumenten zijn er nog meer om doorstroming uit de sociale sector te stimuleren en scheefbetalen in de sociale sector tegen te gaan? Welke instrumenten zijn hiervoor ontwikkeld de afgelopen jaren? Doorstroming uit de sociale huursector wordt onder andere gestimuleerd door tijdelijke huurcontracten die sinds 2016 zijn toegestaan via de Wet Doorstroming Huurmarkt. Daarnaast werken veel corporaties met 'doorstroom-makelaars' om mensen te verleiden naar een woning te verhuizen die past bij huishoudensamenstelling en inkomen. Met deze instrumenten zijn de problemen nog onvoldoende opgelost.

Om te werken aan de doelstelling van de pilot om scheefbetalen tegen te gaan in de sociale sector en in de vrije sector, zijn de afgelopen jaren enkele instrumenten aan het huurbeleid toegevoegd. Zoals de jaarlijkse inkomensafhankelijke huurverhoging en passend toewijzen. De huidige mogelijkheid van de jaarlijkse inkomensafhankelijke huurverhoging in de sociale huursector - die per 1 juli 2013 is ingevoerd - is een stap in de richting om scheefbetalen tegen te gaan.⁹ Tevens wordt deze inkomensafhankelijke huurverhoging gezien als prikkel om doorstroming te stimuleren. Deze jaarlijkse inkomensafhankelijke maatregel kent ook beperkingen waar het instrument uit de pilot aanvullend op is. De jaarlijkse huurverhoging kent een beperkte mogelijkheid om de huurprijs te verlagen als het inkomen daalt. De huurder heeft recht op huurverlaging indien er een inkomensdaling plaats vindt nadat er inkomensafhankelijke huurverhoging heeft plaatsgevonden. Dit recht is destijds vanuit het Woonakkoord in 2013 in de wet opgenomen.¹⁰ Het instrument van tijdelijke inkomensafhankelijke huurkorting uit de pilot heeft ruimere mogelijkheden om de huurprijs aan te passen aan het gedaalde inkomen.

Op 1 januari 2016 is het passend toewijzen ingevoerd. Dit instrument dat gedurende het laatste jaar van de pilot Flexibel Huren van kracht is gegaan, is gericht op betaalbaarheid van sociale huurwoningen. De passendheidstoets verplicht corporaties om huurtoeslaggerechtigden een woning aan te bieden onder de aftoppingsgrens. Veel corporaties hebben huren van vrijkomende woningen moeten verlagen om de slagingskansen van de woningzoekenden op peil te houden. Echter, deze passendheidstoets heeft ook nadelen voor lagere middeninkomens. Niet-huurtoeslaggerechtigden komen hierdoor in veel gebieden alleen nog in aanmerking voor woningen met een huurprijs tussen de aftoppingsgrens en huurtoeslaggrens. Zeker voor mensen die net boven de huurtoeslaggrens vallen, wordt deze huur als zeer hoog ervaren. Er zijn meerdere corporaties die met een inkomensafhankelijke huurkorting voor deze groep sociale huurders willen experimenteren.

⁸ Vrije sector huurwoning tussen €711 - €971. Bron: Monitor betaalbare voorraad | Analyses op basis van gegevens over 2015 Stadsregio Amsterdam.

⁹ Prijsspeil 2017: 2,8 % bij inkomens tot en met €40.349 en 4,3% voor inkomens hoger dan €40.349.

¹⁰ <https://www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/huurbeleid/inkomensafhankelijke-huurverhoging/huurverlaging-bij-inkomensdaling.html>

Inkomensafhankelijke huurkorting aanvullend instrument

Past het instrument inkomensafhankelijke huurkorting in de vrije sector in de gereedschapskist om doorstroming en scheefbetalen aan te pakken? Het instrument tijdelijke inkomensafhankelijke huurkorting in de vrije sector uit de pilot lijkt een aanvulling te zijn op het huidige instrumentarium dat met name op de sociale huursector is gericht.

Platform31 ziet op basis van de evaluatie pilot Flexibel Huren kansen in gespannen woningmarkten om het instrument inkomensafhankelijke huurkorting verder toe te passen in de vrije sector. De pilot laat zien dat dit instrument, waarbij een jaarlijkse inkomenstoets plaatsvindt, bijdraagt aan betaalbare woningen voor middeninkomens, doorstroming in de sociale sector en het scheefbetalen in de sociale en vrije sector tegen gaat. De meerwaarde van dit instrument is dat de stap van de sociale huursector naar de vrije sector wordt verkleind. Potentiele scheefbetalers worden verleid te verhuizen naar een vrije sector huurwoning. En met name de huurders die in de vrije sector woningen gaan wonen krijgen bij inkomensdaling een steuntje in de rug via een tijdelijke inkomens afhankelijke huurkorting. Tegelijkertijd hoeft de corporatie niet voor jaren vast te zitten aan de huurkorting vanwege de jaarlijkse inkomenstoets. Deze jaarlijkse toets biedt zo een vangnet voor huurders die bij inkomensdaling een daling in huurprijs krijgen.

De uitvoering van het instrument in de organisaties verdient aandacht. Tijdens de pilot lukte het nog niet goed om dit instrument efficiënt uit te voeren in de woningtoewijzings- en verhuursystemen van de corporatie. Als daar een verbeteringslag in kan komen, zal dit instrument meer huishoudens met een middeninkomen kunnen bedienen.