

Huursubsidie: kerninstrument herijkt

Discussiestuk

In de aanloop tot de huidige huursubsidiewetgeving van 1997 is uitgebreid gedebatteerd over de ordening van de huursubsidie. Er werden indertijd drie modellen onder de loep genomen:

1. fiscalisering van de huursubsidie
2. medebekostiging
3. inbedding sociale zekerheid.

Besloten is de huursubsidie in de kern in tact te laten en te volstaan met een aantal aanpassingen. Fiscalisering van de huursubsidie vond vooral in sociaal democratische kring aanhangers. Met de fiscalisering van de huursubsidie zou tegelijk de aftrek van hypotheekrente op de politieke agenda komen, zo luidde indertijd de redenering. Fiscalisering stuitte op weerstand bij diegenen die van mening waren dat de belastingdienst geen instituut is om te verdelen, maar om geld op te halen. Daarnaast bleek uit onderzoek naar aanleiding van de motie Biesheuvel / Duivesteijn dat fiscalisering de schatkist meer zou belasten.

Het model waarbij de huursubsidie richting sociale zaken verhuisde werd al snel afgewezen. Er was een breed draagvlak voor de opvatting dat huursubsidie een kerninstrument van de volkshuisvesting moest blijven. Bij de medebekostiging werd in eerste instantie gedacht aan een vaste bijdrage van gemeenten en corporaties. E.e.a. naar analogie van de bijstand. Om de groei van de uitgaven voor de huursubsidie te beperken werd in de huursubsidiewet van 1997 de zogenoemde prestatie-normering geïntroduceerd.

Deze normering houdt in dat gemeenten slechts in zeer beperkte mate bij nieuwe verhuringen een woning boven de aftoppingsgrens mogen toewijzen aan huishoudens die recht hebben op huursubsidie. Hiermee wilde het rijk de dure scheefheid indammen. Daarnaast gold de zogenoemde huursubsidie-uitgaven norm. Deze hield in dat het rijk de groei van het huursubsidiebeslag normeerde. Bij overschrijding van de norm kregen verhuurders een boete opgelegd. Er zijn weliswaar boetes opgelegd deze zijn echter nooit geïnd. Door een uitspraak van de bestuursrechter van de Raad van State is de prestatienormering inmiddels van de baan.

Effectief en efficiënt kerninstrument

Met de bruterij zijn generieke objectsubsidies in de volkshuisvesting verdwenen. Bleef over de huursubsidie als subjectsubsidie. De huursubsidie is altijd gezien als kerninstrument in de volkshuisvesting, waarvoor een breed politiek en maatschappelijk draagvlak bestaat. Huursubsidie is nauw verwant met de inkomenspolitiek. De huursubsidiewet is zo ingericht dat deze kan dienen als flankerend instrument voor inkomenspolitiek. Uit diverse onderzoeken – bijvoorbeeld in het kader van profijt van de overheid – blijkt dat de huursubsidie een efficiënt en effectief instrument is. Ruim 60% van alle huishoudens met huursubsidie heeft een minimum inkomen. Daarnaast blijft, door de geautomatiseerde controles en koppeling van gegevens, fraude met huursubsidie relatief beperkt.

Op dit moment ontvangt bijna een miljoen huishoudens huursubsidie. Dit aantal is de afgelopen jaren gedaald. In 2000 ten opzichte van 1999 met 3,6% en in 2001 ten opzichte van 2000 met 1,9%.

Per huishouden ontvangt men daarentegen gemiddeld meer huursubsidie. Hierdoor is het huursubsidiebeslag wel gestegen.

	Huursubsidie totaal euro (x1000) / jaar
1997 / 1998	1410
1998 / 1999	1481
1999 / 2000	1497
2000 / 2001	1584
2001 / 2002	1622

Voor de ordening van de huursubsidie is van belang dat – zoals gezegd – meer dan 60% van alle ontvangers van huursubsidie een minimum inkomen heeft. Daarnaast is relevant dat 40% van alle ontvangers van huursubsidie 65 jaar of ouder is. Eventuele versoering van de huursubsidie treft dus vooral ouderen en huishoudens met een minimum inkomen.

Huursubsidie is in termen van de Europese Unie een vorm van staatssteun. In de komende tijd wordt het ook voor de volkshuisvesting essentieel om alle vormen van staatssteun langs de EU-meetlat te leggen. Aangezien huursubsidie een gerichte subsidie is voor mensen met een laag inkomen, kan met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid huursubsidie in zijn huidige vorm worden aange-merkt als geoorloofde vorm van staatssteun.

Nieuwe ordening gewenst

Er doet zich een aantal ontwikkelingen voor op basis waarvan het in de rede ligt de ordening van de huursubsidie opnieuw op de agenda te zetten. In de eerste plaats de bezuinigingen en in de tweede plaats het huurbeleid.

Bezuinigingen

Besloten is in totaal structureel € 460.000.000 te korten op het huursubsidiebudget. Door middel van een generieke korting van € 210.000.000 ontvangen alle huishoudens met huursubsidie € 12 per maand minder subsidie. Vanaf het begrotingsjaar 2006 wordt daarenboven structureel € 250.000.000 op de huursubsidie bezuinigd. Dit bedrag dienen de woningcorporaties op te brengen. Hiertegenover geeft de Minister van VROM corporaties meer vrijheid de huren te verhogen.

De gedachte hierachter is middengroepen meer huur te laten betalen en de goedkope scheefheid te bestrijden. De Minister van VROM wil hierdoor meer beweging op de woningmarkt bereiken. De grotere druk op de post huursubsidie door de genoemde vrijheid de huren te verhogen moet ook door de corporaties worden opgebracht. Deze bijdrage komt bovenop de genoemde € 250.000.000.

Op dit moment wordt gewerkt aan een model voor de uitruil van meer vrijheid in het huurbeleid tegen de bezuiniging van € 250.000.000, dat voldoet aan de volgende criteria:

- de betaalbaarheid van het wonen voor lage inkomens dient te worden gewaarborgd
- de taakstellende bezuiniging dient te worden gerealiseerd
- corporaties dienen niet aan inkomenspolitiek te doen
- huursubsidie mag geen sluitpost van de begroting worden, met andere woorden de rijksoverheid mag niet op basis van eigen afwegingen eenzijdig aan de knop van de huursubsidie draaien.

Het is de bedoeling dat begin april het Ministerie van VROM en de woningcorporaties hierover een akkoord op hoofdlijnen tekenen, waar de Ministerraad, de Tweede Kamer en ook de Nederlandse Woonbond mee instemt. Volgens de Vernieuwde Stad is dit – gezien de korte tijdsspanne, het gecompliceerde karakter en de politieke gevoeligheid van de operatie - een schier onmogelijke opgave.

Huurbeleid

De huursubsidie en het huurbeleid zijn nauw aan elkaar gekoppeld. Elke beweging op het terrein van het huurbeleid heeft budgettaire gevolgen voor de post huursubsidie op de rijksbegroting. Dit houdt

in dat het rijk een groot belang heeft bij het laag houden van de huur(verhoging). Een lage huur is voor de koopkracht van de burgers en voor het beslag op de huursubsidie aantrekkelijk. Corporaties hebben belang bij meer vrijheid bij het bepalen van de hoogte van de huur. Meer inkomsten uit huur betekent meer ruimte om te investeren en meer beweging op de woningmarkt, terwijl een belangrijk deel van de rekening door een groter gebruik van huursubsidie op het bordje van de rijksoverheid kan worden gelegd. De rijksoverheid en de woningcorporaties lijken als het gaat om het huurbeleid en de huursubsidie gevangen en van elkaar.

Naast de genoemde ontwikkelingen op het specifieke terrein van de volkshuisvesting, zijn er nog andere redenen om de ordening van de huursubsidie in relatie tot het huurbeleid onder de loep te nemen. Deze hebben een algemeen politieke en macro economische achtergrond. In het algemeen zijn inkomensafhankelijke subsidies minder populair. Zeker als brede groepen van de samenleving hiervan gebruik maken. Deze vorm van subsidie houdt groepen burgers afhankelijk van overheidssteun, beperkt keuzevrijheid en bevordert inactiviteit door de armoedeval.

Zoekrichtingen voor een nieuwe ordening

De Vernieuwde Stad is van mening dat een nieuwe ordening van de huursubsidie in relatie tot het huurbeleid gewenst is. Een nieuwe ordening dient beoordeeld te worden op de volgende aspecten:

- vergroting keuzevrijheid voor de subsidieontvangers;
- vergroting (beleids)vrijheid verhuurders;
- betaalbaarheid van de huursector voor huishoudens met lage inkomens;
- beheersbaarheid van de huursubsidie uitgaven;
- beperken armoedeval;
- bevorderen effectiviteit en eenvoud.

Er is een aantal zoekrichtingen voor een nieuwe ordening van de huursubsidie. Wij geven hiervoor een niet uitputtende en uitsluitende opsomming.

Woonvouchers

Na de huursubsidiewet van 1997 kwam de ordening al snel opnieuw ter discussie. Door het strikt passend toewijzen (prestatienormering) is de keuzevrijheid van huishoudens met huursubsidie zeer beperkt. Ook al zou men dat willen, men mag niet te duur wonen. Tegen deze achtergrond en geïnspireerd door buitenlandse ervaringen kwam het idee van vouchers aan de orde. De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting liet het Onderzoeksinstituut OTB onderzoek doen naar een systeem waarbij huursubsidie wordt vervangen door een woonvoucher.

Vouchers kunnen het best getypeerd worden als 'tegoedbon'. Het systeem van woonvouchers vergroot de keuzevrijheid, aangezien de hoogte van de voucher wordt bepaald door de hoogte van het inkomen en geen relatie heeft met een woning. Met de voucher kan men dus zowel een duurdere, als een goedkopere huurwoning betrekken, zonder dat dit effect had op de hoogte van de subsidie / voucher. De onderzoekers komen tot de conclusie dat woonvouchers aantrekkelijk zijn vooral bij een woningmarkt die enigszins in evenwicht is. Bij een krappe woningmarkt betrekken meer huishoudens met een laag inkomen een woning met een in verhouding tot het inkomen hoge huur. In tegenstelling tot het systeem van huursubsidie wordt de hogere huur niet vertaald in een hogere voucher. De SEV heeft nog getracht deze gedachte in de praktijk te toetsen. Dit is helaas niet van de grond gekomen.

Fiscalisering

In de aanloop van de Huursubsidiewet van 1977 werd nadrukkelijk fiscalisering van de huursubsidie op de agenda gezet. De gedachte was dat de overheid een huurquote vaststelt. Het bedrag dat een huurder boven de bepaalde quote betaalt zou bij de inkomstenbelasting als aftrekpost worden beschouwd. Fiscalisering van de huursubsidie zou enkele nadelen hebben. Uit eerste berekeningen

zou blijken dat fiscalisering een groter beslag op de rijksbegroting betekent. Het aantal huishoudens dat aangifte dient te doen zou aanmerkelijk toenemen. Daarnaast leeft de opvatting dat de belastingdienst geen instrument is voor verdeling van inkomen.

Tegen deze achtergrond zijn de denkbeelden van staatssecretaris Wijn interessant. Hij is – in tegenstelling tot Minister Zalm – van mening dat de fiscus wel degelijk als instrument van (her)verdeling van middelen kan worden ingezet. Dit zou betekenen dat de fiscus als het ware een woonvoucher op basis van het inkomen toekent.

Een belangrijk aspect was de relatie met het eigen-woningbezit. De voorstanders van fiscalisering wezen op de kans om het huren en het kopen fiscaal gelijk te gaan behandelen. De dreiging dat de aftrek van hypotheekrente ter discussie zou komen, was voor velen het politieke signaal bij uitstek om niet de weg in te slaan van fiscalisering van de huursubsidie.

Brutering

Zoals bekend is in 1995 in de volkshuisvesting de bruteringsoperatie gestart. Uitstaande rijksleningen werden weggestreept tegen de contante waarde van door het rijk toegekende objectsubsidies. E.e.a. werd vastgelegd in de Wet balansverkorting. Naar analogie van de brutering zou het rijksbudget voor de huursubsidie contant kunnen worden gemaakt en in jaarlijkse termijnen aan woningcorporaties ter beschikking worden gesteld. Woningcorporaties dienen dit geld in te zetten om de betaalbaarheid van hun huurwoningen voor inkomens met een laag inkomen te garanderen. Om de rechtszekerheid te waarborgen dient dit wettelijk te worden verankerd. Dit houdt de facto afschaffing in van de huursubsidie en overheveling van deze publiekrechtelijke verantwoordelijkheid naar de privaatrechtelijke woningcorporaties.

Medebekostiging

Het model van medebekostiging blijft dicht bij de huidige ordening. Per woningcorporatie wordt het gebruik van huursubsidie bevroren. Als de uitgaven aan huursubsidie het gefixeerde bedrag te boven gaat, dient de woningcorporatie zelf bij te passen. Ook is het mogelijk dat woningcorporaties een vast percentage van het huursubsidiebudget voor hun rekening nemen. Nadeel van mede bekostiging is – los van het gegeven dat de ijzeren koppeling huursubsidie-/huurbeleid intact blijft – dat medebekostiging voor corporaties een prikkel is om zo weinig mogelijk huishoudens met een laag inkomen te huisvesten. Dit staat op gespannen voet met de doelstelling van corporaties.

Beoordeling

	vouchers	fiscalisering	brutering	medebekostiging
keuzevrijheid	+	+	±	-
beleidsvrijheid	+	±	+	-
betaalbaarheid	±	±	±	+
beheersbaarheid	±	-	+	-
armoedeval	-	±	-	-
eenvoud	+	-	-	±