

Toekomstgericht woonbeleid

00/10

Toekomstgericht woonbeleid

Reactie op de Ontwerpnota Wonen, *Mensen, wensen, wonen*

Uitgebracht aan de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer

Publicatienummer 10, 15 september 2000

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten, zoals de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf en de Wet op de ondernemingsraden.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreid overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER. De SER beschikt ook over een eigen site op Internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2000, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
Telefoon: 070 - 3 499 646
Telefax: 070 - 3 832 535
E-mail: ser.info@ser.nl
Internet: <http://www.ser.nl>

ISBN 90-6587-758-4 / CIP

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Adviesaanvraag	7
1.2 Enkele hoofdlijnen van de Ontwerpnota Wonen	7
1.3 Opbouw van het advies	8
2 Analyse van de woningmarkt	9
2.1 Bijzondere kenmerken van de woningmarkt	9
2.2 Sociaal-economische motieven voor overheidsinterventie in de woningmarkt	10
2.3 Uitgangspunten van de raad	11
3 Huren en kopen	13
3.1 De Ontwerpnota Wonen	13
3.2 Huurwaardeforfait en hypotheekrenteaf trek	14
3.3 Beoordeling	15
3.3.1 Vergelijking tussen huren en kopen	15
3.3.2 Bevordering van het eigenwoningbezit en tussenvormen van huren en kopen	16
4 Huurbeleid	19
4.1 De Ontwerpnota Wonen	19
4.2 De positie van woningcorporaties	20
4.3 Beoordeling	22
5 Subsidiëring van woonlasten	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Analyse van de individuele huursubsidie	25
5.3 Financiering woonzorgcombinaties	28
5.4 Beoordeling van de huursubsidie	29
5.5 Analyse van de vouchersystematiek	29
5.6 Beoordeling van vouchers	33

Bijlagen

1.	Adviesaanvraag	37
2.	Samenstelling Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid (RIB)	41
3.	Samenstelling ad hoc Subcommissie Wonen in de 21e eeuw van de Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid	43
4.	Budgettaire effecten behandeling woningeigenaren en huurders	45
5.	Verschillen en overeenkomsten tussen de Huursubsidiewet en het wetsvoorstel BEW	47
6.	Vermogen van woningcorporaties	49

Samenvatting

Dit advies is een reactie op de Ontwerpnota Wonen. Het is toegespitst op de inkomens(distributieve) aspecten van het wonen en op de instrumenten die daarvoor kunnen worden ingezet; daarbij wordt in het bijzonder aandacht gegeven aan mensen in kwetsbare posities.

De raad vindt het belangrijk dat de Ontwerpnota de burger centraal stelt en onderschrijft de drie principes eruit: meer keuzevrijheid; aandacht voor maatschappelijke waarden en een betrokken overheid bij een beheerste marktwerking. Een belangrijke uitdaging zal zijn individuele woonwensen en maatschappelijke belangen en waarden op een goede manier met elkaar te verenigen. Kwaliteit en toekomstwaarde moeten daarbij een belangrijk richtsnoer vormen.

De SER heeft eerder uitgesproken een huurwoning en een koopwoning als gelijkwaardige alternatieven te beschouwen en een evenwichtige behandeling van huurders en kopers van groot belang te achten. Dit principiële uitgangspunt blijkt in de praktijk niet gemakkelijk te operationaliseren. De raad roept het kabinet op tot bezinning op de betekenis van een evenwichtige behandeling van huren en kopen.

In de Ontwerpnota wordt voor een vergelijking tussen de behandeling van huren en kopen een macrobenadering gehanteerd waarbij het budgettaire beslag van financiële regelingen voor huurders en eigenaar-bewoners wordt vergeleken. Internationaal is het gebruikelijk ook een vergelijking op micro-niveau, van gebruikskosten voor de individuele burger, te maken.

Bij het centraal stellen van de individuele keuzevrijheid past terughoudendheid bij het hanteren van macrostreefcijfers voor het eigenwoningbezit. Een kwalitatief goede en voldoende omvangrijke huursector blijft gewenst, niet alleen voor mensen in kwetsbare posities. De woningcorporaties hebben hierin een belangrijke taak, waarvoor zij ook in de toekomst goed toegerust moeten zijn.

De raad beveelt aan terughoudend te zijn met kwantitatieve doelstellingen voor de verkoop van corporatiewoningen en ruimte te laten voor marktwerking. De raad plaatst daarmee ook enige kanttekeningen bij de beoordeling van de vermogenspositie van corporaties. Het streven naar de inzet van de vermogens van corporaties voor hun maatschappelijke taken ondersteunt de

raad. Matching van taken en middelen moet bij voorkeur vrijwillig plaatsvinden, via samenwerking tussen corporaties.

De raad ziet tussenvormen van huren en kopen als goed alternatief voor volledig eigendom, vooral voor mensen uit de lagere inkomensgroepen. Tussenvormen kunnen onder meer de risico's op het gebied van groot onderhoud reduceren.

De raad ondersteunt het voorstel voor een gemiddeld inflatievolgend huurprijsbeleid, mits een voldoende bandbreedte rond het gemiddelde differentiatie naar lokale verhoudingen mogelijk maakt. Bovendien moet er bij een verhoging van de kwaliteit van het aanbod ruimte bestaan voor een huurprijsstijging buiten de bandbreedte. De raad adviseert het huurprijsbeleid niet vast te leggen voor tien jaar, zoals de Ontwerpnota Wonen voorstelt, maar per kabinetsperiode te enten op verwachte economische ontwikkelingen.

De raad is het met de Ontwerpnota eens dat de huursubsidie kerninstrument is en moet blijven om mensen met een laag inkomen goede huisvesting te garanderen. Aan de huidige huursubsidieregeling kleven echter ook nadelen, zoals de bijdrage aan de armoedeval, de stijgende uitgaven en de verstoorde (woning)marktwerking. Mede daarom is een verkenning van de vormgeving van toekomstige woonlastensubsidiëring gewenst. Daarin past een analyse van een vouchersysteem. Een woonvoucher is een genormeerd bedrag dat de houder naar eigen inzicht aan wonen kan besteden.

Vouchers versterken, in vergelijking met de huidige huursubsidie, het profijtbeginsel en daarmee de marktwerking op de woningmarkt. Dit belangrijke voordeel kan in beginsel ook worden gerealiseerd door het verhogen van de kwaliteitskorting in de huidige huursubsidiesystematiek. Het is niet duidelijk, mede gelet op de mogelijk hoge overgangskosten, of een vouchersysteem per saldo meer te bieden heeft dan de huursubsidie. Vrijwillige experimenten met vouchers kunnen evenwel nuttig zijn.

1. Inleiding

1.1 Adviesaanvraag

Bij brief van 6 juni 2000 heeft de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de SER om advies gevraagd over de Ontwerpnota *Mensen, wensen, wonen*¹. De Staatssecretaris van VROM verzoekt de SER vooral in te gaan op de sociaal-economische aspecten van het wonen. Deze aspecten komen in de Ontwerpnota in het bijzonder aan de orde in paragraaf 5.4 (eigenwoningbezit), hoofdstuk 6 (goed wonen voor iedereen; huursubsidie, woonvouchers, huurbeleid, bevordering eigenwoningbezit) en paragraaf 8.3 (samenhang fysieke, economische en sociale vernieuwingen in de steden).

De adviesaanvraag bevat drie specifieke vragen: over de invoering van een vouchersystematiek; over het voorgestelde huurbeleid, in het bijzonder het streven naar een gemiddeld inflatievolgende jaarlijkse huurstijging; en over de koers, de omvang en het tempo van de geformuleerde ambities ten aanzien van de stedelijke transformatie.

1.2 Enkele hoofdlijnen van de Ontwerpnota Wonen

De Ontwerpnota Wonen stelt de burger centraal en hanteert als uitgangspunten meer keuzevrijheid, aandacht voor maatschappelijke waarden alsmede een betrokken overheid bij een beheerste marktwerking. Ten aanzien van het volkshuisvestingsbeleid ziet de Ontwerpnota een omslag: van kwantitatieve woningnood de afgelopen decennia, naar meer vraag naar kwaliteit en diversiteit in het komende decennium.

De huurbescherming blijft een belangrijke rijkstaak. In het kader van het huurbeleid wordt voorgesteld de huuraanpassing te koppelen aan de inflatie met toepassing van een bepaalde bandbreedte. Bevordering van het eigenwoningbezit voor lagere inkomensgroepen ziet de Ontwerpnota als een uitdaging voor het komende decennium.

De Ontwerpnota beschouwt woningcorporaties als 'maatschappelijke ondernemers' die zorg moeten dragen voor goede en betaalbare huisvesting voor

1 De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1.

lagere inkomens. Het beleidsvoornemen is om het speelveld van woningcorporaties opnieuw te definiëren en de verwachte prestaties van corporaties scherper te formuleren.

Ten slotte overweegt de Ontwerpnota de huursubsidiesystematiek te moderniseren door op termijn een vouchersysteem (gefaseerd) in te voeren. Dit zou volgens de Ontwerpnota zowel de keuzevrijheid als de eigen verantwoordelijkheid van bewoners vergroten.

1.3 Opbouw van het advies

Gezien het adviesdomein van de SER en gelet op de korte adviestermijn is gekozen voor een bondige advisering op hoofdlijnen. Het advies richt zich op de inkomens(distributieve) aspecten van het wonen en op de instrumenten die daarvoor kunnen worden ingezet; daarbij wordt in het bijzonder aandacht gegeven aan mensen in kwetsbare posities. Dit impliceert dat de vraag over stedelijke vernieuwing nu blijft liggen. De raad onderkent het belang van het onderwerp en heeft daarover eerder advies uitgebracht². De raad verwacht dit onderwerp ook te kunnen betrekken bij de komende advisering over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Het advies is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een schets gegeven van de specifieke kenmerken van de woningmarkt en de motieven voor overheidsbemoeienis op die markt. Hoofdstuk 3 vergelijkt het beleid ten aanzien van huren en kopen. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op het huurbeleid. Hoofdstuk 5 gaat over de individuele subsidiëring van de woonlasten. De huidige huursubsidie en de mogelijkheden van een vouchersysteem worden daarin besproken.

Elk hoofdstuk bevat een korte weergave van de analyse en voorstellen uit de Ontwerpnota.

Het advies is voorbereid door de ad hoc Subcommissie Wonen in de 21e eeuw. De commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid (RIB) heeft het ontwerpadvies in haar vergadering van 6 september 2000 samen met de subcommissie besproken³.

Het advies is door de raad vastgesteld in zijn openbare vergadering van 15 september 2000. Het verslag van deze vergadering is verkrijgbaar bij het secretariaat van de raad.

2 SER-advies *Samen voor de stad*, publicatienr. 98/01, Den Haag 1998.

3 Zie voor de samenstelling van de Commissie RIB en de ad hoc Subcommissie Wonen bijlagen 2 en 3. De leden van de Commissie RIB uit de kring van natuur- en milieuorganisaties hebben niet deelgenomen aan de voorbereiding van dit advies.

2. Analyse van de woningmarkt

2.1 Bijzondere kenmerken van de woningmarkt

De lange bestaansduur van een woning, de fixatie aan de plaats en de benodigde grote investering in één keer tekenen de woningmarkt. De woningmarkt is een voorraadmarkt; per jaar wordt niet meer dan anderhalf procent aan de woningvoorraad toegevoegd¹. Alleen daardoor al kan het aanbod zich niet direct aan de vraag aanpassen. De Ontwerpnota noemt voorts nog een aantal knelpunten en imperfecties van de woningmarkt, zoals de relatieve geslotenheid van de markt, het beperkte aantal aanbieders, vragers met een laag inkomen en hoge aanloopkosten van technologische vernieuwingen in de bouw².

De woningvoorraad is heterogeen: woningen verschillen naar bouwperiode, type, kwaliteit, beheersvorm, locatie en woonomgeving. Tussen de deelmarkten is in verschillende mate substitutie mogelijk; tekorten en overschotten kunnen naast elkaar bestaan. In dit advies wordt de aandacht vooral gericht op de verschillende beheersvormen (huren, kopen); in een ander verband zullen de ruimtelijke aspecten aan de orde komen.

De bijzondere kenmerken van de woningmarkt en de erkenning van het belang van een goede huisvesting hebben in het verleden tot intensieve bemoeienis van de overheid met deze markt geleid. In de Nota Volkshuisvesting uit 1988 ('Nota Heerma') stond meer marktwerking en een grotere eigen verantwoordelijkheid van de marktpartijen centraal. De Ontwerpnota Wonen hanteert als een van de uitgangspunten 'een betrokken overheid bij een beheerste marktwerking'.

Bij de formulering van het volkshuisvestingsbeleid, vormt de grote verwevenheid met andere beleidsterreinen een complicerende factor. Andere terreinen (zoals het ruimtelijk of fiscale beleid) stellen kaders voor het woonbeleid; omgekeerd werkt de volkshuisvesting ook door op die (en nog andere) terreinen. De verwijzing in de Ontwerpnota naar de relatie die de SER legt

1 H. Priemus, *Volkshuisvesting in de 21e eeuw, Naar een nieuw evenwicht tussen markt, overheid en informele sector*, nv Bank Nederlandse Gemeenten, Den Haag 2000, p. 8.

2 Nota Wonen (Ontwerp), *Mensen, wensen, wonen, Wonen in de 21e eeuw*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, mei 2000, pp. 14 en 15.

tussen kwaliteit van de woonomgeving en het economische vestigingsklimaat vormt daarvan een voorbeeld³.

2.2 Sociaal-economische motieven voor overheidsinterventie in de woningmarkt

De Grondwet rekent in artikel 22, tweede lid, de bevordering van voldoende woongelegenheden tot voorwerp van zorg voor de overheid. De invulling en omvang van deze publieke taak is vastgelegd in regelgeving, waaronder de Woningwet.

Het overheidsingrijpen in de woningmarkt kan worden beoordeeld op grond van een sociaal-economische motievenanalyse. Hierbij worden een allocatie-, herverdelings- en stabilisatiemotief onderscheiden⁴. Deze motievenanalyse vormt een kader voor de beoordeling van afzonderlijke onderdelen van het beleid in de volgende hoofdstukken.

Het allocatiemotief

Het beïnvloeden van de allocatie (bijvoorbeeld via de ruimtelijke ordening) wordt vooral gebaseerd op drie overwegingen. *Ten eerste* kan wonen worden opgevat als een 'merit good'. De vraag is of dit nog wel speelt, omdat het veronderstelt dat burgers het belang van (goed) wonen onderschatten.

Ten tweede treden *externe effecten* op bij wonen. Enerzijds zijn er positieve externe effecten waarbij sprake is van individuele en maatschappelijke voordelen. Anderzijds kunnen ook negatieve externe effecten voorkomen, zoals segregatie. Het externe-effectenmotief wordt onderkend in het volkshuisvestingsbeleid, maar de feitelijke omvang van externe effecten is in de praktijk moeilijk te bepalen en te toetsen.

Ten derde is er het *ontwikkelingsmotief*. In de jaren zeventig en tachtig hield dit in dat woningen wat de kwaliteit betreft 'op de (inkomens)groei' gebouwd dienden te worden. Dit uitgangspunt is in de jaren negentig losgelaten en dit is volgens de SER terecht wat de subsidiëring betreft⁵. Vanwege de lange levensduur van woningen is het echter verstandig vooruit te lopen op de in de toekomst met de welvaarts-groei toenemende vraag naar kwaliteit. Dat onderstreept het belang van het bevorderen van experimenten, innovatie en flexibiliteit in de woningvoorraad. Ook moet goed worden overwogen voor welke effectieve vraag nieuw wordt gebouwd (en welke door doorstroming kan worden bediend).

3 Nota Wonen (Ontwerp), op.cit., p. 29, en SER-advies *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, publicatienr. 99/17, Den Haag 1999, p. 14.

4 Zie: SER-advies *Volkshuisvesting*, publicatienr. 89/04, Den Haag 1989, pp. 9-16 en VROM-raad, *Wonen, beleid en legitimiteit*, advies 014, Den Haag 1999, hoofdstuk 3.

5 Zie: SER-advies *Volkshuisvesting*, publicatienr. 89/04, op.cit.

Het herverdelingsmotief

Herverdeling, toegespitst op wonen, heeft betrekking op het bereikbaar maken van goede woningen voor lagere inkomensgroepen. Een belangrijk instrument is de individuele huursubsidie. Daarnaast hebben woningcorporaties de speciale taak goede en betaalbare huisvesting aan te bieden aan personen in kwetsbare posities.

Het stabilisatiemotief

Bij analyse van het stabilisatiemotief is het belangrijk onderscheid te maken tussen de stabiliteit van de woningmarkt en van de bouwmarkt. Voor hoeveelheidsaanpassing op de woningmarkt is op korte en middellange termijn nauwelijks ruimte; aanpassingen verlopen vooral via de prijzen. Op de bouwmarkt geldt dat bouwbedrijven in beperkte mate op voorraad kunnen produceren en dat de effectieve vraag naar bouwproducten conjunctuurgevoelig is. Hier is dus wel sprake van hoeveelheidsaanpassingen, maar doordat met de bouw van een woning ongeveer één à twee jaar gemoeid is, bestaat er een afstemmingsprobleem en treden er op korte termijn prijsschommelingen op⁶. Mede vanwege het 'timing-probleem' zal er alleen in extreme situaties aanleiding zijn voor een overheid om stabiliserende maatregelen te overwegen.

2.3 Uitgangspunten van de raad

De raad vindt het belangrijk dat de Ontwerpnota de burger centraal stelt en de overgang naar een vragersmarkt duidelijk markeert. Hij onderschrijft ook de drie principes die de Ontwerpnota vervolgens voor de nadere uitwerking hanteert: meer keuzevrijheid; aandacht voor maatschappelijke waarden en een betrokken overheid bij een beheerste marktwerking. Daarbij is het van belang mogelijke spanningen tussen het eerste en het tweede principe uitdrukkelijk te onderkennen; daarom blijft ook de betrokkenheid van de overheid nodig. Een belangrijke uitdaging zal zijn om individuele woonwensen en maatschappelijke belangen en waarden op een goede manier met elkaar te verenigen. Kwaliteit en toekomstwaarde zullen daarbij een belangrijk richtsnoer moeten vormen.

⁶ P.J. Boelhouwer, *Koopprijsonwikkeling in internationaal perspectief*, DGVH/Nethur Partnership, nummer 5, Den Haag 1999, p. 86.

3. Huren en kopen

3.1 De Ontwerpnota Wonen

De Ontwerpnota heeft als uitgangspunten van beleid het vergroten van de zeggenschap, keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid van de burger¹. Deze uitgangspunten gelden zowel voor de huur- als de koopsector. In dat verband wijst de Ontwerpnota overigens op de volgende (maatschappelijke) voordelen van eigenwoningbezit: eigenwoningbezit draagt bij tot het realiseren van meer woongenot, tot wenselijke maatschappelijke doelen als bezit- en vermogensvorming, tot een sterkere betrokkenheid bij buurt en wijk en tot een grotere zeggenschap van burgers over hun woning².

Anderzijds bestaan er ook risico's bij eigenwoningbezit. Hierbij maakt de Ontwerpnota onderscheid tussen vermogensrisico (waardedaling van de eigen woning), betaalbaarheidsrisico (stijgende woonlasten en/of dalend inkomen) en het onderhoudsrisico (kosten van (eventueel achterstallig) onderhoud)³.

Voor de lagere inkomensgroepen zijn dit potentiële risico's, zeker in economisch slechtere tijden. De vraag is in hoeverre mensen uit de lagere inkomensgroepen deze risico's kunnen opvangen.

De Ontwerpnota gaat, op grond van het woningbehoefteonderzoek (WBO), uit van een grote vraag naar koopwoningen. Uit het WBO komt een verhouding tussen koopwensen en huurwensen naar voren van 65% eigen woningen en 35% huurwoningen.

Het streefgetal uit de Ontwerpnota van 65% koopwoningen in 2010 sluit hierbij aan. Bij ongewijzigd beleid wordt dit streefgetal niet gehaald. Om het streefgetal wel te realiseren zet de Ontwerpnota vooral in op twee instrumenten: de verkoop van huurwoningen door woningcorporaties en het wetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit.

De Ontwerpnota noemt als voorgenomen beleid de omzetting van 700.000 huurwoningen, waarvan 500.000 corporatiewoningen, in koopwoningen⁴.

1 Nota Wonen (Ontwerp), op.cit., p. 60.

2 Ibid., p. 66.

3 Ibid., pp. 69-71.

4 Ibid., p. 71.

De opbrengst van de verkoop van huurwoningen door corporaties zou geïnvesteerd moeten worden in het opknappen van de wijken waarin die corporaties opereren (de zogenoemde transformatieambitie). Dit is de inzet van de overheid voor afspraken met koepelorganisaties van woningcorporaties in een Nationaal Wonen Akkoord.

De Ontwerpnota ziet het wetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit (BEW) als een belangrijk instrument om het eigenwoningbezit voor mensen met een laag inkomen toegankelijk te maken. De BEW voorziet in jaarlijkse, inkomensafhankelijke bijdragen in de kosten van verwerving van relatief goedkope woningen, waarbij een duidelijk maximum is gesteld aan de omvang van de hypotheek⁵. Het kabinet hoopt de wet, na goedkeuring door de Eerste Kamer, per 1 januari 2001 in werking te laten treden. In bijlage 5 is een nadere toelichting op het wetsvoorstel weergegeven.

De Ontwerpnota constateert dat de afgelopen jaren allerlei nieuwe *tussenvormen* van huren en kopen zijn ontstaan, zoals garanties op onderhoud van de eigen woning, huurconstructies waarin geleidelijk het bezit wordt overgedragen, koop van alleen de binnenzijde van de woning, het casco of koop onder stringente voorwaarden van terugkoop en prijsregulering⁶. De Ontwerpnota ziet op dit marktsegment een belangrijke rol weggelegd voor woningcorporaties.

De Ontwerpnota vindt tussenvormen vooral voor mensen met een smallere beurs interessant, onder de conditie dat men ook de vrijheid heeft te kiezen voor volledig eigendom. De huidige huurwetgeving belemmert productinnovatie, zo stelt de Ontwerpnota. Daarom wordt voorgesteld de contractvrijheid van partners meer ruimte te geven (zoals beperking van de plicht tot het opleveren van de woning in oorspronkelijke staat).

3.2 Huurwaardeforfait en hypotheekrenteaftrek

De fiscale behandeling van de eigen woning bestaat in beginsel uit een aftrekpost (de hypotheekrente) en een bijtelpost (het huurwaardeforfait). De fiscus rekent inkomsten uit vermogen (waaronder de eigen woning) tot het inkomen waartegenover kosten die gemaakt moeten worden om deze inkomsten te verwerven (waaronder de financieringskosten) in mindering mogen worden gebracht. Daarnaast is de onroerendezaakbelasting (eigenaarsdeel) van belang. Bij aankoop van een bestaande woning is overdrachtsbelasting verschuldigd.

5 De eigenwoningbijdrage (ewb) bestaat uit een maandelijkse tegemoetkoming in de hypotheekrente en een maandelijkse toeslag voor de overdrachtsbelasting. Zie ook bijlage 4.

6 VROM-raad, *Wonen, beleid en legitimiteit*, op.cit., p. 56.

Tegen de achtergrond van de sterke stijging van de (netto)afrekpost en de mogelijkheden voor ongewenste fiscale arbitrage heeft de SER eerder de volgende mogelijke aangrijpingspunten voor beleid aangegeven⁷.

- een scherpe toetsing van het uitgangspunt in de wet dat uitsluitend die rente in aftrek kan worden gebracht die daadwerkelijk samenhangt met de financiering van de verwerving, het onderhoud of de verbetering van de eigen woning;
- de hoogte van het huurwaardeforfait, als instrument voor een evenwichtige behandeling van huren en kopen.

De volgende onderdelen van de komende belastingherziening zijn in dit verband van belang. De aftrekbaarheid van kosten en hypotheekrente staan open voor eigen woningen – één per huishouden – die dienen tot hoofdverblijf. In de nieuwe wet geldt de vrijstelling voor het belasten van de rente uit een kapitaalverzekering (als onderdeel van de spaarhypotheek) uitsluitend als er een directe koppeling met de aflossing van de hypotheekschuld wordt gelegd⁸. Vanuit fiscaal-economische optiek is de bewoner-eigenaar in feite zowel huurder (van zichzelf) als verhuurder (aan zichzelf). De fictief betaalde huur is – net als voor andere huurders – fiscaal niet aftrekbaar, maar de fictief ontvangen huur wordt, na aftrek van daarmee samenhangende kosten, belast. Tot nog toe streefde men ernaar deze fictieve huur op basis van een realistische (netto)huurwaarde te bepalen. In de belastingherziening 2001 wordt dit ijkpunt verlaten. Op grond van een algemene herwaardering wordt het huurwaardeforfaitpercentage aangepast. Dat betekent dat, als de WOZ-waarde sneller is gestegen dan de huurontwikkeling, het forfaitpercentage naar beneden gaat⁹.

3.3 Beoordeling

3.3.1 Vergelijking tussen huren en kopen

De SER heeft eerder uitgesproken een huurwoning en koopwoning als gelijkwaardige alternatieven te beschouwen en een evenwichtige behandeling tussen huren en kopen van groot belang te achten¹⁰. Dit principiële uitgangspunt blijkt in de praktijk niet gemakkelijk te operationaliseren en van eenduidige maatstaven te voorzien¹¹.

7 SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, publicatienr. 98/07, Den Haag 1998, pp. 66 en 67.

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 727, nr. 3, p. 32.

9 Ibid., p. 31, voetnoot 1.

10 Zie: SER-advies *Volkshuisvesting*, op.cit., hoofdstuk 4.

11 Zie voor het in kaart brengen van de elementen die hierbij een rol spelen: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid III, De verdeling van gebonden inkomensoverdrachten in 1991*, Rijswijk, 1994.

De Ontwerpnota concludeert: “Er was in de jaren negentig per saldo macro gezien zeker geen sprake van een financiële bevoordeling van koopwoningen boven huurwoningen als gevolg van de hypothecaire renteaftrek en andere fiscale regelingen.”¹² Ter onderbouwing worden twee tabellen met de budgettaire effecten van de behandeling van de eigen woning en huurders getoond, waaruit blijkt dat in 1999 per saldo 5,75 miljard gulden toekwam aan het collectief van de eigenaar-bewoners en 6,2 miljard gulden aan het collectief van de huurders (zie bijlage 4).

Een dergelijke macrobenadering geeft een eerste indruk. Internationaal is het gebruikelijk ook een vergelijking op microniveau te maken (aan de hand van de zogenoemde gebruikskosten)¹³. Dan kan voor de individuele burger worden nagegaan in hoeverre de keuze tussen huren en kopen wordt beïnvloed door financiële overheidsregelingen (subsidies en fiscale behandeling) en waar beleidsmatig het evenwicht tussen huren en kopen ligt. De raad roept het kabinet op tot een fundamentele bezinning op de betekenis van een evenwichtige behandeling van huren en kopen en hoopt dat de door het kabinet aangekondigde notitie over de fiscale aspecten van het eigenwoningbezit hieraan een bijdrage levert.

Het centraal stellen van de burger en zijn individuele keuze impliceert ook dat terughoudendheid past bij het hanteren van macrostreefcijfers voor het eigenwoningbezit. Onderzoek naar woonvoorkeuren levert zeer nuttige informatie voor het beleid; beslissend moeten echter blijven de keuzen die individuen nu en in de toekomst, gegeven de nu en dan heersende omstandigheden, maken.

Uitgaande van de verkenningen in het WBO, zal het gewenst zijn de komende periode een aantal huurwoningen om te zetten in koopwoningen. Op de vraag wat dat betekent voor het woningbezit van corporaties wordt ingegaan in hoofdstuk vier.

3.3.2 Bevordering van het eigenwoningbezit en tussenvormen van huren en kopen

In de huursector wordt inkomenssteun geboden aan lagere inkomensgroepen via de individuele huursubsidie. Vanuit het herverdelingsmotief gereedeneerd en met het oog op een evenwichtige behandeling van huren en kopen, valt er zeker iets voor te zeggen om huishoudens met een relatief laag inkomen ook inkomenssteun te bieden bij het kopen van een woning (ook in een tussenvorm). Het *wetsvoorstel BEW* is hierop gericht.

¹² Nota Wonen (Ontwerp), op.cit., p. 69.

¹³ Zie: J.B.S. Conijn en M.G. Elsinga, *Kopen of huren; hoe financieel te vergelijken*, DGVH/Nethur Partnership, nummer 3, Den Haag 1998.

De uitwerking van de regeling roept echter diverse vragen op. Deze hebben betrekking op:

- de budgettaire risico's van de invoering van een nieuwe openeinderegeling¹⁴;
- de vergroting van de armoedeval (door de inkomensafhankelijkheid van de regeling) voor lagere inkomensgroepen;
- het gevaar dat huishoudens met een laag inkomen worden gestimuleerd om te hoge vermogens-, betaalbaarheids- en onderhoudsrisico's op zich te nemen.

De raad meent dat het aanbieden en bevorderen van tussenvormen tussen huren en kopen een aantal van bovengenoemde risico's kan beperken. Daarbij is een probleem dat het wetsvoorstel BEW de combinatie van de individuele koopsubsidie en maatschappelijk gebonden eigendom (mge)¹⁵ onmogelijk maakt. Het argument van de indieners van het wetsvoorstel is dat het voorstel de tussenvormen overbodig maakt¹⁶: de BEW mitigeert (ook) het betalings- en vermogensrisico.

De raad acht de combinatie van de individuele koopsubsidie en mge juist aantrekkelijk, met name in meergezinshuizen en herstructureringswijken. Juist hier moeten toekomstige beheersrisico's en stadsvernieuwingsproblemen worden voorkomen. Het onderhoudsrisico wordt immers niet afgedekt in de BEW-regeling, terwijl dit voor lagere inkomensgroepen juist een groot knelpunt is. Om achterstallig onderhoud te voorkomen is het raadzaam mge ook in de BEW-regeling op te nemen.

14 Stellig zal van enige substitutie van de individuele huursubsidie sprake zijn, maar gerekend moet worden op een toename op het beroep op inkomenssteun voor huurders en kopers. Bovendien zegt de overheid een bijdrage toe voor een periode van 15 jaar (voor huursubsidie gelden toezeggingen steeds voor een jaar).

15 Maatschappelijk gebonden eigendom (mge): deze tussenvorm kent een gereduceerde koopprijs. De eigenaar-bewoner ondervindt in deze constructie niet (of slechts in beperkte mate) vermogenswinsten of -verliezen. De corporatie verplicht zich tot de terugkoop van de woning tegen de oorspronkelijke waarde met een inflatievergoeding na aftrek van een afschrijvingsfactor op de woning. Er is sprake van (bindende) afspraken over beheer en onderhoud van de woning.

16 Eerste Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 25 309, nr. 142b, p. 13.

4. Huurbeleid

4.1 De Ontwerpnota Wonen

De Ontwerpnota gaat in op de toekomstige positie van woningcorporaties. Woningcorporaties zijn 'toegelaten instellingen' met een specifieke maatschappelijke opdracht. De Ontwerpnota ziet als kern van de (toekomstige) maatschappelijke opdracht van corporaties als 'sociale ondernemers', het verbeteren van producten en service, een matige huurprijsontwikkeling en het realiseren van keuzevrijheid voor (potentiële) bewoners. De komende tien jaar wordt de toegelaten instelling met publiekrechtelijke grondslag gehandhaafd. Het speelveld zal echter opnieuw gedefinieerd worden en het Rijk zal scherper formuleren welke (maatschappelijke) prestaties van de corporaties worden verwacht. De Ontwerpnota onderschrijft handhaving van de basisconditie voor een toegelaten instelling: het afzien van risicoselectie bij verhuur.

De Ontwerpnota vertaalt het streefgetal van 65 procent eigenwoningbezit in 2010 naar een aantal te verkopen huurwoningen. Van woningcorporaties wordt verwacht dat zij in tien jaar tijd 500.000 huurwoningen verkopen. De opbrengst hiervan dient te worden geïnvesteerd in de zogenoemde transformatieambitie (zie bijlage 6).

De Ontwerpnota merkt op dat de individuele huursubsidie een kerninstrument is en blijft, om ook voor mensen met lage inkomens fatsoenlijke huisvesting te garanderen en de keuzeruimte te vergroten. Overwogen wordt woningcorporaties te laten meebetalen aan de individuele huursubsidie. Huurbescherming blijft een rijkstaak.

Volgens de Ontwerpnota zal het huurbeleid worden gericht op een gemiddeld inflatievolgend huurprijsbeleid, met daarin opgenomen een maximering van de huurprijs in relatie tot de kwaliteit en een bandbreedte in de ontwikkeling van de jaarlijkse huuraanpassing.

Sinds 1993 is in de Huurprijzenwet Woonruimte voor elke woning tot een huur van 1149 gulden per maand (de huursubsidiegrens) alleen nog een maximale huurverhoging per jaar en een maximaal redelijke huurprijs geregeld. Het duurdere deel van de huurmarkt is geliberaliseerd; de Huurprijzenwet is in principe niet van toepassing op dit deel van de woningmarkt. Hierop zijn ter bescherming van de huurder enkele uitzonderingen gemaakt. Zo mag iedere verhuurder slechts eenmaal per jaar de huurprijs wijzigen en

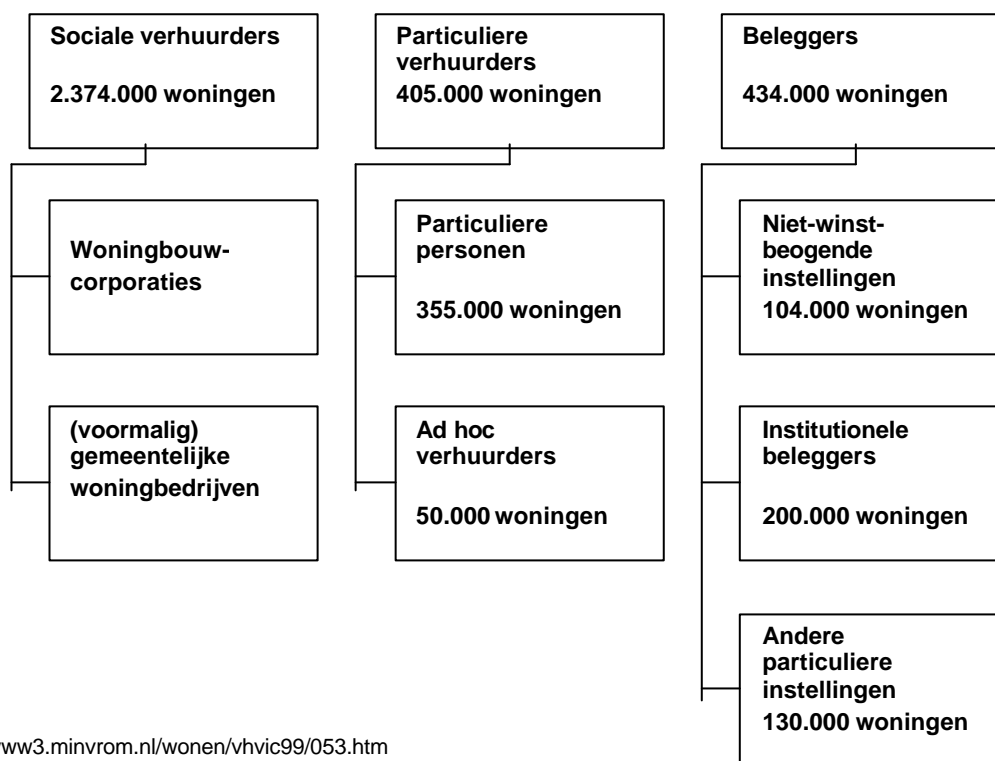
mag een huurgeschil niet tot uitzetting van de huurder leiden. Huurcommissies zijn er om conflicten bindend te beslechten, ook in het geliberaliseerde deel van de huurmarkt. De maximale huurstijging geldt voor een bewoonde woning. Zodra een woning leegstaat mag de verhuurder de huur naar believen aanpassen.

De grondslag voor de maximaal redelijke huurprijs en voor een extra huurverhoging is het woningwaarderingstelsel (WWS). De Ontwerpnota constateert dat dit stelsel verouderd is: er zitten te veel objectieve maatstaven van de woning in en te weinig subjectieve maatstaven (appreciatie van de woning in de markt). In de Ontwerpnota wordt voorgesteld om meer marktelementen te introduceren bij het WWS.

4.2 De positie van woningcorporaties

Woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven vormen de sociale verhuurders. Zij zijn de belangrijkste aanbieders van huurwoningen (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 –Aanbieders van huurwoningen



Bron: www3.minvrom.nl/wonen/vhvic99/053.htm

De corporaties zijn in de jaren negentig zelfstandiger geworden. Deze verzelfstandiging is succesvol geweest ¹. Van corporaties verwacht de rijksoverheid een eigen beleid inzake financiële continuïteit, investeringen, huur en

¹ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag 1999, p.4.

huisvesting van doelgroepen. Bij verhuur van woningen dienen huurders ongeacht hun financiële, sociale of culturele status te worden geaccepteerd². De corporaties zien in kwaliteit, innovatie en maatschappelijk ondernemerschap hun opdracht voor de toekomst en onderschrijven de ambities genoemd in de Ontwerpnota³.

De financiële verantwoording en beleidsvrijheid is in 1993 vastgelegd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Vijf verantwoordingsvelden van de corporaties zijn vastgelegd⁴:

- betaalbaar huisvesten van de doelgroep;
- zorgdragen voor voldoende kwaliteit;
- betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- continuïteit op financieel terrein;
- bevorderen van de leefbaarheid (sinds 1997).

In de Ontwerpnota wordt voorgesteld om een integrale ordeningswet – de Woonwet – in te voeren. Een belangrijk onderdeel van de ordeningsstructuur is het vastleggen van de maatschappelijke opdracht van woningcorporaties in een algemeen beleidskader. De Ontwerpnota stelt voor in ieder geval de volgende negen maatschappelijke prestaties van corporaties in het algemene beleidskader op te nemen⁵:

- het verruimen van de slaagkansen (dat wil zeggen een ruim voldoende aanbod in verhouding tot de vraag) en keuzevrijheid voor woningzoekenden met een bescheiden inkomen;
- het versterken van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten en het verbreden van het assortiment van woondiensten;
- het bevorderen van eigenwoningbezit en -beheer, in het bijzonder onder lage-inkomensgroepen onder meer door de verkoop van woningen;
- het vergroten van de betrokkenheid van bewoners bij en de vitalisering van buurten en wijken en het versterken van de sociale samenhang;
- het vergroten van de differentiatie van het woningaanbod;
- het reduceren van woonlasten voor lagere-inkomensgroepen;
- het leveren van een bijdrage aan de huisvesting van dak- en thuislozen;
- het verhogen van de kwaliteit onder meer in het kader van de stedelijke vernieuwing;

2 Nota Wonen (Ontwerp), op.cit., pp. 68, 69 en 181.

3 Aedes, *Visie van Aedes vereniging van woningcorporaties op de Ontwerp-Nota Wonen 21e eeuw*, Hilversum, juli 2000.

4 Corporaties tussen vangnet en vrijhandel, rapport van de MDW-werkgroep woningcorporaties, Tweede Kamer 24036, nr. 147. In de Ontwerpnota wordt aangekondigd dat op korte termijn 'wonen en zorg' als zesde verantwoordingsveld zal worden toegevoegd. Nota Wonen (Ontwerp), op.cit., p. 121.

5 Nota Wonen (Ontwerp), op.cit., p. 182.

- het doen van investeringen in het kader van energiebesparing en de opwekking van duurzame energie zowel bij nieuwbouw als in de bestaande voorraad.

De inzet van het Rijk is om op deze punten met de koepelorganisaties concrete normen af te spreken in een Nationaal Akkoord Wonen.

Twee aspecten verdienen de aandacht: de meetbaarheid van de prestaties en de onderlinge consistentie⁶ ervan, dan wel het gewicht dat in de totaalbeoordeling aan de afzonderlijke prestaties wordt gegeven.

4.3 Beoordeling

Een kwalitatief goede en voldoende omvangrijke huursector, zowel sociaal als commercieel, acht de raad van belang om keuzevrijheid te waarborgen, vooral – maar niet uitsluitend – voor de lage-inkomensgroepen. Er is nog altijd een grote groep huishoudens die de voorkeur geeft aan een huurwoning; er mag ook niet als vanzelfsprekend vanuit worden gegaan dat deze groep voortdurend zal slinken. Een economische teruggang kan tot een groter beroep op de huursector leiden.

Voor een kwalitatief goede huursector zijn woningcorporaties van groot belang. Zij moeten hun taken ook in de toekomst goed kunnen uitvoeren en daarvoor voldoende ruimte krijgen. De raad onderschrijft de vijf genoemde verantwoordingsvelden uit het BBSH. Deze velden zijn op zich terug te vinden in de negen maatschappelijke prestaties die de Ontwerpnota als algemeen beleidskader oppert, maar de meetbaarheid en consistentie van het beleidskader behoeven nog nadere aandacht.

De Ontwerpnota geeft aan dat overwogen wordt woningcorporaties een deel van de huursubsidie te laten betalen. Gedacht wordt aan een systematiek waarbij de woningcorporaties huishoudens passend (naar inkomen gerekend) moeten huisvesten⁷.

Een dergelijke systematiek veronderstelt dat corporaties over voldoende vrijheidsgraden beschikken om iedere woningzoekende een woning die past bij het inkomen te verschaffen. Die vooronderstelling is, gelet op de acceptatieplicht van woningcorporaties en hun beperkte mogelijkheden om het effectieve woningaanbod op een bepaald moment te sturen, dubieus.

De raad beveelt aan terughoudend te zijn met kwantitatieve doelstellingen voor de verkoop van huurwoningen door woningcorporaties en ruimte te la-

6 Er zou een spanning kunnen ontstaan tussen het bevorderen van eigenwoningbezit door verkoop van huurwoningen en het vergroten van de differentiatie van het woningaanbod.

7 Nota Wonen (Ontwerp), op.cit., p. 98.

ten voor marktwerking. Bovendien moet opgepast worden met macrovermogenscijfers. Ten eerste zijn deze cijfers gevoelig voor veronderstellingen⁸. Ten tweede zeggen zij niets over de verdeling tussen corporaties. Vermogensverschillen tussen corporaties kunnen deels worden verklaard uit verschillen in bedrijfsvoering en gekozen strategie en deels uit exogene factoren, zoals de sociaal-economische structuur van de omgeving waarin een corporatie opereert.

Ten behoeve van de sanering van financieel zwakke instellingen en het bieden van projectgebonden steun aan corporaties, is het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) in het leven geroepen. In de praktijk komen ook vrijwillige initiatieven vanuit de sector zelf tot stand om te komen tot een 'matching' van middelen en taken. Het College Sluitend Stelsel kan daaraan in ordenende zin een bijdrage leveren. Het College heeft als belangrijkste taak het bij elkaar brengen van partijen en middelen om de lokale volkshuisvestingsopgave tot stand te brengen⁹. Als dit na twee jaar niet goed blijkt te functioneren, bestaat voor de rijksoverheid de mogelijkheid een heffing in te stellen voor meer vermogende corporaties. Hierbij wordt rekening gehouden met activiteiten waartoe corporaties zich hebben verplicht in het kader van vrijwillige matching dan wel onrendabele investeringen. De opbrengst zal voor projectsteun aan corporaties met een beperkte financiële armslag worden besteed.

De raad beoordeelt het streven naar de inzet van vermogens van corporaties conform de maatschappelijke taken als positief. De raad spreekt een duidelijke voorkeur uit voor 'matching' op basis van vrijwilligheid, mede vanwege de bezwaren die verbonden zijn aan een vermogensafhankelijke heffing. Een dergelijke heffing kan uitpakken als een negatieve sanctie op een goede bedrijfsvoering, kan een zorgvuldige afweging van investeringen doorkruisen en/of het level playing field aantasten.

Het belang van een goede huurbescherming door de overheid wordt onderschreven door de raad. Tegelijkertijd moet er ook voldoende ruimte zijn voor marktwerking. In dit licht moet de modernisering van het woningwaarderingsstelsel worden gezien. De precieze uitwerking van een nieuw woningwaarderingsstelsel laat de raad over aan deskundigen op dit specifieke terrein, onder verwijzing naar de opmerkingen van de VROM-raad¹⁰.

8 Bijvoorbeeld ten aanzien van de prijs: een daling van de verkoopprijs van 25.000 gulden betekent een daling van het eigen vermogen van woningcorporaties met 12 miljard gulden. Zie: Nota Wonen, *Mensen, wensen, wonen, Bijlagen*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag 2000, p. 66.

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24 508, nr. 52.

10 VROM-raad, *Huurbeleid met contractvrijheid*, op.cit., pp. 17 en 18.

De Ontwerpnota stelt voor een gemiddeld inflatievolgend huurprijsbeleid te voeren. Een dergelijk huurprijsbeleid kan een goed richtsnoer voor het beleid voor de komende jaren (kabinetsperiode) vormen, mits een voldoende bandbreedte rond het gemiddelde wordt gehanteerd die het mogelijk maakt te differentiëren naar lokale verhoudingen. De gemiddelde huurprijsstijging geldt daarbij in de visie van de raad voor bestaande kwaliteit; bij verhoging van de kwaliteit moet ruimte bestaan voor een hogere huurprijsstijging¹¹. De raad vindt het niet verstandig een inflatievolgende huur voor een periode van tien jaar vast te leggen. Hij beveelt aan het huurprijsbeleid van kabinetsperiode tot kabinetsperiode te enten op verwachte economische ontwikkelingen (waaronder de ontwikkeling van de rentevoet die van groot belang is voor de woningexploitatie). Daarbij komt dat het huurprijsbeleid niet alleen passend moet zijn voor woningcorporaties maar ook rekening moet houden met de positie van commerciële verhuurders. Ook daarom zijn flexibiliteit en een goede marktwerking van belang.

11 Is er geen ruimte voor een hogere huurprijsstijging bij kwaliteitsverhogende investeringen dan betekent dat, dat huurders reëel minder betalen aan huisvesting, in een situatie waarbij de inkomens sterker stijgen dan de inflatie. Dit staat haaks op het streven naar een verbetering van de kwaliteit van woning en woonomgeving.

5. Subsidiëring van woonlasten

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de individuele subsidiëring van woonlasten voor mensen in kwetsbare posities. Daarbij gaat het in het algemeen om mensen met een laag inkomen¹. Een specifieke categorie vormen de mensen die behoefte hebben aan een combinatie van wonen met zorg en dienstverlening, zoals gehandicapten en ouderen.

De Ontwerpnota Wonen geeft aan dat voor mensen met een laag inkomen de huursubsidie kerninstrument blijft voor het garanderen van goede huisvesting. Met het oog op de keuzevrijheid wordt voor de toekomst ook gekeken naar een vouchersysteem.

Hieronder volgt (in paragraaf 5.2) een analyse van de individuele huursubsidie, waarbij enkele knelpunten van de regeling naar voren komen. Vervolgens wordt kort ingegaan op de huisvesting van zorgbehoevenden (paragraaf 5.3). Daarna geeft de raad een beoordeling van de huursubsidieregeling (paragraaf 5.4).

In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op woonvouchers, waarmee in de Ontwerpnota Wonen experimenten worden aangekondigd. Voor- en nadelen van vouchers worden in kaart gebracht en een beoordeling van de raad (paragraaf 5.6) sluit dit hoofdstuk af.

5.2 Analyse van de individuele huursubsidie

Uitgaven huursubsidie

Op grond van de Wet op de huursubsidie wordt aan huurders een subsidie verstrekt die afhankelijk is van de van het belastbaar inkomen afgeleide normhuur en van de feitelijke huur. Indien de feitelijke huur hoger is dan de normhuur, bestaat in beginsel recht op huursubsidie².

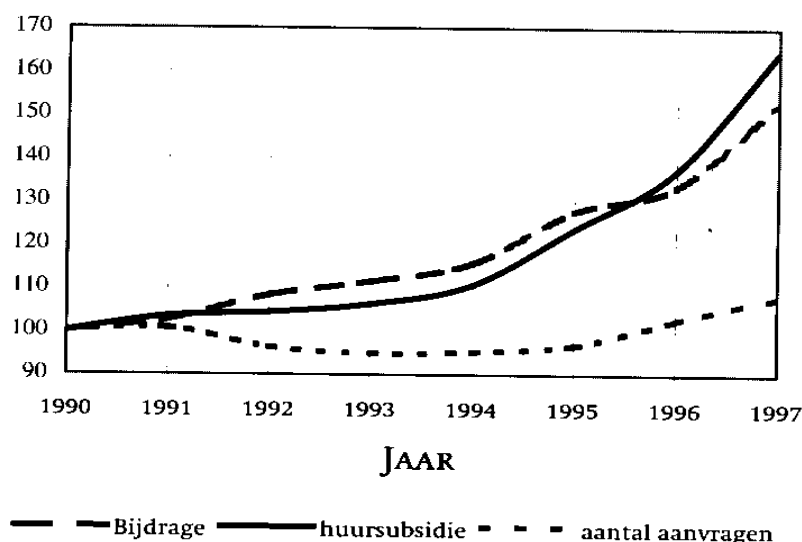
1 Grofweg tot modaal; de huursubsidiëgrens ligt daar onder op 48.800 gulden bruto per jaar (sinds 1 juli 2000).

2 Er is een 'aftoppingsgrens' waarboven de subsidie afhankelijk van het type huishouden stopt of minder snel toeneemt. Er is ook een bovengrens in de vorm van een maximaal subsidiabele huur.

In figuur 5.1 is te zien dat de uitgaven aan huursubsidie vooral de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen; het subsidiebedrag per aanvraag is ook sterk gestegen, bij een loonontwikkeling die de inflatie redelijk volgt.

De stijging van de huursubsidie-uitgaven in de eerste helft van de jaren negentig is vooral een gevolg van bewust beleid. In het bijzonder gaat het om de doorwerking van de sterke reële huurverhogingen³ (in samenhang met het terugdringen van objectsubsidies) en om gericht beleid ter ondersteuning van de koopkracht. In de tweede helft van de jaren negentig zijn vooral de verruiming van de regeling in 1997, met een nieuwe huursubsidiewet, en de acties om het niet-gebruik terug te dringen als oorzaken van stijgende uitgaven aan te wijzen. Als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) zijn de uitgaven aan huursubsidie gestegen van 0,31 procent bbp in 1995, via 0,36 procent in 1997 naar 0,39 procent in 1999⁴.

Figuur 5.1 – Verloop Huursubsidie 1990-1997 (index 1990=100)



Bron: VROM, Verslag van de werking van de Huursubsidiewet 1997/1998, Den Haag 1999, p. 27.

Knelpunten van de huursubsidieregeling

De huursubsidieregeling is succesvol om goed wonen voor de lagere-inkomensgroepen mogelijk te maken en hun (in beperkte mate) een bepaalde keuzevrijheid te geven. De regeling heeft echter ook een aantal knelpunten: zij draagt bij aan de zogenoemde 'armoedeval', de uitgaven zijn moeilijk beheersbaar en zij verstoort de marktwerking op de woningmarkt.

³ Nota Wonen (Ontwerp), op.cit., p. 101.

⁴ CBS, *Nationale Rekeningen 1999*.

– Armoedeval

De huursubsidie is een inkomensafhankelijke regeling en draagt als zodanig bij aan de armoedeval: het verschijnsel dat een stijging van het bruto-inkomen door korting op inkomensafhankelijke regelingen of belastingheffing niet of nauwelijks leidt tot een verhoging van het netto-inkomen⁵. Het aanvaarden van betaalde arbeid wordt dan minder aantrekkelijk en de doorstroming aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt bemoeilijkt. De marginale druk⁶ in de huursubsidie bedraagt, afhankelijk van de samenstelling van het huishouden, tussen de 35 en 50 procent, hetgeen relatief hoog is⁷. Dit betekent dat deze regeling een substantiële bijdrage levert aan de armoedeval.

De Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen heeft de individuele huursubsidie geanalyseerd met het oog op de armoedeval (zie kader).

– Beheersing van de uitgaven

De huursubsidie is een openeinderegeling. Dit karakter ligt in de doelstelling van de regeling besloten. Het stelsel moet echter ook bestand zijn tegen economische tegenwind (bijvoorbeeld daling van inkomens en stijging van werkloosheid). Daarom is het zaak in de vormgeving van de regeling voldoende aandacht te geven aan eisen van robuustheid en toekomstige beheersbaarheid.

– Belemmerde marktwerking

De huursubsidierегeling verstoort de prijs-kwaliteitverhouding op de woningmarkt⁸ doordat woonconsumenten een groot deel van hun woonconsumptiebestedingen via subsidie terugkrijgen. Deze marktverstoring komt vooral door de lage kwaliteitskorting (25 procent) die binnen ruime huurgrenzen wordt gehanteerd. Dat betekent dat consumenten nauwelijks geprikkeld worden een goedkope woning te zoeken en er weinig problemen mee zullen hebben als de vraaghuur te hoog is voor de geleverde kwaliteit. Alle huur boven de normhuur en onder de aftoppingsgrens wordt immers voor 75 procent gesubsidieerd.

Deze beperkte werking van het profijtbeginsel draagt mede bij aan de bovengenoemde problematische beheersbaarheid van de uitgaven van de huursubsidie.

5 De armoedeval treft alleen de potentiële beroepsbevolking en bijvoorbeeld niet mensen ouder dan 65 jaar. Dit biedt mogelijkheden tot differentiatie in de regeling tussen 65-plussers en 65-minners.

6 Marginale druk: het verschil tussen een verhoging van het bruto-inkomen en de bijbehorende verandering in het netto-inkomen, uitgedrukt als percentage van de bruto-inkomensverandering

7 SZW, *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, werkdocument no. 152, Den Haag 2000, p. 58.

8 J. Conijn en M. Elsinga, Woonvouchers laten huurders de keus, *Aedes Magazine*, 12/2000, pp. 18-21.

Rapport Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen

In het rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR) worden concrete aanbevelingen gedaan om de armoedeval te beperken. De werkgroep beveelt aan om aantal en reikwijdte van inkomensafhankelijke regelingen te beperken en liefst af te bouwen in combinatie met generieke inkomenscompensatie. Ten aanzien van de huursubsidie beveelt de werkgroep aan de minimum eigen bijdrage in de huur te verhogen en tegelijkertijd het traject waarop de subsidie niet wordt afgebouwd te verlengen. Uitgangspunt is dat het verlies aan koopkracht als gevolg van de verhoogde minimum eigen bijdrage op generieke wijze gecompenseerd wordt. De werkgroep noemt in dit verband de koppeling met de nadere invulling van de lastenverlichting en voorzover niet wordt geko-

zen voor generieke lastenverlichting wordt de optie van een verhoging van de in 2001 te introduceren arbeidskorting genoemd.

Deze aanbevelingen kunnen leiden tot substantiële budgettaire effecten: verlenging van het traject waarover huursubsidie wordt gegeven en verhoging van de arbeidskorting brengt een budgettaire last met zich mee; verhoging van de eigen bijdrage levert daarentegen weer wat op. Generieke compensatie via bijvoorbeeld de inkomstenbelasting is erg duur vanwege de verschillen in grondslagen van huursubsidie (huishoudensinkomen) en inkomstenbelasting (individueel inkomen).

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, Werkdocument no. 152, Den Haag 2000.

5.3 Financiering woonzorgcombinaties

Het voorzien in woningen voor mensen die zorg behoeven, zoals gehandicapten en ouderen, bevindt zich op het snijvlak van wonen en zorg. Dat betekent dat er ook verschillende financieringsstromen naast elkaar bestaan. Zo kunnen huurders van aangepaste woningen in aanmerking komen voor huursubsidie, terwijl specifieke instellingen als verpleeghuizen worden bekostigd uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Uit de AWBZ wordt daardoor zowel zorg als woonvoorzieningen betaald. De vraag is of het principieel juist is een zorgverzekering als de AWBZ te gebruiken voor financiering van woonlasten. Een praktische vraag is of in gecombineerde woonzorgvoorzieningen gemakkelijk een scheiding is aan te brengen tussen de functies wonen, zorg en dienstverlening. In het advies over ziektekostenver-

zekeringen, dat de raad in het najaar van 2000 zal uitbrengen, zal naar verwachting op deze problematiek nader worden ingegaan⁹.

Ter bevordering van een betere samenwerking tussen woon- en zorginstellingen is de tijdelijke Woon-zorgstimuleringsregeling (WZSR) in het leven geroepen¹⁰. Daarmee worden creatieve verbindingen tussen bestaande voorzieningen en de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten mogelijk. Het beoogde resultaat is dat mensen door een extra voorziening aan huis zelfstandig kunnen (blijven) wonen.

5.4 Beoordeling van de huursubsidie

De raad ondersteunt het voornemen van het kabinet om de huursubsidie als kerninstrument te blijven hanteren bij de subsidiëring van woonlasten. De individuele huursubsidie is op zich effectief, maar kent ook een aantal nadelen, zoals de bijdrage aan de armoedeval, stijgende uitgaven en een belemmerde marktwerking. In de vormgeving van de individuele huursubsidie moet rekening gehouden worden met deze nadelen.

Een versterkte werking van het profijtbeginsel zal zowel de beheersbaarheid van de uitgaven als de werking van de woningmarkt ten goede komen. Het profijtbeginsel kan in de huidige huursubsidieregeling, budgettair neutraal, worden versterkt door een verhoging van de kwaliteitskorting bij een gelijktijdige verhoging van de basisbijdrage.

In de twee volgende paragrafen wordt gezien in hoeverre de omzetting van de huursubsidie in een vouchersysteem een oplossing kan bieden voor de gesignaleerde knelpunten.

5.5 Analyse van de vouchersystematiek

Bij subsidiëring van woonlasten gaat het er in de grond van de zaak om de koopkracht van mensen met een laag inkomen te verbeteren. De welvaarts-optimale manier van herverdeling is een overdracht in geld ter vrije besteding. Voor behoud van draagvlak voor de financiering van overdrachten is een zekere beperking van de bestedingsmogelijkheden echter van belang. De belastingbetaler zal liever willen bijdragen aan overdrachten die worden besteed aan voedsel, wonen, gezondheidszorg of onderwijs dan aan allerlei

9 De Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) van de raad heeft in haar laatste rapport ook aandacht besteed aan de scheiding en afstemming van zorg, wonen en welzijn binnen de AWBZ. CSED-rapport, *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag 1999, pp. 156 en 157.

10 Nota Wonen (Ontwerp), op.cit., pp. 117 en 118. De uitvoering van de regeling wordt ondersteund door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en door de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV).

genotmiddelen. Hierbij is naast het herverdelingsmotief ook een ‘merit’-overweging (zie paragraaf 2.2) aan de orde; de overheid stimuleert wonen, omdat wonen een maatschappelijk nuttig goed wordt gevonden.

Een voucher zou een goede *next best* oplossing kunnen zijn voor een overdracht in vrij besteedbaar geld. Een woonvoucher is een genormeerd bedrag dat de houder van de voucher naar eigen inzicht aan wonen kan besteden. Woonvouchers versterken de woningvraag. De bestemmingscategorie van de besteding ligt vast (wonen), maar daarbinnen heeft de consument de vrije keuze.

Woonvouchers in plaats van de huidige huursubsidie kunnen, zo stelt de Ontwerpnota, bijdragen tot een vergroting van de zeggenschap, verantwoordelijkheid en keuzevrijheid van mensen met een laag inkomen. Voor de komende vijf jaar worden experimenten met vouchers aangekondigd – op vrijwillige basis – waarna bezien zal worden of het vouchersysteem op bredere schaal kan worden ingevoerd. “Op termijn kan de huursubsidie worden gemoderniseerd door een gefaseerde, in beginsel budgettair neutrale, introductie van een (...) vouchersysteem.”¹¹

Werking van de vouchersystematiek

De voucher is een vast bedrag dat wordt toegekend op basis van inkomen, vermogen en samenstelling van het huishouden. De waarde is, in tegenstelling tot de huidige huursubsidie, onafhankelijk van de feitelijke woonlasten. De voucher is vrij besteedbaar binnen de bestemmingscategorie wonen. Deze bestemmingscategorie is breed gedefinieerd; met woonvouchers kan wonen worden bevorderd zonder onderscheid te maken naar huren en kopen. Mensen hebben de vrijheid zelf te bepalen of zij willen huren of kopen en of zij in een dure woning van goede kwaliteit willen wonen of in een goedkope van mindere kwaliteit. Het prijsverschil is voor de consument. Op deze wijze draagt de consument volledig de financiële consequenties van de eigen keuze, terwijl de betaalbaarheid van wonen tot op zekere hoogte is gewaarborgd.

Deze keuzevrijheid houdt in dat ook aan de aanbodzijde van de woningmarkt geen eisen, anders dan van de consument, worden gesteld aan de prijs. De vastgestelde maximaal subsidiabele huur, zoals die nu geldt voor de huursubsidie, is overbodig. Wel zou een minimale kwaliteit van de woning kunnen worden verlangd.

Doordat de waarde van de voucher niet afhankelijk is van de feitelijke woonlasten, kan de markt gewoon zijn werk doen. De consument heeft een prikkel om een goede prijs-kwaliteitverhouding te vinden en de aanbieder zal niet meer geneigd zijn de prijs af te stemmen op de huursubsidierегeling.

¹¹ Nota Wonen (Ontwerp), op.cit., p. 98.

Met de huidige huursubsidie wordt een hoge huur immers voor 75 procent gecompenseerd.

Naast de hoogte van inkomen en vermogen en de samenstelling van het huishouden zou, bij de waardebepaling van de voucher, rekening kunnen worden gehouden met de kenmerken van de regionale of lokale woningmarkt en met een redelijke virtuele huurprijs¹². Dit maakt het systeem complexer, maar waarborgt dat mensen met een laag inkomen met behulp van de voucher inderdaad goede huisvesting kunnen verkrijgen.

Woon-zorgvouchers

De Ontwerpnota kondigt naast experimenten met woonvouchers ook experimenten aan met gecombineerde woon-zorgvouchers. Daarmee krijgen zorgbehoevenden meer bestedingsvrijheid van de subsidies waarop zij op grond van verschillende regelingen aanspraak maken. "Mensen met bijzondere woonwensen moeten in staat worden gesteld zelf het gewenste pakket van wonen, zorg en dienstverlening samen te stellen."¹³ Zorgbehoevenden die nu recht hebben op huursubsidie kunnen het subsidiebedrag laten vaststellen op een genormeerd niveau en dit bedrag als voucher meenemen naar een andere woonvoorziening die deel uit maakt van een woon-zorgarrangement. De Ontwerpnota wil dat voorzieningen voor wonen en zorg beter op elkaar worden afgestemd.

De voor- en nadelen op een rij

Een vouchersysteem heeft verschillende voordelen ten opzichte van de huidige huursubsidieregeling.

- Vergroting consumentensoevereiniteit
De vraagsterking van woonvouchers aan de onderkant van de markt is robuuster dan die van de huidige huursubsidie. De keuzevrijheid in de besteding van een woonvoucher is groter dan bij de huidige huursubsidie. De keuze voor een bepaalde woning heeft geen effect op de waarde van de voucher. Ook de keuze tussen huren en kopen is vrij.
- Evenwichtige behandeling van huren en kopen mogelijk
Vouchers maken het mogelijk regelingen voor huursubsidie en voor koopsubsidie te integreren in één regeling. Daardoor is van overheidswege een evenwichtige behandeling van huren en kopen voor mensen met een laag inkomen goed mogelijk.
- Versterking profijtbeginsel en marktwerking
Een systeem van vouchers herstelt de prijs-kwaliteitverhouding voor de

¹² In het Amerikaanse woonvouchersysteem wordt rekening gehouden met een 'redelijk huurniveau', gebaseerd op de bovenkant van het vierde deciel van de lokale huurdifferentiatie.

J.B.S. Conijn en M.G. Elsinga, *Een verkenning van de toepassingsmogelijkheden van woonvouchers in Nederland*, OTBouwstenen 58, TU Delft, 2000, p. 12.

¹³ Nota Wonen (Ontwerp), op.cit., p. 115.

huurder. Een woning van betere kwaliteit heeft een hogere prijs voor de huurder. Omgekeerd betekent dit dat burgers zelf meer voordeel hebben van een goedkope woning dan met de individuele huursubsidie. Wie nu door een lage huur geen huursubsidie krijgt, zal met vouchers wel be-deeld worden op grond van zijn inkomen.

Door de versterking van het profijtbeginsel in de subsidiëring van woon-lasten wordt de werking van de woningmarkt verbeterd.

- Eenvoudiger uitvoering en minder ruimte voor oneigenlijk gebruik
Voor de toekenning van een voucher is alleen het (huishoudens)inkomen van belang. Controle op de feitelijke huur van de aanvrager is niet nodig. Ook treedt geen verandering op in de aanvraag bij verhuizing.

Er zijn naast voordelen ook nadelen en problemen verbonden aan de intro-ductie van een vouchersysteem.

- Overgangsproblematiek

Invoering van een vouchersysteem heeft heel wat voeten in de aarde.

Velen zullen er ten opzichte van de huidige huursubsidie op achteruit-gaan, namelijk de huishoudens die nu een relatief duur huurhuis bewo-nen. Ook gaan er mensen op vooruit, namelijk zij die nu in een erg goed-koop huurhuis wonen en op grond van hun inkomen recht zouden heb-ben op een voucher.

De kosten van een overgang worden hoger naar de mate waarin compen-satie wordt gegeven aan huishoudens voor wie een stelselwijziging nade-lijk uitpakt. De Ontwerpnota gaat uit van een budgettair neutrale invoe-ring van een vouchersysteem, hetgeen weinig ruimte laat voor compensa-tie.

- Beperkte mogelijkheid tot marktwerking

Het is de vraag hoever de keuzevrijheid voor burgers met een voucher fei-telijk zal reiken¹⁴. De woningmarkt is een voorraadmarkt en de omstan-digheden verschillen naar tijd en naar plaats. Het is onzeker of het aan-bod kan voldoen aan de vraag van de consument. Aan de aanbodzijde van de markt zal met vouchers immers ook grotere vrijheid ontstaan. Een be-langrijke vraag is hoe de woningmarkt zal reageren op meer vrijheid aan de vraagkant en minder beperkingen aan de aanbodkant. Enerzijds zullen aanbieders niet meer geneigd zijn een prijs te zetten waarbij optimaal van de huursubsidie wordt geprofiteerd. Anderzijds is het de vraag of er ge-noeg goedkope woningen op de (voorraad)markt worden aangeboden. Als de voucher onvoldoende is afgestemd op de feitelijke woonlasten, worden de risico's van een vrije woningmarktwerking volledig bij de individuele burger gelegd. Dat is de keerzijde van de grotere keuzevrijheid van de bur-ger.

14 VROM-raad, *Wonen, beleid en legitimiteit*, Advies 014, juni 1999, p. 50.

- Aanvaardbaarheid grover systeem
De beperkte mogelijkheid tot marktwerking snijdt het vraagstuk van de aanvaardbaarheid van een grover systeem aan. Vouchers zijn in beginsel minder toegesneden op de feitelijke situatie van de individuele burger dan de huidige huursubsidie. Ze vormen daarmee een grover systeem. Dat heeft voordelen in termen van het profijtbeginsel, maar het kan in individuele gevallen ook nadelig uitwerken. Dat is met name van belang wanneer het lokale woningaanbod geen reële mogelijkheden biedt voor verhuizen naar een goedkopere woning. Daarnaast hebben de huurprijsverschillen tussen regio's invloed op de relatieve waarde van de voucher. Om een vouchersysteem beter toe te spitsen op verschillende situaties verwacht de VROM-raad dat een ingewikkeld stelsel van monitoring van markten en huisvestingskansen is vereist¹⁵. Dit heeft differentiaties in bedragen tot gevolg, waardoor afbreuk wordt gedaan aan de eenvoud van een vouchersysteem.
- Armoedeval
Vouchers bieden geen oplossing voor de armoedeval. Ook vouchers zijn inkomensafhankelijk en daarmee oorzaak van de armoedeval. Het versterkte profijtbeginsel in een voucherregeling zou indirect de armoedeval kunnen verkleinen¹⁶, maar zal deze niet wegnemen.

5.6 Beoordeling van vouchers

De knelpunten in de huidige huursubsidieregeling en de omslag op de woningmarkt van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt maken een grondige verkenning van de vormgeving van de subsidiëring van woonlasten op langere termijn gewenst. Daarin past ook een analyse van een vouchersysteem.

Een vouchersysteem biedt in beginsel belangrijke voordelen, zoals een grotere keuzevrijheid voor de burger, een versterking van het profijtbeginsel en een betere marktwerking op de woningmarkt. De mogelijkheid van integratie van koop- en huursubsidie spreekt de raad aan; een evenwichtige behandeling van huurders en kopers met een beneden-modaal inkomen komt daarmee binnen bereik.

De raad ziet evengoed ook problemen en nadelen. Om te beginnen is er een grote overgangsproblematiek. Deze maakt dat het (per saldo) voordeel van een overgang op vouchers evident zal moeten zijn voordat een dergelijke systeemwijziging werkelijkheid wordt. Dat is vooralsnog problematisch. Ten eerste biedt een vouchersysteem geen wezenlijke oplossing voor het pro-

¹⁵ VROM-raad, *Wonen, beleid en legitimiteit*, op.cit., p. 50.

¹⁶ H. Priemus, *Volkshuisvesting in de 21ste eeuw, Naar een nieuw evenwicht tussen markt, overheid en informele sector*, nv Bank Nederlandse Gemeenten, 2000, p. 14.

bleem van de armoedeval en verbetert het slechts beperkt de beheersbaarheid van uitgaven. Ten tweede zijn de belangrijkste voordelen (versterking van het profijtbeginsel) ook bereikbaar door aanpassingen van het huidige huursubsidiestelsel.

Verder roept de invoering van een vouchersysteem de vraag op of en zo ja, in hoeverre rekening zou moeten worden gehouden met regionale verschillen in woonlastenniveaus. De uitvoeringsproblematiek doet zich a fortiori gelden bij een vouchersysteem met een dubbele bestemming, zoals een woonzorgvoucher.

De adviesvraag naar de sociaal-economische dynamiek die als gevolg van vouchers zal optreden is niet eenvoudig te beantwoorden. In de eerste plaats is die afhankelijk van de mate van aanpassing van het aanbod aan de vraag. Hoe zal en kan het aanbod op de vraag reageren? Dit betreft het gedrag van aanbieders, maar meer nog de specifieke omstandigheden op de woningmarkt. Voor goedkope woningen bijvoorbeeld zal men voornamelijk aangewezen zijn op de bestaande voorraad. De vraag is of die voorraad in de verschillende regionale woningmarkten toereikend is.

In de tweede plaats hangt de sociaal-economische dynamiek sterk samen met de technische uitwerking en vormgeving van het vouchersysteem. Er zijn verschillende vormgevingen en maten van verfijning denkbaar. Daarom is een nadere uitwerking nodig om een definitief oordeel te kunnen geven. De aangekondigde experimenten met vouchers op basis van vrijwilligheid kunnen verschillende aspecten verhelderen.

Den Haag, 15 september 2000

H.H.F. Wijffels
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris

Bijlagen bij advies Toekomstgericht woonbeleid

Bijlage 1



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Postbus 30941
2500 GX Den Haag
Interne postcode 270
Tel : 070-3392506
Fax: 070-3391256

Directoraat Generaal van de Volkshuisvesting
Financiën, Strategie en Control

de Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
de heer dr. H.H.F. Wijffels
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

FSC 2000059267

06 JUNI 2000

Onderwerp

Adviesaanvraag over de Nota Wonen (Ontwerp)

Geachte heer Wijffels,

Het kabinet heeft 12 mei j.l. de Nota Wonen (Ontwerp) 'Mensen, wensen, wonen' vastgesteld. De nota bevat voorstellen voor het woonbeleid voor het komende decennium. Deze voorstellen zijn ontwikkeld na evaluatie van de voorgaande kabinetsnota op dit terrein (Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig), in nauw overleg met partijen in het maatschappelijk veld en op basis van een aantal onderzoeken.

Ik vraag mede namens de Minister uw advies over de ontwerpnota. Ik vraag de SER in het advies vooral in te gaan op de sociaal-economische en de welvaardsdistributieve aspecten van het wonen. Deze aspecten komen in de gehele nota aan de orde, maar krijgen wat betreft het voorgestelde beleid met name aandacht in paragraaf 5.4 (eigenwoningbezit), hoofdstuk 6 (goed wonen voor iedereen; huursubsidie, woonvouchers, huurbeleid, bijdrage bevordering eigenwoningbezit onder mensen met een laag inkomen) en paragraaf 8.3 (samenhang fysieke, economische en sociale vernieuwingen in de steden). Juist op het gebied van het wonen zijn sociaal-economische en ruimtelijke vraagstukken nauw verweven.

Ook aan de VROM-raad, de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) zijn toegesneden adviezen gevraagd. Naar aanleiding van deze adviezen zal de definitieve Nota Wonen door het kabinet worden vastgesteld. Ik verzoek u om mij voor eind september te adviseren. Ik streef er naar om zo snel mogelijk daarna de definitieve nota aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Mijn verzoek tot advies betreft de gehele nota, maar in het bijzonder leg ik u de volgende vragen voor:

1. Woonvouchers

De Nota Wonen beoogt de zeggenschap en keuzevrijheid van alle burgers op het gebied van het wonen, ook van mensen met een laag inkomen, te vergroten.

Een manier om dat te realiseren, is de introductie van een woonvoucher. Deze voucher is een genormeerd bedrag, die de ontvanger naar eigen inzicht aan het wonen kan besteden. In tegenstelling tot de huursubsidie, is de hoogte van de voucher niet afhankelijk van de hoogte van de huurprijs. Bovendien kan het systeem zo worden ingericht, dat vouchers zowel aan een huur- als koopwoning kunnen worden besteed. Het ligt in de bedoeling om eerst te experimenteren met vouchers en te zijner tijd te bezien of het vouchersysteem wellicht op bredere schaal kan worden ingevoerd. Tevens zal een koppeling worden bezien met budgetten in de zorgsector zodat burgers beter in staat worden gesteld om hun eigen woonzorg arrangementen samen te stellen.

Wat is het oordeel van de raad over de verwachte sociaal-economische dynamiek als gevolg van de introductie van een vouchersystematiek?

2. Het huurbeleid

Het uitgangspunt voor het huurprijsbeleid van de komende jaren is een gemiddeld - op macro-niveau - inflatievolgende huurontwikkeling. Tegelijk stelt de Nota Wonen voor, de inflatievolgende huurontwikkeling niet voor elke individuele woning te laten gelden, maar een bandbreedte te behouden (zoals geïntroduceerd met de huursombenadering in 1993), zodat rekening kan worden gehouden met verschillen in marktomstandigheden, bedrijfsvoering van de verhuurder en kwaliteit. De Nota Wonen stelt daarnaast voor het woningwaarderingssysteem te moderniseren zodat ook daar meer rekening wordt gehouden met factoren die de feitelijke kwaliteit en het feitelijke woongenot van mensen bepalen; daartoe zal de WOZ-waarde sterker in de puntentelling worden meegewogen.

Wat is het oordeel van de raad over het voorgestelde huurbeleid, in het bijzonder het streven naar een gemiddeld inflatievolgende jaarlijkse huurstijging met uitdrukkelijk behoud van een bandbreedte? Wat is het oordeel van de raad over het voorstel, de WOZ-waarde een plaats te geven in het woningwaarderingssysteem?

3. Sociale en economische vernieuwing in steden

Nog steeds concentreert de (kans)armoede zich vooral in de steden, en met name in bepaalde wijken. De Nota Wonen zet fors in op het verhogen van de kwaliteit van woningen en woonomgeving in de steden. De nota geeft echter aan, dat investeringen in de fysieke kwaliteit alléén ('stenen'), onvoldoende zijn; dat zal neerkomen op 'water naar de zee dragen' als niet tegelijk gewerkt wordt aan de sociale en economische vernieuwing: ruimte voor kleinschalig ondernemerschap, goede afspraken over beheer van de woonomgeving, zorgen voor een goed sociaal netwerk etcetera. Het gaat hier niet zozeer om macro-economische aspecten, maar om het micro-niveau van de buurt- en wijkeconomie. De fysieke pijler van de stedelijke vernieuwing is met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing inmiddels behoorlijk ontwikkeld, maar zonder een parallelle ontwikkeling van de sociale en economische pijler - maatregelen die niet primair op het terrein van het wonen liggen - zal de vernieuwing niet beklijven, en zullen achterstandsituaties en concentratie van mensen in kwetsbare posities blijven voortbestaan. In uw advies

'Samen voor de stad' heeft u daarover reeds het nodige opgemerkt.

Wat is het oordeel van de raad over de koers, de omvang en het tempo van de geformuleerde ambities ten aanzien van de stedelijke transformatie, onderscheiden naar de fysieke, de sociaal-economische en de culturele processen en de mogelijk verschillende tempi daartussen?

Met belangstelling zie ik uw advies tegemoet.

Hoogachtend,
De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



J.W. Renkes

Bijlage 2

Samenstelling Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid (RIB)

leden

plaatsvervangende leden

Onafhankelijke leden

dr. H.H.F. Wijffels (voorzitter)
mevrouw A. van den Berg
prof.dr. L.F. van Muiswinkel
prof.dr.ir. H. Priemus
mevrouw prof.dr. J.M. Cramer

Ondernemersleden

drs. G.A.M. van der Grind (LTO-Nederland)
drs. P.M.M. van Ostaijen (VNO-NCW)
drs. G.H.J. Rijkhoff (VNO-NCW)
drs. J.H.M. Steijn (VNO-NCW)
drs. J.W. Straatsma (LTO-Nederland)
drs. F. Veenema (MKB-Nederland)

ir. L.A. d'Hont
mevrouw drs. F.M. Roest

Werknemersleden

drs. H.T. van der Kolk (FNV)
drs. H.J. Leemreize (FNV)
L.K.F. Overkleeft (Unie mhp)

mevrouw drs. H.L. Bastiaan-
Schonewille

mevrouw drs. H.T.M. Scholten (FNV)
vacature (CNV)

Leden uit de kring van natuur- en milieuorganisaties

mevrouw ing. V.M. Dalm (Stichting Natuur
en Milieu)
W. Duijvendak (Vereniging Milieudefensie)
F. Evers (Vereniging Natuurmonumenten)

ir. W.J. van Grondelle
E.H. Zagema
dr.ir. B. Andersen

Adviserend lid

dr. J.A. Vijlbrief (CPB)

drs. T.H. van Hoek

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. J.H. de Groene (EZ)

drs.ing. A.J.T.M. Janssen (V&W)

drs. R. Köhler (V&W)

drs. A.P. Mesker (V&W)

mr. N.R. van Ravesteyn (VROM)

drs. A. Rodenburg (VROM)

ing. K.J. de Ruiter (LNV)

Secretariaat

drs. M.G. Bos

Bijlage 3

Samenstelling ad hoc Subcommissie Wonen in de 21e eeuw van de Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid

leden

plaatsvervangende leden

Onafhankelijke leden

prof.dr. L.F. van Muiswinkel (voorzitter)
prof.dr. A.H.J. Kolnaar
prof.dr.ir. H. Priemus

Ondernemersleden

mr. J.W. van den Braak (VNO-NCW)
drs. J.W. Straatsma (LTO-Nederland)

drs.ing. J. Fokkema (VNO-NCW)
drs. P.M.M. van Ostaijen
(VNO-NCW)

drs. F. Veenema (MKB-Nederland)

drs. C.J. Snoei (VNO-NCW)

Werknemersleden

drs. E.R. Haket (Unie mhp)
drs. P. Kroon (CNV)
drs. C.C.H.J. Driessen (FNV)

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. J.J. Koffijberg (VROM)
drs. C. Laan (SZW)

drs. H. Ferwerda

Secretariaat

drs. M.G. Bos
mevrouw drs. M.F. Gelok
drs. J.M. Landman

Budgettaire effecten behandeling woningeigenaren en huurders

Tabel B4.1 – Budgettaire effecten behandeling woningeigenaren (belastingen en premies volksverzekeringen in mld gulden)

	1990	1995	1999
hypothekrenteaftrek	-7,5	-11,6	-16,0
bijdragen eigen woning	-0,7	-0,4	-0,1
objectsubsidies	-0,9	-0,7	-0,3
huurwaardeforfait	1,3	3,2	4,1
vermogensbelasting	0,2	0,2	0,3
overdrachtsbelasting	1,2	2,0	4,1
onroerendezaakbelasting	1,2	1,7	2,2
saldo	-5,2	-5,6	-5,75
aantal eigen woningen (in mln)	2,6	3	3,5
saldo per woning (in gld)	2.000	1.870	1.640

Bron: Nota Wonen (Ontwerp), Den Haag 2000, p. 68, tabel 5.3.

Tabel B4.2 – Budgettaire effecten behandeling huurders (in mld gulden)

	1990	1995	1999
huursubsidie	-1,7	-2,2	-3,0
objectsubsidie	-6,3	-4,7	-4,3
onroerendezaakbelasting	0,7	0,8	1,1
saldo	-7,3	-6,1	-6,2
aantal huurwoningen (in mln)	3,1	3,2	3,1
saldo per woning (in gld)	2.355	1.905	2.000

Bron: Nota Wonen (Ontwerp), Den Haag 2000, p. 69, tabel 5.4.

Bijlage 5

Verschillen en overeenkomsten tussen de Huursubsidiewet en het wetsvoorstel BEW (bedragen per 1 juli 1999)

Aspect	HSW	BEW
Doelgroep	Doelgroep volkshuisvestingsbeleid op basis van vermogen en inkomen	Idem
Huishouden	Iedereen achter de voordeur	Eigenaar plus (evt.) partner
Minimale leeftijd	18 jaar	23 jaar
Borging	Geen	NHG
Maximale prijs woning	Huur van: f 1.107 per maand	Taxatiewaarde van f 247.400 en koopprijs van: f 197.900
Inkomensafhankelijkheid	Progressief stijgend	Lineair stijgend
Basis voor bijdrage (incl. toeslag)	Kale huur plus viertal servicekosten	Netto rente (percentage genormeerd)
Bijdrage berekening	Brutorekenhuur minus normhuur minus kwaliteitskorting	Brutorente minus fiscaal voordeel minus normlasten
Maximale bijdrage (incl. toeslag)	f 608 per maand voor 65+ meerpersoonshuishouden	Ewb van f 301 per maand en een ovb-toeslag van f 39 per maand
Minimale bijdrage	f 10	f 40 per maand
Looptijd	Oneindig	Maximaal 15 jaar + afkoop
Lengte tijdvak	1 jaar	3 jaren
Uitvoering	Centraal	Idem
Inkomensbegrip	Belastbaar inkomen	Idem
Controle inkomen en vermogen	Belastingdienst	Idem
Vangnet	Elke maand gedurende tijdvak bij 20% inkomensdaling, om de 3 maanden opnieuw aanvragen	Bij 25% inkomensdaling voor inkomens < f 30.000 en 33% voor inkomens daarboven, met om de 6 maanden opnieuw aanvragen
Bij verhuizing	Nieuwe situatie basis voor berekening bijdrage	Oude hypotheekbedrag blijft bepalend voor berekening van de bijdrage
Betaling bijdrage	Aan verhuurder of huurder	Aan leningverstrekker
Aanpassing parameters	Verwachte gemiddelde huurontwikkeling (normlast), prijsindexcijfer (inkomensaspecten)	Prijsindexcijfer (inkomensaspecten), bouwkostenindex (koopprijzen)

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 25 309, nr. 18, p. 10.

Vermogen van woningcorporaties

Transformatieambitie periode 2000-2009 (prijspeil 2000)

	aantal (dzd)	investering (mld)
nieuwbouw	250.000	57,8
herstructurering		
verbetering (incl. samenvoegen en aangekocht bezit)	651.000	11,2
verkoop	500.000	-95,1
onttrekkingen	280.000	7,3
aankoop	33.000	1,3
duurzaam bouwen/energiebesparing		11,8
leefbaarheid/stedelijke vernieuwing		4,5
Totaal		-1,2
investeringen in de voorraad		93,9

Bron: Nota Wonen, Mensen, wensen, wonen, Bijlagen, Den Haag 2000, tabel 4.3, p. 64.

De Ontwerpnota concludeert dat de opbrengsten uit verkoop ruim voldoende zijn om de kosten van de extra investeringen te dekken. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor de balans van de sociale huursector: het eigen vermogen stijgt van 21 miljard in 2000 naar 57 miljard in 2009 (conform het prognosemodel)[1]. De voornaamste oorzaak voor de stijging van het eigen vermogen en het resultaat is de hoge bijzondere baten (verkoop woningen). De huurinkomsten zullen in deze strategie afnemen vanwege het inflatievoldgend huurbeleid en de kleinere socialehuurwoningenvoorraad.

Belangrijke veronderstellingen bij de berekeningen:

- gemiddelde verkoopprijs per woning is 180.000 gulden;
- jaarlijkse stijging van verkoopprijzen gelijk aan de inflatie;
- een rente van 6%.

1 Nota Wonen, Mensen wensen, wonen, Bijlagen, Den Haag 2000, tabel 4.4, p. 65.

Publicatieoverzicht

Advies Toekomstgericht woonbeleid 2000, 50 pp., ISBN 90-6587-758-4, bestelnr. 00/10	f 12,50	Advies Uitvoeringsnota klimaatbeleid, deel 1 1999, 60 pp., ISBN 90-6587-726-6, bestelnr. 99/14	f 12,50
Advies Meerjarennota Emancipatiebeleid 2000, 78 pp., ISBN 90-6587-756-8, bestelnr. 00/09	f 12,50	Advies Investeren in verkeersveiligheid 1999, 74 pp., ISBN 90-6587-725-8, bestelnr. 99/13	f 12,50
Advies Sociaal-economisch beleid 2000-2004 2000, 246 pp., ISBN 90-6587-51-7, bestelnr. 00/08	f 25,00	Advies Markt en overheid 1999, 98 pp., ISBN 90-6587-707-X, bestelnr. 99/12	f 12,50
Advies Sociaal-economische grondrechten in de EU 2000, 18 pp., ISBN 90-6587-749-5, bestelnr. 00/07	f 10,00	Advies Bijzondere aanpassing minimumloon 1999, 96 pp., ISBN 90-6587-721-5, bestelnr. 99/11	f 12,50
Advies Emissiehandel in klimaatbeleid 2000, 62 pp., ISBN 90-6587-746-0, bestelnr. 00/06	f 12,50	Advies Elektronische handel in de interne markt 1999, 50 pp., ISBN 90-6587-723-1, bestelnr. 99/10	f 12,50
Advies Onvolledige AOW-opbouw 2000, 100 pp., ISBN 90-6587-747-9, bestelnr. 00/05	f 15,00	Advies Verkoop op afstand van financiële diensten 1999, 56 pp., ISBN 90-6587-724-X, bestelnr. 99/09	f 12,50
Advies Herstructurering productwetgeving 2000, 25 pp., ISBN 90-6587-748-7, bestelnr. 00/04	f 12,50	CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing 1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7, bestelnr. 99/08	f 25,00
Kansen geven, kansen nemen Advies bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden 2000, 202 pp., ISBN 90-6587-745-2, bestelnr. 00/03	f 22,50	Advies Flexibiliteit in leerwegen 1999, 152 pp., ISBN 90-6587-718-5, bestelnr. 99/08	f 17,50
Advies Voorstel tot wijziging Arbobesluit i.v.m. de afstemming van het Arbo- en Bouwbesluit 2000, 50 pp., ISBN 90-6587-737-1, bestelnr. 00/02	f 12,50	ALGEMEEN	
Advies Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU 2000, 64 pp., ISBN 90-6587-736-3, bestelnr. 00/01	f 12,50	SER-adviezen Een jaarabonnement op adviezen die de SER uitbrengt	f 200,00
Advies Bevordering arbeidsdeelname ouderen 1999, 212 pp., ISBN 90-6587-731-2, bestelnr. 99/18	f 25,00	SER-bulletin Maandelijkse uitgave met nieuws en informatie over de SER en de Stichting van de Arbeid	f 55,00
Advies Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid 1999, 58 pp., ISBN 90-6587-730-4, bestelnr. 99/17	f 12,50	De Sociaal-Economische Raad belicht (folder)	gratis
Advies Uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen 1999, 20 pp., ISBN 90-6587-728-2, bestelnr. 99/16	f 10,00	Knipselkrant Achtergrondartikelen en commentaren op sociaal-economisch gebied uit de dag- en weekbladen (dagelijks). Jaarabonnement	f 200,00
Advies Wijziging vakantiewetgeving (aanvullend advies) 1999, 64 pp., ISBN 90-6587-727-4, bestelnr. 99/15	f 12,50		

Alle uitgaven zijn te bestellen door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 333281 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van bestelnummer of titel.
Op aanvraag zenden wij u gratis een uitgebreid publicatieoverzicht toe. Telefoon 070 - 3 499 505.