Huurtoeslag en de woningmarkt

Economisch Instituut voor de Bouw

Huurtoeslag en de woningmarkt

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

December 2016

Huurtoeslag en de woningmarkt

Martin Koning
Jorrit Bakker
Samira Errami

Economisch Instituut
voor de Bouw

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen 7

1 Inleiding 11

2 Scenario's in vogelvlucht 13
2.1 Demografische groei houdt aan 14
2.2 Stijging welvaart en opleidingspeil 14
2.3 Gereguleerde huursector stabiliseert, groei is geconcentreerd in de marktsector 14

3 Doelgroepen gereguleerde huursector 17
3.1 Gereguleerde huursector vergrijst, maar minder snel dan de vrije sector 17
3.2 Toename alleenstaande huishoudens door vergrijzing 17
3.3 Stijging opleidingspeil en inkomen 18
3.4 Huishoudens worden weerbaarder, kwaliteitseisen nemen toe 19
3.5 Regionale ontwikkelingen van de doelgroep: overeenkomsten belangrijker dan verschillen 19

4 Beleid en investeringsopgaven gereguleerde huursector 21
4.1 Beleid 21
4.2 Investeringsopgaven 22
4.2.1 Nieuwbouwopgaven 23
4.2.2 Uitbreidingsopgaven 23
4.2.3 Sloop- en vervangingsopgaven 26
4.2.4 Kwaliteitsverbeteringen in de bestaande voorraad 28
4.2.5 Duurzaamheidsopgave 28
4.2.6 Overzicht opgaven in de gereguleerde huursector 30
4.2.7 Regionaal beeld 31

5 Toekomstige ontwikkeling van huren en huurtoeslag 33
5.1 Toekomstige huurontwikkeling 2016-2040 33
5.2 Toekomstig budgettair beslag huurtoeslag 2016-2040 36

6 Alternatieve vormgevingsvarianten huurtoeslag 41
6.1.1 Het huidige systeem van huurtoeslag 42
6.2 Vormgevingsvarianten 46
6.2.1 Beperkte aanpassingen met tariefsverlaging 46
6.2.2 Beperken of verruimen van huurtoeslag voor specifieke doelgroepen 48
6.2.3 Varianten met inkomensafhankelijk tarief en alternatief met fictieve huur 51
6.2.4 Regionalisering van de huurtoeslag 53
6.2.5 Conclusies 56

Bijlage A Regionale ontwikkeling doelgroepen 2030 en 2040 57

EIB-publicaties 59

Conclusies op hoofdlijnen

In het kader van het IBO heeft het EIB onderzoek verricht naar de opgaven in de gereguleerde huursector, de ontwikkeling van de huren en het hieruit voortvloeiende beslag op de huurtoeslag. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de gevolgen van mogelijke aanpassing van het systeem van de huurtoeslag. De verkenningen richten zich vooral op ontwikkelingen op lange termijn (2015-2040). De volgende centrale conclusies zijn te trekken op basis van het onderzoek.

Toekomstige ontwikkeling van de opgaven in de gereguleerde huursector

- De investeringsopgaven voor de totale gereguleerde huursector bedragen ongeveer € 175 miljard in de periode 2015-2040. Het leeuwendeel van de investeringen zal (moeten) worden verricht door corporaties.

- De investeringsopgaven verschuiven sterk in de richting van vervangende nieuwbouw, renovatie en duurzaamheid. Hiermee zijn investeringen gemoeid in de orde van € 160 miljard in de periode 2015-2040. De uitbreidingsopgave is relatief bescheiden en neemt in de tijd steeds verder af. Terwijl de corporatiesector in zijn geheel vrij goed voorbereid lijkt om de opgaven op te pakken, zal de verdelingsproblematiek in de toekomst naar verwachting verder toenemen. Met name in zwakke woningmarktgebieden kan spanning optreden tussen maatschappelijke ambities en middelen om deze ambities te realiseren.

- De doelgroep van de sociale huursector zal in de toekomst aan weerbaarheid winnen. Weliswaar zullen midden- en relatief hogere inkomens binnen de sociale sector vaker de overstap (moeten) maken naar de marktsector, maar de populatie in de gereguleerde huursector is in de toekomst niettemin gemiddeld beter opgeleid dan de huidige populatie. Met name de ouderen van de toekomst zijn beduidend beter opgeleid en beschikken vaker over aanvullende pensioenen dan de huidige generatie ouderen. Vergrijzing speelt een betekenisvolle rol in de gereguleerde sector, maar deze ontwikkeling is minder krachtig dan in de marktsector, waar de 'doorschuivende generaties' een grotere impact hebben.

- Er zijn goede mogelijkheden om de doelgroep vanuit het woningaanbod ook in de toekomst goed te kunnen blijven bedienen binnen de normen van 'passend toewijzen', maar dit heeft wel gevolgen voor de huurprijzen die kunnen worden gehanteerd. In het bijzonder zal matiging van huren - in vergelijking tot wat anders mogelijk zou zijn - rond de aftoppingsgrenzen plaats moeten vinden.

De ontwikkeling van de huren en het gebruik van de huurtoeslag

- De huurontwikkeling zal worden bepaald door beleidsmatige kaders en de mogelijkheden om kwaliteitsverbeteringen in de huurprijzen door te geven. In eerste aanleg leidt dit tot een stijging van de reële huren met 20% in de periode tot 2040. Na correctie voor passend toewijzen zal de totale reële gemiddelde huurstijging voor corporaties uitkomen op ongeveer 14%. Dit komt overeen met een jaarlijkse reële huurstijging van 0,5%, waarbij de huurstijgingen op jaarbasis aanvankelijk nog wat hoger uitpakken en tegen het eind van de referentieperiode tenderen richting een reële nulgroei. De reële huurstijging ligt daarmee iets boven de trendmatige koopkrachtstijging.

- Voor het beslag op de huurtoeslag is naast de ontwikkeling van de huren, het beroep op huurtoeslag van belang. Op dit moment maken 1,4 miljoen huishoudens gebruik van de huurtoeslag. Door de stijging van het opleidingspeil zal het volume van de huurtoeslag naar verwachting met ongeveer 9% kunnen afnemen.

- Het totale budgettaire beslag van de huurtoeslag neemt toe als gevolg van hogere huren, bij normale indexering van de grenzen aan de prijzen, en wordt vervolgens weer beperkt door

een wat geringer aantal huishoudens dat huurtoeslag ontvangt. Per saldo zal de huurtoeslag in reële termen licht toenemen c.q. bijna stabiliseren. Zodoende treden er naar verwachting geen houdbaarheidsproblemen op rond de huurtoeslag en zal het budgettair beslag als percentage van het bbp dalen in de tijd.

Mogelijke aanpassingen van de bestaande systematiek van de huurtoeslag

- In het onderzoek zijn diverse varianten onderzocht die een bijdrage zouden kunnen leveren aan een grotere doelmatigheid en een grotere eenvoud van het systeem. Daarbij is veel aandacht besteed aan de inkomenseffecten van verschillende opties en zijn deze steeds bekeken binnen de randvoorwaarde van budgetneutraliteit voor de overheid.

- Uit de analyse van verschillende varianten komt naar voren dat er goede mogelijkheden liggen om de verstoringen vanuit de huurtoeslag richting de woningmarkt belangrijk te verkleinen (meer doelmatigheid), het systeem daarbij te vereenvoudigen en dit te combineren met de realisatie van (verschillende) sociale randvoorwaarden.

- De sleutel voor het verhogen van de doelmatigheid ligt bij aanpassing van de tariefstructuur. In de huidige opzet is sprake van drie tarieven, van 100%, 65% en 40%. Met name het 100%-tarief en in wat mindere mate het 65%-tarief zijn zeer verstorend. Bij een tarief van 100% draagt een huurder zelf in het geheel niets bij voor de extra kwaliteit die in deze schijf wordt gerealiseerd. Zo wordt geen enkele afweging meer gemaakt tussen prijs en kwaliteit en wordt de deur opengezet voor het afromen van huuropbrengsten door verhuurders (de huurder ondervindt immers geen enkel netto gevolg van het optrekken van huren binnen deze schijf).

- De relatief hoge tarieven in het huidige systeem hangen ook samen met het systeem van een minimum basishuur. Dit zorgt ervoor dat vervolgens over slechts een deel van de huur huurtoeslag wordt ontvangen. Om voldoende huurtoeslag te kunnen verlenen, zijn dan relatief hoge tarieven (subsidiepercentages) aan de orde over het huurdeel dat boven de minimum basishuur ligt. Door de minimumbasishuur af te schaffen, kunnen de tarieven dan ook fors worden verlaagd. Dit maakt het mogelijk om te komen tot een uniform tarief van 33%.

- Een nadeel van het uniforme tarief zonder minimum basishuur is dat sommige groepen aan de onderkant van het inkomensgebouw er vrij duidelijk op achteruit gaan. Dit probleem kan worden opgelost door een vaste toeslag te geven van € 35 per maand voor alle huishoudens tot een jaarinkomen van € 20.000. In dat geval wordt het tarief verlaagd tot 29% om budgetneutraliteit te behouden.

- De vaste toeslag biedt bovendien ruimte voor verschillende inkomenspolitieke keuzen. Zo kan de toeslag worden beperkt tot bepaalde inkomensniveaus - waardoor ruimte ontstaat voor meer toeslag en daarmee gunstigere inkomenseffecten aan de onderkant - of kan deze bijvoorbeeld wat meer inzet kennen richting meerpersoonshuishoudens (met kinderen). Het versterken van de positie van meerspersoonshuishoudens in de verdeling is bovendien relatief niet erg kostbaar, gelet op de sterke oververtegenwoordiging van alleenstaanden binnen de sociale huursector.

- Bij het beschouwen van inkomenspolitieke aspecten valt verder de bijzondere positie op van jongeren. In de afgelopen jaren is er een sterke stijging opgetreden van de huurtoeslag richting deze groep. Steeds vaker weten verhuurders de huurtoeslag te vinden voor studenten, waarbij zeer kleine appartementen zo worden ingericht dat ze nog net als zelfstandige woning gelden. Dit komt dan in de plaats van de vroeger meer gebruikelijke collectieve studentenhuizen, waarvoor geen huurtoeslag gold. Dit leidt tot misallocatie en afromen van huurpenningen voor een groep die structureel bovendien moeilijk als kansarm is te typeren.

- Als de huurtoeslag voor jongeren tot 25 jaar zonder kinderen zou worden afgeschaft, dan levert dat een besparing van € 300 miljoen op jaarbasis op, waarmee de huurtoeslag voor structureel kwetsbare groepen belangrijk kan worden verbeterd ten opzichte van de huidige situatie. Ook als een dergelijke maatregel alleen voor nieuwe gevallen wordt ingevoerd, dan leidt dit gelet op de leeftijdsgroep vrij snel tot de becijferde besparing.

- Ten slotte is het ook mogelijk om het uniforme tarief vanaf een bepaald inkomen heel geleidelijk te laten aflopen. Hiermee wordt voorkomen dat er een grotere inkomensval optreedt bij het overschrijden van een discrete grens, maar het maakt het systeem aan de andere kant ook weer wat ingewikkelder.

1 Inleiding

In het kader van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) sociale huur heeft het Economisch Instituut voor de Bouw het voorliggend onderzoek uitgevoerd. Het IBO heeft als doel het instrument huurtoeslag zelf en de rol van de huurtoeslag in een budgettair houdbaar sociaal huurbeleid te analyseren. Het EIB is gevraagd om een bijdrage te leveren aan het IBO door de opgaven in de gereguleerde huursector en de effecten van verschillende varianten van een nieuwe huurtoeslagsystematiek in kaart te brengen.

In hoofdstuk twee worden eerst kort de scenario's uit de lange termijnstudie 'Investeren in Nederland' van het EIB besproken. Deze studie vormt de basis voor verschillende berekeningen die zijn uitgevoerd in relatie tot de gereguleerde huursector. Hoofdstuk drie beschrijft vervolgens de ontwikkeling van de doelgroep van de sociale huursector. Dit gebeurt aan de hand van de ontwikkeling van huishoudenskarakteristieken zoals leeftijd, gezinssamenstelling en opleidingspeil. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan regionale verschillen in de ontwikkelingen van de doelgroep. Hoofdstuk vier brengt investeringsopgaven in de gereguleerde huursector in beeld. Het gaat daarbij zowel om de fysieke opgaven in termen van aantallen woningen als om de financiële opgaven die daarmee samenhangen. Waar nuttig en nodig wordt hierbij tevens onderscheid gemaakt tussen de opgaven voor de corporaties en die voor particuliere verhuurders. Hoofdstuk vijf brengt de autonome ontwikkeling van de huren in beeld. Hierbij wordt rekening gehouden met beleidseffecten, zoals de regelgeving rond de huursom en het passend toewijzen en wordt tevens rekening gehouden met doorwerkingen op de huren van aanpassingen in de gereguleerde voorraad en de investeringen in kwaliteitsverbeteringen van de bestaande voorraad. Ten slotte wordt in hoofdstuk zes ingegaan op verschillende opties om het huurtoeslagsysteem te optimaliseren. Daarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om het systeem eenvoudiger en minder verstorend te maken binnen sociale randvoorwaarden en binnen de randvoorwaarde van budgetneutraliteit.

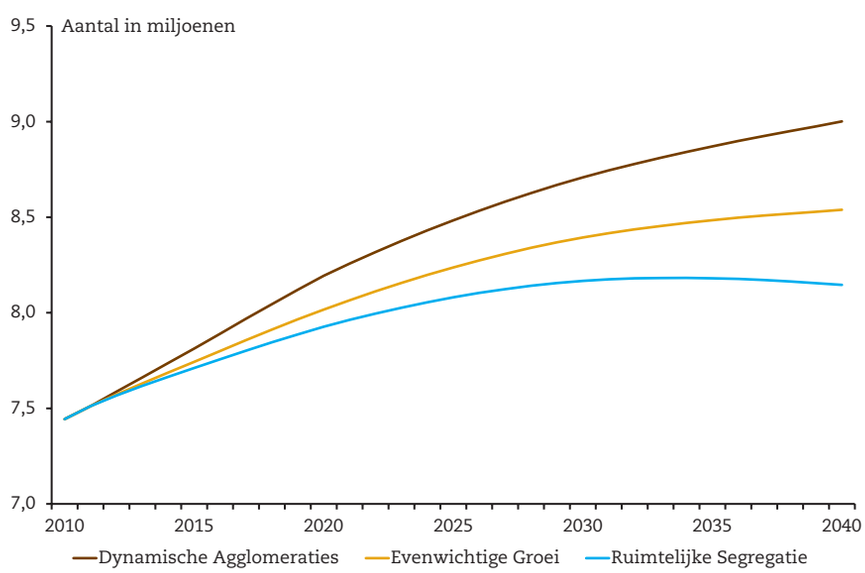
2 Scenario's in vogelvlucht

Bij het beschouwen van nieuw beleid rond de huurtoeslag is het nuttig om een beeld te hebben van de algemene economische en demografische ontwikkelingen die zich de komende decennia kunnen voordoen. Deze ontwikkelingen zullen van invloed zijn op de trends in de gereguleerde huursector, op de investeringsopgaven en hiermee op de verwachte omvang van de huurtoeslag en de budgettaire houdbaarheid van het systeem.

Om een beeld te schetsen van de onzekerheden die op lange termijn spelen wordt gewerkt met verschillende toekomstscenario's. In de lange termijnstudie 'Investeren in Nederland' zijn drie scenario's uitgewerkt voor de periode tot 2040. Dit zijn beleidsarme scenario's. Dit wil zeggen dat recente beleidsontwikkelingen hierin beperkt zijn verwerkt. Deze scenario's worden hieronder verder besproken. In hoofdstuk 4 zullen de effecten van beleid apart worden besproken.

De scenario's
De drie gehanteerde scenario's zijn Dynamische Agglomeraties (DA), Evenwichtige Groei (EG) en Ruimtelijke Segregatie (RS). De scenario's verschillen naar economische en demografische ontwikkeling en ruimtelijk spreidingsbeeld. Zo wordt in het DA-scenario uitgegaan van hoge economische groei, hoge demografische groei en een trek naar de Randstad en richting stedelijk gebied. In het EG-scenario is sprake van trendmatige economische groei, trendmatige demografische ontwikkelingen en richt de woningvraag zich sterker op binnenstedelijk gebied. In het RS-scenario wordt uitgegaan van een vrijwel stagnerende economie, lage demografische groei en een trek naar steden en centrumdorpen.

Figuur 2.1 Huishoudensontwikkeling in drie scenario's, 2010-2040



Bron: EIB

2.1 Demografische groei houdt aan

Het aantal huishoudens neemt in alle scenario's in de komende decennia nog duidelijk toe, maar het groeitempo vlakt in de tijd geleidelijk wel af. In het DA-scenario is de demografische groei het krachtigst en komen er in de periode 2010-2040 nog 1,4 miljoen huishoudens bij. In het EG-scenario is in deze periode sprake van een toename met ongeveer 1 miljoen huishoudens, terwijl in het lage groeiscenario nog altijd sprake is van een toename met 700.000 huishoudens. Deze groeicijfers zijn tevens op te vatten als de uitbreidingsvraag op de woningmarkt in de betreffende periode. Tevens kan uit figuur 2.1. worden afgeleid dat de demografische groei in alle scenario's na 2030 terugloopt en in het lage groeiscenario zelfs omslaat in lichte krimp.

2.2 Stijging welvaart en opleidingspeil

De bevolkingstoename gaat ook gepaard met een groei van het besteedbaar inkomen. Figuur 2.2 laat zien dat het inkomen per hoofd van de bevolking in alle drie scenario's toeneemt. Een significant deel van de inkomensgroei zal in de toekomst worden aangewend voor zorguitgaven. Zo wordt in het trendmatige EG-scenario rekening gehouden met een stijging van de totale zorguitgaven van 14% van het BBP in de uitgangssituatie tot 22% van het BBP in 2040. Echter, ook als rekening wordt gehouden met de steeds grotere rol van zorguitgaven in de totale bestedingen, dan nog blijkt de ruimte voor overige uitgaven reëel toe te nemen in de tijd. Toekomstige generaties hebben meer ruimte voor verschillende materiële uitgaven, waaronder voor het wonen, in vergelijking met de huidige generaties. Alleen in het lage groeiscenario wordt de (beperkte) inkomensgroei vrijwel volledig aangewend voor zorguitgaven.

De toename van de welvaart volgt uit de stijging van het opleidingspeil en voortschrijdende technologische ontwikkeling, waardoor de productiviteit en daarmee het inkomen per hoofd van de bevolking toeneemt. De richting van de technologische ontwikkeling is positief, maar het tempo van de technologische vooruitgang is onzeker en dit verklaart ook de vrij grote verschillen in productiviteitsontwikkeling tussen de scenario's.

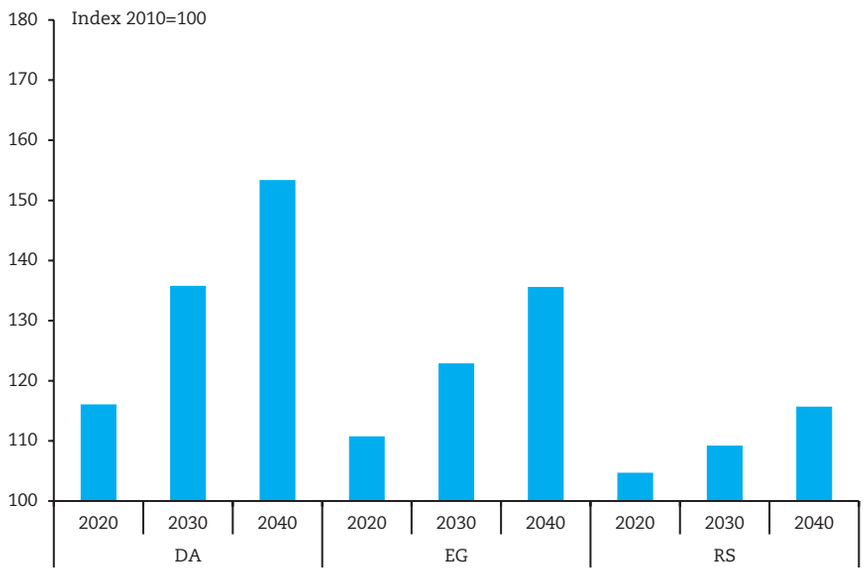
Het beeld voor de toekomst is dat de bevolking de komende decennia welvarender wordt. Meer welvaart in combinatie met een algehele verhoging van het opleidingspeil zal ertoe leiden dat de kwaliteitsvraag op de woningmarkt toeneemt. Dit zal ook zijn weerslag hebben op de kwalitatieve dimensies van de woningvraag in de gereguleerde huursector. In de analyse van de doelgroepen zal hier verder op worden ingegaan.

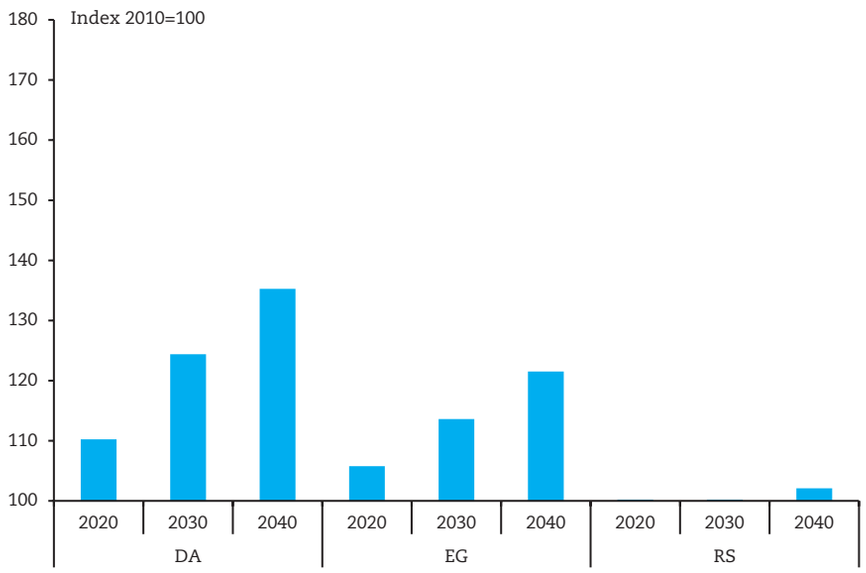
2.3 Gereguleerde huursector stabiliseert, groei is geconcentreerd in de marktsector

De dominante demografische trend is de vergrijzing. De huidige generatie ouderen zal komen te overlijden in de komende decennia en deze wordt opgevolgd door de babyboomgeneratie. Deze generatie is beduidend hoger opgeleid en beschikt veel vaker over een koopwoning dan de huidige generatie ouderen. Dit cohorteffect - het doorschuiven van generaties in de tijd - zorgt voor een duidelijke toename van het aantal koopwoningen onder de (nieuwe) ouderen. Een stijgend opleidingspeil werkt ook in de richting van een toenemend belang van de marktsector, zowel richting de koopsector als de vrije huursector. De gereguleerde huursector wordt zodoende met een dalend marktaandeel geconfronteerd. In een groeiende woningmarkt betekent dit nog wel dat de omvang van de gereguleerde huursector ongeveer stabiel blijft.

Het DA-scenario kent de grootste daling van het aantal huishoudens in de gereguleerde huursector. Hier daalt het aantal met ongeveer 270.000 huishoudens in de periode 2020-2040. Naast de cohorteffecten onder (nieuwe) ouderen, speelt de relatief sterke groei van het opleidingspeil en het inkomen een rol bij de relatief sterke groei van de vrije sector in dit scenario.
In het EG-scenario is het beeld rond de cohorteffecten vergelijkbaar met dat in het DA-scenario, maar is de groei van het inkomen en het opleidingspeil meer gematigd. Hier blijft het aantal huishoudens in de gereguleerde huursector vrijwel gelijk.
In het lage groeiscenario (RS) groeit het aantal huishoudens in de gereguleerde huursector daarentegen nog enigszins in de periode 2020-2040. Dit heeft vooral te maken met het minder gunstige economische klimaat in dit scenario, waardoor de verschuiving richting de vrije sector hier het minst geprononceerd is.

Figuur 2.2 BBP-volumegroei per capita inclusief en exclusief zorguitgaven, 2010-2040





Bron: EIB

Tabel 2.1 Woningvraag naar sector, 2020-2040, aantal (x 1.000)

	DA			EG			RS		
	2020	2030	2040	2020	2030	2040	2020	2030	2040
Vrije huursector	408	514	619	426	544	653	372	407	417
Gereguleerde huursector	2.652	2570	2.385	2.661	2669	2589	2.690	2747	2.705
Koopsector	4.720	5198	5.549	4.541	4790	4897	4.483	4638	4.658
Totaal	**7.780**	**8.283**	**8.553**	**7.628**	**8.003**	**8.139**	**7.545**	**7.792**	**7.780**

Bron: EIB

Tabel 2.1 geeft de woningvraag voor de verschillende sectoren in de periode 2010-2040 weer.

3 Doelgroepen gereguleerde huursector

De algemene trends die zijn beschreven in het vorige hoofdstuk hebben ook hun doorwerking op de doelgroep van de gereguleerde huursector. In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de doelgroep tot en met 2040 nader geanalyseerd. Er wordt gekeken naar leeftijd, gezinssamenstelling, opleidingspeil en de regionale spreiding van huishoudens in de doelgroep.
Bij de uitwerking van de ontwikkeling van de doelgroepen, de opgaven en het verder in beeld brengen van de effecten van de beleidsmaatregelen is het EG-scenario als basis gebruikt. Dit scenario is op te vatten als een trendmatig beeld gebaseerd op het demografische middenscenario van het CBS en ligt in tussen het hoge en lage economische groeiscenario van de planbureaus. De omvang van de toekomstige gereguleerde sector loopt niet sterk uiteen in de verschillende scenario's, zodat om praktische redenen het EG-scenario als basis is genomen. Dit neemt uiteraard niet weg dat er ook op dit punt onzekerheid bestaat ten aanzien van de ontwikkeling op lange termijn.

3.1 Gereguleerde huursector vergrijst, maar minder snel dan de vrije sector

Het effect van de vergrijzende bevolking werkt ook door in de gereguleerde huursector. Dit proces is echter minder sterk dan in de koopsector, waar het aandeel ouderen sterker stijgt. Uit tabel 3.1 is af te leiden dat in de gereguleerde sector het aandeel van de leeftijdscategorieën boven de zeventig jaar toeneemt van ongeveer een kwart nu naar een derde van de populatie in 2040. De groep tussen 30 en 70 jaar vertoont ongeveer het spiegelbeeld. Hier daalt het aandeel van bijna 60% nu naar ruim 50% in 2040. Het aandeel van jongeren blijft naar verwachting ongeveer stabiel.

Tabel 3.1 Leeftijdsopbouw huishoudens in de gereguleerde huursector, 2015-2040, aandelen in procenten

	2015	2020	2030	2040
Tot 30 jaar	16	16	16	16
30 tot 70 jaar	59	57	54	52
Vanaf 70 jaar	25	27	30	33
Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**

Bron: EIB

3.2 Toename alleenstaande huishoudens door vergrijzing

Het totaal aantal huishoudens in de gereguleerde huursector stabiliseert in de periode 2015-2040. In de huishoudsamenstelling treedt echter een verandering op. Opvallend is de forse toename van het aantal alleenstaande ouderen (70+). De individualisering treedt niet of nauwelijks meer op bij huishoudens onder de 60 jaar, maar is volledig geconcentreerd bij ouderen. De toename van alleenstaande ouderen heeft te maken met de sterke groei van de groep ouderen en het effect van het overlijden van partners, waardoor paren op hoge leeftijd steeds meer 'transformeren richting alleenstaanden'. Vaak hebben deze alleenstaanden overigens nog wel een partnerpensioen via de overleden partner, wat het inkomensverlies beperkt.

Tabel 3.2 Ontwikkeling samenstelling huishoudens in de gereguleerde huursector, 2015-2040, aantal (x 1.000)

	2015			2040		
	Alleenstaand	Paren	Totaal	Alleenstaand	Paren	Totaal
<25	156	14	170	150	16	166
25 tot 30 jaar	184	65	249	171	63	234
30 tot 50 jaar	479	231	710	451	196	647
50 tot 70 jaar	521	326	848	495	189	685
70 tot 80 jaar	204	150	354	329	119	448
Vanaf 80 jaar	202	73	275	315	82	397
Totaal	**1.746**	**859**	**2.605**	**1.911**	**666**	**2.577**

Bron: EIB

3.3 Stijging opleidingspeil en inkomen

Het opleidingspeil van huishoudens in de gereguleerde huursector zal de komende periode sterk toenemen. Zoals tabel 3.3 laat zien zal het aandeel van laagopgeleiden teruglopen van ongeveer 40% in 2015 tot 20% in 2040. In 2040 is daarmee 80% van de huishoudens in de gereguleerde sector middelbaar of hoogopgeleid. Deze grote toename in het opleidingspeil wordt vooral veroorzaakt door de toename in opleidingspeil onder ouderen. De vijftigers en zestigers van nu en de kinderen van deze groep zijn de ouderen van de toekomst. Zij hebben veelal een studie genoten en zijn hiermee hoger opgeleid dan de ouderen van vandaag. Deze cohorteffecten zorgen er ook voor dat deze ontwikkelingen zich met vrij grote zekerheid zullen voordoen. Naast dat het opleidingspeil onder ouderen fors stijgt, neemt dat van de potentiële beroepsbevolking (vooral de leeftijdscategorie tussen 25 en 50 jaar) overigens ook nog steeds toe in de tijd.

Tabel 3.3 Ontwikkeling opleidingspeil huishoudens in de gereguleerde huursector, 2015-2040, aandelen in procenten

	2015			2040		
	Laag	Midden	Hoog	Laag	Midden	Hoog
< 25 jaar	12	64	24	9	65	26
25 tot 30 jaar	13	43	45	9	44	47
30 tot 50 jaar	24	42	34	14	44	41
50 tot 70 jaar	46	31	23	20	42	38
70 tot 80 jaar	65	22	13	30	43	27
Vanaf 80 jaar	74	14	12	39	35	26
Gemiddeld gereguleerd	39	36	25	20	45	34
Gemiddeld totaal	29	33	38	13	38	49

Bron: EIB

Opleidingsniveaus vertonen een duidelijke samenhang met inkomens. Uit empirisch onderzoek van het CBS (2007) naar de relatie tussen opleidingspeil en inkomen, blijkt dat laagopgeleiden vier keer meer kans hebben op een laag inkomen dan hoogopgeleiden. Hieruit kan opgemaakt worden dat de kans groot is dat met de toename van het opleidingspeil in de gereguleerde huursector, ook het gemiddeld inkomen toeneemt in de tijd. Ook zullen meer van de alleenstaande ouderen zoals eerder al gezegd toegang hebben tot het partnerpensioen van de overleden partner. Het beeld dat hierdoor ontstaat is dat huishoudens in de gereguleerde huursector in de toekomst hoger opgeleid en hiermee weerbaarder zullen zijn dan thans het geval is.

3.4 Huishoudens worden weerbaarder, kwaliteitseisen nemen toe

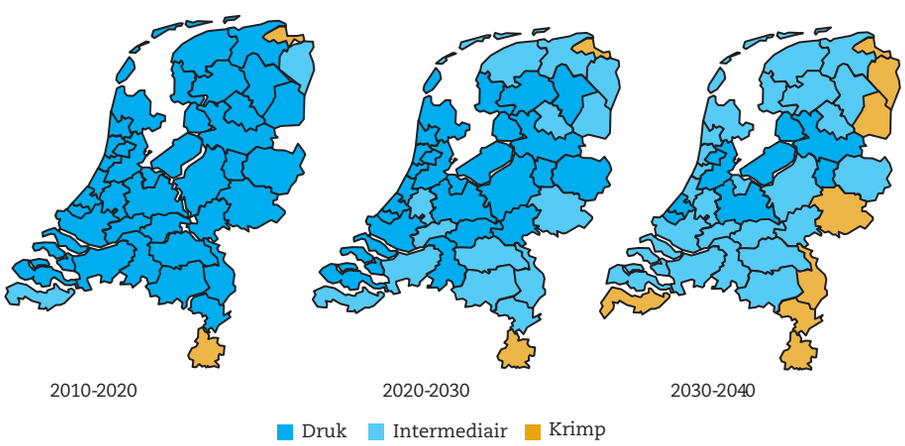
De komende decennia zal het aandeel ouderen boven de 70 jaar toenemen. Dit gaat gepaard met een toename van het aantal alleenstaanden en een stijging van het opleidingspeil. Een groot deel van deze ontwikkeling is te verklaren vanuit de vergrijzing en cohorteffecten. De babyboomgeneratie zal doorstromen. Zij zijn hoger opgeleid dan de huidige generatie ouderen. Na het overlijden van een van de partners zullen zij vaker toegang hebben tot een partnerpensioen. De toename van het aantal alleenstaanden betekent derhalve niet één op één dat ook het aantal alleenverdieners toeneemt.

Deze ontwikkelingen hebben consequenties voor de investeringsopgaven die op de gereguleerde huursector afkomen. Een toename van het aandeel ouderen zal betekenen dat er meer investeringsopgaven zullen zijn in het aanpassen van woningen voor deze doelgroep. De stijging van het opleidings- en het inkomenspeil zal tot gevolg hebben dat de doelgroepen in de gereguleerde huursector hogere kwaliteitseisen gaan stellen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan eisen rond duurzaamheid, ruimte en leefbaarheid.

3.5 Regionale ontwikkelingen van de doelgroep: overeenkomsten belangrijker dan verschillen

Naast ontwikkelingen van de doelgroep op geaggregeerd niveau, zijn ook de regionale verschillen in ontwikkelingen van belang. Nagegaan is wat de verschillen zijn in ontwikkeling tussen drukgebieden, intermediaire gebieden en krimpgebieden[1].

Figuur 3.1 Ontwikkeling krimp-, intermediaire en drukregio's op Corop niveau, EG-scenario, 2010-2040



Bron: EIB

1 Deze regionale indeling is gemaakt op basis van huishoudensgroeidata op Corop-niveau. Bij meer dan 0,4% huishoudensgroei per jaar is een Corop aangemerkt als drukgebied, bij minder dan 0% als krimpgebied en alles er tussenin als intermediair gebied.

De stedelijke regio's blijven demografische druk houden tot 2040, terwijl de gebieden aan de rand van Nederland vaker te maken zullen krijgen met krimp. Figuur 3.1 illustreert het verloop van druk, krimp en intermediaire gebieden in Nederland in de tijd.

Uit tabel 3.4 is op te maken dat de vergrijzing het sterkst optreedt in de intermediaire en krimpgebieden[2]. Het aandeel huishoudens boven de 70 jaar groeit in deze gebieden door tot 40% van de doelgroep. De afname in deze gebieden zit vooral in de categorie tussen 50 en 70 jaar.

Uit de tabel komt verder naar voren dat het opleidingspeil in drukgebieden het hoogst is, maar de ontwikkeling verschilt weinig tussen de gebieden. In de samenstelling van de huishoudens zijn ook geen grote regionale verschillen waarneembaar. Voor alle gebieden geldt dat het aandeel alleenstaanden toeneemt en het aandeel paren afneemt in de tijd. De vergrijzing speelt hierbij een belangrijke rol.

In het algemeen geldt dat de verschillen in uitbreidingsvraag de belangrijkste verschillen zullen vormen voor de investeringsopgaven vanuit de gereguleerde sector en dat de relatief wat sterkere en snellere vergrijzing in krimpgebieden van aanvullende betekenis is. De betekenis van regionale verschillen voor de investeringsopgaven in de gereguleerde huursector wordt in hoofdstuk 4 verder toegelicht.

Tabel 3.4 Regionale ontwikkeling doelgroepen gereguleerde huursector, 2010-2020, aandelen in procenten

	Leeftijd				Opleidingspeil			Huishoud-samenstelling	
	<30	30-50	50-70	70+	Laag	Midden	Hoog	Alleen-staand	Paar
Druk 2010-2020									
2020	18	27	27	28	36	36	28	68	32
2030	17	26	26	31	28	40	32	71	29
2040	16	26	26	33	22	43	35	74	26
Intermediair 2010-2020									
2020	12	21	35	33	40	35	26	67	33
2030	12	19	32	36	31	39	30	71	29
2040	12	21	27	40	24	43	34	74	25
Krimp 2010-2020									
2020	14	20	34	31	39	35	26	67	32
2030	14	20	30	36	31	38	31	71	29
2040	14	21	25	40	23	43	34	74	25

Bron: EIB

2 Voor de indeling op basis van demografische ontwikkeling in 2010-2020 zullen de ontwikkelingen besproken worden. Hetzelfde beeld is waarneembaar voor de indeling naar druk-, intermediaire en krimpgebieden in de perioden 2020-2030 en 2030-2040 (zie bijlage A voor de tabellen voor deze perioden).

4 Beleid en investeringsopgaven gereguleerde huursector

In hoofdstuk 3 zijn ontwikkelingen van de doelgroep in de gereguleerde huursector op basis van het EG-scenario uit de studie 'Investeren in Nederland' geschetst. Hierin is een sobere invulling van beleid gehanteerd. Beleidsinvloeden spelen echter een belangrijke rol in de gereguleerde huursector. Zo is er het afgelopen jaar onder meer met de invoering van passend toewijzen, de aanpassing van het woningwaarderingsstelsel (WWS) en de komende invoering van de huursombenadering vooral voor corporaties veel veranderd in de sector. Dit zal zijn weerslag hebben op het woningaanbod, de doelgroep, de mogelijkheid om de doelgroep te huisvesten en de investeringsopgaven die daarmee gepaard gaan.

In dit hoofdstuk worden de effecten van beleid van de overheid en corporaties verwerkt binnen het raamwerk van de scenario's. Dit gebeurt door zaken op een consistente wijze met elkaar te verbinden. Hierbij ligt de nadruk op de uitwerking van beleid op het woningaanbod (de woningvoorraad) en de gevolgen hiervan op de mogelijkheid om de doelgroepen te huisvesten. Binnen deze beleidskaders worden vervolgens ook de investeringsopgaven voor de gereguleerde huursector geschetst.

4.1 Beleid

In de afgelopen jaren is een beleid ingezet, waarbij de gereguleerde huursector en de corporaties in het bijzonder zich strikter moet richten op de doelgroep:

- Scheefwoners worden met inkomensafhankelijke reële huurstijgingen gestimuleerd om naar een meer bij het inkomen passende woning buiten de gereguleerde huursector door te stromen.
- De aanpassing van het woningwaarderingsstelsel (WWS) biedt meer ruimte om de kwaliteit van de woningen uitgedrukt in WOZ-waarde mee te laten wegen in de maximale toegestane huurprijs van de woning. Dit betekent dat in duurdere gebieden de relatie tussen marktprijs en huurprijs wordt verbeterd, hetgeen een positief effect heeft op de allocatie op de woningmarkt.
- De huursombenadering maximeert voor corporaties de maximale stijging van de totale huuropbrengsten binnen de gereguleerde huurvoorraad, maar biedt de corporatie wel de ruimte om de huren binnen de eigen woningvoorraad te harmoniseren.
- Om te garanderen dat er voldoende betaalbare woningen voor de doelgroep beschikbaar blijven is ook gekozen voor de invoering van passend toewijzen, waarbij 95% van de huishoudens met recht op huurtoeslag een woning moet worden aangeboden met een huur onder de voor hun relevante aftoppingsgrens. Enerzijds zorgt dit beleid er voor dat corporaties voldoende woningen aanbieden aan de doelgroep, terwijl anderzijds ook de uitgaven voor de huurtoeslag in toom wordt gehouden.
- Verder moeten corporaties een scheiding aanbrengen in hun activiteiten tussen de gereguleerde huursector (DAEB) en de vrije huursector (niet-DAEB).

Bij een beleid waarin de gereguleerde huursector kleiner wordt, past ook een beleid van de corporaties met een verkoop- en liberalisatieprogramma om een deel van het gereguleerde woningbezit te verkopen of te liberaliseren naar de vrije huursector. Naarmate het woningbezit in de tijd beter aansluit bij de doelgroep zal ook het verkoop- en liberalisatieprogramma in omvang afnemen. Voor het verkoopprogramma wordt ook rekening gehouden met het gegeven dat corporaties voldoende goedkope voorraad willen behouden om aan passend toewijzen te kunnen voldoen, zodat ook dit een matigend effect heeft op de omvang van de verkopen in de tijd. In de periode 2016-2040 gaat het naar verwachting om ongeveer 300.000 verkopen. Dit komt neer op gemiddeld 12.000 woningen per jaar.

Door de verkopen voorziet de gereguleerde sector deels in de uitbreidingsvraag vanuit de private sector. Aan de andere kant wordt niet verwacht dat alle verkopen door de corporaties weer worden gecompenseerd door extra woningen te bouwen. De verkopen houden ook verband met

een - mede door beleid uitgelokte - nauwere taakopvatting van de corporaties richting de doelgroepen. Het scheefwonen loopt zo terug en er wordt meer aan de bovenkant van de markt verkocht. Verondersteld is dat de helft van de verkopen weer leiden tot extra bouwen van woningen door corporaties, terwijl de andere helft alleen verschuift naar de private sector. Doordat de helft van het aantal verkopen door nieuwbouw wordt vervangen neemt de gereguleerde huursector door de verkopen met 150.000 woningen af in vergelijking met het basisscenario dat in hoofdstuk drie is beschreven. Verondersteld is ten slotte dat het effect op de vrije sector naar rato indaalt in de koop- en vrije huursector.

Naast het verkoopprogramma is ook rekening gehouden met een liberalisatieprogramma van corporaties met 50.000 woningen in de totale periode 2016-2040. Deze woningen zijn woningen van corporaties met een huur onder de liberalisatiegrens die na mutaties worden geliberaliseerd. Deze woningen blijven onderdeel van het bezit van de corporaties.

Gevolgen voor woningvraag gereguleerde huursector en omvang corporaties
In tabel 4.1 staan de gevolgen van het verkoop- en liberalisatieprogramma voor de woningvraag in 2040 weergegeven. De totale markt voor de corporaties daalt met 6%, waarbij het gereguleerde deel met 8% iets harder daalt. Deze afname van de omvang van de gereguleerde huursector (en corporatiebezit) heeft ook effect op de investeringsopgaven.

Tabel 4.1 Woningvraag in 2015 en 2040 naar sector en eigendom, inclusief actief verkoop- en liberalisatieprogramma

	Totaal	Corporaties	%	Private verhuurders	%
2015					
Gereguleerd	2.704.500	2.095.500	77	609.000	23
Vrij	541.100	215.600	40	325.500	40
Totaal huur	3.245.600	2.311.100	71	934.500	29
Koop	4.360.100				
Totaal	**7.605.700**				
2040					
Gereguleerd	2.329.000	1.868.100	80	460.900	20
Vrij	774.000	256.600	34	508.400	66
Totaal huur	3.103.000	2.133.700	69	969.300	31
Koop	5.036.000				
Totaal	**8.139.000**				

Bron: EIB, WoOn2015

4.2 Investeringsopgaven

De ontwikkeling van de doelgroep en het overheidsbeleid zijn beide van grote invloed op de investeringsopgaven in de gereguleerde huursector. De volgende investeringsopgaven worden onderscheiden:

- Nieuwbouwopgaven:
  - Uitbreidingsopgaven
  - Vervangingsopgaven
- Sloopopgaven
- Kwaliteitsverbetering
- Duurzaamheidsopgaven

4.2.1 Nieuwbouwopgaven

De komende decennia zullen 600.000 nieuwbouwwoningen moeten worden gebouwd om aan de uitbreidings- en vervangingsvraag in de gereguleerde huursector te kunnen blijven voldoen. In totaal zullen in de gereguleerde huursector tot 2040 ongeveer 83.000 woningen bijgebouwd moeten worden ter uitbreiding. Daarnaast moeten 150.000 woningen worden gebouwd om de verkopen van corporaties te compenseren en dienen 365.000 woningen wegens ouderdom of slechte kwaliteit vervangen te worden. Dit resulteert in een totale investeringsopgave van ruim € 100 miljard. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de recente instroom van vluchtelingen. Dit kan op korte termijn een extra uitbreidingsvraag veroorzaken, maar zal op lange termijn een beperkt effect hebben (zie het kader voor een nadere toelichting).

Tabel 4.2 Totale nieuwbouwopgaven in de gereguleerde huursector, 2015-2040

	Aantal woningen (x 1.000)	**Investeringsopgave € (miljard)**
Uitbreiding	233	37
waarvan corporaties	*224*	*36*
waarvan particuliere verhuurders	*9*	*1*
Vervanging	365	66
Totaal	**598**	**103**

Bron: EIB

4.2.2 Uitbreidingsopgaven

Tot 2040 blijft een beperkte uitbreidingsvraag bestaan vanuit de huishoudensgroei in de gereguleerde huursector. Daarnaast zal er een substantiële nieuwbouwopgave bestaan doordat corporaties woningen verkopen. De uitbreidingsvraag door huishoudensgroei concentreert zich in toenemende mate in stedelijke regio's. Dit is bepaald door op regionaal niveau te kijken naar de groei van het aantal huishoudens. Hiermee is voorkomen dat op nationaal niveau saldering van groei en krimp plaatsvindt. Figuur 4.1 laat zien dat er tot 2040 nog 83.000 extra woningen nodig zijn in de gereguleerde huursector. Ook blijft er op regionaal niveau tot 2040 een kleine uitbreidingsvraag bestaan.

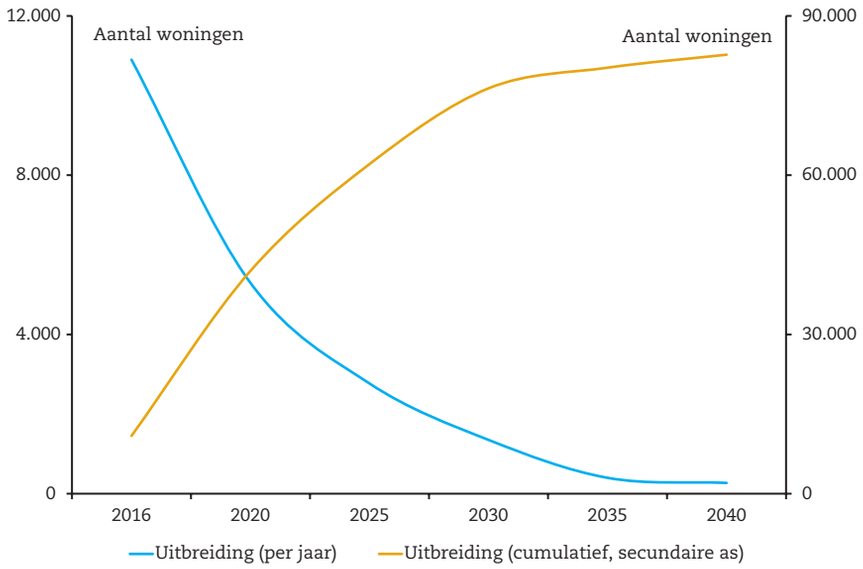
Gegeven de gemiddelde stichtingskosten van een corporatiewoning van € 160.000, zal de investeringsopgave ruim € 13 miljard bedragen. Deze kosten zullen voor 75% uit bouwkosten bestaan, voor 15% uit plan- en rentekosten en voor 10% uit grond- en overige kosten[3].

Van de totale uitbreidingsvraag door huishoudensgroei in de gereguleerde huursector zal ongeveer 90% door corporaties worden opgepakt. Dit komt neer op € 12 miljard. De rest zal door particuliere verhuurders worden geïnvesteerd. Het gaat bij het laatste naar verwachting vooral om kleinere woningen.

Naast de uitbreidingsvraag door huishoudensgroei zal er ook nieuwbouw plaatsvinden om de verkopen door corporaties te compenseren. Deze verkopen zorgen ervoor dat de gereguleerde huursector een deel van de uitbreidingsvraag in de koopsector opvangt. Bij de nieuwbouwopgave die uit verkoop ontstaat, is ervan uitgegaan dat 50% van de verkochte voorraad door

3 Deze percentages zijn afkomstig uit de studie 'Kostenmodel omgevingsrecht' (EIB, 2011).

Figuur 4.1 Uitbreidingsvraag door huishoudensgroei gereguleerde huursector, 2016-2040



Bron: EIB

corporaties teruggebouwd wordt om aan de woningvraag in de gereguleerde huursector te kunnen blijven voldoen (zie paragraaf 4.1 voor deze analyse).

Dit resulteert in een additionele nieuwbouwopgave van 150.000 woningen. Uitgaande van de gemiddelde stichtingskosten van € 160.000 per woning betekent dit een investeringsopgave van € 24 miljard. Deze opgave komt volledig bij corporaties te liggen. Er vindt slechts zelden nieuwbouw plaats door de verkoop van een particuliere gereguleerde huurwoning.

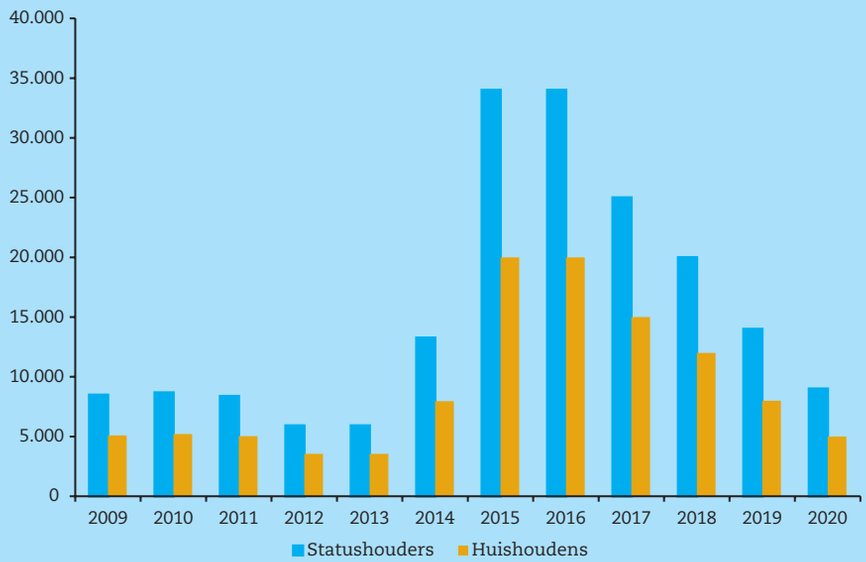
De totale nieuwbouwopgave komt hiermee op 233.000 woningen te liggen. Hiervan worden 224.000 door corporaties gebouwd en 9.000 door particulieren. De totale opgave die hiermee gemoeid gaat bedraagt € 37 miljard, waarvan € 36 miljard voor corporaties en € 1 miljard voor particulieren.

Investeringen in nieuwbouw hoeven niet zwaar te drukken op de financiële positie van corporaties. De aanvangshuren liggen voor de meeste nieuwbouwwoningen op een niveau waarbij de woning (vrijwel) commercieel exploiteerbaar is. In dit geval is de investering (vrijwel) rendabel zodat er geen nadelig gevolg hoeft te zijn voor de solvabiliteit van de corporatie. Mocht er een zekere onrendabele top op de investering zitten dan zal de corporatie deze uiteraard wel moeten afdekken. Dit legt beslag op de operationele kasstroom van een corporatie. Vanuit het toezicht ligt het evenwel anders: hierbij wordt er van uitgegaan dat nieuwe corporatiewoningen gemiddeld een onrendabele top kennen van ongeveer 40%. Op deze wijze zorgt nieuwbouw dan voor een (theoretische) daling van de solvabiliteit, zodat er dan toch een beslag op de investeringscapaciteit wordt gelegd via de toezichtsregels.

Extra woningen voor toestroom van asielzoekers

Sinds 2014 is er een stijging zichtbaar in het aantal asielzoekers in Nederland. In de tweede helft van 2015 nam het aantal explosief toe. Deze extra bevolkingsgroei zal effecten hebben op de woningmarkt. De extra huishoudens die binnenkomen zullen gehuisvest moeten worden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft gemeenten een taakstelling voor het huisvesten van statushouders. Na opvang in een AZC worden statushouders geplaatst in een sociale huurwoning. Sinds februari 2016 bepalen gemeenten zelf of zij statushouders voorrang geven voor een sociale huurwoning ten opzichte van de mensen op de wachtlijst. Gemeenten blijven echter gebonden aan de taakstelling die de rijksoverheid hen oplegt.

Aantal statushouders en bijbehorend aantal huishoudens, 2009-2020



Bron: EIB

In de periode 2009-2013 lag het aantal asielaanvragen gemiddeld rond 12.500 per jaar. In 2014 steeg dit aantal tot 27.000. De explosieve groei in 2015 leidde tot een totaal aantal aanvragen in dat jaar van 59.000. De grootste oorzaak hiervan was het conflict in Syrië: bijna de helft van de aanvragen werd door Syriërs gedaan. Het EIB heeft in oktober 2015 een inschatting gemaakt van de gevolgen van de - geleidelijk in de tijd afvlakkende - migratiestroom voor de woningbouwproductie.

Hiertoe zijn aantallen asielaanvragen eerst vertaald naar huishoudensvorming. Hiervoor zijn twee stappen nodig. Ten eerste dient het percentage ingewilligde asielverzoeken te worden bepaald. Op basis van historische trends en de samenstelling van de instroom is dit percentage vastgesteld tussen 75% en 80% van de aanvragen. Ook zijn de gezinsherenigers niet meegerekend in de vorming van nieuwe huishoudens. Bij het aantal overgebleven statushouders is op basis van historische gegevens uitgegaan van 1,67 personen per huishouden. De figuur laat zien dat over de periode 2015 tot 2020 wordt verwacht dat er 50.000 extra woningen nodig zijn om deze groep te huisvesten.

De recente raming van ABF Research in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt redelijk overeen met deze cijfers. De raming van ABF gaat uit van een sterkere stijging in 2016 naar bijna 69.000 asielaanvragen, maar loopt daarna sneller terug naar het lange termijn gemiddelde.

De ontwikkelingen tot 2020 zijn uiteraard met veel onzekerheid omgeven. De afgelopen maanden is de instroom van asielzoekers teruggelopen. In dit licht zijn de ramingen van

het EIB al aan de hoge kant en dit geldt in nog sterkere mate voor die van ABF. Veel hangt uiteraard af van hoe de migratie zich de komende tijd ontwikkelt en hier spelen belangrijke geopolitieke onzekerheden een rol. Het - in belangrijke mate al gerealiseerde - effect van de migratie zal op korte termijn gaan leiden tot een extra nieuwbouwopgave voor de sociale sector. Het grootste deel van de groep zal op korte termijn immers een beroep doen op sociale huurwoningen. Op langere termijn zullen de migranten meer integreren in de Nederlandse samenleving en zal hun beroep op de gereguleerde huursector afnemen. Om een idee te geven van de orde van grootte waar het om gaat, zijn hieronder een aantal indicatieve berekeningen gemaakt.

Als wij ervan uitgaan dat de migratie ongeveer 50.000 extra huishoudens oplevert, waarvan 80% in de sociale sector terechtkomt dan is er een uitbreiding van de doelgroep met 40.000 huishoudens. De huisvesting van deze 40.000 huishoudens kan op verschillende manieren worden opgevangen. Een deel zal worden opgevangen door het langer exploiteren van bestaande woningen. Dit duwt de vervangingsvraag verder naar voren in de tijd. Hiermee verandert de opgave voor de sociale sector niet, maar verplaatst deze zich wel in de tijd. Het andere deel zal worden opgevangen door nieuwbouw van woningen. Dit zullen zowel permanente als tijdelijke woningen kunnen betreffen. Als ervan uitgegaan wordt dat er 20.000 permanente woningen worden gebouwd en 10.000 tijdelijke woningen dan komt de totale additionele investering uit op € 3,8 miljard in de komende vijf jaar. Deze woningen zijn over het algemeen redelijk exploiteerbaar en zouden geen grote wissel hoeven te trekken op de financiële positie van corporaties. Ook voor de huurtoeslag is het effect van deze instroom relatief beperkt. Op de huidige 1,4 miljoen huurtoeslagontvangers betekent dit een stijging van ongeveer drie procent. Uiteraard vergt het wel veel organisatie van de corporaties en op korte termijn betekent het ook een stevige investeringsimpuls, maar voor de houdbaarheid van de huurtoeslag is de vluchtelingenstroom van beperkte betekenis, zolang de instroom althans geleidelijk weer afneemt in de komende jaren.

4.2.3 Sloop- en vervangingsopgaven

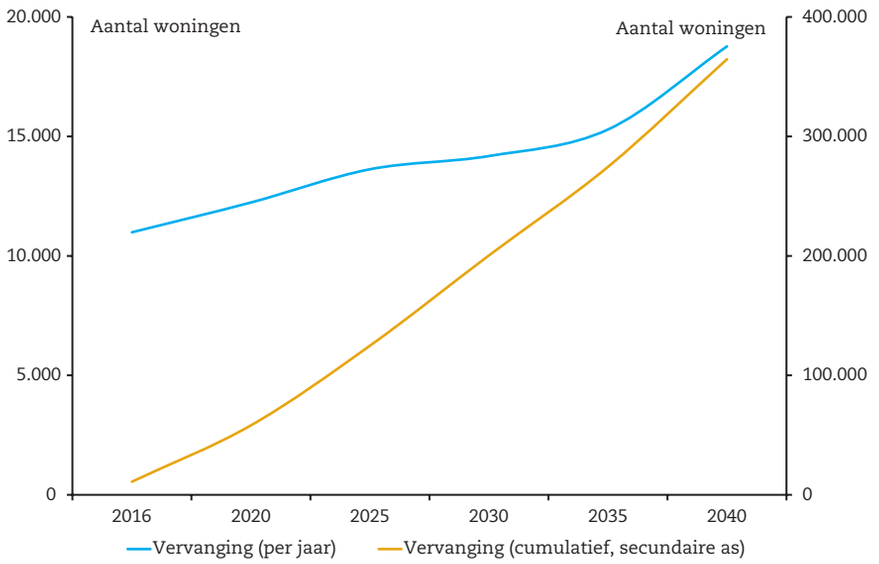
Tot 2040 zullen 467.000 woningen worden gesloopt vanwege veroudering of te slechte kwaliteit. Deze sloop zal leiden tot een vervangingsvraag. Niet alle woningen zullen echter worden teruggebouwd. In regio's waar de vraag naar gereguleerde huurwoningen afneemt door een kleiner wordende doelgroep zullen niet alle gesloopte woningen worden teruggebouwd. Deze opgave is op Corop-niveau bepaald en vervolgens geaggregeerd om salderingseffecten tussen regio's te voorkomen[4].

Figuur 4.2 geeft de vervangingsvraag door sloop voor de gereguleerde huursector weer in de periode 2016-2040. In totaal zullen er over deze periode bijna 365.000 woningen worden vervangen omdat ze gesloopt zijn. De nieuwbouw van gesloopte woningen brengt extra sloopkosten met zich mee. Daarnaast doen woningcorporaties vaak investeringen in de openbare ruimte bij het vervangen van woningen. De vervangingskosten van gesloopte woningen liggen dan ook hoger dan alleen de nieuwbouwkosten (stichtingskosten) en bedragen voor een corporatiewoning gemiddeld € 180.000. De totale vervangingsopgave door sloop zal hierdoor tot 2040 ruim € 66 miljard bedragen. Aangezien particuliere verhuurders in de gereguleerde huursector zelden slopen en vervolgens terugbouwen zal de opgave volledig voor rekening van corporaties komen.

Investeringen in vervangende nieuwbouw door sloop zijn over het algemeen kostbaarder dan in nieuwbouw. Naast de additionele sloopkosten heeft de corporatie namelijk vaak het alternatief om de bestaande woning nog door te exploiteren. Tenzij de woning geheel aan het einde van zijn levensloop is geraakt, bestaat de mogelijkheid om de woning nog door te verhuren. De huurinkomsten die worden misgelopen door de woning te slopen maken vervanging in economische zin kostbaar.

4 Voor deze analyse is ervan uitgegaan dat 90% van de totale vervangingsopgave door sloop in de huursector in de gereguleerde huursector plaatsvindt.

Figuur 4.2 Vervangingsvraag door sloop gereguleerde huursector, 2016-2040



Bron: EIB

Tot 2040 zullen ruim 100.000 woningen in de gereguleerde huurvoorraad worden gesloopt zonder dat deze teruggebouwd zullen worden. In gebieden waar huishoudenskrimp plaatsvindt, zullen niet alle woningen die om kwaliteits- of ouderdomsredenen worden gesloopt, worden teruggebouwd. Deze sloopopgave zonder vervanging komt volledig voor rekening van de corporaties. De gemiddelde kosten voor het slopen van een corporatiewoning liggen op € 20.000 inclusief investeringen in de ruimtelijke kwaliteit. In totaal bedraagt de sloopopgave hiermee € 2 miljard. Hierbij is nog geen rekening gehouden met eventuele afboekingen op grondkosten.

Tabel 4.3 Investeringsopgave sloop gereguleerde huursector, 2016-2040

	Aantal woningen (x 1.000)	Investeringsopgave € (miljard)
Sloop	102	2

Bron: EIB

4.2.4 Kwaliteitsverbeteringen in de bestaande voorraad

Door de stijging van het inkomen en opleidingspeil zullen ook de kwaliteitseisen die aan woningen gesteld worden omhoog gaan. Jaarlijks wordt bij ongeveer 5% van de bestaande voorraad van gereguleerde huurwoningen naast regulier onderhoud ook geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering van de woningen[5]. Dit betekent dat over de periode 2015-2040 sommige woningen tweemaal zullen worden aangepakt. Door de toenemende kwaliteitsvraag zal ook het investeringsbedrag per woningverbetering (renovatie) in de tijd toenemen. Over de periode 2015-2040 bedraagt de totale investeringsopgave in kwaliteitsverbetering in de bestaande voorraad van de gereguleerde huurwoningen € 45 miljard verdeeld over 3,3 miljoen woningen. Gemiddeld gaat het om een investering van € 13.500 per verbeterde woning. Dit bedrag is exclusief het reguliere onderhoud maar inclusief de investeringen in de energetische kwaliteit van woningen tot energielabel B. Als onderdeel van renovaties worden immers vaak ook energetische verbeteringen gedaan zoals nieuwe kozijnen plaatsen of modernere CV ketels installeren. Corporaties zullen 90% van deze renovatieopgaven voor hun rekening nemen. Dit resulteert in een investeringsopgave voor corporaties van € 40 miljard verdeeld over drie miljoen gereguleerde huurwoningen.

Tabel 4.4 Investeringsopgave kwaliteitsverbetering gereguleerde huursector, 2016-2040

	Aantal woningen (x 1.000)	Investeringsopgave € (miljard)
Renovatie (excl. regulier onderhoud en duurzaamheidsinvesteringen)	3.312	45
waarvan corporaties	*2.981*	*40*
waarvan particuliere verhuurders	*331*	5

Bron: EIB

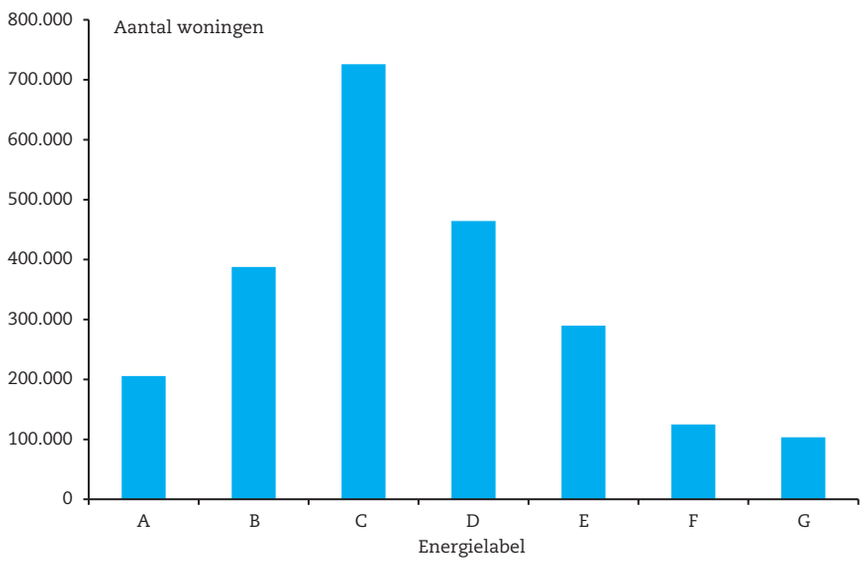
De rentabiliteit van de investeringen in kwaliteitsverbetering hangen vooral af van de extra huur die gevraagd kan worden op basis van de verbeteringen. Als de extra huurinkomsten de investering rendabel kunnen maken dan heeft het verbeteren van een woning geen effect op de financiële positie van een verhuurder. Het is echter aannemelijk dat bij verbeteringen door corporaties er vaak een zekere onrendabele top overblijft die door de verhuurder afgedekt dient te worden.

4.2.5 Duurzaamheidsopgave

Naast het verbeteren van de woningkwaliteit ligt er voor de corporaties een grote opgave rondom het verduurzamen van de woningvoorraad. Deze opgaven worden niet bepaald door demografische of economische ontwikkelingen, maar voornamelijk door doelstellingen die de verschillende overheden op regionaal, nationaal en internationaal niveau vaststellen. Op nationaal niveau is in het Energieakkoord afgesproken dat in 2020 de woningvoorraad in de gereguleerde huursector een gemiddeld energielabel B heeft. Daarnaast is het streven van de rijksoverheid om in 2050 de gehele gebouwde omgeving energieneutraal te maken.
Om te weten wat er nodig is om tot deze doelstellingen te komen, is eerst een beeld nodig van de energetische kwaliteit van de huidige voorraad. In figuur 4.3 is een overzicht opgenomen van de verdeling van de huidige voorraad woningen in de gereguleerde huursector verdeeld naar energielabel.

5 Voor woningverbetering is de definitie zoals gebruikt door het CBS aangehouden.

Figuur 4.3 Energetische kwaliteit huidige woningvoorraad in de gereguleerde huursector



Bron: WoON 2015

Op basis van figuur 4.3 blijkt dat de huidige voorraad in de gereguleerde huursector een gemiddeld energielabel C heeft. Dit betekent dat de gehele voorraad nog een labelstap zou moeten maken om op een gemiddeld energielabel B in 2020 uit te komen. Dit zal, zoals in paragraaf 4.2.5 besproken, gefaciliteerd worden door deels het groot onderhoud/renovatie dat de komende decennia zal worden verricht en voor het overige deel door sloop en vervanging van de voorraad. De duurzaamheidsopgave wordt dan ook bepaald door de additionele investeringen die nodig zijn om boven energielabel B uit te komen. Hierbij gaat het om daadwerkelijk aanvullende maatregelen om de energetische kwaliteit te verbeteren, zoals het plaatsen van zonnepanelen en waterpompen.

Bij het verbeteren van de energetische kwaliteit van de voorraad geldt verder dat labelstappen voor woningen met een slechtere energetische kwaliteit goedkoper zijn dan labelstappen voor hogere kwaliteit woningen. De stap van een B-label naar een A-label is duurder dan van een G-label naar een F-label. De goedkoopste maatregelen zullen naar verwachting het eerst genomen worden

Voor de investeringsopgave is ervan uitgegaan dat om in 2050 energieneutraal te zijn er in 2040 een gemiddeld energielabel A++ gehaald moet worden. Ervan uitgaande dat gemiddeld energielabel B door natuurlijke voorraadmutaties en renovatie gehaald wordt, zullen er nog drie labelstappen van B naar A++ gemaakt moeten worden. Hiervoor zullen 1,9 miljoen woningen worden verbeterd. De totale duurzaamheidsopgave komt hierdoor uit op € 27 miljard. De corporatiesector neemt 85% van deze opgave voor haar rekening. Dit resulteert in 1,6 miljoen woningen en een investeringsopgave van € 23 miljard.

Tegenover de investeringen in duurzaamheid staat over het algemeen een lager verbruik en dus een lagere energierekening. Er treedt in de huursector echter een split-incentive op: de verhuurder doet de investering en de huurder betaalt een lagere energierekening. Om dit weg te nemen is bijvoorbeeld in de Stroomversnelling opgenomen dat de verhuurder die investeert in duurzaamheid de kosten voor energie gelijk mag houden, ook als het energieverbruik daalt. Hierdoor wordt de investering voor de verhuurder rendabeler.

Tabel 4.5 Totale investeringsopgave voor additionele duurzaamheidsdoelstellingen in de gereguleerde huursector

	Aantal woningen (x 1.000)	Investeringsopgave € (miljard)
Verduurzaming	1.927	27
waarvan corporaties	*1638*	*23*
waarvan particuliere verhuurders	*289*	*4*

Bron: EIB

Een tweede aspect van investeringen in duurzaamheid is dat naarmate de energetische prestaties van woningen beter worden, de besparingen die gerealiseerd kunnen worden afnemen. Daartegenover staat dat de maatregelen die genomen moeten worden om de kleinere besparing te realiseren toenemen. Dit zet de rentabiliteit van de investeringen van twee kanten onder druk. Vooral voor de laatste stappen geldt dat de onrendabele top van de investering sterk toeneemt.

4.2.6 Overzicht opgaven in de gereguleerde huursector

Tabel 4.6 geeft een overzicht van de opgaven in de gereguleerde huursector in de periode 2015 tot 2040. De totale investeringsopgave in de gereguleerde huursector bedraagt ruim € 175 miljard.

Tabel 4.6 Opgaven in de gereguleerde huursector, 2015-2040

	Aantal woningen (x 1.000)	Investeringsopgave € (miljard)
Uitbreiding	83	13
waarvan corporaties	*74*	*12*
waarvan particuliere verhuurders	*9*	*1*
Verkoop	150	24
Vervanging	365	66
Sloop	102	2
Renovatie	3.312	45
waarvan corporaties	*2.981*	*40*
Waarvan particuliere verhuurders	*331*	*5*
Verduurzaming	1.927	27
waarvan corporaties	*1.638*	*23*
waarvan particuliere verhuurders	*289*	*4*
Totaal		**177**

Bron: EIB

4.2.7 Regionaal beeld

De opgaven zijn niet gelijk verdeeld over het land. In paragraaf 3.5 bleek al dat drukgebieden in toenemende mate in de Randstad en rondom bepaalde sterke steden te vinden zijn. Krimp vind juist plaats in de landelijke gebieden aan de randen van Nederland. Dit heeft tot gevolg dat de uitbreidings- en vervangingsopgave zich vooral concentreren in de Randstad en andere sterke stedelijke gebieden. Hier blijft ook tot 2040 een uitbreidingsbehoefte ontstaan. De sloopopgave zal vooral landen in de krimpgebieden aan de randen van Nederland.

Tabel 4.7 geeft de verdeling van de verschillende investeringsopgaven naar landsdeel weer. Hieruit blijkt dat de uitbreiding voor meer dan 60% in landsdeel West plaatsvindt. Ook in landsdeel Oost is nog een uitbreidingsvraag die zich vooral rondom Almere en Zwolle zal concentreren. Verder valt op dat een groot deel van de sloopopgave in landsdeel Zuid ligt, in het bijzonder de provincie Limburg, die in 2040 in zijn geheel aangemerkt wordt als krimpregio. De kwaliteitsverbeterings- en duurzaamheidsopgaven zijn redelijk evenredig verdeeld met de huidige verdeling van de gereguleerde huurwoningvoorraad. Alleen landsdeel Oost heeft een relatief kleine duurzaamheidsopgave doordat de woningvoorraad in Flevoland relatief nieuw is en hierdoor betere energetische prestaties heeft.

Tabel 4.7 Regionale opgaven in de gereguleerde huursector, 2015-2040

	Uitbreiding	Vervanging	Sloop	Kwaliteits-verbetering	Duur-zaamheid	Totaal
Noord	0,5	7,6	0,3	4,5	2,8	15,7
Oost	3,8	20,2	0,4	9,1	5,4	38,9
West	8,0	46,6	0,4	22,0	13,5	90,5
Zuid	1,0	15,3	0,9	9,1	5,6	31,9
Totaal	**13,3**	**89,7**	**2,0**	**44,7**	**27,3**	**177,0**

Bron: EIB

Binnen de landsdelen kunnen ook nog grote verschillen per regio bestaan. Zo kent landsdeel Oost regio's met sterke groei zoals Flevoland, Zwolle en Deventer, maar ook krimpgebieden als Twente. Dit betekent dat corporaties voor verschillende uitdagingen komen te staan. Voor corporaties in drukgebieden zal er nadruk op uitbreiding en vervanging komen te liggen, terwijl corporaties in krimpgebieden in toenemende mate te maken krijgen met sloopopgaven. Daarbij komt dat in drukgebieden corporaties een sterkere concurrentie van andere woningmarkt-segmenten en de utiliteitssector kunnen verwachten als het gaat om bouwlocaties aangezien de groei van deze sectoren zich ook sterk concentreert in deze gebieden. Tevens zorgt het hogere opleidingspeil er in deze gebieden voor dat kwaliteitseisen hier het hoogst zullen zijn. Voor krimpgebieden geldt dat door het stijgende opleidingspeil de kwaliteitseisen hier het sterkst zullen toenemen

In krimpgebieden zal de gereguleerde sector prijsconcurrentie kunnen ondervinden van de koop- en vrije huursector. Ook zullen transformatieprojecten in dit klimaat hier lastiger rendabel van de grond kunnen komen. Dit zijn tevens de gebieden waar de grootste sloopopgave zal landen. Deze ontwikkelingen beperken de mogelijkheden voor corporaties. Ook zullen corporaties door de veranderende samenstelling van de doelgroep in krimp- en intermediaire gebieden meer geconfronteerd worden met kosten voor het aanpassen van woningen aan de sneller vergrijzende doelgroep.

5 Toekomstige ontwikkeling van huren en huurtoeslag

De investeringen in de woningvoorraad hebben ook gevolgen voor het huurniveau van woningen in de gereguleerde huursector. De toekomstige huurontwikkeling is van belang voor de betaalbaarheid van het wonen in de huursector, het is van belang voor de draagkracht van corporaties om de investeringsopgaven te kunnen oppakken en het heeft budgettaire gevolgen. Voor de reële huurontwikkeling speelt specifiek beleid als de huursombenadering en passend toewijzen een belangrijke rol. In dit hoofdstuk wordt eerst een beeld geschetst van de reële huurontwikkeling voor corporaties in de periode 2016-2040, waarna de consequenties hiervan worden vertaald naar het toekomstig budgettair beslag van de huurtoeslag.

5.1 Toekomstige huurontwikkeling 2016-2040

De volgende factoren spelen een rol bij een toekomstige reële huurontwikkeling bij een inflatievolgend beleid:

- toevoegingen en onttrekkingen woningvoorraad;
- groot onderhoud bestaande woningvoorraad;
- investeringen in duurzaamheid;
- huursombenadering;
- passend toewijzen.

Eerst is gekeken naar de gemiddelde huurontwikkeling voor corporaties voor de periode 2016-2040. Hieronder wordt per post de bijdrage aan de totale reële huurontwikkelingen naar deelperiode beschreven.

Toevoegingen en onttrekkingen
De toevoegingen en onttrekkingen grijpen in op de samenstelling van de woningvoorraad en hebben daarmee invloed op de gemiddelde huurprijs van de woningen van corporaties. In de periode 2016-2040 worden er in het EG-scenario in totaal ruim 465.000 woningen door sloop aan de voorraad onttrokken en 300.000 woningen verkocht. Op basis van WoOn2015 is het gemiddelde huurniveau van dit type woningen bepaald. De woningen die worden gesloopt betreffen vaak de naoorlogse voorraad aan meergezinswoningen en deze hebben een relatief laag huurniveau. Het onttrekken van deze woningen aan de voorraad zorgt daarmee voor een stijging van het gemiddelde huurniveau. Hiernaast worden er ook woningen geliberaliseerd, waarbij de woningen wel in het bezit van de corporaties blijven, terwijl het huurniveau wordt opgetrokken tot boven de liberalisatiegrens. Verondersteld is dat voor een geliberaliseerde huurwoning een huur van gemiddeld € 750 per maand wordt gevraagd. Dit zorgt ook voor een stijging van het gemiddeld huurniveau. Tegenover de onttrekkingen en verkopen staat ook de nieuwbouw van bijna 590.000 woningen. De gemiddelde huur van een recente nieuwbouwwoning in de sociale huursector die na 2010 gebouwd is, bedraagt ongeveer € 660 per maand. Echter, door passend toewijzen zal het gemiddelde huurniveau van een nieuwbouwwoning in de toekomst naar verwachting lager komen te liggen. Verondersteld is dat de gemiddelde huurprijs van een nieuwbouwwoning hierdoor € 600 per maand zal bedragen, grofweg het gemiddelde van de twee aftoppingsgrenzen.

Door deze cijfers toe te passen op de huidige voorraad en vertrekkend vanuit de huidige huurniveaus van corporaties (zowel gereguleerd als vrije huur) kan het effect op het gemiddelde huurniveau in de toekomst worden bepaald (zie tabel 5.1). Voor de periode 2016-2040 levert dit een reële huurstijging op van in totaal 7% (gemiddeld 0,3% per jaar).

Groot onderhoud bestaande woningvoorraad
De investeringen in de bestaande woningvoorraad (excl. additionele duurzaamheidsinvesteringen) door corporaties moeten vooral gezien worden als activiteiten om de levensduur van de woning te verlengen. Anders dan planmatig, herstel of mutatieonderhoud bestaan deze

Tabel 5.1 Effect van toevoegingen en onttrekkingen op gemiddeld huurniveau corporaties, 2015-2040

	Aantal woningen	Gemiddelde huur (€)	Huur-opbrengsten (mld €)	
Voorraad 2015	2.311.054	535	1.235	+
Onttrekkingen door sloop	466.400	458	214	-
Verkoop	300.000	561	168	-
Liberalisatie	50.000	561	28	-
Liberalisatie	50.000	750	38	+
Nieuwbouw	589.100	600	403	+
Voorraad 2040	2.133.754	576	1.216	=
Toename in procenten	-8%	7%	-2%	

Bron: EIB o.b.v. WoOn2015

investeringen uit incidenteel groot onderhoud. Deze investeringen vormen een gebruikelijk onderdeel in de exploitatie van woningen om de huuropbrengsten op peil te houden. Deze investeringen moeten dan ook niet als een extra investeringsopgave bovenop de gebruikelijke uitgaven in groot onderhoud worden gezien en hebben ook geen extra huuropdrijvend effect. De gemiddelde investering bedraagt € 13.500 per verbeterde woning en 5% van de voorraad woningen wordt jaarlijks verbeterd[6].

Investeringen in duurzaamheid
De additionele duurzaamheidsinvesteringen bedragen € 27,3 miljard voor de gehele gereguleerde sector om de woningvoorraad op een gemiddeld energielabel A++ te krijgen. Corporaties nemen hiervan 85% (€ 23,2 miljard) voor hun rekening. Hierbij is ervan uitgegaan dat van de woningen die corporaties gaan slopen en verkopen zij aanvankelijk nog de helft zullen renoveren tot het benodigde duurzaamheidsniveau. Bij liberalisaties blijven de woningen in bezit van de corporatie en blijven dus ook de investeringen voor duurzaamheid bij hen liggen.

Energetische verbeteringen kunnen door corporaties deels worden doorberekend in de huur. De besparingen voor huishoudens zullen hierdoor voor een deel naar corporaties gaan. Elk energielabel kent een gemiddeld verbruik. Aan de hand van deze verbruiken kan een energierekening worden opgesteld en de besparing per labelstap worden berekend. Voor de corporatiesector, met een gemiddeld label C, zou de stap naar energielabel A++ een besparing van € 42 per maand opleveren[7]. Ervan uitgaande dat corporaties 50% van deze besparing via huurverhoging kunnen terugkrijgen, betekent dit dat de maandhuur € 21 zal stijgen. Dit is een stijging van bijna 4% ten opzichte van het huidig gemiddeld huurniveau.

Huursombenadering
Bij de huursombenadering (ingangsdatum 1 juli 2017) is de stijging van de totale huursom van een corporatie aan een maximum gebonden. Wel biedt dit een corporatie ruimte om binnen de woningvoorraad huren te harmoniseren. In de maximale reële totale huursomstijging worden de effecten van nieuwbouw, onttrekkingen en huurstijgingen als gevolg van woningverbeteringen buiten beschouwing gelaten. Aangenomen is dat in de eerstkomende jaren het huidige beleid van 1% reële huursomstijging wordt doorgezet. Na 2020 zal de sterkste harmonisatie zich

6 AEDES (2016), 'Corporaties in Perspectief 2015'.
7 Hierbij is uitgegaan van het werkelijke energieverbruik uit de studie van Majcen (2016). Voor de stap van energielabel A naar A++ is het gasverbruik exponentieel geëxtrapoleerd en het elektriciteitsverbruik gehalveerd.

hebben voltrokken. Voor de periode 2021-2030 wordt van een meer gematigde jaarlijkse huursomstijging van gemiddeld ½% per jaar uitgegaan. Na 2030 wordt er van uit gegaan dat de harmonisatie zich goeddeels heeft voltrokken en dat vanaf 2031 de huren reëel constant blijven. Bij deze uitgangspunten zal per saldo een reële huurstijging optreden van in totaal 10% tot 2040. Gemiddeld gaat het om een reële gemiddelde huurstijging van ½% per jaar, hetgeen overeenkomt met de koopkrachtsstijging in het scenario.

Begrenzing van de huren door passend toewijzen
Door het nieuwe beleid van passend toewijzen zal niet de gehele hiervoor berekende stijging van 20% (zie tabel 5.2) in de huren kunnen worden doorberekend. Het jaarlijks aantal verhuizingen van de doelgroep ligt momenteel op circa 70% van het aantal vrijkomende huurwoningen met een huur onder de aftoppingsgrens (bron: WoON 2015). Dit is ruim voldoende om de doelgroep een passende huurwoning toe te wijzen, maar in de toekomst neemt door sloop, verkopen en vervangende nieuwbouw de goedkope voorraad af en neemt de duurdere voorraad toe. De sociale verhuurders hebben drie kanalen om 95% van de huurders binnen de doelgroep een passende woning onder de aftoppingsgrens te bieden: (1) gerichte allocatie, (2) gerichte nieuwbouw met huren onder aftoppingsgrens en (3) aftoppen van huren tot de aftoppingsgrens. In het nieuwbouwprogramma houden wij met het laatste al rekening door uit te gaan van een huur voor een nieuwbouwwoning van gemiddeld € 600. Naarmate de huurniveaus dichter tegen de aftoppingsgrenzen liggen, zijn de mogelijkheden om de huurverhogingen door te voeren beperkter, omdat anders de huren boven de aftoppingsgrenzen zullen uitkomen en de woningen niet meer als een passende woning voor de doelgroep beschikbaar zijn.

De beperking waarop de huurverhoging niet meer volledig kan worden doorbrekend geldt al vanaf huurniveaus van € 500. De beperking loopt geleidelijk op tot aan de aftoppingsgrenzen. Uitgaande van het aantal woningen met huren tussen € 500 en de aftoppingsgrenzen kan 5% van de huurstijging niet worden doorberekend omdat anders de huren boven de aftoppingsgrenzen uitkomen. Mede door de krimpende doelgroep blijven er nog steeds ruim voldoende woningen onder de aftoppingsgrenzen over om 95% van de doelgroep te kunnen plaatsen. Hierbij is niet verondersteld dat de corporaties een veel gerichter allocatiebeleid zullen invoeren om de match tussen de doelgroep en de beschikbare passende woningen te verbeteren. Dit kan corporaties ruimte bieden om hogere huuropbrengsten te genereren door met een kleinere voorraad passende woningen te werken.

Totale reële huurontwikkeling
Inclusief het effect van passend toewijzen nemen de gemiddelde huren van corporaties in de periode 2016-2040 uiteindelijk met 14% toe (zie tabel 5.2). Met een reële huurprijsstijging van 14% blijven, mede als gevolg van de krimpende doelgroep, nog voldoende woningen onder de aftoppingsgrenzen over om 95% van de doelgroep te kunnen plaatsen.

Tabel 5.2 Ontwikkeling van de reële huren, indexcijfers (2015=100)

	2020	2030	2040
Toevoegingen en onttrekkingen	102	104	107
Groot onderhoud	100	100	100
Duurzaamheid	100	102	104
Huursombenadering	105	110	110
Subtotaal	107	117	120
Passend toewijzen	99	98	95
Totaal	**106**	**114**	**114**

Bron: EIB

5.2 Toekomstig budgettair beslag huurtoeslag 2016-2040

De huurtoeslag is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Het budget is in tien jaar tijd met circa 60% opgelopen. Enerzijds is het gebruik van de huurtoeslag mede als gevolg van de conjunctuur en de demografische ontwikkeling gegroeid van 1,1 naar 1,4 miljoen huishouden, hetgeen de helft van de toename verklaart. Bijzondere ontwikkeling hierbij is de toename van het aanbod zelfstandige studentenwoningen, waardoor (onbedoeld) meer gebruik werd gemaakt van de huurtoeslag. Het overige deel van de toename wordt verklaard door nominale huurstijgingen, zowel door boveninflatoire huurverhogingen als door een bij de huurontwikkeling achterblijvende indexatie van de eigen bijdrage. Voor de komende jaren zal door reële huurstijging, de toegenomen migratie en de verhoging van de vermogensvrijstelling in box 3 het budget naar verwachting nog verder toenemen. Wel zal de huursombenadering een matigend effect hebben en zal het economisch herstel het in voorgaande jaren toegenomen gebruik mogelijk beperken.

Voor de ontwikkeling van het reële budgettaire beslag van de huurtoeslag spelen dezelfde factoren een rol als bij de reële huurstijging. Hiernaast spelen ook de volgende volume effecten:

- minder aanspraak door verkopen en liberalisatie;
- verminderde aanspraak door hoger opleidingspeil toekomstige bevolking.

Toevoegingen en onttrekkingen relevante voorraad huurwoningen
Hiervoor is in tabel 5.1 de reële huurstijging voor de corporaties op basis van toevoegingen en onttrekkingen weergegeven. Dit is gebaseerd op de totale woningvoorraad van corporaties. Hierin is ook het effect van liberalisatie opgenomen. Voor de huurtoeslag moet dit effect niet worden meegenomen omdat dit buiten het bereik van de huurtoeslag valt. Voor de huurtoeslag is alleen het effect van de onttrekkingen, verkopen en de vervangende nieuwbouw relevant, exclusief het deel dat wordt verkocht, geliberaliseerd en niet wordt teruggebouwd. Het effect van het nieuwbouw-, sloop- en verkoopprogramma op de relevante huurprijs bedraagt 6% (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3 Effect van toevoegingen en onttrekkingen op gemiddeld huurniveau corporaties, exclusief effect van liberalisatie, 2015-2040

	Aantal woningen	Gemiddelde huur (€)	Huur-opbrengsten (mld €)	
Voorraad 2015				
Huidige voorraad	2.095.500	535	1.120	+
Onttrekkingen door sloop	466.400	458	214	-
Verkoop	233.000	561	168	-
Nieuwbouw	589.100	600	354	+
Voorraad 2040	1.980.200	569	1.092	=
Toename in procenten	-8%	6%	-3%	

Bron: EIB o.b.v. WoOn2015

Effect van groot onderhoud en duurzaamheid
De investeringen van groot onderhoud hebben geen effect op de huren. Dit geldt wel voor de investeringen in duurzaamheid die een opwaarts effect op de huren hebben. De besparingen op de energierekening die kunnen worden doorberekend in de huren, zorgen voor een stijging van de gemiddelde reële huur met in totaal 4% (zie de beschrijving in paragraaf 5.1).

Huursombenadering
De hiervoor beschreven huursombenadering biedt de sociale verhuurders ruimte voor een gemiddelde reële huurstijging van 10% over de periode 2016-2040. Dit werkt iets minder dan proportioneel door in de huurtoeslag (9%). Hierbij is verondersteld dat de grenzen van de minimum basishuren (volledige eigen bijdrage in de huur) worden geïndexeerd met de inflatie.

In de praktijk geldt voor de indexatie van de minimum basishuur echter de KAN-bepaling. Om de meeste kwetsbare doelgroepen te ontzien, wordt voor de indexatie de gemiddelde huurontwikkeling genomen gecorrigeerd voor harmonisatie. Echter, als de ontwikkeling van de gemiddelde netto bijstandsuitkering in een jaar hierbij achterblijft dan wordt de minimumbasishuur met deze ontwikkeling geïndexeerd. Uitgaande van een inflatievolgend huurbeleid heeft de KAN-bepaling structureel geen grote gevolgen voor de berekening, omdat de uitkeringen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de contractlonen die doorgaans hoger of gelijk is aan de inflatie. Slechts incidenteel kan de stijging van de bijstandsuitkeringen onder de huurprijsaanpassing liggen, zoals tijdens de afgelopen crisisjaren gebeurde[8]. De afgelopen jaren gelden als een uitzonderlijke periode. Voor de komende jaren mag dan ook eerder een herstel van de uitkeringen worden verwacht. Beleid kan wel invloed hebben op de netto bijstandsuitkering. Zo is ervoor gekozen om stapsgewijs de dubbele algemene heffingskorting in het referentie minimumloon voor paren af te bouwen. Volgens berekeningen van het Ministerie van SZW zorgt dit er tot 2033 jaarlijks voor dat de bijstandsuitkeringen voor paren minder dan een ¼% zullen stijgen dan zonder deze maatregel.

Effect van passend toewijzen
Voor het dempend effect van het passend toewijzen op de reële huurverhoging wordt aangesloten op het hiervoor berekende effect, waarbij 5% van de huurverhoging niet kan worden doorberekend omdat anders de huren boven de aftoppingsgrenzen uit zouden komen.

De invloed van verkopen en liberalisatie op omvang huurtoeslag
Hierboven is het effect van opleidingspeil op de omvang van de huurtoeslag berekend. Deze is gebaseerd op een ontwikkeling van de doelgroep, zonder het veronderstelde verkoop en liberalisatieprogramma van corporaties. De invloed van de verkopen en liberalisaties door corporatie moeten nog apart worden bepaald.

Liberalisatie: deze woningen krijgen na mutatie een huur boven de liberalisatiegrens. Deze worden in de regel bewoond door mensen met een inkomen die boven de inkomensgrenzen van de huurtoeslagen liggen. Het liberaliseren van deze woningen heeft dan geen effect op het beslag van de huurtoeslag.

Verkopen: Een deel van de verkopen (50%) wordt door corporaties teruggebouwd. Dit deel heeft geen volume-effect. Wel is sprake van een kwaliteitseffect, maar dit effect is al meegenomen (zie eerder). Het resterend deel zal voor een groot (duurder) deel (95%) bij mutatie worden verkocht en uiteindelijk terecht komen bij de niet-doelgroep. Voor een klein deel hebben de verkopen ook betrekking op goedkopere woningen, waardoor jonge startende huurders minder snel een huurwoning kunnen bemachtigen en hierdoor gedwongen worden langer thuis of op kamers te wonen en hierdoor ook geen beroep zullen doen op de huurtoeslag. Het gaat uiteindelijk om 15.000 woningen (5% van 300.000). Dit is ongeveer gelijk aan het aantal huishoudens onder de 25 jaar dat jaarlijks in de sociale huursector start. De gemiddelde huurtoeslag van deze groep bedraagt ongeveer € 160 per maand. Een jaar minder huurtoeslag van deze groep zorgt voor een afname van 1% van het totale budget aan huurtoeslag.

Effect opleidingspeil
De trend van het in de tijd toenemend opleidingspeil heeft een drukkend effect op de ontwikkeling van de huurtoeslag op lange termijn. Met het opleidingspeil neemt het inkomen toe en neemt ook het aandeel van de huishoudens dat binnen de huursector een huurtoeslag ontvangt af. Het aantal laagopgeleiden met huurtoeslag neemt in de tijd af, terwijl het aantal midden- en

8 Sinds de invoering van de huurtoeslag in 1997 wordt de KAN-bepaling toegepast. In de periode 1997-2016 is in de 20 jaar elf keer de huurontwikkeling toegepast en negen keer de bijstandsontwikkeling. Dit laatste was het geval in 1997 en verder tijdens de conjuncturele ongunstige perioden 2003-2005 en 2011-2016 (uitgezonderd 2012).

Tabel 5.4 Vraag naar huurwoningen en huurtoeslag naar opleidingspeil, EG-scenario, huishoudens (x 1.000)

	2015	2020	2030	2040	2015/2040	
					Verschil	%
Gereguleerde huur	**2.608**	**2.646**	**2.654**	**2.575**	**-33**	**-1**
Laag	1.049	954	748	558	-491	-47
Midden	895	952	1.063	1.114	219	25
Hoog	664	730	843	903	238	36
Met huurtoeslag	**1.235**	**1.214**	**1.150**	**1.081**	**-154**	**-13**
Laag	556	509	405	308	-248	-45
Midden	432	444	465	483	52	12
Hoog	248	261	281	290	43	17
Vrije huur	**373**	**421**	**539**	**648**	**275**	**74**
Laag	89	86	78	67	-23	-25
Midden	107	126	169	216	109	102
Hoog	177	210	291	366	189	107
Met huurtoeslag	**76**	**81**	**94**	**107**	**32**	**42**
Laag	28	27	25	22	-6	-22
Midden	26	30	40	50	24	93
Hoog	22	24	29	35	13	63
Huurtoeslag, totaal	**1.311**	**1.295**	**1.244**	**1.188**	**-122**	**-9**

Bron: EIB

hoogopgeleiden met huurtoeslag relatief minder in aantal toenemen. Hiernaast zullen de alleenstaande ouderen in de toekomst vaker dan nu profiteren van een partnerpensioen. Uit het basisscenario is af te leiden dat door de stijging van het opleidingspeil het gebruik van de huurtoeslag in 2040 met 9% zal afnemen ten opzichte van 2015 (zie tabel 5.4).

Er is een zekere kans (skill bias) dat lager geschoolden in de toekomst een groter risico lopen op inkomensverschillen met hoger opgeleiden. Als variant is het effect op het budget van de huurtoeslag berekend als van de groep met laaggeschoolden het aandeel dat een beroep doet op de huurtoeslag met 10% toeneemt. Dit leidt tot een daling van het gebruik van de huurtoeslag met 7% in plaats van 9%.

Totaal effect op huurtoeslag
In tabel 5.5 staat het totale effect op de ontwikkeling van de huurtoeslag weergegeven, opgebouwd op basis van de verschillende onderdelen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen prijseffecten (gemiddelde huurniveau) en volume-effecten (gebruik).

In de periode tot 2020 neemt het totale budgettaire beslag van de huurtoeslag in constante prijzen met 5% toe. Deze toename is vooral het gevolg van de stijging van de reële huren door huurharmonisatie. Hierna loopt het totale beslag verder op tot 7% in 2030. De stijging van de reële huren loopt weliswaar sterk op tot 13%, maar dit wordt voor een flink deel al gecompenseerd door het kleiner worden van de doelgroep. Na 2030 neemt het beslag van de huurtoeslag af. De verdere huurstijging wordt door passend toewijzen beperkt en de doelgroep neemt onder invloed van het toenemend opleidingspeil verder af.

Tabel 5.5 Ontwikkeling van het volume van de huurtoeslag, indexcijfers (2015=100), constante prijzen

	2020	2030	2040
Prijseffecten			
Toevoegingen en onttrekkingen	102	104	106
Groot onderhoud	100	100	100
Duurzaamheid	100	102	104
Huursombenadering	105	109	109
Passend toewijzen	99	98	95
Subtotaal	106	113	113
Volume-effecten			
Liberalisatie/verkopen	100	99	99
Effect opleidingspeil	99	95	91
Subtotaal	99	94	90
Totaal	**105**	**107**	**102**

Bron: EIB

Op basis van deze resultaten is de conclusie te trekken dat zich op lange termijn geen belangrijke houdbaarheidsproblemen rond de huurtoeslag zullen voordoen. Als percentage van het bruto binnenlands product zal het beslag van de huurtoeslag in de tijd zelfs gaan afnemen.

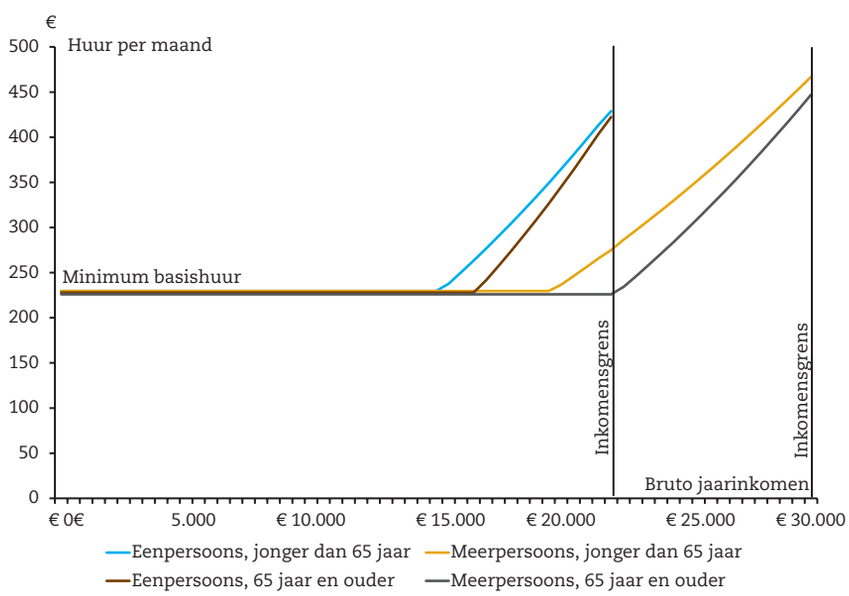
6 Alternatieve vormgevingsvarianten huurtoeslag

De huurtoeslag kent een lange geschiedenis en is bedoeld om het voor huishoudens met relatief lage inkomens mogelijk te maken om een aanvaardbare woonkwaliteit te realiseren. Het realiseren van sociale doelen heeft een prijs in de vorm van verminderde allocatieve efficiency. Daarnaast is uiteraard ook sprake van een beslag op budgettaire middelen. Tenslotte is de complexiteit van het huidig systeem een punt van aandacht. Dit hoofdstuk beschrijft een aantal nieuwe vormgevingsvarianten voor de huurtoeslag. Hierbij is gezocht naar varianten die een bijdrage kunnen leveren aan een grotere doelmatigheid en een grotere eenvoud van het systeem. Bij de zoektocht naar mogelijke alternatieven voor de huidige vormgeving zijn de volgende aspecten bekeken:

- *Allocatieve effecten:* kan door het hanteren van lagere marginale tarieven een efficiëntere allocatie op de huurmarkt tot stand worden gebracht?
- *Inkomenseffecten:* kan een gelijkmatig inkomensbeeld ontstaan met extra aandacht voor lagere inkomens?
- *Complexiteit van het systeem:* Kan het huidige complexe systeem worden vereenvoudigd?
- Budgettair beslag: kunnen deze ambities worden gerealiseerd zonder extra budget?

Allereerst zal worden ingegaan op de vormgeving van het huidige systeem. Vervolgens zullen in een aantal stappen verschillende vormgevingsvarianten worden besproken die aangrijpen bij bovenstaande uitdagingen. Tot slot komt regionalisering van de huurtoeslag aan bod.

Figuur 6.1 Basishuur naar huishoudenstype en huishoudinkomen, situatie 2015



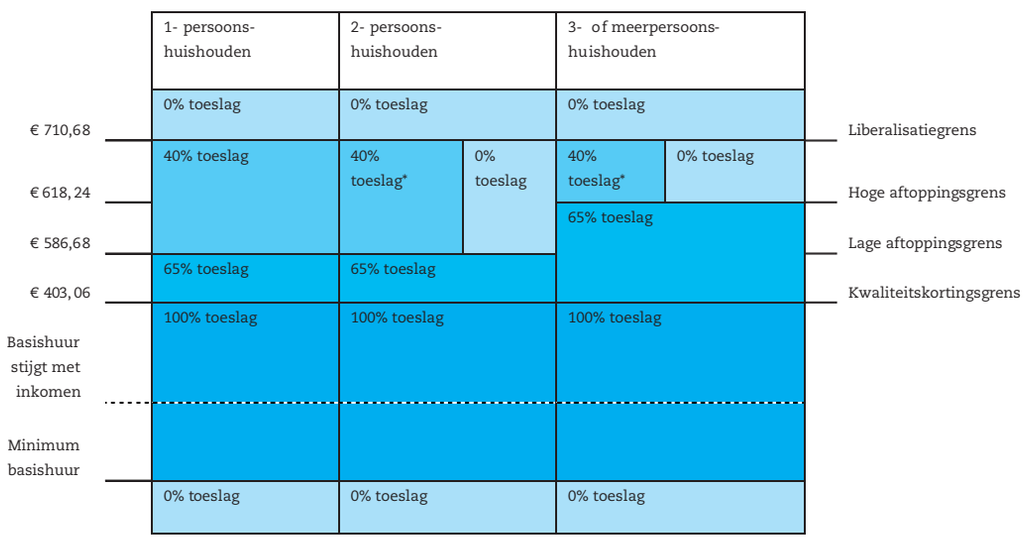
Bron: Belastingdienst, 'Berekening huurtoeslag 2015'

6.1.1 Het huidige systeem van huurtoeslag

Huidige vormgeving
De huidige huurtoeslagsystematiek kent drie staffels met aparte vergoedingstarieven. Elk huishouden wordt verondersteld een minimaal niveau aan basishuur zelf te kunnen betalen. Deze is inkomensafhankelijk en wordt berekend op basis van een formule voor vier huishoudenstypen (figuur 6.1).

De maandhuur tussen de basishuur en de kwaliteitskortingsgrens wordt 100% vergoed. Ligt de maandhuur boven de kwaliteitskortingsgrens, dan wordt het deel hierboven tot maximaal de aftoppingsgrens voor 65% vergoed. De meeste huishoudens kunnen daarnaast een vergoeding van 40% krijgen op het deel van de maandhuur dat boven de aftoppingsgrens en onder de liberalisatiegrens ligt. Dit geldt voor eenpersoonshuishoudens, personen met een AOW-leeftijd of huishoudens met een aangepaste woning vanwege een handicap. Figuur 6.2 geeft een schematische samenvatting van het huidig huurtoeslagsysteem.

Figuur 6.2 Huurtoeslagvergoeding naar huishoudenssamenstelling en huurprijs, situatie 2015



* Ouderenhuishouden en gehandicapten
Voor huishoudens tot 23 jaar is de kwaliteitskortingsgrens de maximale huurgrens. Voor huishoudens boven de 23 jaar geldt de liberalisatiegrens.

Bron: Belastingdienst, 'Berekening huurtoeslag 2015'

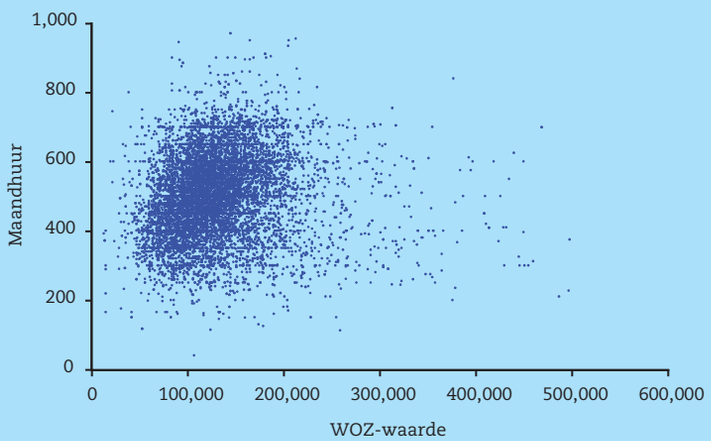
Gebruik
Van de 7,7 miljoen huishoudens wonen 3,2 miljoen huishoudens in huurwoningen (zowel in de gereguleerde huursector als in de vrije huursector). Van deze huishoudens hebben 1,4 miljoen huishoudens (43%) recht op huurtoeslag. De helft van de huishoudens in huurwoningen hebben geen recht op huurtoeslag omdat het inkomen boven de hiervoor gestelde maximumgrenzen uitkomt. Ook krijgt 5% van de huishoudens in huurwoningen (alleen) vanwege een te hoog vermogen geen huurtoeslag. Hiernaast is er een groep huishoudens (4%) die wel aan de inkomens- en vermogenseisen voldoet, maar een te hoge maandhuur heeft. De helft van deze huishoudens kan nog wel huurtoeslag krijgen voor een maandhuur van maximaal de hoogte van de liberalisatiegrens, omdat zij voldoen aan één van de volgende criteria: aangepaste woning vanwege een handicap, minimaal acht personen of een eerder verworven recht op huurtoeslag. Niet alle huishoudens met recht op een huurtoeslag ontvangen ook huurtoeslag: 3% van

de huishoudens met een huurwoning komen op grond van hun inkomen of vermogen wel in aanmerking voor een huurtoeslag, maar omdat de maandhuur lager is dan de basishuur ontvangen zij toch geen huurtoeslag.

Marktconforme huren

De mediane maandhuur van de huishoudens met een huurtoeslag ligt rond € 510 bij een mediane WOZ-waarde van een huurwoning van € 126.000. Dit impliceert dat de huren met een huurtoeslag gemiddeld genomen dicht bij een marktconform niveau liggen (4,9% van de WOZ-waarde). Regionaal zijn er geen grote verschillen in de mediane maandhuur waarneembaar. Ook bij correctie voor kwaliteit (maandhuur per huurpunt) zijn er relatief beperkte verschillen tussen goede en dure woningmarktgebieden (zie ook tabel 6.5). In de praktijk bestaat wel veel variatie in individuele huurniveaus. De figuur, waarin de maandhuur tegen de WOZ-waarde van de huurwoningen van huishoudens met een huurtoeslag is afgezet, laat echter zien dat er geen duidelijke relatie bestaat tussen de maandhuur en WOZ-waarde.

Puntenwolk maandhuur en WOZ-waarde van huishoudens met huurtoeslag, mediane waarde in euro's



Bron: EIB

De gemiddelde huurtoeslag bedraagt ongeveer € 170 per huishouden per maand (tabel 6.1). De huurtoeslag loopt op met de maandhuur. Meerpersoonshuishoudens ontvangen gemiddeld meer huurtoeslag dan eenpersoonshuishoudens. Tussen de leeftijdscategorieën zijn er geen grote verschillen waarneembaar. De huurtoeslag loopt gemiddeld genomen terug met het inkomen.

De gemiddelde huurtoeslag van € 170 per huishouden per maand komt overeen met die van de administratiebestanden van de huurtoeslag. Het aantal huishoudens dat in onze berekeningen volgens de huidige huurtoeslagsystematiek recht heeft op huurtoeslag bedraagt gewogen 1,3 miljoen, terwijl dit volgens de administratiebestanden 1,38 miljoen bedraagt. De totale som aan huurtoeslagen bedraagt volgens onze berekeningen € 2,63 miljard, terwijl dit op basis van de administratiebestanden € 2,8 miljard moet zijn.

Tabel 6.1 Huidige huurtoeslag per maand, gewogen naar huishoudens

	Huishoudens (x 1.000)	%	Huurtoeslag € per maand
Huishoudenssamenstelling			
Eenpersoons	862	65	166
Meerpersoons met kind	218	17	182
Meerpersoons zonder kind	233	18	187
Leeftijd			
17-24 jaar	188	14	142
25-34 jaar	209	16	181
35-44 jaar	163	12	170
45-54 jaar	181	14	163
55-64 jaar	152	12	174
65-74 jaar	171	13	173
75+	249	19	175
Inkomen			
< € 10.000	162	12	152
€ 10.000 – € 15.000	130	10	199
€ 15.000 – € 20.000	537	41	186
€ 20.000 – € 25.000	292	22	163
€ 25.000 – € 30.000	179	14	118
> € 30.000	13	1	
Maandhuur			
< € 220	0	0	0
€ 220 – € 410	303	23	101
€ 410 – € 585	663	50	169
€ 585 – € 625	143	11	212
€ 625 – € 710	158	12	238
Totaal	**1.313**	**100**	**169**

Bron: EIB bewerking o.b.v. WoOn2015

Verdeling over staffels
De huurtoeslag kent staffels met drie tarieven, 100%, 65% en 40%. Tabel 6.2 laat zien hoeveel huishoudens een deel van hun toeslag in één van de drie staffels ontvangen. Van de 40% huishoudens die huurtoeslag ontvangen, krijgt bijna iedereen een deel van de maandhuur tegen 100% vergoeding. Een groot deel maakt ook gebruik van het 65%-tarief, waarbij dit deel van de huurtoeslag gemiddeld € 80 bedraagt. Bijna een kwart ontvangt ook een vergoeding van de maandhuur tegen een 40%-vergoeding.

Ongeveer 25% van de huishoudens met huurtoeslag ontvangt alleen huurtoeslag over de eerste staffel, waarvoor een marginaal tarief van 100% geldt. Iedere huurverhoging die zij ontvangen wordt volledig door de huurtoeslag gecompenseerd. Ongeveer 50% van de huishoudens met huurtoeslag valt met de maandhuur boven de kwaliteitskortingsgrens, maar zit nog wel onder de aftoppingsgrens. Zij hebben daarmee een marginaal tarief van 65%. Ongeveer 5% heeft een maandhuur boven de aftoppingsgrens, maar heeft geen recht op de 40% vergoeding. Hierdoor

wordt niet iedere huurverhoging door de huurtoeslag gecompenseerd. Het resterende deel heeft een tarief van 40%, waarvan 3% gemaximeerd is op een huur van de liberalisatiegrens.

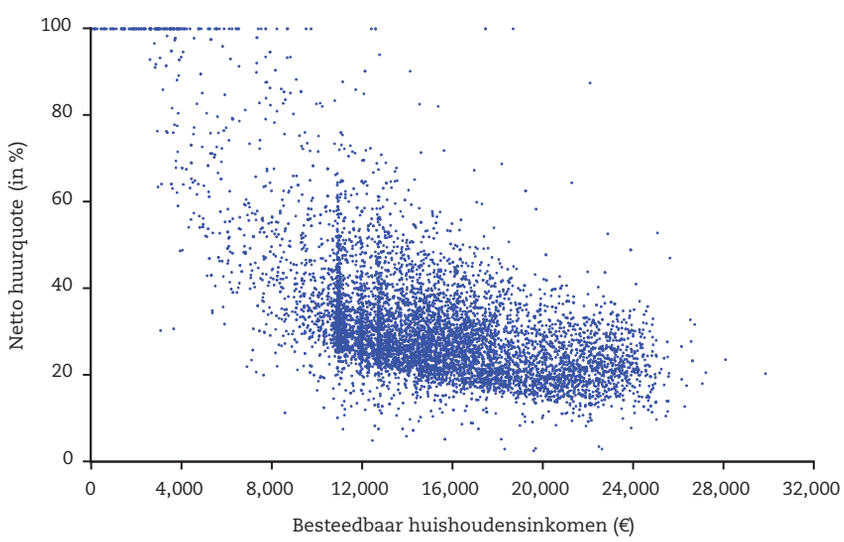
Tabel 6.2 Samenstelling huurtoeslag over de drie staffels

	Tarief (%)	Toelage	Aantal huishoudens	Aandeel van huurders (%)
< Kwaliteitskortingsgrens	100	€ 110	1.238.000	38
< Aftoppingsgrens	65	€ 80	1.004.000	31
< Liberalisatiegrens	40	€ 26	284.000	9
Totaal		**€ 169**	**1.313.000**	**40**

Bron: EIB

Effect op netto huurquotes
Figuur 6.3 zet het besteedbaar huishoudinkomen af tegen de netto huurquote van huishoudens (netto maandhuur incl. huurtoeslag als aandeel van het besteedbaar inkomen). Hieruit komt naar voren dat de netto huurquote gemiddeld afneemt met het inkomen, maar ook een grote spreiding kent. De spreiding is het grootst bij de lage inkomens. In deze groep met een besteedbaar inkomen onder € 12.000 (460.000 huishoudens) zit het merendeel van de jongeren onder de 25 jaar (155.000 huishoudens). Uit de figuur komt daarnaast naar voren dat de huurtoeslag de netto huurlasten van huishoudens met een inkomen vanaf € 12.000 over het algemeen binnen redelijke bandbreedtes weet terug te brengen, maar dat dit voor lagere inkomens niet het geval is.

Figuur 6.3 Puntenwolk netto huurquote en besteedbaar huishoudinkomen



Bron: WoOn2015

6.2 Vormgevingsvarianten

In deze paragraaf wordt een aantal mogelijke vormgevingsvarianten binnen het huidige systeem van de huurtoeslag onderzocht. Dit gebeurt in drie stappen. Allereerst wordt gekeken naar vormgevingsvarianten waarbij een verlaging van de huidige tarieven doorgevoerd wordt. Hierbij is het doel om de allocatie op de huurmarkt te verbeteren. Hierna wordt gekeken naar vormgevingsvarianten waarbij de huurtoeslag voor bepaalde doelgroepen wordt verruimd of beperkt. Tot slot worden ingrijpendere vormgevingsvarianten beschreven, die naast verlaging van het tarief ook tot meer vereenvoudiging van de huurtoeslagsystematiek en minder schokken rond de inkomensgrenzen leiden.

Variantberekeningen

De berekeningen in deze notitie zijn uitgevoerd met behulp van een Eviews-model, waarin het huidige huurtoeslagensysteem met de parameters van 2015 en de gegevens van WoOn2015 als basis worden gebruikt. De vormgevingsvarianten worden voor de afzonderlijke huishoudens in WoOn2015 doorgerekend en afgezet tegen de resultaten van de huidige wijze van toewijzing van de huurtoeslag.

6.2.1 Beperkte aanpassingen met tariefsverlaging

Allereerst is gekeken naar varianten met een beperkte aanpassing van de huidige huurtoeslagsystematiek met als voornaamste doel om de marginale tarieven omlaag te brengen. Het bezwaar van het 100%-tarief is dat bij maandhuren onder de kwaliteitskortingsgrens geen goede allocatieve afweging wordt gemaakt tussen de geboden kwaliteit en het beschikbare budget. Dit komt omdat het verschil in huur volledig door de huurtoeslag wordt gecompenseerd. Hiernaast biedt dit tarief verhuurders de prikkel om zich de opbrengsten van huurtoeslagen toe te eigenen zonder dat huurders hier gevolgen van ondervinden. In tabel 6.3 staan de effecten van deze vormgevingsvarianten weergeven.

(1) Hanteren van uniform tarief
Als eerste variant is gekeken naar een variant waarbij de drie verschillende tarieven (resp. 100%, 65% en 40%) worden vervangen door één uniform tarief en waarbij het totale budgettair effect neutraal doorwerkt. Het tarief dat hieruit voortkomt is 81%. Naast het voordeel van een lager tarief voor huren onder de kwaliteitskortingsgrens biedt deze variant ook het voordeel dat het systeem simpeler wordt doordat niet langer met drie, maar met één tarief wordt gewerkt.
Deze variant treft vooral de lage huren en de lage inkomens. Het 100%-tarief wordt vervangen door een lager tarief en dit grijpt vooral in op de lagere huren. De hogere huren worden gecompenseerd door de hogere tarieven in de overige staffels. Doordat huishoudens met hogere inkomens gemiddeld genomen ook hogere huren hebben, profiteren deze huishoudens ook sterker van deze maatregel. Het nadeel van deze vormgevingsvariant is ook dat een uniform tarief van ruim 80% relatief hoog is. Hierdoor wordt de allocatie op de huurmarkt niet sterk verbeterd en leidt het voor huren boven de kwaliteitskortingsgrens zelfs tot een verslechtering.

(2) Verlaging 100% tarief tot 65% met vaste toeslag van € 36
Het tarief van 100% wordt in deze variant vervangen door 65%. Hiermee wordt de huurtoeslagsystematiek vereenvoudigd tot twee tarieven. Wel wordt het systeem uitgebreid met een vaste huurtoeslag voor ieder huishouden. Iedereen met huurtoeslag ontvangt ter compensatie een vaste toeslag van € 36. Deze hoogte is vastgesteld zodat het budget constant blijft. Deze variant treft vooral de lage inkomens. De vaste toeslag is voor deze groep vanwege de beperkte eigen bijdrage te gering om het verlies aan huurtoeslag door de 35%-tariefsverlaging te compenseren. De huishoudens met een inkomen van meer dan € 20.000 profiteren juist van deze maatregel.

(3) Verlaging 100% tarief tot 65% met vaste toeslag van € 56 voor inkomens tot € 20.000
In deze variant wordt de vaste toeslag beperkt tot de inkomensgroep tot € 20.000. De hoogte van de vaste toeslag komt uit op € 56 om wederom het totale budget aan huurtoeslag constant te houden. Deze variant laat zien dat door het beperken van de vaste toeslag tot lagere inkomens, de negatieve effecten voor deze groep kunnen worden vermeden. Dit gaat wel ten koste van de

positieve effecten op de inkomensgroepen boven de € 20.000. Voordeel van deze variant is dat met het verlagen van het marginale tarief van huren onder de aftoppingsgrens met 65% de allocatie op de woningmarkt al voor een behoorlijk deel wordt verbeterd.

Tabel 6.3 Effecten op gemiddelde huurtoeslag bij vormgevingsvarianten met beperkte aanpassingen met tariefverlaging, in euro's

	Huidige vormgeving	Vormgevingsvarianten, verschil				
		1	2	3	4	5
Huishoudenssamenstelling						
Eenpersoons	166	-3	- 2	11	-11	-2
Meerpersoons met kind	182	6	4	-20	-4	-21
Meerpersoons zonder kind	167	7	5	-22	5	-13
Leeftijd						
17-24 jaar	142	-17	-7	8	-14	0
25-34 jaar	181	-1	-3	- 1	-19	-18
35-44 jaar	170	3	3	- 6	-1	-7
45-54 jaar	163	3	4	0	3	-0
55-64 jaar	174	4	1	5	-6	-4
65-74 jaar	173	3	1	- 6	-4	-10
75 jaar en ouder	175	7	2	-1	-3	- 6
Inkomen						
< € 10.000	152	-17	-9	11	-24	-6
€ 10.000 – € 15.000	199	-14	-17	3	-51	-37
€ 15.000 – € 20.000	186	-3	-6	14	-23	-9
€ 20.000 – € 25.000	163	10	8	-28	11	-13
€ 25.000 – € 30.000	118	21	26	-10	60	36
> € 30.000	95	12	27	-9	73	50
Maandhuur						
< € 220	0	0	0	0	60	84
€ 220 – € 410	101	- 19	1	14	14	27
€ 410 – € 585	169	- 6	-3	-4	-4	-6
€ 585 – € 625	212	18	4	-5	-14	-24
€ 625 – € 710	238	36	2	-5	-24	-36
> € 710	252	51	2	-5	-26	-40
Totaal	**169**	**0**	**0**	**0**	**-7**	**- 7**

Bron: EIB

(4) Hanteren van uniform tarief zonder minimum basishuur

Vervolgens is gekeken naar een variant met een uniform tarief, waarbij niet langer een minimumbasishuur als uitgangspunt wordt genomen. Dit heeft twee voordelen ten opzichte van de derde variant. Ten eerste biedt het de mogelijkheid om de lagere huren meer te compenseren voor een lager tarief en ten tweede kan hierdoor het uniforme tarief tot 33% worden verlaagd. Dit laatste heeft als voordeel dat de allocatieve verstoring van de huidige huurtoeslag aanzienlijk kan worden teruggebracht.

Het aantal huishoudens met een huurtoeslag neemt door het wegvallen van de minimum basishuur met 56.000 toe, waardoor de gemiddelde huurtoeslag per huishouden met € 7 af-

neemt. Door deze vormgeving profiteren nu wel de huishoudens met lagere huren ten koste van die met hogere huren. Echter voor de inkomensverdeling pakt deze variant niet gunstig uit. Het wegvallen van de basishuur levert de hoge inkomens ondanks de lagere tarieven relatief veel voordeel op.

(5) Hanteren van uniform tarief zonder minimum basishuur met vaste toeslag van € 35 voor inkomens tot € 20.000

In aanvulling op de vorige variant is ook gekeken naar een variant met een vaste toeslag van € 35 per maand voor inkomens tot € 20.000. Om het totale budget aan huurtoeslag constant te houden vereist dit een verdere verlaging van het uniform tarief van 33% tot 29%.
Door deze vaste toeslag profiteren de huishoudens met lagere huren ten koste van die met hogere huren. Voor de inkomensverdeling werkt de vaste toeslag voor de lagere inkomens nu relatief gunstiger uit, maar kan niet voorkomen dat de lage inkomens nadelig getroffen worden.

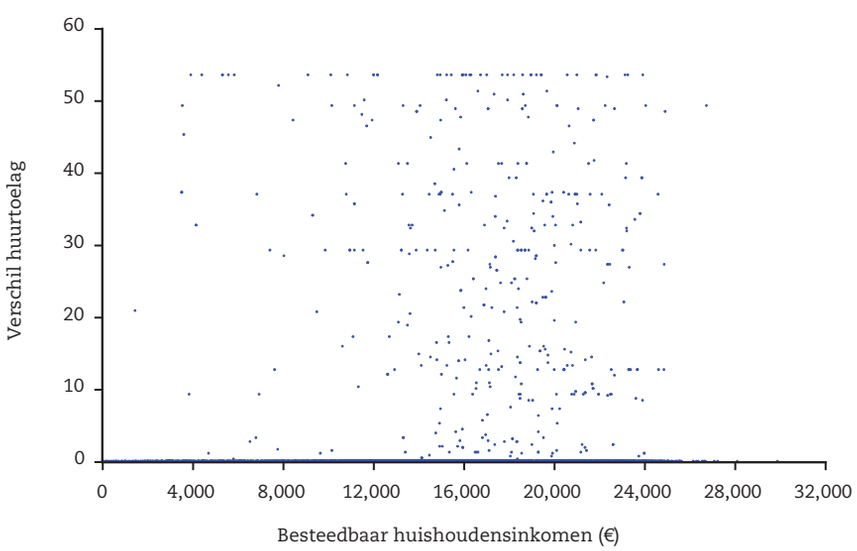
6.2.2 Beperken of verruimen van huurtoeslag voor specifieke doelgroepen

Boven de aftoppingsgrens hebben alleen alleenstaanden en AOW'ers recht op huurtoeslag. Meerpersoonshuishoudens onder de AOW-leeftijd hebben in het huidig stelsel geen recht op een bijdrage voor dit deel van de huur. Gekeken is naar twee vormgevingsvarianten waarbij (6) meerpersoonshuishoudens onder de AOW-leeftijd ook huurtoeslag voor dit deel van de huur krijgen en (7) meerpersoonshuishoudens met een AOW-leeftijd niet langer huurtoeslag voor dit deel van de huur ontvangen. Ook is gekeken naar een vormgevingsvariant (8) waarbij jongeren onder de 25 jaar zonder kinderen niet langer recht hebben op huurtoeslag.

(6) Huurtoeslag voor meerpersoonshuishoudens onder de AOW-leeftijd

In deze vormgevingsvariant krijgen meerpersoonshuishoudens onder de AOW-leeftijd voortaan ook huurtoelage voor het deel van de maandhuur dat boven de aftoppingsgrens ligt. De tarieven voor deze categorie blijven hetzelfde (40%). Zoals uit figuur 6.4 op te maken is, zijn de gevolgen hiervan relatief beperkt. Het zijn vooral de huishoudens met kinderen die hiervan profiteren. Daarnaast heeft deze variant vooral betrekking op de hogere maandhuren. Het effect op het budget is zeer gering en bedraagt minder dan 1%.

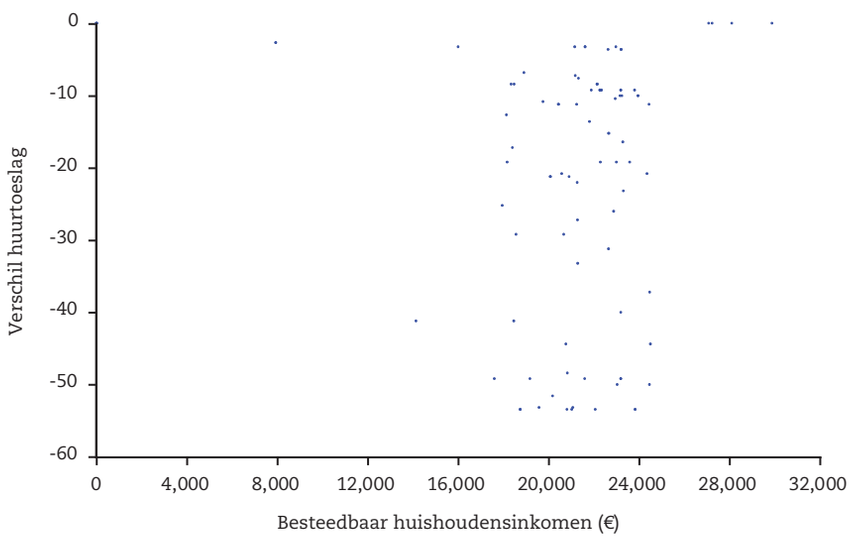
Figuur 6.4 Puntenwolk verschil in huurtoeslag als meerpersoonshuishoudens onder de AOW-leeftijd ook boven de aftoppingsgrens huurtoeslag krijgen, in €



Bron: EIB

(7) Geen huurtoeslag voor meerpersoonshuishoudens met een AOW-leeftijd
In deze variant krijgen meerpersoonshuishoudens met een AOW-leeftijd voortaan geen huurtoelage voor het deel van de maandhuur dat boven de aftoppingsgrens uitkomt.
De gevolgen hiervan zijn relatief beperkt (zie figuur 6.5). Door de koppeling met de AOW treft deze vormgevingsvariant huishoudens met inkomens tussen € 18.000 en € 25.000. Het zijn hierdoor vooral de hogere maandhuren waar deze variant betrekking op heeft. Het effect op het budget is vanwege de beperkte aantallen wederom gering en bedraagt -0,1%.

Figuur 6.5 Puntenwolk verschil in huurtoeslag als meerpersoonshuishoudens met een AOW-leeftijd niet langer boven de aftoppingsgrens huurtoeslag krijgen, in €

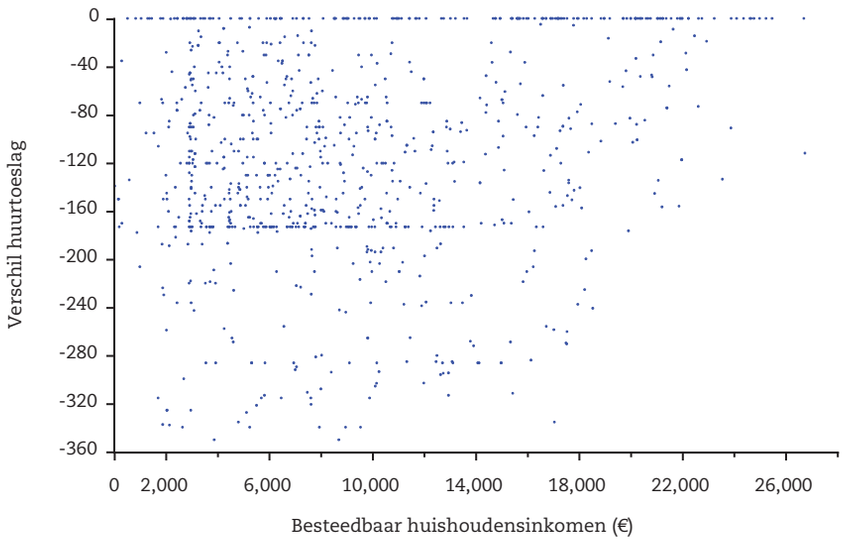


Bron: EIB

(8) Geen huurtoeslag voor jongeren onder 25 jaar zonder kinderen
Jongeren onder de 25 jaar hebben in het huidig stelsel recht op huurtoeslag. Het bijzondere van deze groep is dat het voor een belangrijk deel gaat om mensen met goede inkomensperspectieven zoals studenten en scholieren. Ook zijn deze jongeren doorgaans flexibel in het zoeken naar alternatieve woonoplossingen, zoals het samen delen van woningen of het langer thuis wonen. Deze groep bestaat op dit moment uit 180.000 huishoudens met huurtoeslag. In deze vormgevingsvariant ontvangt deze groep huishoudens, met een leeftijd onder de 25 jaar zonder kinderen, geen huurtoeslag meer. Dit bespaart de overheid € 300 miljoen aan huurtoeslag. Uit figuur 6.6 komt naar voren dat vooral jongeren met lage inkomens hierdoor worden getroffen. Dit zal tot stevige inkomenseffecten leiden voor de huidige groep jongeren die gebruik maken van de huurtoeslagsystematiek. Het beperken van de maatregel tot nieuwe gevallen kan dit voorkomen en kan spoedig tot uitfasering van de oude gevallen leiden.

(9) Uniform tarief zonder basishuur met vaste toeslag tot inkomen van € 20.000, voor alle meerpersoonshuishoudens, maar niet voor jongeren onder 25 jaar zonder kinderen
De besparing van € 300 miljoen die het uitzonderen van jongeren tot 25 jaar voor de huurtoeslag oplevert, kan worden ingezet om bijvoorbeeld de positie van meerpersoonshuishoudens te verbeteren en kan ook gebruikt worden om het marginale tarief en de vaste toeslag bij een gegeven budget te verhogen om zodoende de huurtoeslag te verhogen. Met de besparing kan een vaste toeslag worden gegeven van € 34 per maand bij een uniform tarief van 33%. In tabel 6.4 staan de effecten van deze variant. Deze variant verbetert de effecten over de hele linie. Zowel de lage als de relatief hogere inkomensgroepen gaan erop vooruit. De effecten voor de hogere huren zijn beperkt, terwijl die voor de lagere huren positief uitpakken.

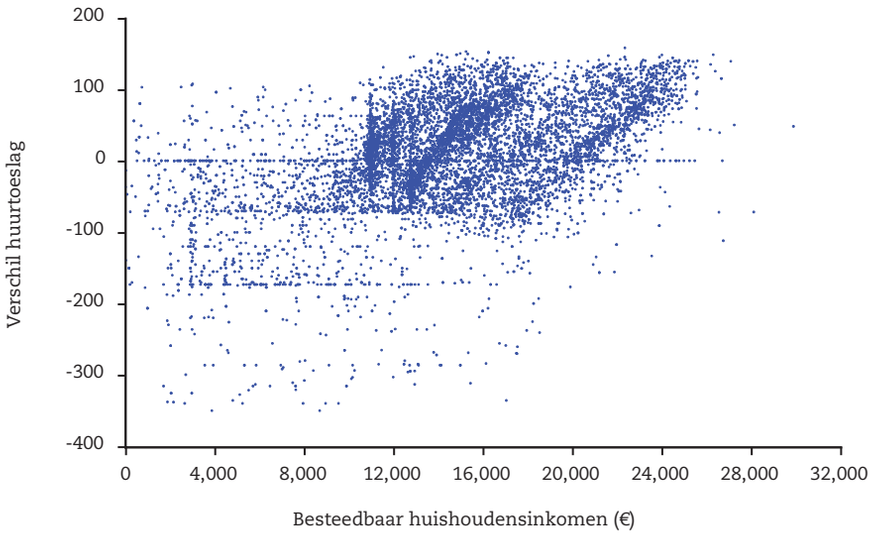
Figuur 6.6 Puntenwolk verschil in huurtoeslag als jongeren zonder kinderen onder de 25 jaar niet langer huurtoeslag krijgen, in €



Bron: EIB

In figuur 6.7 is de puntenwolk met de effecten voor de verschillende huishoudens naar inkomen weergegeven. Het zijn de jongeren met lage inkomens die vooral getroffen worden, terwijl de effecten bij de hogere inkomens relatief beperkt zijn.

Figuur 6.7 Puntenwolk verschil in huurtoeslag in combinatie met besteedbaar inkomen bij variant 9, in €

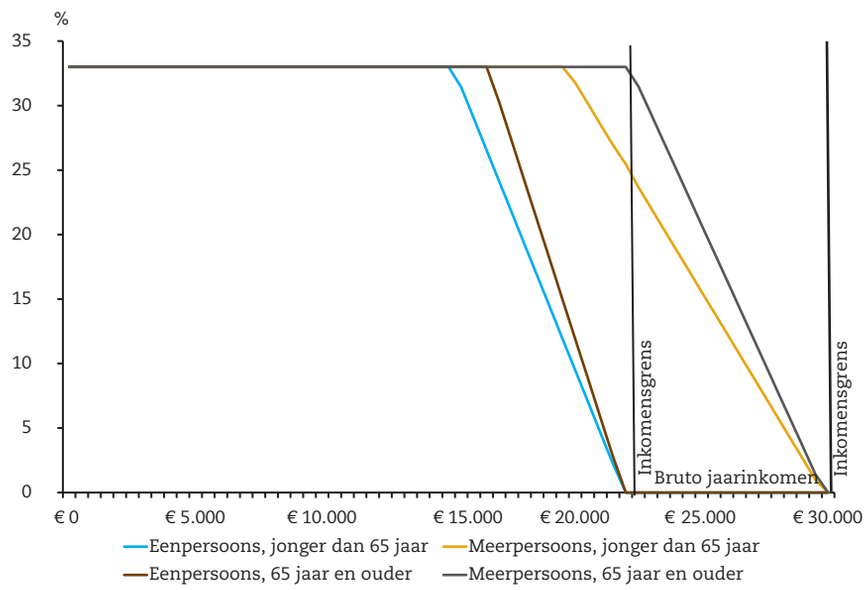


Bron: EIB

6.2.3 Varianten met inkomensafhankelijk tarief en alternatief met fictieve maandhuur

In deze paragraaf worden tot slot nog twee andere type vormgevingsvarianten behandeld. Het gaat hierbij eerst om varianten waaraan een inkomensafhankelijk tarief is toegevoegd. Ook wordt een vormgevingsvariant beschreven, waarin de huurtoeslag niet op basis van de feitelijke huur maar op basis van een vaste fictieve maandhuur van € 460 wordt berekend.

Figuur 6.8 Inkomensafhankelijk uniform tarief huurtoeslag



Bron: EIB

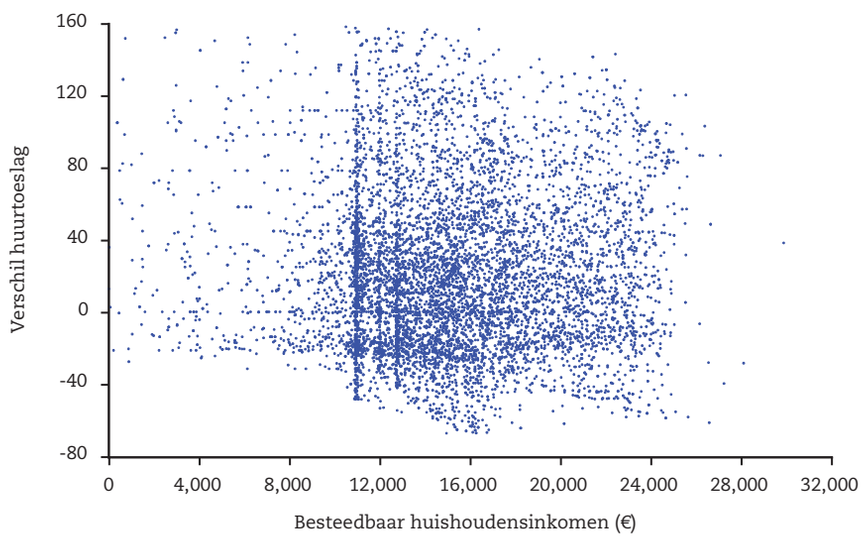
Gezocht is naar een vormgevingsvariant met een laag en uniform tarief voor de drie verschillende staffels om de allocatie op de huurmarkt zo goed mogelijk te bevorderen en het systeem van de huurtoeslag te vereenvoudigen. Daarnaast dient deze vormgevingsvariant in aanvulling op de vormgevingsvarianten uit de vorige paragrafen tot gunstigere inkomenseffecten voor lagere inkomensgroepen te leiden. Om dit te verwezenlijken is aangesloten op variant (4) uit paragraaf 6.3.1. Echter, in aanvulling hierop wordt het tarief van 33% op basis van het inkomen vanaf de minimum inkomensgrens geleidelijk afgebouwd naar 0% bij de doelgroepsgrens. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de bestaande parameterwaarden van de huurtoeslagsystematiek. In figuur 6.8 wordt de afbouw van het tarief voor de vier huishoudtypen geïllustreerd. Het voordeel van deze geleidelijke afbouw is dat schokken bij de inkomensgrenzen worden voorkomen en dat hiermee de arbeidsparticipatie wordt bevorderd.

(10) Eén inkomensafhankelijk tarief, geen minimum basishuur en vaste toeslag
In deze vormgevingsvariant geldt een uniform tarief van 33%, waarbij geen onderscheid meer wordt gemaakt in kwaliteitsgrenzen en aftoppingsgrenzen. Ook meerpersoonshuishoudens onder de AOW-leeftijdsgrens ontvangen nu huurtoeslag op het deel van de maandhuur boven de aftoppingsgrens. Ter compensatie van het lagere tarief vervalt de minimum basishuur als eigen bijdrage en ontvangen alle huishoudens een vaste toeslag van € 55. Dit tarief is zodanig vastgesteld dat de variant neutraal op het totale budget uitwerkt. Het uniforme tarief is wel inkomensafhankelijk en wordt vanaf de minimuminkomensgrens geleidelijk afgebouwd tot 0% bij de doelgroepsgrens.
Door het wegvallen van de eigen bijdrage neemt het gebruik van de huurtoeslag met 56.000 huishoudens toe, waardoor de huishoudens gemiddeld € 7 minder huurtoeslag krijgen

(zie tabel 6.4). Voor de inkomens tot € 15.000 pakt deze variant door de introductie van het inkomensafhankelijke tarief nu wel positief uit. Voor hogere inkomens pakt deze variant ongunstiger uit door de geleidelijke aftopping van de huurtoeslag.

(11) Idem, waarbij jongeren zonder kinderen onder 25 jaar geen huurtoeslag
Door bovenstaande vormgevingsvariant te combineren met de variant waarbij jongeren onder de 25 jaar zonder kinderen niet langer huurtoeslag ontvangen, wordt er budgettaire ruimte gecreëerd om het vaste bedrag aan huurtoeslag te verhogen tot € 82. Het aantal huurtoeslagontvangers neemt hierdoor per saldo met 135.000 af. Op deze wijze worden de inkomenseffecten voor de resterende groep huurtoeslagontvangers gunstiger. Gemiddeld neemt de huurtoeslag met € 19 toe. De inkomenseffecten worden hierdoor over de gehele linie gunstiger, maar vooral de lage inkomens gaan erop vooruit. De huishoudens met hoge maandhuren gaan er daarentegen op achteruit. In figuur 6.9 staan de verschillen in huurtoeslag afgezet tegen het besteedbaar inkomen van de huishoudens. Hieruit is op te maken dat de effecten voor huishoudens met een besteedbaar inkomen onder € 12.000 overwegend positief zijn. De effecten kennen echter wel een grote spreiding.

Figuur 6.9 Puntenwolk verschil in huurtoeslag in combinatie met besteedbaar inkomen bij variant 11, in €



Bron: EIB

Binnen deze combinatie vormgevingsvarianten is ook gekeken naar de effecten van een variant die als onderdeel van de IBO wordt uitgewerkt.

(12) Huurtoeslag op basis van normhuur
Dit is een variant waarbij binnen de huidige huurtoeslagsystematiek de feitelijke individuele maandhuur wordt vervangen door een vaste uniforme fictieve maandhuur. Door een inkomensafhankelijke eigen bijdrage krijgt ieder huishouden dan toch een individuele huurtoeslag, maar deze is onafhankelijk van de hoogte van de huur. De hoogte van de normhuur is vastgesteld op € 460 om tot hetzelfde budget te komen. Deze variant leidt tot een betere allocatie omdat de hoogte van de huurtoeslag volledig los staat van de hoogte van de maandhuur. Het nadeel is wel dat er een ingewikkeld systeem van huurtoeslagberekening wordt gebruikt voor de inkomensafhankelijke bijdrage. De voordelen slaan vooral neer bij lage huren tot aan de kwaliteitskortingsgrens en de lage inkomens tot € 15.000. Bij hogere huren kunnen daarentegen fors negatieve inkomenseffecten ontstaan, zoals blijkt uit tabel 6.4.

Tabel 6.4 Effecten op gemiddelde huurtoeslag bij varianten met inkomensafhankelijk tarief en variant met normhuur, in euro's

	Huidige vormgeving	Vormgevingsvarianten, verschil			
		9	10	11	12
Huishoudenssamenstelling					
Eenpersoons	166	25	- 3	23	- 4
Meerpersoons met kind	182	7	- 17	10	- 54
Meerpersoons zonder kind	167	13	- 12	14	- 38
Leeftijd					
17-24 jaar	142	39	31	70	53
25-34 jaar	181	7	- 7	20	- 23
35-44 jaar	170	17	- 11	16	- 35
45-54 jaar	163	23	- 9	19	- 30
55-64 jaar	174	18	- 14	13	- 33
65-74 jaar	173	13	- 14	13	- 30
75 jaar en ouder	175	17	- 19	8	- 36
Inkomen					
< € 10.000	152	39	32	89	59
€ 10.000 – € 15.000	199	-11	5	38	12
€ 15.000 – € 20.000	186	13	-9	17	-20
€ 20.000 – € 25.000	163	13	-20	8	-49
€ 25.000 – € 30.000	118	63	-13	15	-58
> € 30.000	95	73	4	32	-32
Maandhuur					
< € 220	0	96	110	135	188
€ 220 – € 410	101	41	48	69	77
€ 410 – € 585	169	16	-8	18	-24
€ 585 – € 625	212	3	-45	-19	-85
€ 625 – € 710	238	2	-51	-26	-105
> € 710	252	-2	-58	-35	-107
Totaal	**169**	**20**	**-7**	**19**	**-18**

Bron: EIB

6.2.4 Regionalisering van de huurtoeslag

De huurtoeslag is primair bedoeld om diegenen die de woonlasten moeilijk kunnen dragen toch in de gelegenheid te stellen om een passende woning te kunnen huren. Dit roept de vraag op of een uniform nationaal systeem de meest effectieve en doelmatige manier is om dit te realiseren. Er zijn immers grote verschillen tussen regio's. Zo zou het in zwakke woningmarktgebieden makkelijker moeten zijn om het beoogde sociale doel te realiseren dan in dure woningmarktgebieden. Het regionaal differentiëren van de huurtoeslag is hierdoor mogelijk een optie.

Uit tabel 6.5, waarin de mediane WOZ-waarde, maandhuur en maandhuur per huurpunt per Corop is weergegeven, blijkt dat er grote verschillen in WOZ-waarde tussen de woningmarktgebieden zijn. Zo ligt de mediane WOZ-waarde van een huurwoning met huurtoeslag in de dure woningmarktgebieden bijna tweemaal zo hoog als in de zwakke woningmarktgebieden.

Tabel 6.5 Karakteristieken huurwoningen met huurtoeslag naar Corop, mediaan

	WOZ-waarde	Maandhuur	Huur als % WOZ-waarde	Maandhuur per huurpunt
Oost-Groningen	90.000	505	6,7	3,7
Delfzijl en omgeving	95.000	517	6,5	3,8
Overig Groningen	102.000	440	5,2	3,8
Noord-Friesland	85.500	460	6,5	3,4
Zuidwest-Friesland	110.000	541	5,9	3,3
Zuidoost-Friesland	109.000	481	5,3	3,3
Noord-Drenthe	101.500	478	5,7	3,4
Zuidoost-Drenthe	89.500	521	7,0	3,3
Zuidwest-Drenthe	123.000	475	4,6	3,2
Noord-Overijssel	135.000	501	4,5	3,6
Zuidwest-Overijssel	127.500	555	5,2	3,8
Twente	108.000	499	5,5	3,5
Veluwe	151.500	512	4,1	3,3
Achterhoek	130.000	510	4,7	3,4
Arnhem/Nijmegen	127.000	500	4,7	3,7
Zuidwest-Gelderland	145.000	500	4,1	3,1
Utrecht	148.000	485	3,9	3,5
Kop van Noord-Holland	120.000	520	5,2	3,5
Alkmaar en omgeving	123.000	509	5,0	3,5
IJmond	131.500	545	5,0	4,3
Agglomeratie Haarlem	149.000	524	4,2	4,0
Zaanstreek	121.000	544	5,4	4,1
Groot-Amsterdam	161.750	500	3,7	3,7
Het Gooi en Vechtstreek	172.000	560	3,9	3,5
Leiden en Bollenstreek	168.000	531	3,8	3,5
s-Gravenhage	115.000	525	5,5	4,4
Delft en Westland	139.000	520	4,5	4,2
Oost-Zuid-Holland	125.000	509	4,9	3,9
Groot-Rijnmond	112.500	515	5,5	4,2
Zuidoost-Zuid-Holland	105.000	544	6,2	4,3
Zeeuws-Vlaanderen	95.000	477	6,0	3,2
Overig Zeeland	122.000	510	5,0	3,5
West-Noord-Brabant	137.000	513	4,5	3,6
Midden-Noord-Brabant	137.500	518	4,5	3,7
Noordoost-Noord-Brabant	144.000	526	4,4	3,2
Zuidoost-Noord-Brabant	149.000	488	3,9	2,9
Noord-Limburg	113.000	515	5,5	3,5
Midden-Limburg	112.000	530	5,7	3,6
Zuid-Limburg	101.000	506	6,0	3,7
Flevoland	113.000	555	5,9	3,5
Totaal	**126.000**	**510**	**4,9**	**3,7**

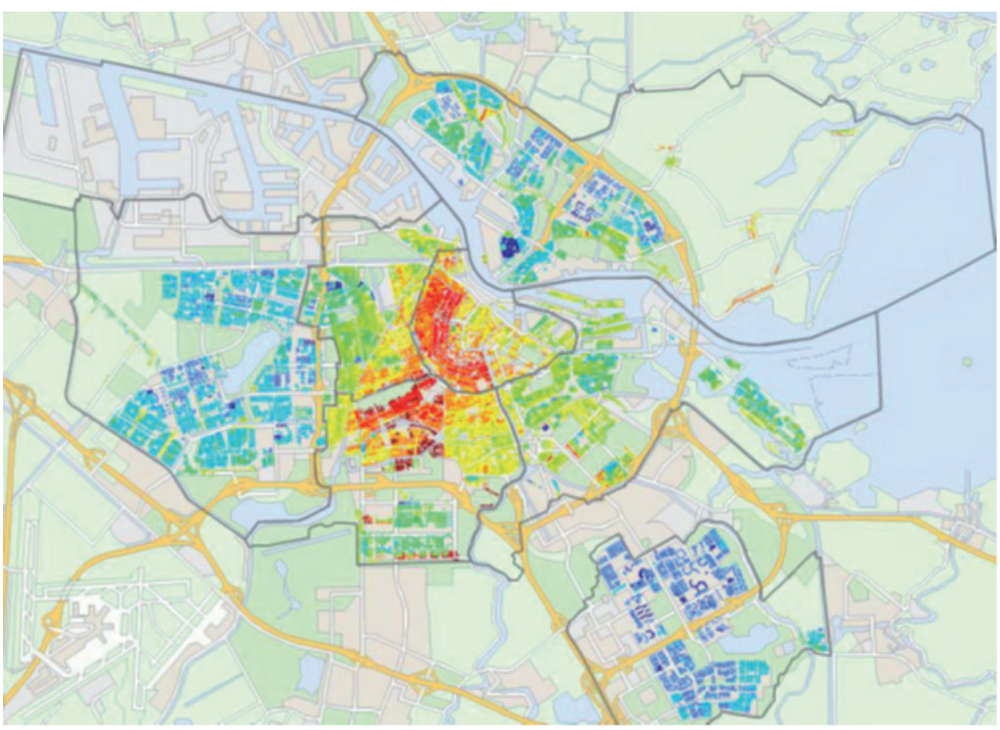
Bron: WoON2015

De huren die corporaties voor deze woningen gemiddeld vragen lopen echter veel minder sterk uiteen. Zo ligt de mediane maandhuur in het Gooi en Vechtstreek 20% hoger dan in het goedkoopste woningmarktgebied, terwijl de WOZ-waarde hier tweemaal zo hoog is. Dit geldt ook

voor de andere woningmarktgebieden. De regionale verschillen in WOZ-waarden worden door de verhuurders slechts beperkt doorberekend in de feitelijke huren. Met andere woorden, de sociale huurders in dure gebieden worden door impliciete subsidies door de verhuurders ondersteund. De huur per huurpunt, als maatstaf voor de prijs per geboden kwaliteit, loopt hierdoor tussen sterke en zwakke woningmarktgebieden niet sterk uiteen.

Regionale of lokale markten?
Het beeld wordt verder genuanceerd als rekening wordt gehouden met de verschillen binnen een woningmarktgebied. Een voorbeeld hiervan is Amsterdam. De WOZ-waarden per m² liggen in Amsterdam gemiddeld hoger dan elders in Nederland. Echter, als men inzoomt op de verschillende locaties van de stad (zie figuur 6.11), dan verschillen de WOZ-waarden sterk tussen de verschillende locaties. Het zijn alleen de specifieke, gewilde locaties in en rond de binnenstad waarin de prijzen op een hoog niveau liggen. Voor locaties buiten de binnenstad gelden vergelijkbare prijzen per m² als elders in Nederland.

Figuur 6.11 WOZ-waarde per m² in gemeente Amsterdam



< € 1.500 per m² > € 5.000 per m²

Bron: Gemeente Amsterdam

Dit leidt tot een verdere nuancering van het belang van een regionalisering van de huurtoeslag. Hoge prijsniveaus spelen meer op specifieke locaties dan op regionaal niveau. Om de hoogte van de huurtoeslag hierop af te stemmen vergt een fijnmazig gedifferentieerd systeem Hierbij moet worden bedacht dat een dergelijk systeem in de uitvoering complex zal zijn en ongewenste allocatieve effecten zal hebben. Ook doet de vraag zich voor of binnen één woningmarktgebied gewilde locaties financieel moeten worden begunstigd ten opzichte van betaalbare alternatieven in en rond de stad.

6.2.5 Conclusies

Uit de analyse van de verschillende varianten komt naar voren dat er goede mogelijkheden zijn om de verstoringen richting de woningmarkt die het huidig huursysteem teweegbrengt belangrijk te verminderen, waarbij het systeem bovendien kan worden vereenvoudigd en gecombineerd kan worden met de realisatie van verschillende sociale randvoorwaarden.

De belangrijkste sleutel voor het verbeteren van de doelmatigheid van het systeem ligt bij de aanpassing van de tariefstructuur. Het huidige systeem met drie tarieven van 100%, 65% en 40% werkt sterk verstorend voor de woningmarkt. Met name het 100%-tarief en in wat mindere mate het 65%-tarief zijn zeer verstorend. Zo draagt een huurder bij een 100%-tarief zelf in het geheel niets bij voor de extra kwaliteit die in deze schijf wordt gerealiseerd. Zo wordt geen enkele afweging meer gemaakt tussen prijs en kwaliteit en wordt de deur opengezet voor het afromen van huuropbrengsten door verhuurders (de huurder ondervindt immers geen enkel netto gevolg van het optrekken van huren binnen deze schijf).

De relatief hoge tarieven in het huidige systeem hangen ook samen met het systeem van een minimum basishuur. Dit zorgt ervoor dat vervolgens over slechts een deel van de huur, huurtoeslag wordt ontvangen. Om voldoende huurtoeslag te kunnen verlenen, zijn dan relatief hoge tarieven (subsidiepercentages) aan de orde over het huurdeel dat boven de minimum basishuur ligt. Door de minimumbasishuur af te schaffen, kunnen de tarieven dan ook fors worden verlaagd. Dit maakt het mogelijk om te komen tot een uniform tarief van 33%.

Een nadeel van het uniforme tarief zonder minimum basishuur is dat sommige groepen aan de onderkant van het inkomensgebouw er vrij duidelijk op achteruit gaan. Dit probleem kan worden opgelost door een vaste toeslag te geven van € 35 per maand voor alle huishoudens tot een jaarinkomen van € 20.000. In dat geval wordt het tarief verlaagd tot 29% om budgetneutraliteit te behouden.

De vaste toeslag biedt bovendien ruimte voor verschillende inkomenspolitieke keuzen. Zo kan de toeslag worden beperkt tot bepaalde inkomensniveaus - waardoor ruimte ontstaat voor meer toeslag en daarmee gunstigere inkomenseffecten aan de onderkant - of kan deze bijvoorbeeld wat meer inzet kennen richting meerpersoonshuishoudens (met kinderen). Het versterken van de positie van meerspersoonshuishoudens in de verdeling is bovendien relatief niet erg kostbaar, gelet op de sterke oververtegenwoordiging van alleenstaanden binnen de sociale huursector.

Bij het beschouwen van inkomenspolitieke aspecten valt verder de bijzondere positie op van jongeren. In de afgelopen jaren is er een sterke stijging opgetreden van de huurtoeslag richting deze groep. Steeds vaker weten verhuurders de huurtoeslag te vinden voor studenten, waarbij zeer kleine appartementen zo worden ingericht dat ze nog net als zelfstandige woning gelden. Dit komt dan in de plaats van de vroeger meer gebruikelijke collectieve studentenhuizen, waarvoor geen huurtoeslag gold. Dit leidt tot misallocatie en afromen van huurpenningen voor een groep die structureel bovendien moeilijk als kansarm is te typeren.

Als de huurtoeslag voor jongeren tot 25 jaar zonder kinderen zou worden afgeschaft, dan levert dat een besparing van € 300 miljoen op jaarbasis op, waarmee de huurtoeslag voor structureel kwetsbare groepen belangrijk kan worden verbeterd ten opzichte van de huidige situatie. Ook als een dergelijke maatregel alleen voor nieuwe gevallen wordt ingevoerd, dan leidt dit gelet op de leeftijdsgroep vrij snel tot de becijferde besparing. Het huidige systeem kent voor jongeren tot 23 jaar al een uitzonderingspositie met betrekking tot de maximale huurgrens, zodat aangenomen mag worden dat ook in de toekomst bijzondere regels ten aanzien van jongeren kunnen worden gesteld.

Ten slotte is het ook mogelijk om het uniforme tarief vanaf een bepaald inkomen heel geleidelijk te laten aflopen. Hiermee wordt voorkomen dat er een grotere inkomensval optreedt bij het overschrijden van een discrete grens, maar het maakt het systeem aan de andere kant ook weer wat ingewikkelder.

Bijlage A Regionale ontwikkeling doelgroepen 2030 en 2040

Tabel A.1 Regionale ontwikkeling doelgroepen in de tijd, percentages

	Leeftijd				Opleidingspeil			Huishoudens-samenstelling	
	<30	30-50	50-70	70+	Laag	Midden	Hoog	Alleen-staand	Paar
Druk 2020-2030									
2020	18	27	27	27	35	37	28	68	32
2030	19	26	26	29	27	40	32	72	28
2040	17	26	26	31	21	43	35	74	26
Intermediair 2020-2030									
2020	15	23	34	29	38	36	27	68	32
2030	14	22	31	33	29	39	31	71	29
2040	14	23	27	36	23	43	35	74	26
Krimp 2020-2030									
2020	14	20	34	31	39	35	26	67	33
2030	14	20	30	36	31	39	31	71	29
2040	14	21	25	40	23	43	34	74	26

Bron: EIB

Tabel A.2 Regionale ontwikkeling doelgroepen in de tijd, percentages

	Leeftijd				Opleidingspeil			Huishoudens-samenstelling	
	<30	30-50	50-70	70+	Laag	Midden	Hoog	Alleen-staand	Paar
Druk 2030-2040									
2020	19	29	29	23	34	38	29	68	32
2030	19	28	28	25	26	41	33	72	28
2040	18	27	27	27	20	44	36	74	26
Intermediair 2030-2040									
2020	16	24	32	27	37	36	27	68	32
2030	15	23	30	31	29	40	32	72	28
2040	15	24	27	34	22	43	35	74	26
Krimp 2030-2040									
2020	13	21	35	31	39	35	26	68	32
2030	12	20	32	36	31	39	30	71	29
2040	12	21	26	40	23	43	34	74	26

Bron: EIB

EIB-publicaties

2010

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2010

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2008

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2008

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2010-2015

Zzp'ers in de bouw

De arbeidsmarkt in de bitumineuze en kunststofdakbedekkingsbranche

Kantorenleegstand - probleemanalyse en oplossingsrichtingen

Ondergrondse netwerken en grondwaterbeheer

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2009 (ARBOUW)

Ziekteverzuim in de bouw 2009

Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector

Nacht- en weekendwerk in het wegonderhoud

Bouw in beeld 2009

De bouwarbeidsmarkt 2010-2015

Bedrijfseconomische kencijfers gespecialiseerde bedrijven 2007-2008

Strategie en crisis

Vrouwen in technische functies

Marktstudie AFNL 2011-2012

Infrastuctuurmonitor - MIRT 2011

Kantorenleegstand - analyse van de marktwerking

2011

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2007-2009

Openbare aanbestedingen in de gww

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2009

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2009

Succesvol binnenstedelijk bouwen

De winst van innoveren

Algemene BouwplaatsKosten (ABK) van B&U-projecten 2010 (RRBOUW)

Productiviteit en strategie

Bouwconcerns in beeld 2009-2010

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2011-2016

Restauratie en onderhoud van monumenten - marktverkenning tot 2015

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers

Actuele situatie in de bouw - overzicht ten behoeve van de nieuwe woonvisie

Dynamiek op de woningmarkt

De civiele betonbouw tot 2016 - ontwikkelingen op de markt en in de rolverdeling in het bouwproces

Monumenten en corporaties - monumentenbezit en -beleid van corporaties

Ziekteverzuim in de bouw 2010

Maatschappelijke woonagenda - van programmeren naar stimuleren

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2010 (ARBOUW)

Kantorenmonitor - analyse van vraag en aanbod

MKBA Herstructurering Eemsdelta

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2010

Kosten en baten van de bouw bbl-opleiding

Overheid en markt; nieuw evenwicht in aanbesteden

Dienstverlening van medeoverheden - quick scan onder architectenbureaus

Infrastructuurmonitor - MIRT 2012

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2008-2010

Kostenmodel omgevingsrecht

Bouwen voor kwaliteit

2012

Evaluatie stimuleringspakket woningbouw

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2012

Situatie op de Nederlandse hypotheekmarkt

Arbeid en scholing in de restauratiesector

Trends en ontwikkelingen in de wegenbouw tot 2017

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2012-2017

Bouwconcerns in beeld 2010-2011

Effecten van bezuinigingen in de infrastructuur

Annuïtaire beperking hypotheekrenteaftrek

Vitaliteit: van feit tot beleid

Ziekteverzuim in de bouw 2011

Landelijke samenvatting kantorenmonitor

Stedelijke ontwikkeling en infrastructuur

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2011

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers

Gemeentefinanciën, voorzieningen en ruimtelijke investeringen in krimpgebieden

Kantorenmarkt Noord Nederland

Kantorenmarkt Oost Nederland

Kantorenmarkt provincie Utrecht

Kantorenmarkt Noord-Holland en Flevoland

Kantorenmarkt Zuid-Holland

Kantorenmarkt Zeeland

Kantorenmarkt Noord-Brabant

Kantorenmarkt Limburg

Verkiezingsprogramma's - gevolgen voor de woningmarkt en de bouwproductie

Bouwen voor de zorg

De bouw in 2020

Inventarisatie projecten Noord-Holland Noord 2013

Bouwschoolverlaters

Perspectief voor de funderingsbranche

Bouw in beeld 2011-2012

Regeerakkoord en woningcorporaties

Infrastructuurmonitor - MIRT 2013

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2009-2011

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2011

Marktstudie AFNL 2012-2017

2013

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2013

Verhuurderheffing en huurmaatregelen in krimpregio's

Bouwconcerns in beeld 2011-2012

Woonakkoord - effecten op bouwproductie en werkgelegenheid

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2013-2018

Investeringsfaciliteit en verhuurderheffing

De Stroomversnelling

Ziekteverzuim in de bouw 2012

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort

De feiten rond aanbesteden

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2012 (ARBOUW)

Bouwen voor het onderwijs

Regionale kantorenmarkten Metropoolregio Rotterdam en Den Haag

SER Energieakkoord

Duurzame inzetbaarheid van arbeid

Bouw in beeld 2012-2013

Restauratie en onderhoud van monumenten

Waterbouw en waterschappen tot 2020

MKBA Zeeuws-Vlaanderen

Infrastructuurmonitor - MIRT 2014

EMVI, tenzij.....

Verkenning woningbouwprogrammering regio Arnhem-Nijmegen

Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2010-2012

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2012

2014

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014

Bouwconcerns in beeld 2012-2013

Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland

Toekomstperspectieven sloopsector

Scenariostudie Overijssel

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort

Startersregeling Regio Amersfoort

Succesfactoren opdrachtgeverschap

Ziekteverzuim in de bouw 2013

Gebruik en effecten van de Starterslening)

Transactiekosten aanbesteden

Bouw in beeld 2013-2014

Regionale afstemming van werklocaties in Noord-Brabant

Infrastructuurmonitor - MIRT 2015

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2013 (Arbouw)

2015

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2015

Grondmarkt in crisistijd

Van de grond af aan

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2011-2013

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2013

Restschulden in Nederland

Beleggen in zorgvastgoed

Effect vrijstelling WWS en verhuurderheffing

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2014 (Arbouw)

Investeren in Nederland

Werkloosheid in de bouw 2009-2011

Woningmarktgebieden in de Noordvleugel

Infrastructuurmonitor: MIRT 2016

Vitaliteit op de lange termijn

Succesvolle EMVI-aanbestedingen

Energiebesparende technieken en kwalificaties bouwpersoneel

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2014

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2012-2014

Monitor bouwketen, najaar 2015

Bouw in beeld 2014-2015

MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

Monitor Zzp'ers in de bouw 2014, eerste halfjaar

Monitor Zzp'ers in de bouw 2014, tweede halfjaar

2016

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2016

Macro-economische verkenning betonakkoord

Ziekteverzuim in de bouw 2014

Instandhouding van monumenten

Monitor Zzp'ers in de bouw 2015, eerste halfjaar

Evaluatie marktvisie waterschappen

Monitor bouwketen, voorjaar 2016

Investeren in de Nederlandse woningmarkt

Ziekteverzuim in de bouw 2015

Energieakkoord

Verplicht energielabel voor kantoren

Monitor Zzp'ers in de bouw 2015, tweede halfjaar

Investeren in de infrastructuur

Monitor bouwketen, najaar 2016

Economisch Instituut voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Desktop publishing: Margo Wakidjan-Nijbroek, EIB

Economisch Instituut
voor de Bouw

Koniginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

info@eib.nl
www.eib.nl