

Voorwoord

De afgelopen decennia werd er in Nederland veelvuldig gediscussieerd over het nut en de gewenste omvang van de individuele huursubsidie. Uiteindelijk werd begin jaren negentig de huursubsidie tot kerninstrument van de volkshuisvesting uitgeroepen. De definitieve uitwerking van de huidige huursubsidiewetgeving kwam in 1997 tot stand, waarbij er door de Tweede Kamer gekozen werd voor een hoog (huur)niveau van individuele subsidiëring.

Ondanks het feit dat er op het beleidsterrein van het wonen een redelijke mate van consensus over de toekomstige subsidiepolitiek bereikt leek te zijn, kwam er aan het einde van de jaren negentig vanuit diverse organisaties wel plotseling forse druk om de subjectsubsidiëring in het wonen kritisch tegen het licht te houden. Deze wending werd veroorzaakt doordat er na twee decennia waarin de inkomensondersteuning in het overheidsbeleid centraal stond, in de jaren negentig de nadruk kwam te liggen op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen werden hierbij als rem beschouwd om de stap richting arbeidsmarkt te zetten. Tegen deze achtergrond vormt het spanningsveld tussen enerzijds de hoogte van de inkomensafhankelijke woonsubsidies (armoedebestrijding) en anderzijds de effecten op zowel de armoedeval als op de vraagstimulering de centrale invalshoek van dit essay. Anders gezegd proberen we aan te geven hoe de optimale (huur)subsidiëring eruit zou kunnen zien, waarbij tevens de mogelijke ongewenste neveneffecten van dergelijke subsidies, te weten de armoedeval en de overconsumptie, gemitigeerd kunnen worden. Deze exercitie wordt met behulp van de begrippen uit de welvaartstheorie uitgevoerd, waarbij eveneens ter nadere oriëntatie de subsidietechnieken uit de ons omringende landen en de Verenigde Staten de revue passeren.

Dit essay is geschreven in het kader van het DGVH/NETHUR partnership-programma. Van de zijde van het DGVH is de begeleiding verzorgd door mevrouw A.J. van Dorp en de heren R.L.W. Lizanzu en J.C. Pot. Wij danken hen zeer voor hun inspirerende reacties en opmerkingen op onze tussen- en conceptrapportage.

Peter Boelhouwer
Marietta Haffner

Delft, mei 2002

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De afgelopen twee decennia vonden er op diverse tijdstippen intensieve discussies plaats over de wijze waarop de overheidssubsidiering op de woningmarkt het meest efficiënt zou kunnen worden ingericht. Met het verschijnen van de Nota Heerma in 1989, werd er definitief voor gekozen om de objectsubsidiering geleidelijk af te bouwen en de woonsubsidies via individuele toetsing doelgericht aan huishoudens ter beschikking te stellen. Met dit besluit werd de individuele huursubsidie tot kerninstrument van het volkshuisvestingbeleid uitgeroepen. Wel werd er in de jaren negentig nog uitgebreid gedebatteerd over de vraag hoe de huursubsidie precies zijn definitieve beslag zou moeten krijgen. Met name de hoogte van de uitgaven, de mate van keuzevrijheid die aan huurders geboden zou moeten worden en de toekomstige financiële beheersbaarheid van de regeling waren belangrijke discussiepunten. Onder regie van staatssecretaris Tommel werd deze discussie in 1997 toch nog vrij onverwacht beslecht, waarbij er gekozen werd voor een hoog (huur)niveau van individuele subsidiering. Deze keuze kwam met name tot stand doordat de Tweede Kamer veel waarde hechtte aan het uitgangspunt dat ook in de toekomst de duurdere sociale huurwoningen in de VINEX-locaties voor lage-inkomensgroepen toegankelijk zouden blijven.

De keerzijde van deze keuze was uiteraard dat de overheid zich voor langere tijd aan hoge subsidie-uitgaven committeerde en de financiële beheersbaarheid in economisch minder voorspoedige tijden in het geding zou kunnen komen. Om aan deze problematiek het hoofd te kunnen bieden, werden er afspraken gemaakt met de bij de huursubsidie betrokken lokale partijen. Zo worden de gemeenten financieel aansprakelijk gesteld voor een toename van woningtoewijzingen aan huurders die een groot beroep op huursubsidie doen, terwijl de gemiddelde subsidie-uitgaven van de huurders van corporatiewoningen niet boven een door de rijksoverheid vastgesteld landelijk gemiddelde mogen uitstijgen. Wanneer hier wel sprake van is, moeten de gemeenten en lokale corporaties jaarlijks een boete betalen. Ten slotte vormden ook de afspraken met de sociale verhuurders om gedurende de komende jaren een inflatievolgend huurbeleid aan te houden een belangrijke peiler om de toekomstige huursubsidie-uitgaven beheersbaar te houden.

Ondanks het feit dat er op het beleidsterrein van het wonen een redelijke mate van consensus over de toekomstige subsidiepolitiek bereikt leek te zijn, kwam er aan het einde van de jaren negentig vanuit de departementen van Sociale en Economische Zaken wel plotseling forse druk om de subjectsubsidiering in het wonen kritisch tegen het licht te houden. Deze wending werd veroorzaakt doordat er na twee decennia waarin de inkomensondersteuning in het overheidsbeleid centraal stond, in de jaren negentig de nadruk kwam te liggen op het verhogen van de arbeidsparticipatie (Derksen, 2000: 241). Mede dankzij de bloeiende

economie was de massale werkloosheid uit de jaren tachtig voorbij en werd de arbeidsmarkt geconfronteerd met soms hardnekkige arbeidstekorten. Inkomensafhankelijke regelingen worden hierbij als rem beschouwd om de stap richting de arbeidsmarkt te zetten. Wanneer, door de afname van (meerdere) inkomensafhankelijke subsidies, bij het aanvaarden van werk immers het besteedbaar inkomen niet of slechts in gering mate stijgt, neemt de prikkel om een betaalde baan te accepteren af. Dit mechanisme kan huishoudens zelfs gedurende langere tijd in een armoedesituatie gevangen houden en wordt dan ook wel met de term armoedeval aangeduid. Met als doel deze armoedeval te verminderen is in het Regeerakkoord van het tweede Paarse kabinet concreet afgesproken om de stap van uitkering naar werk aantrekkelijker te maken (Allers en Den Heeten, 2000).

Om deze belangrijke overheidsdoelstelling te realiseren, dienen zich in theorie twee mogelijkheden aan. Zo zouden door de verlaging van individuele subsidies huis-houdens (tijdelijk) in een grotere mate van armoede gebracht kunnen worden, waardoor zij meer geprikkeld worden om een reguliere arbeidsplaats te accepteren. Een andere mogelijkheid is om huishoudens bij het aanvaarden van een betaalde baan gedurende een overbruggingsperiode van extra subsidies te voorzien. Een belangrijk nadeel van de eerste methode is dat die huishoudens die er om wat voor reden dan ook niet in slagen om een betaalde arbeidsplaats te verwerven, dieper in een armoedesituatie gedompeld worden, terwijl de tweede methode gepaard gaat met extra overheidsuitgaven...

Tot nu toe opteert de overheid vooral voor de tweede oplossing en wordt de verlaging van subjectsubsidies voornamelijk nog maar bediscussieerd. Zo bereikte in de zomer van 2000 het kabinet overeenstemming over concrete maatregelen ter bestrijding van de armoedeval (Derksen, 2000) en werd besloten om de arbeidskorting in de inkomstenbelasting¹ voor de laagstbetaalden te verhogen en een belastingvrije bonus verdeelt over twee jaar uit te keren. Deze bonus is bedoeld voor werklozen die een betaalde baan aanvaarden (Financieel Dagblad van 23 augustus 2000).

Ook in de belastingherziening van 2001 werd de reductie van de armoedeval als een belangrijke doelstelling geformuleerd en werd als gevolg van de arbeidskorting het verschil tussen netto loon en uitkering verder vergroot (Allers, 2000). De voorlopig laatste stap op dit traject werd via een beleidsnotitie van het ministerie van Financiën getiteld "Belastingen en Premies, een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001" gezet (Ministerie van Financiën, 2001). Doel van deze verkenning was om de mogelijkheden te onderzoeken die het belastingstelsel biedt om een verdere stijging van de arbeidsparticipatie en de overgang naar een kennisintensieve economie te bewerkstelligen.

¹ De arbeidskorting is een zogenaamde heffingskorting – een korting op de te betalen inkomstenbelasting (als beloning) voor het hebben van inkomsten uit tegenwoordige arbeid (Ministerie van Financiën, 2001).

Op basis van de zojuist beschreven discussies rond het thema arbeidsmarkt en armoedeval is het niet verwonderlijk dat door velen de nieuwe Huursubsidiewet uit 1997 als een van de belangrijkste veroorzakers van de armoedeval beschouwd wordt. Dit ondanks het feit dat deze wet na uitgebreide evaluaties en studies tot stand kwam en op voorspraak van de Tweede Kamer op het laatste moment zelfs nog aanzienlijk verruimd werd. Niet de strijd tegen de armoedeval maar juist de strijd tegen de armoede en de keuzevrijheid in het wonen kregen via de nieuwe Huursubsidiewet een flinke impuls. Woningen van een goede kwaliteit bleven zo immers betaalbaar voor huishoudens met een laag inkomen. Daarnaast levert de huursubsidie via een grotere keuzevrijheid van huishoudens ook een bijdrage aan de verhoging van de vraag naar meer woonkwaliteit. Overigens zijn hieraan niet louter positieve effecten verbonden. De overheid beïnvloedt immers direct de consumentenvoorkeur, waardoor de kwalitatieve vraag toeneemt en er daardoor zelfs een overschot aan goedkopere huurwoningen zou kunnen ontstaan.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

In de achtergrondinformatie uit de vorige paragraaf kwamen drie belangrijke effecten van inkomensafhankelijke bijdragen aan de orde. De belangrijkste directe functie van inkomensafhankelijke bijdragen is het voorkomen dat huishoudens in een armoede-situatie terechtkomen. In het geval van de huursubsidie betreft het de voorziening van kwalitatief goede en betaalbare huisvesting. De armoedebestrijding staat echter op gespannen voet met nog twee andere meer indirecte effecten van de inkomensafhankelijke bijdragen: het vergroten van de armoedeval en het stimuleren van 'te veel' (over-)consumptie.

- het vergroten van de armoedeval.
- Een huishouden kan de armoedeval alleen ontstijgen als het kans ziet om een betaalde arbeidsplaats met een voldoende hoog inkomen te bemachtigen.
- het stimuleren van 'te veel' (over-) consumptie.

Overconsumptie kan alleen vermeden worden als de inkomensafhankelijke regeling de voorkeuren van de consument niet beïnvloedt.

Op deze wijzen staat de armoedebestrijding op gespannen voet met enerzijds de armoedeval en anderzijds de vraagstimulering.

Het spanningsveld tussen enerzijds de hoogte van de inkomensafhankelijke woonsubsidies (armoedebestrijding) en anderzijds de effecten op zowel de armoedeval als op de vraagstimulering vormt de centrale invalshoek van dit essay. Anders gezegd proberen we aan te geven hoe de optimale (huur)subsidieëring eruit zou kunnen zien, waarbij tevens de mogelijke ongewenste neveneffecten van dergelijke subsidies, te weten de armoedeval en de overconsumptie, gemitigeerd kunnen worden.

1.3 Onderzoeksaanpak en rapportage

In het essay wordt de zojuist geschetste problematiek vanuit een aantal invalshoeken bestudeerd.

Als eerste staat in hoofdstuk 2 de theorie centraal en belichten we de problematiek vanuit een welvaartseconomische invalshoek. We verkennen welke handvaten de welvaartseconomie biedt voor de vraag naar de optimale methode van vraagsubsiëring van huurders. Daarbij passeren de voor- en nadelen van generieke versus individuele subsidiëring de revue. Hierbij komen eveneens de voor- en nadelen aan bod van concrete subsidiemethoden, zoals specifieke of meer algemene doeluitkeringen, fiscale subsidies en vrij besteedbare inkomensoverdrachten. Omdat de woningmarkt een aantal zeer specifieke eigenschappen heeft, worden ook deze in de meer theoretisch georiënteerde beschouwingen in hoofdstuk 2 meegenomen.

Vervolgens concentreren we ons op de in de praktijk toegepaste subject georiënteerde subsidietechnieken uit de volkshuisvesting. Daarbij vergelijken we de diverse systemen op basis van een aantal vooraf geformuleerde beoordelingscriteria. Als vertrekpunt hiervoor kiezen we opnieuw de welvaartstheorie. Daarbij worden de subsidie-technieken beoordeeld op onder meer de effecten op de vraag naar verschillende typen huurwoningen en de mogelijke bijdragen die de genoemde instrumenten leveren bij de bestrijding van de armoedeval en de bestrijding van de armoede.

In het volgende deel van het essay (hoofdstuk 3) geven we aan hoe in de afgelopen decennia in het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid bovenstaande keuzen zijn uitgewerkt en tot welke consequenties dit heeft geleid. Hierbij baseren we ons op reeds uitgevoerde beleidsevaluaties en –studies over de huursubsidie.

Het dilemma tussen (maximale) betaalbaarheid en keuzevrijheid van de burger versus vraagstimulering beperkt zich niet alleen tot de Nederlandse volkshuisvesting. Ook in het buitenland betreft dit een belangrijk afwegingskader, waarvoor diverse oplossingen zijn gekozen. We geven daarom aan welke subsidietechnieken in de ons omringende landen plus de Verenigde Staten op het terrein van de volkshuisvesting zijn ontwikkeld en in welke mate deze een bijdrage leveren aan het oplossen van de in het essay centraal gestelde problematiek. We zoomen ten eerste in op de rent voucher in de Verenigde Staten (hoofdstuk 4), omdat deze thans als alternatief voor de huursubsidie in Nederland veel genoemd wordt. Vervolgens komt het Wohngeld in Duitsland aan bod (hoofdstuk 5). Dit is een brede regeling die voor alle eigendomssectoren beschikbaar is en ook voor de bijstandsontvangers geldt. De Housing Benefit in het Verenigd Koninkrijk (hoofdstuk 6) nemen we mee, omdat de armoedeval in dat land fors is. België (hoofdstuk 7) is interessant, omdat de sociale verhuurders een huurbeleid voeren dat is toegesneden op het huishoudinkomen van de huurder. Zweden is tot slot interessant als voorbeeld van een land waar verschillende groepen huurders op een verschillende manier gesubsidieerd worden. Het essay wordt in hoofdstuk 9 met een aantal concluderende opmerkingen afgesloten.

2 Welvaartstheoretische invalshoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk belichten we het spanningsveld tussen enerzijds de hoogte van de (huur)subsidies en anderzijds de effecten op de vraagstimulering en op de armoedeval vanuit een welvaartseconomische invalshoek. Om te bezien welke aanknopingspunten deze theorie voor dit spanningsveld biedt, staat in paragraaf 2 allereerst een schets van de welvaartseconomie centraal. Een discussie over het spanningsveld tussen armoedebestrijding en armoedeval komt in paragraaf 3 aan de orde. Vervolgens passeren in paragraaf 4 verschillende (theoretische) inkomenssubsidies de revue. Zij worden beoordeeld aan de hand van de criteria die vanuit de discussie in de voorgaande paragrafen geformuleerd zijn. Meer specifiek worden de methoden bekeken op onder meer de effecten op de vraag naar goedkope huurwoningen en de mogelijke bijdragen die de genoemde regelingen leveren in de bestrijding van zowel de armoede als de armoedeval. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 5 met een samenvatting afgesloten.

2.2 Welvaartstheorie

2.2.1 Welvaartsstaat en doelen

De inhoud en de definitie van de welvaartseconomie zijn volgens Hartog (1981: 1) voortgekomen uit het Angelsaksische begrip 'welfare economics'. Na verloop van tijd is in Nederland het begrip welvaartstheorie gebruikelijk geworden. Een welvaarts- of verzorgingsstaat tracht welvaarts- of nutsmaximalisatie te bereiken voor overheids-subjecten, die daarbij het belang van een samenleving vertegenwoordigen, gegeven de beperkingen van smaken, technologie en inputfactoren (Barr, 1998: 69; zie ook Hartog, 1981: 2; Koutsoyiannis 1979: 524). Algemeen gesteld, ontstaat nutsmaximalisatie als er een toename van het nut (de welvaart) bereikt wordt, zodanig dat tenminste enkelen erop vooruitgaan, zonder dat dat ten koste gaat van de welvaart van een ander (de zogenaamde Pareto optima; Barr, 1998: 73). Volgens Barr (1998: 9-11) wordt grotere welvaart bereikt naarmate de efficiëntie, de gelijkheid en de administratieve haalbaarheid van regelingen groter worden. Meer in detail luiden volgens hem de doelen van de welvaartsstaat:

1. Economische efficiëntie of efficiëntie van de verdeling.
Het gaat hier om een efficiënte verdeling van nationale middelen voor welvaartsdoeleinden en over welvaartsinstrumenten, zodanig dat verstoringen op het arbeidsaanbod, de werkgelegenheid en besparingen geminimaliseerd worden.
2. Sociale gelijkheid/rechtvaardigheid.
De herverdeling van middelen staat hier centraal, zodanig dat deze zowel horizontaal (herverdeling op basis van relevante factoren om de gelijke

- toegang voor ontvangers van een regeling te bereiken) als verticaal (herverdeling van hoge inkomens naar lage inkomens) zo gelijk mogelijk is.
3. Behoud van levensstandaard.
Dit doel betreft armoedebestrijding en economische zekerheid. In het laatste geval gaat het om het voorkomen van verwachte en onverwachte inkomensfluctuaties. In het eerste geval gaat het om de effectiviteit van het systeem: hoeveel mensen leven in armoede, met welke verschillen en voor hoe lang. Zowel gelijkheids- als efficiëntie overwegingen spelen hierbij een rol van betekenis.
 4. Sociale integratie.
Bij sociale integratie doelt Barr op zowel sociale waardigheid (ondersteuning zonder onnodige stigmatisering) als sociale solidariteit (ondersteuning zo veel mogelijk onafhankelijk van de sociaal-economische status van de ontvanger).
 5. Uitvoerbaarheid van regelgeving.
Het gaat hier niet alleen om een zo eenvoudig en een zo transparant mogelijke uitvoering van regelingen, maar ook om het voorkomen van misbruik van regelingen.

De vijf doelen van de welvaartsstaat zijn niet helemaal van een gelijke 'orde'. Weliswaar kunnen ze allemaal bijdragen aan een grotere welvaart, maar iedere doelstelling doet dat op een specifieke wijze. Het laatste doel is met name op de uitwerking van het instrumentarium gericht. Daarbij zijn zowel de input-output relatie (efficiency) als doelgerichtheid (effectiviteit) van de geselecteerde regeling van belang. Dit gaat meestal gepaard met overwegingen of een regeling al dan niet generiek of individueel gericht moet worden.

Het vierde doel neemt de sociale context voor zijn rekening. De overige drie doelen zijn meer economisch van aard, waarbij het derde doel — behoud van levensstandaard — een mix vormt van gelijkheids- (doel 2) en efficiëntie-overwegingen (doel 1).

De economische theorie van overheidsingrijpen streeft volgens Barr (1998: 106) naar het evenwicht tussen de twee eerste doelen, te weten economische efficiëntie en sociale gelijkheid. Het gaat om de vragen wanneer efficiëntie en/of gelijkheidsoverwegingen overheidsingrijpen wettigen en hoe vervolgens dat ingrijpen dan zo rechtvaardig mogelijk vorm gegeven kan worden.

2.2.2 Economische efficiëntie

Economische efficiëntie wordt bereikt als de zogenaamde Pareto optima worden behaald, zodanig dat er een Pareto equilibrium ontstaat. De optima moeten gelden voor zowel de productie, de productie mix als de consumptie (Barr, 1998: 70/1). In alle gevallen geldt dat, gegeven de geldende restricties, de maximale opbrengst behaald moet worden. Zo wordt bijvoorbeeld het productie optimum bereikt als, gegeven de smaak van de consumenten, het meest efficiënt gebruik wordt gemaakt van de beperkte middelen.

Economische efficiëntie op een markt kan volgens Barr (1998: 78 e.v.) alleen bereikt worden als aan vier criteria — standaardcriteria, zoals hij ze noemt — is

voldaan (zie bijvoorbeeld ook Koutsoyiannis, 1975: 5, 154/5). Ten eerste geldt volgens de auteur dat actoren over *perfecte informatie* moeten beschikken, nu en in de toekomst. Het tweede criterium is *perfecte competitie* in de zin dat er veel vragers en aanbieders moeten zijn, zodat alle actoren gelijke marktmacht hebben (geen discriminatie) en prijsnemers zijn. Niemand kan dan de prijs beïnvloeden. De derde voorwaarde vereist *complete markten* waarop alle goederen en diensten waarvoor men de kostprijs wil betalen ook geleverd worden. De *afwezigheid van marktfalen* is het vierde criterium van een efficiënte marktwerking. Marktfalen ontstaat volgens Barr (1998: 79-81) op drie manieren, bij publieke goederen, externe effecten en toenemende schaalvoordelen.

1. *Publieke (collectieve) goederen* vertonen drie karakteristieken die ertoe leiden dat zij niet door de markt worden aangeboden (zie ook Hartog, 1981: 167). Ten eerste geldt dat gebruikers niet uitgesloten kunnen worden van de consumptie van een dergelijk goed. Op de tweede plaats gaat de consumptie van de één niet ten koste van de consumptie van de ander (niet-rivaliteit). Tot slot kan een individu zich niet onttrekken aan een dergelijk goed (niet-afwijsbaarheid). Het klassieke voorbeeld van een publiek goed is de defensie van een land.
2. *Externe effecten* leiden ertoe dat een beslissing niet efficiënt is, omdat niet het totale nut dat ermee gemoeid is in de beslissing wordt meegenomen. Externe effecten zijn "invloeden die uitgaan van de consumptie of productie van de één op het nut van de ander." (Hartog, 1981: 142). Milieueffecten vormen het klassieke voorbeeld van externe effecten.
3. Bij *toenemende schaalvoordelen* wordt bij een verdubbeling van de input de output meer dan verdubbeld (bijvoorbeeld bij ondeelbaarheden in het productieproces; Koutsoyiannis, 1979: 80). Dat betekent dat op alle niveaus de marginale kosten lager zijn dan de gemiddelde kosten. Er wordt verlies gedraaid en zonder ondersteuning treedt de producent uit de markt. Een suboptimale productie is het gevolg.

Efficiëntie en de Pareto optima worden bereikt wanneer er voldaan is aan de standaardcriteria. Vraag en aanbod op de markten van productie en consumptie zijn dan in evenwicht tegen de zogenaamde evenwichtsprijzen.

Er dient overigens bedacht te worden dat veel markten niet aan deze standaardcriteria voldoen. Volgens velen geldt dit in bijzondere mate voor de woning(bouw)markt. Zo werd bijvoorbeeld al in 1978 door Priemus beargumenteerd dat zowel de woningmarkt als de woningbouwmarkt ieder bijzondere eigenschappen bezitten die bezwaarlijk tegemoet getreden zouden kunnen worden met conventionele markttheorieën. Beide markten zijn behept met vele imperfecties die grotendeels gerelateerd zijn aan twee bijzondere eigenschappen van de woning: de binding aan de grond en de lange levensduur (Priemus, 1978: 151). Hieraan kunnen nog de bijzondere functie van de woning (voorzien in een eerste levensbehoefte) en de onmisbaarheid in combinatie met de hoge prijs van de woning worden toegevoegd (Priemus, 2000: 55). In de studie

Volkshuisvestingsysteem en woningmarkt uit 1983 werkt Priemus (1983: 65) deze vier specifieke kenmerken van de woning nog als volgt verder uit:

1. *Lange levensduur*
 - voorraadmarktkarakter
 - geringe consumentensoevereiniteit
 - prijrigiditeit
 - heterogeniteit van woningvoorraad
 - behoefte aan onderscheid in submarkten
 - volkshuisvesting als verdelingsprobleem
 - noodzaak van specifieke financieringsfuncties
 - woning als investeringsgoed
 - langdurig beslag op kapitaal
 - verdeling kosten woondiensten in tijd
 - bimodaliteit woningvoorziening (onder andere onderscheid koop-huur)
 - ondoorzichtigheid voor vragers

2. *Onmisbaarheid en hoge prijs*
 - woning nagenoeg onmisbaar; weinig substituten
 - groot beroep op besparingen
 - hoog aandeel in investeringen
 - reductie effectieve vraag (als kosten nieuwbouw hoger dan effectieve vraagprijs)
 - belemmering toetreding nieuwe vragers
 - rente als kostenfactor
 - woonlasten als allocatie-instrument
 - beslag van wonen op budget bewoners
 - invloed van inkomens- en vermogensverdeling

3. *Bijzondere functie van woning*
 - bevrediging reeks van woonbehoeften
 - indirecte en externe effecten van wonen
 - reproductie van welvaartsverschillen
 - spanningsveld effectieve vraag versus erkende behoefte

4. *Fixatie aan plaats*
 - woning als individueel en publiek goed (effecten omgevingskenmerken op prijs)
 - segmentatie van de woningmarkt
 - monopolistische tendensen
 - noodzaak van verhuizingen
 - relatie woningmarkt versus arbeidsmarkt

Met name de fixatie van de woning aan één plaats en de beperkte mobiliteit van de vragers zijn er de oorzaak van dat de aanbieders van woningen een

oligopolistische positie innemen die hen op de vrije markt in staat stelt om prijzen te zetten en boven de 'normale' winst, monopoloi de overwinsten te maken, vooral in situaties waarin sprake is van een algemeen woningtekort. Door de inelasticiteit van zowel de vraag naar als het aanbod van woningen is bovendien de evenwichtsprijs in de praktijk zeer lastig vast te stellen. Wel is duidelijk dat in situaties van woningtekorten er een hoge evenwichtsprijs ontstaat waardoor een deel van de woningvraag als niet-effectief beschouwd kan worden. Volgens Priemus is gemeten naar maatschappelijk erkende behoeften een dergelijk rantsoenerend effect van de evenwichtsprijs ondulbaar (Priemus, 1978: 151).

Barr (1998: 369) daarentegen vindt dat bijvoorbeeld aan de eis van perfecte competitie in beginsel wel wordt voldaan, ook al is het korte-termijn aanbod van woningen relatief inelastisch, waardoor prijsschommelingen kunnen ontstaan. Een dergelijke volatiliteit van de prijzen moet mogelijk zijn in een efficiënte en competitieve woningmarkt. In theorie zouden overigens ook de huren via vraag en aanbod kunnen schommelen. In de praktijk steekt huurregulering daar in verschillende landen een kleiner of groter stokje voor.

Uit deze voorbeelden kunnen we afleiden dat of een markt wel of niet efficiënt is, afhangt van de omstandigheden op die markt en invloed van de ten opzichte van die markt externe factoren. Volatiele prijzen 'mogen' volgens de theorie wel, maar zijn politiek vaak ongewenst, zeker omdat het bij een woning gaat om het voorzien in een eerste levensbehoefte. Een oligopolistische aanbodstructuur druist in tegen de eis van perfecte competitie. Als het inelastische aanbod ontstaat door bijvoorbeeld regulering in de ruimtelijke ordening, dan wordt de beslissing om in te grijpen of niet in te grijpen op de woningmarkt al gauw vanuit theoretische overwegingen onzuiver. Dit geldt ook voor huurregulering waardoor de gehele woningmarkt misschien niet meer goed werkt. Zo roept ingrijpen, tegen ingrijpen op, waardoor het moeilijk wordt om een efficiënte marktwerking te realiseren.

2.2.3 Overheidsingrijpen om efficiëntie redenen

Vanuit de welvaartstheoretische invalshoek geldt dat als niet voldaan is aan één of meer van de standaardcriteria voor economische efficiëntie, opent dit de mogelijkheid voor overheidsingrijpen om de doelmatigheid van de marktwerking te verhogen (Barr, 1998: 77/8, 103). Daarbij beargumenteert Barr (1998: 99) dat alleen de efficiëntie doelstelling van de welvaartsstaat overheidsingrijpen in de vorm van regulering, "finance" en productie rechtvaardigt.

Regulering in de vorm van kwaliteitseisen kan bijvoorbeeld belangrijk zijn in situaties waarin burgers beschikken over imperfecte informatie. Hierbij kan gedacht worden aan voorschriften die een bepaalde minimumkwaliteit van nieuwbouwwoningen garanderen. Regulering kan ook een instrument zijn om negatieve externe effecten te voorkomen. Een prijssubsidie of inkomenssubsidie (al dan niet via de belastingen) gebonden aan een bepaald consumptiedoel zou hier een andere mogelijkheid kunnen zijn om het gewenste gedrag te stimuleren. Het publieke aanbod van financiering en garantie voor de particuliere financiering is een mogelijkheid bij een imperfecte kapitaalmarkt. Bij collectieve goederen zoals

defensie lijkt overheidsproductie en
–allocatie de beste oplossing.

Vanuit de Nederlandse historie is het begrip paternalisme op deze plaats nog vermeldenswaardig (Hartog, 1981; SER, 1989; Hoogendijk, 2000). Het paternalisme houdt in dat de overheid een informatietekort bij de burger constateert — bijvoorbeeld het belang van goed wonen voor zichzelf onderschatten of niet goed genoeg behartigen — waardoor de overheid meent te moeten ingrijpen in de markt. In economische termen betekent dit dat het nut dat de overheid aan een bepaald goed/dienst toekent hoger is dan de burger dat doet of bepaalde groepen burgers dat doen. Dergelijke goederen/diensten worden ook wel met de term bemoeigoederen aangeduid. In het Engels wordt het onderscheid tussen de begrippen “merit” en “demerit goods” gebezigd (Hartog, 1981: 153). In het eerste geval wil de overheid de consumptie stimuleren (bijvoorbeeld openbaar vervoer, onderwijs en goede huisvesting). In het laatste geval juist niet, omdat de consumptie schadelijk wordt geacht voor de consument (bijvoorbeeld de consumptie van tabak en alcohol). Barr (1998: 89) noemt het bemoeigoederenargument een politiek-economisch argument van de overheid om in te grijpen op een markt.

Het door de overheid geconstateerde informatietekort van de burger kan op twee manieren worden geïnterpreteerd: een huidig of een toekomstig informatietekort. Als gevolg van een huidig informatietekort zouden burgers zich “vergissen” in hun keuze (Hartog, 1981: 155). Het toekomstige informatietekort wordt veroorzaakt doordat de overheid vindt dat de burger een te korte horizon hanteert. Met name bij “generatie-omspannende goederen” (Hartog, 1981: 156), zoals bijvoorbeeld woningen, speelt dit argument een belangrijke rol. De SER (1989: 11) duidt het toekomstig informatietekort aan met de term ontwikkelingsmotief: de kwaliteit van woningen zou op de (inkomens)-groei en de toekomstige wensen van huishoudens afgestemd moeten worden. De burger zelf zou dat wegens een te korte tijdshorizon niet of in onvoldoende mate doen. Duurzaam en aanpasbaar bouwen zijn moderne voorbeelden van een toekomstig informatietekort van de burger.

Volgens Barr (1998: 368 e.v.) levert geen van de efficiëntie argumenten voldoende munitie op om *overheidsingrijpen op de woningmarkt* in de vorm van overheidsproductie of overheidsdistributie van woningen te legitimeren. Het wonen kan immers niet als collectief goed beschouwd worden. Daarnaast zijn er instrumenten die doelmatiger zijn dan overheidsproductie. In de meeste gevallen kan de markt zelf

— bijvoorbeeld via taxaties en verzekeringen — oplossingen bieden, terwijl in bepaalde gevallen regulering (bijvoorbeeld minimum kwaliteits- of planningseisen) en subsidies (bijvoorbeeld bij negatieve externe effecten) de marktwerking kunnen verbeteren. Zowel bij regulering als bij subsidiëring is het van belang na te gaan of het ingrijpen in de markt niet ten koste gaat van een efficiënte marktwerking. Regulering is bijvoorbeeld gewenst als de potentiële kosten van het marktfalen — bijvoorbeeld slechte woning-kwaliteit — groter zijn dan de kosten van de

regulering (Barr, 1998: 88). Wel moet voorkomen worden dat overregulering het aanbod van een bepaald goed of bepaalde dienst in gevaar brengt.

Volgens Barr (1998: 371-374) zijn er slechts weinig situaties waarin prijssubsidies de efficiëntie verbeteren op de woningmarkt. Ten eerste kan gedacht worden aan situaties waarin de private disconteringsvoet (discount rate) hoger is dan de sociale disconteringsvoet. In een dergelijke situatie zal er niet worden geïnvesteerd. Op de tweede plaats zouden in grote schaarste situaties als gevolg van het inelastische aanbod van woningen kortlopende prijssubsidies overwogen kunnen worden. Tot slot zijn negatieve externe effecten relevant op de woningmarkt.² Prijssubsidies zouden kunnen worden toegepast om bijvoorbeeld verbeterinvesteringen te stimuleren. In alle gevallen moet voorkomen worden dat prijssubsidies leiden tot een vertekening van de vraag.

Een nadere beschrijving van de wijzen waarop de overheid vanwege doelmatigheidsoverwegingen in de woningmarkt kan ingrijpen, blijft hier achterwege. Dit omdat inkomensoverdrachten, die centraal horen te staan, hier niet zo relevant zijn.

Wel moeten we nog stil staan bij een instrument waarmee de overheid niet zo direct ingrijpt in de markt, zoals bij productie, regulering, financiering en subsidies, maar dat wel wordt ingezet door overheden: voorlichting en counseling. Zo zet bijvoorbeeld de Nederlandse overheid sinds het begin van de jaren negentig in toenemende mate in op voorlichting aan marktpartijen. Een ander voorbeeld zijn de Verenigde Staten waar bij de aanvraag van de voucher (woonbon) intensief aan voorlichting gedaan wordt door de lokale overheid om de aanvrager aan een juiste woningkeuze te helpen (zie hoofdstuk 4).

2.2.4 Sociale gelijkheid

Als tweede doel van de welvaartsstaat wordt door Barr de sociale gelijkheid genoemd. Deze kan zowel via een verticale als een horizontale herverdeling van inkomen worden gerealiseerd (zie ook paragraaf 2.2.1). Bij *verticale gelijkheid* is de herverdeling van inkomen of consumptiemogelijkheden van rijk naar arm in het geding met als doel een 'koopkracht'verbetering voor de laatsten (Barr, 1981: 88, 373). Bij *horizontale gelijkheid* gaat het om de herverdeling van inkomen of consumptie op basis van relevante factoren, zoals het huishoudinkomen. De belangrijkste vereisten voor het bereiken van horizontale gelijkheid zijn volgens Barr (1998: 91, 372) dat consumenten op basis van perfecte informatie rationele beslissingen kunnen nemen die geen externe effecten hebben en dat consumenten gelijke macht hebben om deze rationele beslissingen te kunnen uitvoeren. Gelijke macht ontstaat als consumenten gelijke (financiële) toegang hebben tot een goed of dienst, i.c. een woning, en ook gelijke mogelijkheden en kansen.

² Marktfalen via publieke goederen en via toenemende schaalvoordelen geldt niet voor de woning en blijft daarom buiten beschouwing. Dit geldt wel voor bijvoorbeeld het gebruik van openbare ruimte en de distributie van elektriciteit.

2.2.5 Overheidsingrijpen om redenen van sociale gelijkheid

Volgens Barr (1998: 99) kunnen alleen efficiëntie argumenten ander overheidsingrijpen dan inkomensoverdrachten rechtvaardigen (paragraaf 2.2.3). Als er argumenten zijn die onderbouwen dat de efficiëntie verbeterd wordt door publieke productie en allocatie, dan wordt de sociale gelijkheid vergroot door overdrachten in natura, bijvoorbeeld gratis onderwijs of huisvesting (107). Als er geen efficiëntie gronden zijn voor overheidsingrijpen, dan wordt sociale rechtvaardigheid het beste gediend door inkomensoverdrachten, stelt Barr (1998: 99).

Met het externe-effecten of het "merit-good" argument kunnen overdrachten in natura en van inkomen onderbouwd worden (zie bijvoorbeeld ook Apgar, Jr., 1990). Voorbeelden hiervan zijn dat goede huisvesting de gezondheid en arbeidsproductiviteit van arbeidskrachten bevordert of dat het consumeren van (een minimumniveau van) goede huisvesting zeer belangrijk is voor de maatschappelijke welvaart (Barr, 1998, 88/9, 373).

Inkomensoverdrachten komen op twee manieren voor, te weten gebonden aan een bepaald consumptiedoel (bijvoorbeeld huursubsidie of woonbon (voucher)) en niet gebonden aan het gebruik van een voorziening (bijvoorbeeld bijstand; Barr, 1998: 78). Volgens de welvaartseconomie ligt een zogenaamde "lump sum transfer" als eerste keuze voor de hand. Sterks (1997: 845) definieert een "lump sum" als een "vast bedrag per hoofd van de bevolking.". Keuzenkamp (2001: 10) stelt dat een lump sum-overdracht een "herverdeling [van inkomen] is die de prikkels om bepaalde keuzen te maken ongemoeid laat". Een dergelijke overdracht is een ongebonden inkomens-overdracht die het inkomen van de persoon of het huishouden in kwestie verhoogt. Daarmee houdt de consument zijn bestedingsmogelijkheden open (zie ook Barr, 1998: 373).

Volgens Keuzenkamp (2001) is de herverdeling die het minst verstorende economisch effect heeft en die eveneens de keuze van de consument niet wezenlijk beïnvloedt, de negatieve inkomstenbelasting.³ (zie ook Barr, 1998: 255 e.v.). Deze ongebonden inkomensoverdracht is echter vrij kostbaar. Bij een hoog sociaal minimum geldt dit eveneens voor situaties waarin de belastingteruggave beperkt blijft tot huishoudens met een werkloosheidsuitkering. Dit geldt ook voor maatregelen zoals een verlaging van de tarieven van de inkomstenbelasting of de sociale premies of een verhoging van het wettelijk minimumloon (Derksen, 2000). Een alternatief voor een dergelijke generiek inkomensbeleid is volgens Keuzenkamp (2001) de inkomensafhankelijke arbeidsaftrek, ofwel de Amerikaanse earned income tax credit (EITC, heffingskorting op verdiend inkomen, zie paragraaf 1.1). Deze korting is slechts mogelijk voor de werkenden, waardoor het beslag op de begroting minder groot is dan bij de negatieve inkomstenbelasting. Ook hiervoor geldt echter dat dit een vrij dure optie is, omdat alle belastingplichtigen ervoor in aanmerking komen.

³ Een vaste aftrek van de inkomstenbelasting die leidt tot het uitkeren van dat bedrag of een gedeelte van dat bedrag indien een huishouden onvoldoende inkomstenbelasting betaalt.

Vanwege het grote budgetbeslag van ongebonden inkomensoverdrachten en vanwege de bestedingsvrijheid van de consument, wordt veelal in het kader van de herverdeling van inkomen gekozen voor gebonden inkomensafhankelijke overdrachten aan consumenten (subjecten of vragers) (zie bijvoorbeeld SER, 1989: 12). Als het doel is om de woonconsumptie onder lage-inkomensgroepen te stimuleren, bijvoorbeeld vanuit de 'merit-good' gedachte, zijn ook in de visie van Barr (1998: 372) inkomensoverdrachten een effectief instrument.

Gebonden inkomensoverdrachten kunnen gelimiteerd worden op grond van feitelijk uitgegeven bedragen of op grond van genormeerde uitgaven. Normbedragen als richtsnoer voor subsidies gaan meer richting de welvaartstheoretische optimale verdeling en laten toe dat de burger zijn eigen keuze maakt (Keuzenkamp, 2001). Tevens wordt iedereen zo gelijk behandeld. Zoals in hoofdstuk 1 al beschreven werd, kampen inkomensafhankelijke overdrachten echter met het probleem van de armoedeval. Deze problematiek komt in de volgende paragraaf aan snee.

2.3 Armoedeval versus armoedebestrijding

Volgens Barr (1998: 240) is armoedebestrijding doelmatig indien de armoede op het moment zelf wordt bestreden, maar ook op de langere termijn: de consumptie van een bepaald goed of dienst is nu en op de langere termijn betaalbaar voor huishoudens met lage inkomens. Daarnaast hebben we gezien dat volgens de welvaartstheoretische invalshoek een efficiënte marktwerking bereikt wordt als een hoger welvaartsniveau behaald wordt, zonder dat het arbeidsaanbod in het geding komt (paragraaf 2.2.1). Als een inkomensondersteuning leidt tot de zogenaamde armoedeval, waardoor minder huishoudens de reguliere arbeidsmarkt betreden, wordt er niet aan deze eis voldaan.

2.3.1 Armoedevaldefinitie

Een zeer gebruikelijke definitie van armoedeval is de navolgende definitie: de val waarin personen geraken als zij als gevolg van het verliezen van het recht op een inkomensafhankelijke uitkering niet streven naar een hoger inkomen (in navolging van Allers en den Heeten, 2000: 8). De armoedeval kan zich voordoen als een parttimer meer wil gaan werken of als iemand een opleiding wil gaan volgen om meer te verdienen.

Ook als iemand van een uitkeringssituatie wil overstappen naar werk is er sprake van een armoedeval (Allers en den Heeten, 2000; Derksen, 2000). Deze val duidt men meestal aan als werkloosheidsval. Dit is dan de val waarin personen verstrikt raken als zij kiezen voor werkloosheid in plaats van werk als gevolg van (een) inkomens-ondersteunende regeling(en).

De Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten van de gemeente Den Haag (2000) onderscheidt binnen de armoedeval, naast de werkloosheidsval bovendien nog de koopkrachtval, zijnde de situatie dat bij het aanvaarden van

betaald werk, het netto inkomen minder toeneemt dan men op basis van de toename van het bruto inkomen zou mogen verwachten.

De mate waarin de armoedeval zich voordoet is afhankelijk van de gezinssamenstelling van een huishouden en de mate van cumulatie van verschillende regelingen (zie bijvoorbeeld Pommer, 2000). Over het algemeen wordt met een beschuldigende vinger naar inkomensafhankelijke regelingen gewezen als er sprake is van een armoedeval. De commissie WHIR (2000: 3) in navolging van de commissie HIR (1997) definieert daarbij het begrip inkomensafhankelijke regeling als volgt: "Bij inkomensafhankelijke regelingen verbindt de overheid aan het gebruik van een bepaalde voorziening (inhoudende een goed of een dienst) een van het inkomen afhankelijke subsidie of heft een inkomensafhankelijke eigen bijdrage.". Een inkomensafhankelijke regeling is daarmee altijd gebonden aan het gebruik van een bepaalde voorziening.

2.3.2 Spanningsveld tussen armoedebestrijding en armoedeval

Over het algemeen wordt gesteld dat armoedebestrijding gepaard gaat met een armoedeval, zeker als inkomensafhankelijke regelingen financiële ondersteuning bieden voor betrokken huishoudens (zie bijvoorbeeld Pommer, 2000). Volgens Derksen (2000) valt een dergelijke uitspraak te nuanceren en is het niet altijd noodzakelijk om een keuze te maken tussen de armoedebestrijding en de armoedeval. Hij noemt hiervoor de volgende drie redenen.

- 1. Op de eerste plaats hangt het optreden van de armoedeval af van de effectiviteit van de regeling of de mate waarin de doelgroep gebruik maakt of kan maken van de inkomensafhankelijke regelingen. Derksen (2000: 252) stelt dat eenderde van de sociale minima niet in aanmerking komt voor de huursubsidie. Tevens meent Derksen dat het niet-gebruik van de huursubsidie met 23 à 27 procent relatief hoog is. Dit inzicht zouden we willen nuanceren met de opmerking dat het aandeel niet-huursubsidiegebruikers in vergelijking met andere sociale fondsen als de bijzondere bijstand en het gemeentelijke armoedefondsen laag is.*

Een achterliggend probleem bij de bepaling van armoede is de zogenaamde toegenomen "heterogeniteit van de moderne armoede" (Derksen, 2000: 252). Met andere woorden armoede kan (gedeeltelijk) als een subjectief probleem opgevat worden. Het ene huishouden kan bijvoorbeeld wel rond komen van een uitkering, het andere niet. Zo werkt de bestrijding van de armoede door een verhoging van de huursubsidie ook niet voor iedereen in gelijke mate.

- 2. Als de inkomensafhankelijke regelingen inefficiënt worden uitgevoerd, lijkt het probleem van de armoedeval groter dan het daadwerkelijk zal zijn, meent Derksen (2000). Hij denkt hier aan drie aspecten. Op de eerste plaats vergroot de complexiteit van de regelingen de onderlinge dwarsverbanden van de*

regelingen⁴ en daarnaast het niet-gebruik en de fraudegevoeligheid van een regeling.

Op de tweede plaats zijn de uitvoeringskosten van de inkomensafhankelijke regelingen vaak relatief hoog, waardoor er minder armoede bestreden wordt dan mogelijk met een efficiëntere regeling. De huursubsidie blijkt echter met zes procent van de totale uitgaven (volgens de commissie HIR, 1997; uit Derksen, 2000) één van de efficiëntere regelingen te zijn.

Ten derde meent Derksen (2000) dat de inkomensafhankelijke regelingen het keuzegedrag van consumenten zodanig kunnen beïnvloeden dat de daadwerkelijke preferenties ondersneeuwen. Daardoor ontstaat een vraagoverschot dat bij een inelastisch aanbod stijgende prijzen als gevolg heeft. Beetje bij beetje wordt een subsidie zo verdisconteerd in de prijzen en houdt de nieuwe consument uiteindelijk niet meer 'koopkracht' over dan de oorspronkelijke consument zonder subsidie.

3. *Als het betuttelende karakter van de inkomensafhankelijke regelingen (normativiteit) niet meer in de huidige tijdsgeest past, is het dilemma tussen armoedebestrijding en armoedeval minder pregnant aanwezig. Volgens Derksen (2000) is er een omslag in het denken gaande. Inkomensafhankelijke regelingen dienen minder om het gebruik te stimuleren en meer om de toegankelijkheid van voorzieningen te waarborgen.*

Pommer (2000) vraagt zich daarnaast af of de werkloosheidsval überhaupt wel een rol van betekenis speelde bij de beslissing om toe te treden tot de overspannen arbeidsmarkt van de afgelopen jaren. Volgens hem is daar nooit veel empirisch onderzoek naar gedaan. Voor de huursubsidie is dat echter volgens Pommer wel onomstotelijk (significant) vast komen te staan. Zo bleek uit onderzoek een positief verband voor te komen tussen het aantal maanden dat iemand werkloos was en de hoogte van de huursubsidie. Uit resultaten van berekeningen die worden gepresenteerd in de Armoedemonitor 2001 van het SCP blijkt ook dat met name bij bijstandsontvangers de werkloosheidsval als gevolg van de huursubsidie daadwerkelijk invloed heeft op de kans op het aanvaarden van een betaalde baan.

Omdat er naast Pommer en SCP nog andere inzichten leven, is het laatste woord hierover nog niet gesproken. Zo toont een onderzoek in Den Haag aan dat de werkloosheidsval in omvang minder belangrijk is dan verwacht. Het onderzoek onder bijstandsgerechtigden concludeert dat "de armoedeval geen werkloosheidsval is." (Dienst Sociale Zaken Werkgelegenheids-projecten, 2000: 62). Uit de uitgevoerde analyses van registratiegegevens blijkt dat de invloed van inkomensafhankelijke regelingen op het aanvaarden van werk gering is. Tevens blijkt dat de werkloosheidsval met name speelt bij paren, en in mindere mate bij alleenstaanden met of zonder kinderen. Juist de meerderheid van de Haagse

⁴ Derksen (2000) noemt het voorbeeld van een hogere kwijtschelding die de huursubsidieaanspraak verlaagt.

bijstandsontvangers bestaat uit alleenstaanden. Tot slot blijkt dat de koopkrachtval wel bestaat, maar dat in de meeste gevallen de koopkracht bij het aanvaarden van betaald werk in ieder geval wel toeneemt, ook al is deze toename geringer dan de groei van het bruto-inkomen.

2.3.3 Remedies armoedeval

Om de armoede- i.c. de werkloosheidsval 'aan te pakken' kan in twee oplossingsrichtingen gedacht worden. Op de eerste plaats zou men kunnen accepteren dat als men aan armoedebestrijding doet, de armoedeval altijd (in meer of mindere mate) optreedt. Het doel is dan vervolgens om werklozen al dan niet via sancties niet de keuzemogelijkheid te geven om werkloos te blijven. Per saldo is de werkloosheidsval voor de betrokken huishoudens niet prettig, maar daar staat tegenover dat de armoede van die huishoudens ook effectief is bestreden toen het nodig was.

Daarnaast kan geprobeerd worden de armoedeval die als gevolg van inkomensafhankelijke regelingen ontstaat te verzachten. Derksen (2000) bespreekt de voor- en nadelen van vijf oplossingen voor de armoedeval.

- 1. De systematiek van de inkomensafhankelijke regelingen zou aangepast moeten worden, zodanig dat de marginale druk⁵ verlaagd wordt bij de overgang van een uitkering naar een baan. Dergelijke veranderingen leiden echter tot een groter budgettair beslag en zouden zelfs kunnen leiden tot een negatief effect voor de werkgelegenheid, omdat de armoedeval dan optreedt bij hogere inkomens.*
- 2. De marginale druk zou tijdelijk kunnen worden verlaagd bij het accepteren van werk. De tijdelijke compensatie zou kunnen bestaan uit een stimuleringspremie om het verlies van de inkomensafhankelijke regeling tijdelijk te compenseren. Het laten doorlopen van de inkomensafhankelijke regelingen is een tweede optie. Pommer (2000) noemt in dit kader onder andere uitstroompremies. Dergelijke tijdelijke maatregelen om de armoedeval te verzachten verschuiven in feite de armoedeval voor een bepaalde tijd. Bovendien bestaat er een kans dat de betrokkene inmiddels zo veel ervaring heeft opgedaan dat men voor een hoger salaris in aanmerking komt. Per saldo zou dan van uitstel van de armoedeval afstel kunnen komen.*
- 3. Door de afstand tussen de uitkering en het werk te verlagen wordt ook de marginale druk verlaagd. Een instrument dat dit effect bereikt is de in Nederland in 2001 ingevoerde arbeidskorting in de inkomstenbelasting. De arbeidskorting houdt de koppeling van de uitkeringen aan het minimumloon*

⁵ De marginale druk wordt in navolging van de WHIR (2000) "gedefinieerd als het verschil tussen een verhoging van het bruto-inkomen en de bijbehorende verandering in het netto-inkomen, uitgedrukt als percentage van de bruto-inkomensverandering" (overgenomen van Derksen, 2000: 243).

formeel in stand, maar bereikt een verlaging van de replacement-rate⁶. De optie van de arbeidskorting werkt alleen als het effect niet teniet wordt gedaan door een verlaging van de bijzondere bijstand en/of kwijtschelding. Beide regelingen zijn vaak gekoppeld aan het nettoloon. Overigens wordt de arbeidskorting niet geleidelijk afgebouwd; de beste oplossing voor de armoedeval. Een volgende stap langs deze lijn zou de earned income tax credit zijn.

- 4. Als subsidies ontkoppeld worden van het genoten inkomen, wordt de armoedeval vermeden. Zo zouden de subsidies gekoppeld kunnen worden aan de hoogte van de lasten; bijvoorbeeld OZB kwijtschelden als men goedkoop woont. In feite behelst dit punt een pleidooi voor objectsubsiëring, dat in de huidige tijd waarin juist inkomensafhankelijke regelingen voorop staan, weinig kans van slagen heeft. Doordat de sociale-huursector relatief groot is in Nederland zou men kunnen stellen dat deze sector nog wel een dergelijke rol vervult. Immers door relatief lage huren wordt minder beroep gedaan op de huursubsidie.*
- 5. Generiek ongebonden oplossingen zijn volgens Derksen de beste manier om de armoedeval te lijf te gaan. Bij deze structurele oplossingen worden de inkomensafhankelijke regelingen afgebouwd. Daar staat een generiek inkomensbeleid voor de minder draagkrachtigen (onderin het loongebouw) tegenover. Daarbij betekent generiek "deel uitmakend van het algemene inkomensbeleid", bijvoorbeeld het verlagen van het laagste tarief van de inkomstenbelasting en/of de premies, een negatieve inkomstenbelasting of het verhogen van het wettelijke minimumloon (WML). Daarbij betekent generiek niet noodzakelijk dat het beleid niet gericht kan worden op doelgroepen. Het verhogen van het minimum eigen bijdragen in de huursubsidie is hier een voorbeeld van. Ongebonden betekent niet gebonden aan het gebruik van een bepaalde voorziening.*

Volgens Derksen (2000) kiezen uiteindelijk zowel de commissie HIR (1997) als de commissie WHIR (2000) voor ongebonden inkomensondersteuning boven gebonden inkomensondersteuning. Daarnaast bepleit de commissie HIR (1997) dat de inkomensondersteuning gericht wordt op de lage-inkomensgroep, maar tegelijkertijd onderdeel moet uitmaken van het algemene inkomensbeleid van de overheid.

Wat betekenen deze voorstellen voor de huursubsidie? De commissie WHIR (2000) kiest in beginsel voor de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen in combinatie met generieke inkomenscompensatie. Dit omdat het niet gaat om de effecten van een individuele regeling alleen, maar om de cumulatieve effecten van verschillende gemeentelijke en rijksregelingen (kwijtschelding van de onroerendezaakbelasting, bijzondere bijstand, etc.) als meer wordt verdiend of als werk wordt aanvaard. Als naast deze inkomensafhankelijke regelingen ook rekening wordt gehouden met verwervingskosten die samenhangen met het

⁶ Derksen (2000: 249) definieert de replacement-rate "als netto-uitkering [uitgedrukt] als percentage van nettominimumloon."

vinden van werk, dan kan de marginale druk oplopen tot 100% voor bijvoorbeeld huishoudens rond het minimum.

Los van de overige maatregelen stelt de werkgroep voor de huursubsidie voor de minimum eigen bijdrage in de huur te verhogen en tegelijkertijd de subsidie geleidelijker af te bouwen bij een inkomensstijging dan in het bestaande systeem. Het verlies aan koopkracht dat ontstaat door het verhogen van de eigen bijdrage zou generiek gecompenseerd moeten worden. De commissie WHIR (2000) kiest daarmee voor een vermindering van de armoede- en werkloosheidsval.

De overstap van inkomensafhankelijke regelingen naar meer generiek inkomensbeleid, bijvoorbeeld het verhogen van het uitkeringsniveau en/of het minimumloon, kan met forse uitgaven gepaard gaan. Dit geldt zeker wanneer er als uitgangspunt wordt gekozen om geen koopkrachtverliezen te accepteren, zoals de regering dat doet in de reactie op het rapport van de commissie WHIR (Ministerie van Sociale Zaken en Werk-gelegenheid, 2000). Daarnaast zouden er volgens de commissie HIR (1997) altijd gevallen zijn, die dan buiten de boot vallen. Het uitbreiden van de Bijzondere Bijstand op individuele basis vormt hiervoor dan een oplossing.

Ook Keuzenkamp (2001) kiest voor generiek ongebonden subsidies. Volgens hem is de beste remedie voor de armoedeval het (stapsgewijs) afschaffen van de inkomens-afhankelijke regelingen. Ter compensatie zou het niveau van de uitkeringen moeten worden aangepast en een inkomensafhankelijke arbeidsaftrek (EITC) in de inkomsten-belasting kunnen worden ingevoerd. Hoewel het een verbetering is in vergelijking met de huidige situatie, beschouwt Keuzenkamp dit laatste als een secondbest optie, aangezien er een hoge belastingwig⁷ blijft bestaan.

2.4 Beoordeling van typen inkomensondersteunende regelingen voor het wonen

Uit het voorgaande is gebleken dat volgens de welvaartseconomie overheidsingrijpen alleen gerechtvaardigd is als niet voldaan wordt aan de efficiëntie eisen of als de horizontale of de verticale gelijkheid daarmee verbeterd wordt. Als inkomensoverdrachten in het geding zijn, geeft de welvaartstheorie de voorkeur aan ongebonden overdrachten. De doelgerichtheid van dergelijk generiek beleid is echter ver te zoeken. Daardoor wordt dergelijk beleid bijzonder duur. Daarnaast kan de overheid de ontvanger niet dwingen de ontvangen gelden op een bepaalde manier te besteden. Op basis van deze redenen kiezen overheden veelvuldig voor een aan een voorziening gebonden inkomensoverdracht. Een dergelijke inkomensoverdracht in de huursector kan huur- en/of inkomensafhankelijk vorm worden gegeven. Deze criteria leveren vier

⁷ Het verschil tussen bruto en nettoloon.

mogelijke hoofdtypen van vraagsubsidiëring op. De volgorde is min of meer hiërarchisch van inkomensonafhankelijk naar inkomensafhankelijk.

1. vast bedrag bij plafond huur en/of inkomen;
2. huurafhankelijk bedrag;
3. inkomensafhankelijk bedrag;
4. huur- en inkomensafhankelijk bedrag.

Om de genoemde hoofdvormen van vraagsubsidiëring te bespreken, gebruiken we de volgende beoordelingscriteria, die min of meer direct voortvloeien uit het doel van een inkomensafhankelijke regeling en uit de welvaartstheorie. Het doel van een regeling is betaalbaarheid van een kwalitatief goede woonvoorziening aan de onderkant van de woningmarkt (criteria 1 en 3). Het doel van de welvaartstheorie valt samen te vatten in keuzevrijheid van de burger zonder keuzeverstoring en zonder verstoring van de marktwerking (criteria 2, 4 en 5)

1. Armoedebestrijding.

Bij armoedebestrijding gaat het om de mate waarin de armoede wordt bestreden. Twee begrippen spelen hier een rol. Op de eerste plaats gaat het om de betaalbaarheid van (goede) huisvesting. Op de tweede plaats gaat het om de doelgerichtheid van de regeling, ofwel de mate waarin de ondersteuning ook terecht komt bij de behoeftige huurders.

2. Armoedevalbestrijding.

Bij het bestrijden van de armoedeval gaat het erom dat het arbeidsaanbod zo min mogelijk verstoord wordt. Een regeling moet er zo min mogelijk toe leiden dat de regeling het aanvaarden van een baan (werkloosheidsval) of het méér werken tegengaat. Naast het effect van de regeling zelf — een grote of kleine armoedeval —bepalen overigens ook de aantallen huishoudens die gebruik (kunnen) maken van de regeling de grootte van de armoedevalproblematiek.

3. Vraagstimulering.

De vraagstimulerende kant van de inkomenssubsidie valt uiteen in een aantal aspecten. Ten eerste is van belang dat de ontvanger een bepaalde minimale woonvoorziening kan betalen. Aan de onderkant van de woningmarkt is een dergelijke kwaliteitsverhoging immers meestal het doel van het subsidiëren van de huur.

Het tweede aspect van vraagstimulering is of het kwaliteitsverhogende effect niet zodanig doorwerkt dat de subsidie bij de ontvangers met de hogere dan minimale inkomens leidt tot duurder wonen dan zonder subsidie gewenst zou zijn. De subsidie veroorzaakt zo een verstoring van de vraag die leidt tot overconsumptie van huurdiensten.

4. Keuzevrijheid van de huurder.

Het criterium van de mate van keuzevrijheid van de huurder komt rechtstreeks voort uit de welvaartstheorie. De bedoeling is dat de huurder een ongebonden inkomensbijdrage ontvangt. Zodra deze bijdrage gebonden is aan huren/wonen, kan de huurder weliswaar niet meer kiezen tussen huren/wonen en iets anders, maar een eventuele keuze wordt theoretisch beperkt tot (een gedeelte) van de (sociale)(huur)woningenvoorraad. Keuzevrijheid van de huurder betreft hier zo de mate van (financiële) toegankelijkheid van de hele (huur)woningenvoorraad.

Daarnaast kan nog een tweede aspect van keuzevrijheid worden onderscheiden. De inkomensoverdrachten kunnen gelimiteerd worden op grond van de feitelijke (objectgebonden) huur of op grond van een (per gebied) genormeerde of rekenhuur. Normbedragen als richtsnoer voor subsidies gaan meer in de richting van de welvaartstheoretische optimale verdeling en laten toe dat de burger zijn eigen keuze maakt. Tevens wordt iedereen zo gelijk behandeld.

5. Uitvoering

Bij dit criterium zijn de kostenefficiëntie en de kostenbeheersbaarheid van een regeling relevant. De eenvoud en de transparantie van de regeling zijn eveneens van belang, evenals het niet-gebruik en de fraudegevoeligheid van een regeling.

Dit criterium wordt niet in dit hoofdstuk gebruikt om de vier hoofdtypen van regelingen te beschrijven, omdat deze in principe op een vergelijkbare manier uitgevoerd kunnen worden. In de volgende hoofdstukken, waar de Nederlandse huursubsidie vergeleken wordt met de vraagsubsidies in België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden, speelt dit criterium een grotere rol van betekenis.

Tabel 2.1 confronteert de regelingen met de keuzecriteria en geeft aan hoe de verschillende bijdragen scoren. Het gaat daarbij om de vergelijking van de systematiek van de verschillende typen vraagsubsidies. We gaan zo voorbij aan de hoogte van de feitelijke bedragen. Ter illustratie kan dienen dat een hoog vast bedrag beter de armoede kan bestrijden dan lage inkomensafhankelijke bedragen. Echter als de systematiek van de regeling centraal staat, dan sluiten inkomensafhankelijke bedragen beter aan bij individuele situaties en bestrijden zij daardoor de armoede beter dan een vast bedrag dat zou doen. Dit laatste is wat we in tabel 2.1 in beeld proberen te brengen. Ten aanzien van de onderscheiden hoofdtypen van inkomensondersteuning kunnen we uit tabel 2.1 het volgende ontlenen:

1. Vast bedrag bij plafond huur en/of inkomen.

Vanuit de welvaartstheorie hebben we gezien dat generiek inkomensbeleid de voorkeur krijgt boven specifiek beleid, omdat generiek inkomensbeleid in principe niet intervenueert met de marktwerking. Ook laat het de keuzevrijheid van de consument in stand. Omdat iedereen ervoor in aanmerking komt is dit

beleid echter al snel (te) duur, of mist het door onvoldoende financiële middelen zijn beoogde uitwerking.

Vandaar dat we hier als eerste — en next best — alternatief een vraagsubsidie presenteren die een deel van de huishoudens uitschakelt. Dit gebeurt door een plafond in de huur (alleen huren tot een bepaald bedrag) en/of een plafond in het

Tabel 2.1

Type vraagsubsidies voor huren afgezet tegen de evaluatiecriteria

| | Vast bedrag bij plafond inkomen en of huur | Huur-afhankelijk bedrag | Inkomens-afhankelijk bedrag | Huur- en inkomensafhankelijk bedrag |
|-----------------------|--|-------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| | Huur object-gebonden | Reken-huur | Huur object-gebonden | Rekenhuur |
| Armoedebestrijding | | | + | + |
| Armoedevalbestrijding | + | + | + | |
| Vraagstimulering | | + | | + |
| Keuzevrijheid | + | | + | + |

Opmerkingen: Een + betekent dat de systematiek van een vraagsubsidie relatief goed scoort op een evaluatie-criterium. Soms hangt de evaluatie af van de invulling van een regeling. Een + bij vraagstimulering duidt de positieve kant van vraagstimulering aan. Eventuele overconsumptie blijft hier buiten beschouwing. Als een regeling inkomensafhankelijk is, scoort zij een + op het criterium armoedevalbestrijding.

inkomen (alleen inkomens tot een bepaald bedrag) in te stellen. In vergelijking met generiek inkomensbeleid laat een dergelijke regeling de keuzevrijheid voor een bepaalde doelgroep ongemoeid, terwijl de niet-doelgroep niet in aanmerking komt voor de regeling. In die zin lijkt dit instrument op de arbeidskorting in de inkomstenbelasting (zie paragraaf 2.2.5).

Als deze subsidie geen inkomensplafond kent, levert de subsidie geen bijdrage in de armoedeval, maar ontvangen ook huishoudens een bijdrage die zij niet echt nodig hebben. De doelgerichtheid van het instrument is dan een stuk minder.

Als deze subsidie via een inkomensplafond beperkt wordt, speelt de armoedeval alleen op dat inkomensniveau, maar de doelgerichtheid van de regeling is gewaarborgd.

2. Huurafhankelijk bedrag.

Het verschil met het voorgaande subsidietype is het aan de (reken)huur aangepaste subsidiebedrag. De meest waarschijnlijke regeling zal een huurplafond hanteren. Een deel van de huurders wordt hiermee als niet-

doelgroep bestempeld. Bij een dergelijke subsidieregeling treedt geen armoedeval op, tenzij er bijvoorbeeld gewerkt wordt met een inkomensplafond. Als de rekenhuur als richtsnoer voor de subsidie gebruikt wordt, maakt de burger volgens de welvaartstheorie zijn eigen keuze. Bij de objectgebonden huur is deze keuzevrijheid in theorie minder dan bij de rekenhuur.

3. Inkomensafhankelijk bedrag.

Wanneer het subsidiebedrag wordt aangepast aan het inkomen, ligt de armoedeval op de loer. In een dergelijke situatie is de regeling wel effectief. Uiteraard hangt dit laatste af van de mate waarin de regeling inspeelt op individuele gevallen. Hoe individueler de regeling is, des te duurder de regeling over het algemeen is in de uitvoering, maar des te doelgerichter de regeling uitpakt. De betaalbaarheid van wonen wordt in dit geval maximaal gewaarborgd.

Aan een inkomensafhankelijke subsidie kan eveneens een plafond of zelfs een bandbreedte van het huurniveau gekoppeld worden: subsidiëring vindt plaats vanaf een bepaald huurniveau en tot een bepaald huurniveau. Zo wordt de doelgerichtheid van de regeling verbeterd in vergelijking met het alleen hanteren van inkomenseisen.

4. Huur- en inkomensafhankelijk bedrag.

Deze subsidieregeling is een combinatie van de voorgaande twee regelingen. Als de regeling meer individueel wordt uitgewerkt, is hij effectief in de armoedebestrijding: wonen wordt betaalbaar en de juiste doelgroep wordt bereikt. Ook kan de huurder een woning met de minimale kwaliteitseisen huren. Uiteraard ontstaan er wel problemen met het criterium keuzevrijheid en armoedebestrijding. Overigens maken normbedragen voor de huur dat dit subtype op het criterium van keuzevrijheid wel beter scoort dan in de situatie waarin de objectgebonden huur als maatstaf genomen wordt.

In de hier besproken typen vraagsubsidies kan zowel voor een directe subsidie gekozen worden als voor een fiscale subsidie, en dan met name via de inkomstenbelasting. Als een inkomensafhankelijke regeling omgezet wordt naar een fiscale regeling — het zogenaamde fiscaliseren van die regeling — kan dat op twee manieren (Ministerie van Financiën, 2001).

Bij de eerste manier wordt de regeling niet veranderd, en blijft de verhouding tussen de subsidie, het inkomen en het te subsidiëren goed of de te subsidiëren dienst ongewijzigd. In dit geval verandert de marginale druk van de inkomensafhankelijke regeling niet. Het argument voor een dergelijke omzetting zou puur pragmatisch moeten zijn. De instrumentkeuze valt langs de volgende lijnen te beargumenteren: is de regeling in te passen in de fiscale structuur, is de fiscale regeling doelmatiger en doeltreffender dan de niet-fiscale variant, is de uitvoering van de fiscale regeling eenvoudiger dan van de niet-fiscale regeling, etc.?

Naast het ongewijzigd fiscaliseren van een niet-fiscale regeling kan een niet-fiscale regeling ook in gewijzigde vorm naar de inkomstenbelasting overgeheveld worden. In beginsel zijn er twee mogelijkheden, te weten een aftrek en een heffingskorting. In het eerste geval worden de te subsidiëren kosten afgetrokken van het belastbare inkomen en in het tweede geval van de belastingverplichting (de te betalen belasting). Naarmate de hoogte van de fiscale subsidie minder afhankelijk is van het inkomen, zal de marginale druk afnemen.

Als een overheid op het punt staat een inkomensafhankelijke regeling te wijzigen, is het zeker niet verkeerd om ook fiscale opties in beschouwing te nemen als bekeken wordt welke regeling doelgerichter, doelmatiger, etc. is. Daarnaast kan men enkele algemene verschillen tussen een fiscale en een niet-fiscale bijdrage in de besluitvorming meenemen (Ministerie van Financiën, 2001). Op de eerste plaats zou een voordeel zijn dat fiscalisering een grotere transparantie van beleid tot gevolg heeft waardoor het beleid rationeler zou worden, zeker als meerdere inkomensafhankelijke regelingen gefiscaliseerd zouden worden. Verder zou fiscaliseren kunnen leiden tot een groter gevoel van rechtszekerheid. Ook het niet-gebruik van de subsidie zou kunnen afnemen, waardoor de groep gerechtigden toeneemt. Tot slot zal het inkomensaspect van de regeling sterker worden benadrukt en het aspect waarom de subsidie in het leven is geroepen (bijvoorbeeld wonen) minder. Het laatste argument is minder een voordeel van een fiscale regeling als wel meer een politieke keuze die gemaakt moet worden.

2.5 Samenvatting

Uit bovenstaande beschouwingen kan worden geconcludeerd dat er vanuit de welvaartstheorie voldoende argumenten zijn om vanwege efficiëntie overwegingen als overheid op de woningmarkt te interveniëren. Een aantal specifieke eigenschappen van de woningmarkt zoals een gebrekkige informatie, imperfecte competitie, inelastisch aanbod door gebrekkig werkende markten, en de aanwezigheid van marktfalen zijn hier de belangrijkste redenen voor. Om de doelmatigheid van de woningmarkt te verbeteren lijken financiering en regulering het meest voor overheidsinterventie in aanmerking te komen. Volgens de welvaartsbenadering dient de overheid overigens wel terughoudend te zijn en mag de overheidsinterventie niet ten koste gaan van een efficiënte marktwerking. Zo dient voorkomen te worden dat prijssubsidies tot een vertekening van de vraag leiden.

Naast efficiëntie overwegingen, kan de overheid ook vanwege het bestrijden van sociale ongelijkheid op de woningmarkt interveniëren. Hier geldt dat wanneer er geen argumenten zijn die onderbouwen dat de efficiëntie verbeterd wordt door publieke productie en allocatie, de rechtvaardigheid het beste gediend kan worden door inkomensoverdrachten.

Bij de invulling van de inkomensoverdrachten moet vervolgens een keuze gemaakt worden tussen on- en gebonden inkomensoverdrachten. De ongebonden inkomens-overdrachten verstoren de keuzevrijheid van de consument het minst,

maar hebben het grote nadeel dat zij voor de overheid vrij kostbaar zijn. De gebonden inkomensoverdrachten kunnen op hun beurt weer verdeeld worden op grond van feitelijk uitgegeven bedragen of op grond van vooraf genormeerde bedragen. Deze laatste vorm gaat meer in de richting van de welvaartstheoretische optimale verdeling en laten toe dat de burger zijn eigen keuzen maakt.

In de hiernavolgende hoofdstukken zullen we bezien op welke wijzen verschillende overheden de regelingen van gebonden inkomensafhankelijke overdrachten voor huurders vorm hebben gegeven. Hierbij gebruiken we een aantal beoordelingscriteria die voortkomen uit het doel van een inkomensafhankelijke regeling (betaalbare kwaliteit) en uit de welvaartstheorie (keuzevrijheid zonder keuzeverstoring en zonder marktverstoring). Op de eerste plaats staat de armoedebestrijding en de keerzijde daarvan de armoedeval centraal. Op de tweede plaats wordt het vraagstimulerende effect van de regelingen geconfronteerd met de keuzemogelijkheden voor de subsidieontvanger van een regeling. Op de derde plaats bekijken we de uitvoering van de regelingen (transparantie, niet-gebruik, eenvoud).

3 Individuele Huursubsidie in Nederland

3.1 Historie

Ondanks het feit dat de gedachte van de introductie van een individueel systeem voor subsidiering in Nederland al sinds 1901 herhaaldelijk werd geopperd, beleefde de individuele huursubsidiering (IHS) haar grote doorbraak aan het einde van de jaren zestig. Alhoewel het op eerst gezicht wellicht tegenstrijdig overkomt, was het primaire doel van de introductie van de IHS om een op herstel van 'normale' marktverhoudingen gericht beleid (liberalisering) te introduceren. Na de periode 1950-1970 die werd gedomineerd door de inzet van objectsubsidies en het inlopen van het grote kwantitatieve woningtekort, zette de overheid in toenemende mate vraagtekens bij de efficiëntie van de massaal ingezette objectsubsidies. Ook de door de welvaartsontwikkeling groeiende groep bewoners met een midden- of zelfs hoger inkomen profiteerde immers van de objectsubsidies. Een afschaffing of forse reductie van de objectsubsidies betekende wel dat de aanvangshuren in de nieuwbouw fors zouden oplopen. Om de nieuwe woningen ook voor lage-inkomensgroepen toegankelijk te houden, werd vervolgens een nieuw systeem van individuele huursubsidiëring geïntroduceerd. De Huursubsidie werd door de overheid aanvankelijk gezien als een aanvullend en tijdelijk instrument, dat de weg vrij zou moeten maken voor een algehele liberalisatie van volkshuisvesting en voor het afschaffen van aan de woning gebonden objectsubsidies (zie ook Ooms en Papa, 1989; Boelhouwer, 1989; Van der Schaar, 1994).

Deze overwegingen leidden in 1970 tot de introductie van de beschikking aanvullende huursubsidie. Voor deze experimentele regeling kwamen in eerste instantie alleen huurders van na 1960 gebouwde woningen in aanmerking. Uitgangspunt van de subsidie was dat de huurder niet meer dan een zesde à een zevende deel van zijn belastbaar inkomen aan huur betaalt. De regeling kende in eerste instantie slechts een beperkte toepassing. Hierin kwam verandering toen in 1975 de Beschikking individuele huursubsidie werd ingevoerd. Op basis van de nota Huur- en subsidiebeleid uit 1974 koos de Nederlandse overheid toen definitief voor een gemengd stelsel van zowel object- als subject gebonden subsidies en werd de kort daarvoor nog ingezette weg van een volkshuisvesting zonder overheidssubsidies definitief verlaten. Naast het stimuleren van goed wonen in het algemeen, diende het subsidiebeleid gericht te zijn op het vergroten van de keuzemogelijkheden voor alle bewonersgroepen. Omdat deze doelstelling ook voor de laagstbetaalden gold, werd de IHS uitgebreid tot alle huurwoningen met een jaarhuur van minder dan 5000 gulden. Uitgangspunt van de regeling was dat een huurder een vastgesteld percentage van het inkomen zelf aan huur moest betalen. Deze zogenoemde normhuurquote liep op naarmate het inkomen steeg. De regeling kende zodoende een progressie-effect, waarbij de uitgekeerde huursubsidie sterk terugliep, naarmate het inkomen groeide. Mede vanwege zeer beperkte werkloosheid, speelde de invloed op de armoede- of werkloosheidval

geen enkele rol in de besluitvorming. Om toch enige relatie te leggen met de kwaliteit van de woning, werd tevens een systeem van kwaliteitskorting in de regeling opgenomen. Men ging hierbij van het principe uit dat de huur van een woning in grote lijnen een weerspiegeling is van de geboden kwaliteit. Het werd daarom redelijk geacht om een grotere eigen bijdrage in de feitelijke vraaghuur van het huishouden te verlangen, naarmate de huur van de woning hoger uitkwam. Op basis van bovenstaande inzichten ontwikkelde de IHS zich tot een integraal volkshuisvestingsinstrument. Zo deden in 1999 ruim 1 miljoen huishoudens een beroep op huursubsidie, waarbij 33,2% van alle huurders huursubsidie ontving. Hiermee is in totaal een bedrag van 1,53 miljard euro gemoed.

Tot 1982 werden er geen fundamentele veranderingen in het systeem aangebracht. De veranderingen die in 1982 werden aangebracht, hadden vooral betrekking op het feit dat de ontvangers van huursubsidie vrijwel immuun waren voor zowel inkomensdalingen als -stijgingen. Dit probleem werd echter nog niet direct geassocieerd met de armoede- of werkloosheidsval. Wel werd het als negatief beoordeeld dat de primair als volkshuisvestingsinstrument ingezette subsidie, ook als algemene inkomenspolitiek beschouwd kon worden, die bovendien selectief werkte omdat alleen de IHS-ontvangers bij inkomensdalingen werden gecompenseerd. Om de IHS sterker als volkshuisvestingsinstrument te profileren, werden daarom vanaf 1982 de normhuurquotes niet langer via de inkomensontwikkeling aangepast, en gebeurde dit voortaan op basis van de trendmatige huurstijging. Met deze aanpassing werd feitelijk het systeem van waarde vaste normhuurquotes verlaten. Nadat op basis van bezuinigingsoverwegingen nog een aantal verschralingen in de regeling werden aangebracht (o.a. verlaging van de maximale huur, minder subsidie voor alleenstaanden en verhoging van de kwaliteitskorting), werd de regeling in mei 1986 officieel tot wet verheven, waardoor de rechtszekerheid voor de burgers toenam. Verdere stijging van de subsidie-uitgaven, leidde eind jaren tachtig tot verdere beperkingen in de regelgeving, waarbij opnieuw via een verlaging van de huurbijdrage en een verhoging van de kwaliteitskorting het bereik van de regeling werd ingeperkt. Met name de aanscherping van de kwaliteitskorting werd, naast bezuinigingsoverwegingen, mede ingegeven door de overweging dat huishoudens door de kortingen prikkels ervaren om woonruimte te betrekken met een zo goed mogelijk bij het inkomen passende huurprijs. Ondanks het feit dat deze aanscherping op korte termijn weliswaar tot een geringe verhoging van de woonlasten leidde, zou door een gewijzigd verhuisgedrag op de lange termijn dit effect in belangrijke mate kunnen worden verminderd. Tot die tijd werd de kwaliteitskorting altijd verdedigd met het argument dat het redelijk is om een grotere eigen bijdrage in de feitelijke vraaghuur van een huishouden te verlangen naarmate de kwaliteit van de woning hoger is.

Een derde fundamentele aanpassing van de regelgeving vond in 1988 plaats. Vanaf die periode werd er boven een bepaald huurbedrag geen huursubsidie meer

uitgekeerd; de zogeheten aftoppingsregel. Voor 1988 gold dat over dat deel van de huur dat boven de 700 gulden grens uitkwam, geen huursubsidie meer werkt verstrekt. Bovendien werd deze aftoppingsgrens in eerste instantie nog bevroren. In feite werd hierbij een kortingsschijf van 100% geïntroduceerd. Het effect van deze maatregelen was dat met name bij duurder huurwoningen de hoogte van de huursubsidie jaarlijks afnam, doordat vanwege de huurverhogingen een steeds groter deel van de vraaghuur boven de 700 gulden grens kwam te liggen. Verder werd het bereik van de regeling ieder jaar kleiner, omdat de normhuur van steeds meer inkomensklassen boven deze aftoppingsgrens uitkwam.

De vierde majeure aanpassing van de huursubsidieregeling werd in 1997 doorgevoerd. In tegenstelling tot de vorige aanpassingen, bracht de stelselwijziging een aanzienlijke verbetering van de betaalbaarheid van het wonen. Vooral de huurders in een wat duurder woning gingen er substantieel op vooruit. Dit op nadrukkelijke wens van de Tweede Kamer om ook de sociale-woningbouw op de grootschalige VINEX-uitbreidingslocaties toegankelijk te houden voor lage-inkomensgroepen.

De nieuwe regeling werd op basis van de volgende drie pijlers uitgewerkt:

- Matiging van de huurlasten van huishoudens met lagere inkomens. Zo is de kortingssystematiek sterk bijgesteld met het doel de huurlasten te matigen en is deze bovendien meer toegesneden op de woningmarkt- en de huishoudenssituatie.
- Vereenvoudiging van de wettelijke bepalingen. Er zijn geen huursubsidietabellen meer, terwijl ook het schattingsinkomen (in geval van verwachte inkomensverandering) is afgeschaft.
- Vergroting van de doelmatigheid van de subsidieverstrekking.

In de nieuwe huursubsidiewet is de voormalige kwaliteitskorting sterk gereduceerd. Per 1-7-2002 dient alleen voor de huur tussen de 307,49 en de 440,12/ 471,67 euro de huurder met een minimuminkomen 25% van deze huur op te brengen. Boven de beide aftoppingsgrenzen wordt in het geheel geen subsidie meer ontvangen. Alleen voor ouderen vanaf 65 jaar en gehandicapten geldt een korting van 50%. Woningen met een huurprijs van meer dan 565,44 euro vallen buiten de Huursubsidiewet.

Door de nieuwe Huursubsidiewet valt een groter gedeelte van de huurwoningenvoorraad binnen het bereik van de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid. Om toch de uitgaven beheersbaar te houden, heeft het Rijk wel twee prestatienormen ingevoerd. De bedoeling van deze prestatienormering is tweeledig. Enerzijds moeten partijen een inspanning leveren voor de betaalbaarheid van de woning. Dit betekent in de praktijk dat huurders zo passend mogelijk maar ook zo goedkoop mogelijk gehuisvest dienen te worden. Anderzijds is deze inspanning gericht op het beheersbaar houden van de huursubsidie-uitgaven als geheel.

De prestatienormering bestaat uit twee componenten: de zogeheten 4%-verhuisnorm en de huursubsidie-uitgavennorm.

Zo geldt in de eerste plaats voor gemeenten de verhuisnorm. In dit kader mag maximaal 4% van alle subsidietoekenningen aan huurders die naar een andere woning verhuizen, betrekking hebben op woningen met een huur boven de aftoppingsgrens van 440,12/ 471,67 euro. In elk geval dient de gemeente hierover aan de minister een 'passendheidsadvies' te geven. Bovendien zijn gemeenten bevoegd om ook onder de aftoppingsgrenzen een scherper passendheidsbeleid te voeren. De gemeenten kunnen dus een huurprijs onder de aftoppingsgrens bekend maken, waarboven zij in beginsel de minister adviseren om een subsidieaanvraag niet te honoreren. Mocht een gemeente onverhoopt toch de 4%-verhuisnorm overschrijden, dan wordt er door het ministerie van VROM een boete opgelegd. Deze boete wordt berekend door het aantal overschrijdingen te vermenigvuldigen met een bedrag van 1.000 gulden. Deze boete is éénmalig en wordt niet meerjarig doorberekend.

Naast de 4%-verhuisnorm kent de nieuwe Huursubsidiewet de huursubsidie-uitgavennorm (HS-norm). Deze norm heeft betrekking op het gemiddelde huursubsidiebedrag in een gemeente. De gemeenten en verhuurders moeten er voor zorgen dat de gemiddelde huursubsidiebijdrage in een jaar niet sneller stijgt dan de gemiddelde bijdragestijging. Dit laatste percentage wordt jaarlijks door het Rijk bekend gemaakt. Het Rijk maakt hierbij geen onderscheid tussen verhuurders onderling. Wanneer er meer verhuurders in een gemeente actief zijn, is het verstandig dat verhuurders onderling en met de gemeente afspraken maken. Bij overschrijding van de HS-norm wordt er door het Rijk aan de verhuurders een boete opgelegd. Deze is gelijk aan het bedrag van de overschrijding (het verschil tussen toegestane en werkelijke stijging). De bijdrage wordt eenmalig geïnd, waardoor er ook hier geen sprake is van een meerjarige doorwerking. Om de invoering van normering soepel te laten verlopen, worden er vanaf het tijdvak 1998-1999 boetes opgelegd wanneer er op landelijk niveau sprake is van overschrijding.

De huursubsidie werd tevens nog aangewend om de inkomenspositie van lage-inkomensgroepen te verbeteren. Dit gebeurde via een koopkrachttoeslag en via kinderbijlagen. Resultaat hiervan was wel dat het effect van de huursubsidie op de armoedeval toenam. Mede in het kader van de bestrijding van de armoedeval kwam er vanuit de Tweede Kamer kritiek op deze toeslagen. Een tweede kritiekpunt richtte zich op de ongelijk behandeling van huurders en kopers. Lage-inkomensgroepen met een eigen-woning profiteerden immers niet van deze toeslagen. Om deze kritiek te ondervangen werd per 1 juli 2001 de koopkrachttoeslag uit de huursubsidie afgeschaft. Het hierdoor ontstane koopkrachtverlies werd fiscaal gecompenseerd. Een jaar later werden voor het tijdvak 2002/2003 eveneens de kinderkortingen gefiscaliseerd. Het effect van beide maatregelen is een geringe invloed van de huursubsidie op de armoedeval.

3.2 Beoordeling van Nederlandse huursubsidie

Uit bovenstaande beschrijving van de ontwikkeling van de Nederlandse huursubsidie kan worden opgemaakt dat de overheid in 1974 een bewuste keuze heeft gemaakt om een permanent systeem van individuele subsidiering in de huursector te implementeren. Sinds 2001 is er bovendien een specifieke regeling voor de koopsector ingevoerd. Belangrijkste doel van de regeling is om de keuzevrijheid van huishoudens met een beneden modaal inkomen te vergroten. Er is bewust voor gekozen om de subsidie direct te binden aan het wonen en niet als algemene inkomensondersteuning uit te keren. Gezien het feit dat de regeling een fors deel van de huurvoorraad bestrijkt en zich niet alleen op de allerlaagste inkomens richt, ligt een algemene inkomensondersteuning in dit kader ook niet voor de hand. Bij de uitwerking van de huursubsidie heeft de overheid voor een systeem gekozen waarbij de hoogte van de huursubsidie zowel gekoppeld is aan de huur als het inkomen van het huishouden. Door dat beide aspecten een rol spelen, ontstaan er voor diverse inkomensgroepen specifieke normhuurquotes, die de verhouding tussen het inkomen en de huur bepalen. Aanvullend hierop dienen boven een bepaalde huurprijsgrens, huishoudens nog een deel van de huur extra op te brengen, waardoor de huurquote van het huishouden verder oploopt. Om de regeling te kunnen beoordelen werden in hoofdstuk twee de volgende criteria onderscheiden:

- armoedebestrijding;
- armoedevalbestrijding;

- vraagstimulering versus keuzevrijheid van de huurder;
- uitvoering.

Armoedebestrijding

De keuze van een subsidie die zowel aan de huur als het inkomen gekoppeld is betekent dat de Nederlandse huursubsidie een belangrijke bijdrage levert aan de armoedebestrijding. In de in de jaren tachtig en negentig gevoerde discussies rond de armoedebestrijding namen de woonuitgaven een prominente plaats. Voor veel huishoudens bleken de woonuitgaven een zeer groot deel van hun netto inkomen in beslag te nemen. Mede dankzij de verbetering van de huursubsidie in 1997, is de discussie omtrent de betaalbaarheid van het wonen in rustiger vaarwater terechtgekomen.

Armoedevalbestrijding

Zoals in hoofdstuk 2 al werd beschreven, vormt de armoedevalbestrijding de keerzijde van de armoedebestrijding. Gezien het feit dat de Nederlandse huursubsidie een belangrijke rol in de armoedebestrijding speelt, behoeft het geen verbazing te wekken dat de keerzijde van de medaille is dat ook in de discussies rond het bestrijden van de armoedeval de huursubsidie een prominente plaats inneemt. De prominente rol die de huursubsidie inneemt wordt ook in het eerder in hoofdstuk 2 beschreven rapport Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR, 2000). In dit rapport wordt opgemerkt dat in Nederland in het

bijzonder de huursubsidie en de kwijtschelding aanleiding geven tot een hoge marginale druk, terwijl ook de kinderopvang en gemeentelijke regelingen in dit verband niet van belang ontbloot zijn. In het rapport wordt gecijferd dat als gevolg van de huursubsidie de marginale druk voor een meerpersoonshuishouden 40% van het bruto inkomen bedraagt en voor een éénpersoonshuishouden 50% (WHIR, 2000; 7). Meer in het bijzonder wordt de werkloosheidsval genoemd, waarbij vanwege de cumulatieve effecten van subject-gebonden subsidies de prikkel voor huishoudens om de arbeidsmarkt te betreden gering is. Voor huishoudens met een hoog huursubsidiebedrag gaat het hierbij om aanzienlijke bedragen. Hierbij dient echter wel bedacht te worden dat slechts een klein deel van de huursubsidieontvangers als toekomstige potentiële werknemer beschouwd kan worden en dat door het toetsmoment van het inkomen, de huursubsidierегeling een overgangstermijn van twee jaar kent, voordat de korting op de huursubsidie maximaal is.

Zo zijn er volgens de gegevens uit het woningbehoefteonderzoek 1999 (WBO 1999) ongeveer 930.000 huishoudens die huursubsidie ontvangen. Ongeveer 71% van deze huishoudens bestaat uit alleenstaanden en slechts 30% uit een meerpersoons-huishouden. Wanneer we de partners van de respondenten van de meerpersoonshuishoudens meetellen zijn er 1,2 miljoen personen waarbij de werkloosheidsval een rol zou kunnen spelen. Vanwege leeftijd of ziekte is 49% van deze groep permanent niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Omdat 21% van de personen met huursubsidie een betaalde baan heeft, geldt dat voor slechts 30% van de personen de werkloosheidsval een rol van betekenis zou kunnen spelen. Partners die niet werken en ook niet werkzoekend zijn kunnen hierop nog in mindering worden gebracht. Er blijft dan nog een groep van 24% over. Overigens is het twijfelachtig of deze groep op korte termijn in zijn geheel in het arbeidsproces zou kunnen participeren. Ervaringen die recentelijk in reïntegratieprocessen zijn opgedaan leren dat van de resterende 24% slechts een deel direct inzetbaar is op de arbeidsmarkt. Deze veronderstelling wordt bevestigd door het feit dat van deze 24%, slechts 45% daadwerkelijk op zoek is naar een betaalde baan (133.000 personen).

Voor personen die wel een betaalde baan accepteren, geldt verder dat de huursubsidie geleidelijk wordt verminderd. Deze systematiek wordt veroorzaakt doordat het belastbaar inkomen van het voorafgaande jaar bij de subsidievaststelling wordt meegenomen. Zo ontvangt iemand die in juli een inkomensstijging doormaakt, gedurende het gehele jaar nog hetzelfde bedrag aan huursubsidie. In het daaropvolgende jaar wordt de huursubsidie bepaald op het lagere gemiddelde inkomen van het vorige jaar. In veel gevallen zal dan de huursubsidie wel verminderen, maar zal er nog wel een uitkering plaatsvinden. In dit voorbeeld wordt pas na 1,5 jaar de definitieve situatie bereikt.

Ook door de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen werden er voorstellen gedaan om de effecten van de huursubsidie op de armoedeval te reduceren. Als eerste stelde men voor om het minimuminkomensniveau te verhogen. Dit is het inkomen waarbij nog de minimale eigen bijdrage geldt. Een verhoging van dit inkomensniveau betekent dat de huursubsidie pas bij een hoger

inkomen begint af te bouwen. Als tweede maatregel werd de verhoging van het referentie-inkomensijkpunt voorgesteld. Dit inkomensijkpunt bepaalt in welke mate de eigen bijdrage oploopt vanaf het minimuminkomensijkpunt. Afhankelijk van de gekozen variant betekent dit wel dat uitgaven aan huursubsidie oplopen met jaarlijks 36 tot 61 miljoen Euro. In een andere variant wordt er nog een verhoging van de minimum eigen bijdrage met 455 Euro voorgestaan. Dit zou een verlaging van de marginale druk met ongeveer 9% à 12% tot gevolg hebben en een opbrengst generen van 386 miljoen Euro. Wanneer de inkomenseffecten vervolgens via algemene lastenverlichting gecompenseerd worden, staan hier echter aanzienlijk hogere kosten tegenover (het negatieve inkomenseffect loopt op tot 5% voor de laagste inkomensgroepen). De compensatie komt immers eveneens ten goede aan huishoudens die geen beroep op huursubsidie doen (WHIR, 2000; 60).

Vraagstimulering en keuzevrijheid van de huurder

Ten aanzien van de vraagstimulering geldt dat er vanuit de huursubsidieregeling een sterke impuls uitgaat. Dit geldt met name sinds de laatste aanpassingen uit 1997. Zo geldt voor huurders met een minimum inkomen dat zij tot een huurprijs van 307 euro een zelfde bedrag aan netto huur kwijt zijn. Wanneer zij een woning met een huurprijs van 440/471 euro (afhankelijk van de huishoudensgrootte) betrekken, betalen zij maximaal 33/41 euro meer. Voor ouderen en gehandicapten geldt verder nog dat zij ook voor woningen met een huurprijs tot 565 euro nog extra subsidie ontvangen. Op basis van deze systematiek ontstaat er een sterke stimulering van de vraag naar kwaliteit en worden de bestaande preferenties sterk beïnvloed. Overigens waakt de overheid er wel voor dat er geen te uitbundige overconsumptie van woondiensten ontstaat. Zo werd bij de vaststelling van de aftoppingsgrenzen in de nieuwe huursubsidiewet in 1997 de grens mede bepaald op basis van het huurniveau van sociale nieuwbouwwoningen in de grote Vinex uitleggebieden.

De gekozen methodiek betekent vermoedelijk wel dat er bij een ruime woningmarkt vraagoverschotten in de goedkope delen van de voorraad ontstaan en ook de mogelijkheden om via herstructurering kwaliteit toe te voegen toenemen. De kwaliteitskorting is sinds 1997 immers gereduceerd, waardoor het voor huurders financieel aantrekkelijk is om meer woonruimte te consumeren. Verder hebben verhuurders de mogelijkheid om hun huurprijzen fors boven de markthuren op te trekken. Om dit te voorkomen is er een uitgebreid instrumentarium van huurregulering voor met name de sociale huursector ontwikkeld. Voor de particuliere huursector is dit instrumentarium minder dwingend. Met name bij mutaties ontstaan er voor commerciële verhuurders dan ook goede mogelijkheden om de huurprijs aan de hoogte van de huursubsidieregeling aan te passen.

Uitvoering

Zoals in het vorige hoofdstuk reeds werd aangegeven, bedragen de uitvoeringskosten van de regeling slechts 6% van het totale budget. De in

verhouding met andere sociale regelingen beperkte uitvoeringskosten kunnen op basis van de volgende aspecten verklaard worden. Zo wordt de regeling centraal uitgevoerd, zijn veel handelingen geautomatiseerd en wordt er voor bijvoorbeeld de vaststelling van het inkomen gebruik gemaakt van centrale bestanden. Het recent opgezette Eos project zal de uitvoeringskosten in de nabije toekomst nog verder reduceren. Dit project beoogt een vereenvoudiging en efficiëntieverbetering te bewerkstelligen. In dit kader ontwikkelt het ministerie van VROM in samenwerking met de verhuurders en de gemeenten een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor de Huursubsidiewet. De kern van het Eos project bestaat uit de volgende drie veranderingen: het automatisch continueren van vervolgtokenningen, het sneller beschikken over eerste subsidieaanvragen en het inrichten van klantcontactpunten.

De fraudegevoeligheid is wel altijd een achilleshiel van huursubsidiering geweest en hangt sterk samen met het feit dat de subsidie op basis van het huishoudensinkomen wordt vastgesteld. Overigens is hier geen verschil met andere sociale uitkeringen en zijn er in het geval van fraude veelal ook meerdere regelingen in het geding. Zo zal een huishouden dat bijstandsfraude pleegt en op papier uit twee huishoudens bestaat met ieder een eigen woning, maar in de praktijk samenwoont op een woonadres en de andere woning illegaal onderverhuurt, in veel gevallen ook op twee adressen huursubsidie ontvangen. Met de verdere automatisering van de huursubsidie vaststelling wordt de kans op fraude overigens wel kleiner, zonder overigens de fraude geheel uit te bannen. Verder bestaat 70% van de huursubsidieontvangers uit alleenstaanden, een groep die minder mogelijkheden heeft om te frauderen.

Ten slotte geldt ook voor de huursubsidie dat niet alle huishoudens die hier recht op hebben er ook daadwerkelijk gebruik van maken. De complexiteit van de regelgeving en de wijze van subsidievaststelling zijn hier mede debet aan. Overigens lijkt het niet gebruik van de regeling mee te vallen, waarbij op basis van de resultaten uit diverse onderzoeken wordt ingeschat dat 15% tot 26,8% van de potentiële ontvangers geen beroep doet op de regeling (Remkes, 2000: 8). Een exacte vaststelling blijkt in de praktijk erg lastig te zijn. Zo blijkt dat survey-onderzoeken als het Woningbehoeften-onderzoek van het CBS en het MVRM veelal een onderschatting van het belastbaar inkomen tonen. Koppeling van belastinggegevens aan dergelijke woningbehoeften-onderzoeken zouden op dit punt een verbetering kunnen opleveren, maar zijn vanwege privacy-aspecten binnen de huidige juridische kaders veelal niet mogelijk (Remkes 2000).

Wel wordt er via de diverse betrokken instanties zoals de overheid, verhuurders en sociale diensten op een actieve wijze voorlichting verstrekt, waardoor huishoudens die in betalingsproblemen raken, vrijwel altijd op de mogelijkheid om huursubsidie aan te vragen gewezen worden.

3.3 Samenvatting

Op basis van bovenstaande beschrijving concluderen we dat Nederland vanaf 1974 bewust heeft gekozen voor een permanente vorm van huursubsidiering. Aanvankelijk werd dit nog gecombineerd met de objectsubsidiering. Sinds het begin van de jaren negentig is de gemengde subsidiesystematiek echter verlaten en vormt de individuele huursubsidie het kerninstrument van de overheidssubsidiering. Het instrument kent een groot bereik waarbij grote delen van zowel de particuliere als de sociale huursector bestreken worden en ongeveer 40% van de huishoudens op basis van hun inkomen in aanmerking zou kunnen komen. Sinds 2001 is er tevens een equivalent van de huursubsidie in de sociale-koopsector geïntroduceerd.

De huursubsidie speelt een belangrijke rol in de armoedebestrijding. Ook huishoudens met een laag inkomen zijn in staat om in de huursector een kwalitatief goede huurwoning te bemachtigen. De huursubsidie is tevens verantwoordelijk voor een sterke vraagstimulering, waardoor er mede het gevaar op een aanbodoverschot in de goedkope voorraad ontstaat.

De keerzijde van de vergrote keuzemogelijkheid en de vraagstimulering is uiteraard dat de huursubsidie eveneens invloed uitoefent op de armoede- en werkloosheidsval. Ten aanzien van de armoedeval geldt inderdaad dat huurders die hun bruto inkomen zien stijgen, hier vanwege een lagere huursubsidie-uitkering netto minder aan overhouden. Overigens werkt dit effect pas na twee jaar geheel door. Ten aanzien van de werkloosheidsval is het effect veel geringer. Voor slechts 30% van de huursubsidieontvangers zou de werkloosheidsval een rol kunnen spelen, terwijl 70% niet voor de arbeidsmarkt beschikbaar is of een reeds een betaalde baan heeft.

De uitvoering van de huursubsidie vindt op centraal niveau plaats en wordt mede dankzij de inzet van centrale databestanden efficiënt uitgevoerd. Wel vormt de fraudegevoeligheid de achilleshiel van de subsidieregeling. Hierin verschilt de huursubsidie echter niet van andere regelingen die de sociale zekerheid van huishoudens garanderen.

4 Rent vouchers in de Verenigde Staten

4.1 Historie

Sinds de 1971 behoren de rent certificates tot het federale woonbeleid in de Verenigde Staten (Apgar, Jr., 2000; Katz en Turner, 2000; Van der Bos, 2002). Begin van de jaren tachtig kwam de focus van het beleid steeds meer te liggen op certificates en vouchers — beide subjectsubsidies — en steeds minder op objectsubsidies (Varady et al., 1999). De beleidsomslag van object- naar subjectsubsidies werd veroorzaakt door de almaar escalerende objectsubsidies,

die werden gebruikt om tussen 1950 en 1975 ongeveer één miljoen⁸ publieke huurwoningen te bouwen (Varady et al., 1999; Priemus, 2000).

In 1984 werd begonnen met de voucher experimenten die in 1987 definitief werden ingevoerd (Van der Bos, 2002). In 1998 werden de regelingen van de certificates en de vouchers, die veel op elkaar leken, samengevoegd tot het Housing Choice Voucher programma dat in Section 8 van de Housing Act (Priemus, 2000; 1974 Housing and Community Development Act volgens Benjamin et al., 2000) is geregeld. De voucher gaf de gerechtigde iets meer keuze dan het certificate (Benjamin et al., 2000).

Onder een voucher wordt een subsidiebedrag verstaan dat de gerechtigde kan inzetten om in de particuliere huursector een woning te huren. De particuliere huursector bestond in 1995 uit ruim 30 mln. bewoonde woningen, een marktaandeel van ongeveer 30% van de voorraad bewoonde woningen (Simmons, 1997: 75, 290).

Met het samengevoegde subsidieprogramma wilde de overheid niet alleen de objectsubsidies verminderen, maar ook de concentratie van armoede in de binnensteden reduceren (Varady et al., 1999). De bedoeling van de vouchers is dan ook niet alleen dat huisvesting betaalbaar wordt voor de subsidieontvangers, maar ook dat de ontvangers van de voucher op zoek gaan naar een andere en betere woning in een betere wijk.

Eind jaren negentig werden er programma's opgezet die deze 'mobiliteits'doelstelling forceerden (Varady et al., 1999). Deze dwang kwam tot stand doordat de complexen met publieke huurwoningen afgebroken werden en de huurders moesten verhuizen. Het begrip "vouchering-out" kreeg op deze wijze inhoud.

Vandaag de dag maken ongeveer 1,5 mln. hurende huishoudens gebruik van het gebudgetteerde Section 8 housing voucher programma (Katz en Turner, 2000; zie ook Pendall, 2000). In September 1995 waren dat er nog een kleine 1,35 mln. (Simmons, 1997: 290).

4.2 Hoe verkrijg ik een rent voucher?

De federale overheid bepaalt het aantal te verstrekken vouchers (Benjamin et al., 2000). In een groot deel van de Verenigde Staten wordt het voucher programma vervolgens geadmistreerd door de zogenaamde Public Housing Authorities⁹ (PHAs; Katz en Turner, 2000). Er zijn meer dan 2500 PHAs die het Section 8 programma uitvoeren. Zeventienhonderd van deze PHAs zijn verantwoordelijk voor minder dan 250 vouchers. Hoewel de PHAs binnen federale kaders moeten

⁸ In 1985 werd het maximum aantal publieke huurwoningen van 1,4 mln. bereikt (Van der Bos, 2002). Sinds het midden van de jaren negentig neemt het aantal af.

⁹ De PHAs waren oorspronkelijk opgericht om publieke woningen te bouwen en te exploiteren (Katz en Turner, 2000). En dat is nog steeds hun hoofdtaak. Zij zijn werkzaam in steden en counties. In stedelijke gebieden kan meer dan één PHA opereren.

werken, hebben zij een vrij grote vrijheid om invulling te geven aan het Section 8 programma. Zo heeft elke PHA een eigen wachtlijst, bepaalt de verdelingscriteria, rekruteert particuliere verhuurders en voert de kwaliteitscontroles van de woningen uit.

De doelgroep van het voucherprogramma wordt door de federale overheid bepaald en bestaat uit huishoudens met lage inkomens. Deze doelgroep wordt vastgesteld aan de hand van het gemiddelde lokale huishoudinkomen en wordt tevens in drieën gedeeld: tot 30%, tot 50% en tot 80% van het gemiddelde lokale huishoudinkomen (per gebied; Van der Bos, 2002). Om de inkomenslimieten te bepalen wordt tot slot rekening gehouden met de huishoudensgrootte.

Aanvragers van een huurvoucher moeten binnen 60 dagen (met een mogelijke verlenging tot 120 dagen) een particuliere huurwoning vinden die aan de minimale eisen voldoet, waarvan de huur redelijk is en die verhuurd wordt door een particuliere verhuurder die bereid is te participeren in het voucher programma (Katz en Turner, 2000). Volgens Van der Bos (2002) was dit overigens het derde doel van het voucher programma, het verbeteren van de woningkwaliteit van particuliere huurwoningen. De andere twee doelen zijn, zoals hiervoor aangegeven, het verbeteren van de betaalbaarheid en het verbeteren van de woonsituatie van de betreffende huishoudens.

De voucher wordt niet aan de huurder maar aan de verhuurder uitbetaald (Varady et al., 1999). Per saldo betaalt een voucher gerechtigde ongeveer 30% van het huishoudinkomen aan huur¹⁰ (Katz en Turner, 2000). Het tekort ten opzichte van de vraaghuur wordt aangevuld door het Section 8 programma tot een maximum van het lokale forfaitaire huurniveau –een redelijke markthuur.

4.3 Ervaringen

Katz en Turner (2000) stellen dat de ervaringen met de rent vouchers aantonen dat de rent voucher een zeer effectief en efficiënt subsidie-instrument is. De meeste ontvangers zijn erin geslaagd een geschikte woning te vinden. Verder wonen voucher ontvangers in betere woningen die tevens beter betaalbaar zijn dan niet-ontvangers. Varady et al. (1999) concluderen dat dit met name opgaat voor huurders die gebruik hebben gemaakt van 'counseling' (zie voor een beschrijving hiervan paragraaf 4.8).

Katz en Turner (2000) stellen dat het belang van het Section 8 programma groter is dan alleen betaalbaarheid. De vouchers bieden de lage-inkomensgroepen de mogelijkheid om naar een buurt naar keuze te verhuizen. Deze grotere mobiliteit van huishoudens leidt tot een verbeterde toegang tot onderwijs en werk. Tot slot is er groeiend bewijs dat minder concentratie van lage-inkomensgroepen in bepaalde buurten tot voordeel is voor een gehele regio. Van der Bos (2002) meldt in dit kader dat van de huishoudens met voucher slechts 15% in gesegregeerde buurten wonen. Dit in vergelijking met 54% van de huishoudens die in een publieke

¹⁰ Tot 1983 bedroeg dit percentage 25% in de certificaten regeling (Van der Bos, 2002).

huurwoning vertoeven. Pendall (2000) concludeert dat in 1998 certificate en voucher gebruikers een kwart minder vaak in slechte buurten wonen dan andere huurders met lage inkomens.

Weliswaar lijkt de voucher een overal successtory te zijn, maar toch valt er volgens Katz en Turner (2000) nog het een en ander aan af te dingen. Op de eerste plaats wordt er nog steeds onvoldoende aanbod gegenereerd waardoor de frustratie bij de voucher gerechtigden hoog kan oplopen.

Particuliere verhuurders doen bijvoorbeeld niet mee aan het programma vanwege de eraan verbonden bureaucratie en de extra kosten (Katz en Turner, 2000; Van der Bos, 2002). Volgens Benjamin et al. (2000), die zich baseren op HUD¹¹-enquêtes, ontstaan de participatiekosten voor verhuurders in het voucher programma niet alleen door de bureaucratie (onder andere het voldoen aan de regels, het laten controleren van en het voldoen aan de woningkwaliteit, het invullen van formulieren), maar ook door andere oorzaken. Zo zouden zij voor de woningen een lagere dan een markthuur kunnen ontvangen en zouden er grotere problemen zijn met voucher huurders dan 'gewone' huurders. Het gaat om een afweging van betrouwbare huurinkomsten versus extra problemen met en als gevolg daarvan kosten door de huurders die vaak zonder werk zitten en vervolgens de hele dag thuis zijn. Dat levert extra afschrijvingen op plus eventuele verdringing van de gewone huurders. Benjamin et al. (2000) hebben deze tegengestelde effecten geanalyseerd voor de woningmarkt in Washington D.C. Als verhuurders zonder extra adverteren voucher gerechtigden accepteren, gaan de huurinkomsten erop vooruit bij elk niveau van gebouw- en managementkwaliteit. Als daarentegen geadverteerd wordt, treedt de genoemde verdringing op. Concentratie van voucher cliënten vindt dan plaats.

Een tweede minpunt van het voucherprogramma is volgens Katz en Turner (2000) dat bepaalde groepen huurders toch terechtkomen in de arme buurten. Dat zou met name gelden voor Afrikaans-Amerikanen en ontvangers van vouchers in stadscentra (zie bijvoorbeeld ook Pendall, 2000 en Varady en Walker, 2000).

Ten derde komt versnippering in de administratie van de vouchers de efficiency en de effectiviteit van het instrument niet ten goede.

4.4 Voucher en armoedebestrijding

Het criterium van armoedebestrijding geeft de mate aan waarin vouchers de armoede bestrijden. Op de eerste plaats gaat het om vraag in welke mate de vouchers (goede) huisvesting voor de ontvanger betaalbaar maken. Op de tweede plaats gaat het om de vraag hoe doelgericht de regeling is, dus de mate waarin de ondersteuning ook terechtkomt bij de huurders die deze hulp het hardst nodig hebben.

¹¹ Department of Housing and Urban Development, het nationale ministerie verantwoordelijk voor wonen.

Betaalbaarheid

Het subsidiebedrag is afhankelijk van zowel het huishoudinkomen als de huur. In termen van paragraaf 2.4 gaat het om het hoofdtype van vraagsubsidiëring dat zowel inkomens- als huurafhankelijk is. Jaarlijks worden de voucher aanspraken opnieuw berekend (Van der Bos, 2002).

Bij de huur gaat het om een bandbreedte. Elke PHA moet een minimale huur vaststellen, die ook nul Dollar mag bedragen. Als de huur op het minimale niveau ligt, wordt hij niet gesubsidieerd. Verder geldt een maximale huur, de zogenaamde "payment standard" –een soort rekenhuur– die de PHAs bepalen aan de hand van de zogenaamde "fair market rent", de redelijke lokale markthuur. De laatste wordt berekend door de federale overheid mede op basis van de prijsontwikkeling van koopwoningen. Daarbij wordt rekening gehouden met het aantal kamers van een woning. Volgens Benjamin et al. (2000) was de redelijke lokale markthuur van oorsprong gelijk aan de mediaan van de markthuur. In 1990 was de redelijke lokale markthuur gedaald tot 0,8 van de plaatselijke mediaan.

De rekenhuur bedraagt vervolgens 90 tot 110% van de redelijke lokale markthuur. De meeste PHAs (64%) zetten de rekenhuur vast op 100% van de "fair market rent", 19% van de PHAs op 110% van de "fair market rent" en acht procent van de PHAs op 90% van de "fair market rent". Sommige PHAs variëren de rekenhuur met de woninggrootte. Ook is het mogelijk om een uitzonderlijk hoge rekenhuur vast te stellen in markten van bijzondere krapte. In Boston is deze bijvoorbeeld 117% van de "fair market rent".

Een huishouden mag maximaal 80% van het gemiddelde lokale huishoudinkomen, gecorrigeerd voor de huishoudensgrootte, verdienen om in aanmerking te komen voor een rent voucher. Vervolgens wordt aan de hand van rekenregels bepaald welk deel van het huishoudinkomen besteed moet worden aan wonen, de eigen bijdrage. De meest bekende rekenregel is dat dit bedrag 30% van het maandinkomen moet bedragen. Dit huishoudinkomen wordt overigens gecorrigeerd voor enkele posten, zoals kosten voor kinderopvang of medische kosten voor ouderen of gehandicapten, voordat de 30% van toepassing is. De andere rekenregels luiden dat de eigen bijdrage tien procent van het bruto maandinkomen moet bedragen of dat de eigen bijdrage gelijk is aan de minimumhuur die gebruikt wordt bij bijstandsuitkeringen of aan de minimumhuur die door PHAs wordt gebruikt. De eigen bijdrage wordt bepaald aan de hand van de hoogste uitkomst van de voorgaande rekenregels. Daarnaast is het huishouden een initiële huurbijdrage verschuldigd van maximaal 40% van het gecorrigeerde huishoudinkomen per maand.

De hoogte van de voucher¹² wordt bepaald als het laagste bedrag van twee verdere rekenregels. Als de rekenhuur lager ligt dan de feitelijke bruto huur van de woning in kwestie wordt de eigen bijdrage in de huur van het huishouden in kwestie in mindering gebracht op de rekenhuur. In het omgekeerde geval wordt

¹² Als kostenposten zoals gas, water en licht niet in de huur zijn inbegrepen wordt het subsidiebedrag daarvoor gecorrigeerd (Van der Bos, 2002).

het verschil genomen tussen de bruto huur van de woning en de eigen bijdrage in de huur van het huishouden. In formulevorm luiden deze regels:

$$V_1 = RH - EB$$

$$V_2 = BH - EB$$

$$V = V_1, \text{ als } V_1 < V_2$$

$$V = V_2, \text{ als } V_2 < V_1$$

V = bedrag aan te ontvangen rent voucher

RH = rekenhuur die 90 tot 110 % van de redelijke markthuur bedraagt

EB = eigen bijdrage die de hoogste uitkomst is van verschillende rekenregels

BH = bruto huur

Geconcludeerd kan worden dat huisvesting betaalbaar is voor voucher gerechtigden, mits de te betalen huur niet al te veel hoger ligt dan de rekenhuur, dus men niet in een relatief dure huurwoning woont¹³. Naarmate de rekenhuur hoger wordt vastgesteld door een PHA, heeft een huishouden minder problemen met de betaalbaarheid. Anderzijds kunnen bij een gegeven budget minder huishoudens geholpen worden. Sommige PHAs hebben juist als doel zo veel mogelijk huishoudens te helpen, dus wordt de rekenhuur lager vastgesteld.

Probleempunt bij de betaalbaarheid kan het percentage van 30% zijn dat huishoudens zelf aan huisvesting moeten betalen, alvorens in aanmerking te komen voor een voucher (Van der Bos, 2002). Dit is soms te hoog, omdat men uitgaat van het bruto-inkomen. En 70% van het bruto-inkomen is niet altijd genoeg om andere uitgaven te bestrijden. Enerzijds speelt hier het probleem van de subjectiviteit van de armoede (paragraaf 2.3.2), anderzijds soms het probleem dat huishoudens hun uitgavenpatroon onvoldoende aanpassen aan lagere inkomsten.

Een laatste probleem bij de betaalbaarheid is de borgsom die aan begin van een huurcontract verschuldigd is. Binnen de voucherregeling wordt daar geen rekening mee gehouden, een probleem voor de voucher gerechtigden. Sommige PHAs hebben speciale fondsen voor dit doel. Soms kunnen voucher gerechtigden hiervoor een lening krijgen.

Doelgerichtheid

Omdat het voucher programma gebudgetteerd is, gelden toewijzingsregels. Vijfenzeventig procent van het budget is bestemd voor de huishoudens die maximaal 30% van het gemiddelde lokale huishoudinkomen ter beschikking hebben; 25% van het budget mag ten goede komen aan de rest van de doelgroep.

¹³ In september 1996 bedroeg de gemiddelde maandhuur van certificate en voucher gerechtigden \$ 197 (\$ 2.364 per jaar) bij een gemiddeld huishoudinkomen per jaar van 8.500 (Simmons, 1997: 291). Dat levert een gemiddelde huurquote van 27,8% op. De spreiding van de huur liep van \$ 93 in Puerto Rico naar \$ 328 in Arizona. Het laagste gemiddelde jaarincome bedroeg \$ 5.100 in Puerto Rico en \$ 14.000 in Arizona. De gemiddelde huurquote bedroeg in Puerto Rico 21,9% en in Arizona 28,1%.

Volgens Van der Bos (2002) is deze doelstelling in 1997 redelijk gehaald: 72% van de huishoudens met voucher behoorde tot de groep waarvan het huishoudinkomen maximaal 30% van het gemiddelde lokale huishoudinkomen bedroeg.

Sinds 1998 mogen de lokale PHAs de eigen toewijzingscriteria vaststellen om te kunnen inspelen op de lokale situatie; daarvoor werden de regels door de federale overheid bepaald. De voucherregeling is zo flexibeler geworden.

De zogenaamde federale doelgroepen omvatten huishoudens die dakloos zijn, die in een woning van slechte kwaliteit wonen of die meer dan de helft van het inkomen aan wonen moeten besteden. Twaalf procent van de PHAs houdt nog aan de federale doelgroepen vast. De overige 29% van de PHAs wijst toe op grond van wachttijd. Dertig procent van de PHAs hanteert eigen toevoegingen, terwijl nog eens 30% eigen voorrangsgroepen gedefinieerd heeft. Per saldo leidt de lokale vaststelling van de doelgroepen tot een grotere aandacht voor ouderen, daklozen, gehandicapten en mishandelden binnen het voucher programma dan voorheen.

Volgens Van der Bos (2002) kiezen sommige PHAs 'niet' voor betaalbaarheid maar voor economische zelfstandigheid van het huishouden. In het eerste geval gaat de voucher naar een huishouden dat op geen enkele andere manier dan met de voucher een woning kan betalen. In het tweede geval zijn de voucher gerechtigden voornamelijk werkend of werkwillig, maar vormt de huisvesting een belemmering. Als PHAs eigen doelgroepen definiëren, kunnen zij dus ook voorrang geven aan werkenden binnen de doelgroep.

Binnen de groep huishoudens die de voucher 'ontvangen' blijkt de subsidie terecht te komen bij de meest behoeftige huishoudens. Het gaat om de huishoudens die een huishoudinkomen hebben tot 30% van het mediane lokale huishoudinkomen, gecorrigeerd voor de huishoudensgrootte.

Toch schijnen er problemen te zijn met het vinden van geschikte woningen voor voucher gerechtigden. Enerzijds valt een deel van de woningen weg, omdat zij niet voldoen aan de minimale eisen, en anderzijds omdat zij niet aan de rekenuur voldoen. Ook zijn er particuliere verhuurders die vanwege de te verwachten bureaucratie niet willen participeren in het voucher systeem. De krappe voorraad gekoppeld aan de maximale zoektijd van 120 dagen zou er nog wel eens toe kunnen leiden dat huishoudens hun voucher aanspraak moeten retourneren.

Weliswaar lijkt het voucher programma effectief te zijn, zodanig dat van de mensen die een voucher ontvangen ook daadwerkelijk de meest behoeftigen die voucher ontvangen, maar het voucher programma is gebudgetteerd. Dat betekent dat niet iedereen die in aanmerking zou komen voor een voucher ook daadwerkelijk een voucher 'ontvangt'. Met als gevolg dat een deel van de doelgroep geen kansen krijgt.

Volgens Katz en Turner (2000) ontvangt ongeveer eenderde van de huishoudens die voor een rent voucher in aanmerking komen ook daadwerkelijk een rent voucher. Een record aan huishoudens, zo'n 5,4 mln., met of een huurquote van

50% of een woning van slechte kwaliteit zouden ervoor in aanmerking komen. Van der Bos (2002) becijfert het deel van de doelgroep dat geen subsidie ontvangt, maar wel enige vorm van subsidie nodig heeft in 1997 op ruim 5,7 mln. huishoudens.

4.5 Voucher en armoedeval

Aangezien de voucheraanspraken jaarlijks berekend worden, lijkt het erop dat het probleem van de armoedeval¹⁴ kan spelen. Zodra het inkomen stijgt tot 80% van het mediane plaatselijke inkomen, komt de voucher immers te vervallen. Deze stelling wordt ondersteund door interviews die Van der Bos (2002) heeft gehouden. Daar werd gesteld dat er huishoudens zijn die liever afhankelijk blijven van de subsidie dan gaan werken of werk met een hoger salaris te aanvaarden. Een suggestie die gedaan werd was om over het algemeen de uitkering van de voucher in de tijd te beperken, behalve voor groepen echte probleemgevallen die niet economisch zelfstandig kunnen worden.

¹⁴ Uit de literatuur blijkt niet dat de armoedeval een onderwerp van discussie is in de Verenigde Staten. Onduidelijk is bijvoorbeeld welk deel van de groep voucher gerechtigden werkt en welk deel werkloos is. Ook is niet helder in welke mate de inkomensstijging het wegvallen van de voucher compenseert.

4.6 Vraagstimulering via de voucher?

Doordat alleen vouchers worden verstrekt als particuliere huurwoningen een bepaalde minimumkwaliteit hebben, mag verwacht worden dat het voucher systeem leidt tot het kunnen betalen van een bepaalde minimale woonvoorziening.

Aangezien één van de nevendoelen van het voucher systeem is om de kwaliteit van particuliere huurwoningen te verbeteren, kan het voucher systeem er wel toe leiden extra vraag te creëren. Daarnaast wordt de huurder en misschien ook wel de verhuurder gestimuleerd om de feitelijke huur de plaatselijke rekenhuur te laten benaderen. Voor de verhuurder wordt de huuropbrengst zo gemaximaliseerd en voor de huurder de subsidie. In het geval van de huurder is het ook een logisch gegeven om voor een bepaald subsidiebedrag de woonkwaliteit te maximaliseren. Op twee manieren wordt aldus overconsumptie van huurdiensten bij het Amerikaanse voucher systeem gestimuleerd, maar afgekapt bij het niveau van de plaatselijke rekenhuur. Tot die grens maakt het niet uit of een goedkopere of duurdere woning wordt gehuurd (Van der Bos, 2002).

Een eventuele algehele overconsumptie van huurdiensten wordt verder ook effectief vermeden doordat het voucher programma gebudgetteerd is waardoor tweederde van de huishoudens die voor vouchers in aanmerking zouden kunnen komen geen rent voucher ontvangen. De wachtlijsten zijn dus enorm. De gemiddelde wachttijd bedraagt volgens (Priemus, 2000) twee jaar. Van der Bos (2002) noemt 28 maanden als gemiddelde. Bij krapte op de (huur)woningmarkt kan de wachttijd oplopen tot minimaal vijf jaar. New York met zeven jaar wachttijd, Los Angeles met tien jaar wachttijd spant de kroon.

4.7 Keuzevrijheid van huurder gewaarborgd?

Bij de voucher gaat het om een aan wonen gebonden inkomensoverdracht en meer specifiek aan een overdracht die aan een particuliere huurwoning besteed moet worden die door de betreffende PHA goedgekeurd is. De voucher gerechtigde krijgt de woonbon niet zelf in handen, maar die wordt uitgekeerd aan de verhuurder. De voucher wordt zo beperkt van wonen tot de particuliere huursector.

Slechts een deel van de particuliere huurwoningvoorraad wordt echter in potentie financieel toegankelijk gemaakt voor huishoudens met een lager inkomen. Immers, sommige woningen voldoen niet aan de kwaliteitseisen, andere komen niet in aanmerking vanwege een te lage of te hoge huur of vanwege een verhuurder die niet meedoet aan het voucherprogramma¹⁵. Daarnaast is een eis dat de huurprijs van de woning in kwestie redelijk is in vergelijking met andere

¹⁵ Tot 1998 schijnen particuliere verhuurders voucher gerechtigden niet af hebben kunnen wijzen, als ze al eens verhuurd hadden aan een voucher gerechtigde --de zogenaamde "take one, take all' rule" (Pendall, 2000).

woningen in de buurt (Van der Bos, 2002). De combinatie van het beperkte aanbod met de maximale zoektijd van 120 dagen kan zo wel eens zeer keuzebeperkend werken voor een potentiële voucher gerechtigde (zie ook Pendall, 2000). Als de zoektijd is afgelopen zonder dat een geschikte woning is gevonden, verhuist de kandidaat naar het einde van de wachtlijst.

Pendall (2000) meldt dat huurwoningen met relatief lage huren niet altijd in de goede (bijvoorbeeld suburbane) wijken liggen. Door planningsvoorschriften komen appartementen vaak niet in laagbouw wijken terecht. Op deze wijze wordt de keuze van de voucher gerechtigde ook ingeperkt.

Het aanbod is overigens niet beperkt tot alleen zelfstandige huurwoningen (Van der Bos, 2002). Ook onzelfstandige woonruimte waarbij faciliteiten gedeeld worden met andere bewoners zijn een mogelijkheid. Daarnaast kunnen ook woonwagens met een voucher gehuurd worden.

Discriminatie schijnt bij vouchers ook de keuzemogelijkheden van de kandidaten te beperken (Pendall, 2000). Verhuurders staan niet te springen om mensen uit slechte buurten te huisvesten. Daarnaast schijnt loodverf een probleem te zijn voor gezinnen met kinderen die om deze reden worden afgewezen, ook al is het wettelijk verboden (Van der Bos, 2002). Het lood moet verwijderd worden als kinderen in een woning komen wonen.

De huurvoucher gaat in termen van paragraaf 2.4 uit van de objectgebonden huur als deze lager is dan de rekenhuur. In het omgekeerde geval wordt de rekenhuur gebruikt. Hoe hoger deze rekenhuur, des te meer keuze een potentiële voucher gerechtigde heeft. Door het gebruik van de rekenhuur gaat de regeling in de richting van een welvaartstheoretisch next-best oplossing waarin de keuzevrijheid van de huurder vergroot wordt. Echter, dit wordt niet doorgetrokken naar alle situaties, aangezien de objecthuur wordt gebruikt ten nadele van de huurder. Alleen als de rekenhuur ook in deze situatie zou gelden, wordt de keuzevrijheid gemaximaliseerd.

De keuzevrijheid wordt tot slot op een tweetal fronten uitgebreid. Ten eerste is de voucher meeneembaar. De voucher hoeft niet meer, zoals voorheen, in de eigen regio besteed te worden. Deze landelijke geldigheid is dus ten opzichte van de oude situatie een vergroting van de keuzevrijheid doordat mobiliteit vanwege de voucher niet ingeperkt wordt. Op de tweede plaats zijn homeownership voucher programma's in ontwikkeling.

4.8 Uitvoeringsperikelen

De Amerikaanse rent voucher is in tegenstelling tot de Nederlandse huursubsidie een gebudgetteerde regeling (Priemus, 2000). Vanuit deze invalshoek is de beheersbaarheid van de kosten dan ook geen issue (Van de Bos, 2002). Tevens kan de federale overheid per jaar beslissen of zij nieuwe vouchers wil financieren. In de jaren 1995 tot en met 1998 zijn bijvoorbeeld geen nieuwe vouchers gefinancierd. Tot slot kan er besloten worden om vouchers die niet meer nodig zijn, omdat huishoudens uit de regeling lopen, niet meer opnieuw uit te geven. Aangezien de federale overheid zich wel committeert aan bestaande voucherontvangers, zijn deze uitgaven minder goed te beheersen. Als de voucher eenmaal wordt verkregen, is hij in principe voor onbeperkte tijd.

Het niet-gebruik van de voucher lijkt geen echte discussie te zijn, aangezien de regeling zodanig gebudgetteerd is dat slechts ongeveer eenderde van de huishoudens die ervoor in aanmerking komen ook daadwerkelijk een rent voucher ontvangen. Het niet-gebruik als gevolg van het niet kunnen vinden van een geschikte woning binnen de gestelde tijd kan wel een probleem zijn (Van der Bos, 2002). In Boston bijvoorbeeld wordt slechts een op twee vouchers gebruikt. Boston is echter wel een van de krappere woningmarkten in de VS.

De voucher regeling was en is nogal ingewikkeld, hoewel het beter is geworden. Er is immers nog slechts één regeling over na het samen gaan van de certificate en de voucher regeling. Zij het dat er lokaal grote verschillen bestaan in de uitvoering van de regeling. Dat is verwarrend voor de kandidaten. In Boston bestaan er bijvoorbeeld dertig PHAs¹⁶ die ieder een eigen invulling geven aan de nationale regels. De regels zijn daarnaast gedetailleerd en ingewikkeld en daardoor moeilijk te begrijpen. Dat schrikt niet alleen kandidaat-huurders af, maar ook kandidaat-verhuurders.

De uitvoering van de voucherregeling lijkt zeer arbeidsintensief en daarmee vrij duur. De administratieve kosten van de voucher regeling ontstaan op verschillende manieren. Op de eerste plaats moeten Public Housing Authorities (PHA) particuliere verhuurders rekruteren en moeten zij jaarlijks controleren of de woningen aan de kwaliteitseisen voldoen (Katz en Turner, 2000; Van der Bos, 2002). Daarnaast moet het voucher bedrag jaarlijks opnieuw berekend worden.

Op de tweede plaats bieden 'public housing authorities' vaak 'counseling' aan aan potentiële voucherontvangers (Varady, et al., 1999). Zonder deze 'counseling' is gebleken, verhuizen de huurders niet ver van de oorspronkelijke woning en daarmee meestal niet naar een betere wijk dat immers ook een doelstelling van de voucherregeling is.

¹⁶ In het stedelijke gebied van Detroit bestaan er 31 PHAs, in Philadelphia 19 en in Chicago 15 (Katz en Turner, 2000).

Varady et al. (1999: 34) noemen kosten van \$ 1.000,- per geholpen huishouden als gevolg van de Gautreaux court decision in Chicago¹⁷ (rond 1990). Het geven van advies bestaat standaard volgens Section 8 uit groepssessies waarin voucher gegadigden informatie krijgen over hun rechten en over verhuurders die in aanmerking (willen) komen voor het voucher programma. Daarnaast wordt hulp geboden bij het invullen van de nodige formulieren (Varady et al., 1999: 56).

'Counseling' kan heel ver gaan, zoals bij het zogenaamde Moving to Opportunity (MTO) demonstratie en onderzoeksproject uit 1994 (Varady et al., 1999: 34). MTO was een experiment om de effecten te evalueren van intensieve 'counseling' op het verhuisgedrag van huurders met lage inkomens. Tijdens het individuele 'counseling' werd niet alleen advies verleend bij het zoeken naar een nieuwe woning en een betere buurt, maar werd ook advies verstrekt bij het vinden van (nieuw) werk, "budgeting ... and tenant housekeeping practices.". MTO werd in vijf steden uitgevoerd. Gemiddeld bedroegen de administratiekosten \$ 1.672,- per geholpen huishouden.

PHA's krijgen een administratieve vergoeding van de federale overheid per gebruikte voucher (Van der Bos, 2002). Als veel kandidaten van een PHA geen geschikte particuliere huurwoning kunnen vinden, dan worden er relatief veel kosten gemaakt die niet door de federale overheid vergoed worden. De eerste 600 vouchers worden met een hoger bedrag bedacht dan de vouchers vanaf nummer 601. De veronderstelling is dat er schaalvoordelen optreden in de uitvoering.

Volgens Van der Bos (2002) bestaat er een vermoeden dat er fraude wordt gepleegd, alleen al omdat alle vrouwen in de regeling partnerloos zijn. Het nazoeken van gegevens kan veel tijd kosten, omdat sommige bestanden, zoals de gemeentelijke bestanden van de huishoudenssamenstelling, nog niet gedigitaliseerd zijn. Verder is de privacy wetgeving erg streng. Inkomensgegevens kunnen alleen via de federale overheid geverifieerd worden; de overheid mag geen inkomensgegevens verstrekken. Dat bespoedigt de procedures niet.

4.9 Samenvatting

Vraagsubsiëring van het wonen kent in de Verenigde Staten in vergelijking met de hier bestudeerde Europese landen een relatief korte geschiedenis. Pas in de jaren tachtig is geleidelijk de overstap van object- naar subjectsubsidies, te weten de rent certificates en de rent vouchers. In 1998 werden de beide programma's samengevoegd tot een housing voucher programma.

Onder een voucher wordt een inkomens- en rekenhuurafhankelijk subsidiebedrag verstaan dat de gerechtigde kan inzetten om in de particuliere huursector een woning te huren. Doel van het voucher programma was niet alleen een woning

¹⁷ Deze rechtszaak maakte een einde aan de discriminerende toewijzingspraktijken van de Public Housing Authorities om speciale complexen te hebben voor blanke huurders met een laag inkomen (Van der Bos, 2002).

betaalbaar te maken voor een huishouden met een laag inkomen, maar ook om ervoor te zorgen dat het huishouden uit een sociale huurwoning naar een particuliere huurwoning met een goede kwaliteit in een betere wijk dan de oorspronkelijke verhuist.

Kenmerkend en verschillend in vergelijking met de overige in dit essay bestudeerde landen zijn voor de rent voucher regeling twee zaken. Ten eerste is het een gebudgetteerde regeling, waardoor slechts eenderde van de behoeftige huishoudens een voucher ontvangt. Op de tweede plaats wordt de voucher eerst verstrekt, alvorens de gerechtigde op zoek gaat naar een geschikte particuliere huurwoning. Deze zoektocht kan mislukken, waardoor de kans op de voucher verkeken is en men weer achteraan de wachtlijst moet aansluiten.

Huisvesting blijkt betaalbaar te zijn voor voucher gebruikers, mits de te betalen huur niet al te veel hoger ligt dan de rekenhuur, dus men niet in een relatief dure huurwoning woont. Naarmate de rekenhuur hoger wordt vastgesteld, heeft een huishouden in beginsel (als voldoende woningen worden aangeboden) minder problemen met de betaalbaarheid en is de keuzevrijheid in een bepaalde regio groter. Anderzijds kunnen bij een gegeven budget minder huishoudens geholpen worden.

Tot slot moeten we melden dat van een discussie over de armoede- of werkloosheidsval, evenals in Duitsland, weinig te bespeuren valt.

5 Wohngeld in Duitsland

5.1 Historie

In de Afbouwwet ("Abbaugesetz") uit 1960 werden de deregulering en flexibilisering van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid aangekondigd (Leutner, 1990; zie ook Haffner, et al., te verschijnen in 2002). De terugtrekkende beweging van de overheid werd mogelijk gemaakt door de voorspoedige economische ontwikkeling en een afnemende groei van de bevolking waardoor de woningmarkt in balans begon te komen.

De in de Afbouwwet geconcipeerde nieuwe nationale woonsubsidieregeling "Wohngeld" kreeg in 1963 een wettelijke grondslag. In het jaar 1965, het jaar waarin de woonsubsidie geïntroduceerd werd, werd met de Woonsubsidiewet ("Wohngeldgesetz") de subsidieregeling in de huidige vorm gegoten. Centraal stond in deze regeling het tijdelijk betaalbaar houden van woonruimte met een wettelijke minimumkwaliteit bij de afbouw van de naoorlogse huurregulering. Tevens veranderde de naam van "Wohnbeihilfen", de verschillende (regionale) subjectsubsidieregelingen die al bestonden in de jaren vijftig, naar Wohngeld om de subsidie te ontdoen van het bijstandkarakter. Het Wohngeld zou dan dezelfde status moeten krijgen als bijvoorbeeld de kinderbijslag.

In 1970 zag het tweede "Wohngeldgesetz" het licht. De minimalistische insteek van de eerste Woonsubsidiewet werd al snel verlaten ten gunste van de

“economisch bescherming van adequaat en familiegericht wonen” (Leutner, 1990: 348).

Als gevolg van de toenemende onbetaalbaarheid van het ‘sociale volkshuisvestings-beleid’, stonden de jaren tachtig in het teken van meer marktwerking en decentralisatie. De woonsubsidie werd na 1982 door de conservatieve-liberale regering uitgebreid en de objectsubsidies afgebouwd¹⁸, omdat de subjectsubsidie beter in de liberale filosofie paste. Er zouden minder marktverstorende effecten optreden dan bij objectsubsidiering (Tomann, 1990). Het aantal verschillende maximale rekenuur-niveaus werd in deze periode uitgebreid van drie naar vijf (zie hierna).

De bedoeling van de woonsubsidie was de woonlasten te beperken tot 15% tot 30% van het beschikbare huishoudinkomen (Tomann, 1990: 928). De subsidie gaat altijd naar de bewoner en niet naar een eventuele verhuurder (Smith, 1996). De hoogte van de subsidie is afhankelijk van het aantal leden van het huishouden, het jaar dat een woning voor het eerst bewoond kan worden (thans vier klassen), het lokale huurniveau (thans zes klassen) en het huishoudinkomen (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2001; zie ook Haffner, 1992 en Papa, 1992). De woonsubsidie geldt tot een maximum lokaal huurniveau (rekenuur) en een maximum huishoudinkomen, gecorrigeerd voor het aantal leden van het huishouden.

De woonsubsidie kan door huurders en eigenaar-bewoners worden aangevraagd. In de huursector gaat het om de “Mietzuschuss”, de huurbijdrage, en in de koopsector heet het Wohngeld “Lastenzuschuss”, de (woon)lastenbijdrage. Het gaat altijd om een bijdrage in de woonlasten. Het volledig betalen van de woonlasten via een woonbijdrage is niet de bedoeling. Wel is het de bedoeling dat een ieder die in aanmerking komt voor de woonbijdrage deze ook aanvraagt. Met andere woorden, het gaat om een wettelijk recht op de woonbijdrage. De regeling is, evenals de Nederlandse huursubsidie, maar in tegenstelling tot de Amerikaanse voucher een openeinde regeling.

Volgens Hubert (1998) kent de Duitse huursubsidie twee belangrijke nadelen (uit Haffner et al., te verschijnen in 2002). Het eerste nadeel heeft betrekking op het feit dat er geen rekening gehouden wordt met de woonduur van de aanvragers. Het huurniveau van nieuwe contracten ligt over het algemeen hoger dan de huren van bestaande contracten.

Het tweede nadeel heeft betrekking op de doorgevoerde inflatiecorrecties van het Wohngeldsysteem. Deze vonden elke vijf tot zes jaar plaats waardoor telkens ongeveer tien procent van de ontvangers uit de regeling viel, omdat de huren en de inkomens over het algemeen bleven stijgen. Tussen 1965 en 1991 zijn de

¹⁸ Volgens Hubert (1998) viel de toename van de huursubsidie echter in het niet in vergelijking met de groei van de bedragen die waren gemoeid met de fiscale subsidiëring van koop- en particuliere-huurwoningen.

Wohngeldvariabelen in totaal negen keer aangepast (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1992).

5.2 Inkomenshuur¹⁹

Toen Duitsland eind jaren tachtig met snel oplopende woningtekorten geconfronteerd werd mede als gevolg van de toestroom van "Aussiedler"²⁰, ging de bondsregering in 1989 over tot de introductie van de "3. Förderweg". Deze objectsubsidie was met name bedoeld voor de bouw van huurwoningen en moest gezien de grote benodigde aantallen woningen goedkoper zijn dan de andere twee subsidiemogelijkheden (1^e en 2^e "Förderweg" voor zowel huur- als koopwoningen; Dorn, 1997). Als gevolg van de eisen die aan de subsidiemethode gesteld werden, was de subsidie dan ook niet bedoeld voor de laagste-inkomensgroepen (McCrone en Stephens, 1995).

Voor de 3^e Förderweg zijn de voorwaarden niet op federaal niveau geformuleerd, zodat de federale staten de subsidie flexibel kunnen inzetten. Met elke verhuurder kan — in tegenstelling tot het verleden — op individuele basis afspraken gemaakt worden (Leutner, 1990). Het is wel zo dat naarmate de huren 'socialer' zijn en de contract-perioden langer zijn, de subsidie hoger wordt. Gemiddeld bedraagt de contante waarde van de subsidie DM 65.000 (jaartal onbekend). De subsidieperiode loopt tussen 10 en 25 jaar²¹ en de sociale huur is meer gerelateerd aan de markthuren dan de traditionele kostprijshuren (Dorn, 1997).

Dorn (1997) meldt dat 50% van de sociale-nieuwbouw vanaf 1992 voor rekening van de 3^e Förderweg komt. In voormalig West-Duitsland ging het daarbij om 60% huur-woningen. In voormalig Oost-Duitsland lag het percentage op 75.

In 1994 werd een speciale variant van de '3. Förderweg' geïntroduceerd die naast een objectsubsidie, een inkomensafhankelijke component kent (Dorn, 1997; zie ook Expertenkommission Wohnungspolitik, 1995: 205). Wederom geldt dat geen federale voorwaarden gelden voor de toepassing van dit instrument. Dit instrument beoogde:

- de misallocatie van voordelen te vermijden door de hoogte van de sociale huren te koppelen aan huishoudinkomens;
- de totale financiële ondersteuning voor huurwoningen te verminderen; en
- de bewonersmix van sociale-huurwoningen te diversifiëren

De verwachting was dat de variant met de inkomensafhankelijke component circa 30% goedkoper kon zijn voor de overheid dan de andere objectsubsidies, uiteraard afhankelijk van het inkomen van de huurders. Voor 1995 en 1996 stonden verschillende proefprojecten op het programma. Tien van de zestien federale staten introduceerden het subsidie-instrument of waren het van plan

¹⁹ Deze paragraaf is grotendeels uit Haffner, et al. (te verschijnen in 2002).

²⁰ Mensen met Duits bloed uit met name de voormalige Oostbloklanden.

²¹ De looptijd onder de andere subsidiemethoden kan oplopen tot 30 jaar (Tomann, 1990).

(Dorn, 1997). Donner (2000) geeft voor 1996 aan dat van de 121.000 met objectsubsidies gesubsidieerde woningen 65.000 woningen via de 3^e Förderweg gesubsidieerd werden.

5.3 Expertenkommission Wohnungspolitik

Ondanks de verhoging van de nieuwbouwproductie in de jaren negentig bleef de crisissituatie op de woningmarkt voortbestaan (Haffner et al., te verschijnen 2002; zie ook Kleinman, 1996). DIW Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung schatte dat er jaarlijks 500.000 woningen gebouwd moeten worden tot het jaar 2000 om de tekorten op de woningmarkt weg te werken²².

In 1992 heeft de bondsregering de Expertenkommission Wohnungspolitik aan het werk gezet om oplossingen te zoeken voor de problemen op de woningmarkt (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1995). In 1995 werden de analyse en het advies openbaar. Deze commissie heeft het woonbeleid alomvattend onderzocht. Onder meer de volgende terreinen kwamen aan bod: sociale-woningbouw, Wohngeld, huurrecht en subsidiëring van het eigenwoningbezit.

Op 4 mei 1995 nam de bondsregering een standpunt in over het advies van de Expertenkommission Wohnungspolitik (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1995). De regering stelde dat zij het in beginsel eens is met de analyse van de commissie dat diverse instrumenten vanuit een economische en sociale invalshoek efficiënter ingericht moeten worden. Verder onderschreef de bondsregering onder meer de vereenvoudiging van het Wohngeld, de grotere focus ervan op gezinnen, de aanpassing ervan aan de huur en inkomensontwikkeling en het gelijktrekken van de beide systemen die in voormalig Oost- en West-Duitsland geldig waren. De bondsregering deelde echter niet de mening van de commissie dat de objectsubsiëring in de vorm van de 1^e en 2^e Förderweg overbodig zou zijn, hoewel wel een toenemend gebruik van subjectsubsiëring in het kader van doelgroep-subsiëring onderschreven werd. De aanpassingen van het Wohngeld zouden zeer snel doorgevoerd moeten worden, was het standpunt van de Bondsregering.

5.4 Verbetering Wohngeld per 1 januari 2001

Het heeft echter nog tot 1 januari 2001 moeten duren alvorens voor het eerst sinds 1990 de Wohngeldwet aangepast werd (persberichten van het Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen d.d. 12 november 1999, 25 januari 2000,

²² In de jaren 1994 tot en met 1998 lag de nieuwbouwproductie inderdaad boven het doel, te weten tussen 501.000 (1998) en 603.000 (1995) woningen (LBS, 2000). In 1999 werden er 473.000 woningen gebouwd. De schatting voor het jaar 2000 bedroeg 440.000 woningen.

22 maart 2000). In het persbericht van 15 november 2000 meldde Minister Klimmt trots: "Wir beseitigen den von der alten Bundesregierung über 10 Jahre aufgebauten Reformstau und schliessen eine Gerechtigkeitslücke.". De woonlasten zouden met meer dan 35% zijn gestegen in deze periode, terwijl de Wohngeldregeling onveranderd bleef.

Het budget van het Wohngeld werd met ingang van 2001 met DM 1,4 mld. opgekrikt naar circa DM 8,5 mld. Daardoor werd het mogelijk dat gemiddeld per maand in voormalig West-Duitsland DM 83,- meer aan Wohngeld kon worden betaald. Per saldo ging het om een gemiddelde verhoging van meer dan 50%. Voor gezinnen bedroeg de maandelijkse verbetering gemiddeld bijna DM 120,-. Daarnaast werd verwacht dat in de gehele BRD meer dan 400.000 huishoudens weer of voor het eerst in aanmerking zouden komen voor Wohngeld. Dat zou een totaal opleveren van 3,2 mln. Wohngeldontvangers.

De Wohngeldregeling van voormalig Oost- en West-Duitsland werden met de herziening samengevoegd. De verhoging van het totale budget leidde ertoe dat het Wohngeld in Oost-Duitsland na afloop van de tijdelijke regeling niet met circa 30% hoefde te dalen. Verwacht werd dat er in voormalig Oost-Duitsland meer dan 100.000 nieuwe Wohngeldontvangers zouden komen.

In detail betekende de herziening dat de maximale toegestane huurniveaus (rekenhuren) met circa 20% verhoogd werden. Daarbij werden de maximale toegestane huurniveaus voor oudere woningen relatief meer verhoogd dan voor nieuwe woningen. De daadwerkelijke ontwikkeling van de huren gaf aanleiding tot deze wijziging. Daarnaast werd het aantal 'leeftijd'klassen van woningen gereduceerd. Ook werd het Wohngeld zelf verhoogd. Bij gelijkblijvende huur en inkomen kon zo meer subsidie ontvangen worden. Verder werd de bepaling van het huishoudinkomen met de herziening van het Wohngeld in lijn gebracht met de volgens het Wohnungsbaurecht toegepaste methode. Het fiscale inkomensbegrip is hier de basis.

Tot slot werd het evenwicht tussen het "pauschalierte Wohngeld" of ook "Pauschalwohngeld" en het 'gewone' Wohngeld hersteld. Het 'gewone' Wohngeld dat de naam "Tabellenwohngeld" heeft meegekregen is de Wohngeldregeling die tot nu is beschreven. Het "pauschalierte Wohngeld" is ingevoerd op 1 april 1991 in voormalig West-Duitsland en op 1 januari 1991 in voormalig Oost-Duitsland. Deze variant van het Wohngeld kan worden aangeduid met het begrip 'Wohngeld inbegrepen in de bijstand' want deze variant is uitsluitend bedoeld voor bijstandtrekkers. In 1998 kreeg meer dan de helft van alle Wohngeldontvangers in voormalig West-Duitsland het Wohngeld voor bijstandtrekkers. In voormalig Oost-Duitsland ging het om ongeveer 18% van alle Wohngeldontvangers.

De huursubsidie voor de bijstandontvangers — die gemiddeld 48% (tussen 41,3 en 53,0% in voormalig West-Duitsland en 47% in voormalig Oost-Duitsland; Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2000) van de feitelijke huur bedroeg — werd met de Wohngeldherziening van 2001 aangepast aan de gewone huursubsidieregels. Enerzijds betekende dit in beginsel een algemene achteruitgang in huursubsidie voor de bijstandontvangers. Anderzijds

zouden de bijstandontvangers er niet op achteruitgegaan mogen zijn, doordat de achteruitgang opgevangen zou moeten worden door de gemeenten die uit de post algemene extra bijstand zouden moeten putten. Ook werd nu rekening gehouden met de gezinsgrootte, die in het Wohngeld voor bijstandontvangers geen rol speelde.

5.5 Wohngeld en armoedebestrijding

Het criterium van armoedebestrijding geeft de mate aan waarin het Wohngeld de armoede bestrijdt. Op de eerste plaats gaat het om vraag in welke mate de subsidie (goede) huisvesting voor de ontvanger betaalbaar maakt. Op de tweede plaats gaat het om de vraag hoe doelgericht de regeling is, dus de mate waarin de ondersteuning ook terechtkomt bij de huurders die deze hulp het hardst nodig hebben. Voor zover mogelijk wordt in het onderstaande overigens ingezoomd op de huurbijdrage, de Mietzuschuss.

Betaalbaarheid

Het subsidiebedrag is afhankelijk van zowel het huishoudinkomen als de huur. In termen van paragraaf 2.4 gaat het om het hoofdtype van vraagsubsidiëring dat zowel inkomens- als huurafhankelijk is. Jaarlijks moet de huurbijdrage opnieuw aangevraagd worden (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2001; zie ook Haffner, 1992).

Bij de huur is het huurniveau van de gemeente relevant. Er zijn zes klassen. Per gemeente worden het percentage bepaald waarmee het lokale huurniveau afwijkt van het gemiddelde nationale huurniveau van vergelijkbare woningen (zie Mietenstufen der Gemeinden ab 1. Januar 2002, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungs-wesen, via internet). Het lokale huurniveau wordt dan gelijk gesteld aan de rekenhuur. Deze loopt op in stappen van tien procentpunten van de afwijking ten opzichte van het gemiddelde nationale niveau: een afwijking van onder de -15% (niveau I) tot 25% en meer (niveau VI).

De rekenhuur hangt ook af van het aantal gezinsleden en van vier klassen van perioden wanneer een woning voor het eerst bewoond kon worden: tot 1965 omvat twee klassen, tussen 1965 en 1992 is de derde klas en vanaf 1992 is de vierde klas (zeg maar nieuwe woonruimte). De veronderstelling is daarbij dat oudere woningen een lagere huur kennen. Voor nieuwe woonruimte in een gemeente met huurniveau VI (maximum) kan bij vijf gezinsleden per maand 715 euro woonsubsidie worden verkregen. Per extra gezinslid wordt het Wohngeld opgehoogd met 90 euro.

Als de objecthuur (H_o) lager is dan de rekenhuur (H_r), is deze relevant voor de berekening van de huurbijdrage (HB). In het omgekeerde geval wordt uitgegaan van de rekenhuur.

$$HB = H_o - (a + b * H_o + c * Y) * Y, \text{ als } H_o < H_r$$

$$HB = H_r - (a + b * H_r + c * Y) * Y, \text{ als } H_r < H_o$$

- a = vaste proportie die 0,063 bedraagt bij eenpersoonshuishoudens en vermindert naar 0,042 bij vijfpersoonshuishoudens en nog lager wordt en zelfs negatief vanaf huishoudens met negen leden
- b = proportie van huur die zelf betaald moet worden. Deze bedraagt 0,0007963 bij eenpersoonshuishoudens en daalt vervolgens met elk extra gezinslid
- c = proportie van inkomen dat zelf betaald moet worden. Deze bedraagt 0,000008745 voor eenpersoonshuishoudens en daalt vervolgens met elk extra gezinslid
- Y = huishoudinkomen

De formule om de huurbijdrage uit te rekenen komt vrij ingewikkeld over. Gelukkig heeft de Duitse overheid het meeste rekenwerk al verricht. Per aantal huishoudleden wordt er jaarlijks een tabel gepubliceerd waarin de oplopende klassen van het maandinkomen afgezet worden tegen de klassen van de relevant reken- of objecthuur. In de cellen staat dan de huurbijdrage.

Het gemiddelde bedrag aan Wohngeld bedroeg in 1998 DM 154 (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2000). De verdeling over Mietzuschuss (huur), Lastenzuschuss (koop) en Wohngeld via bijstand was voor voormalig West-Duitsland DM 152, DM 188 en DM 291. Het is duidelijk te zien dat het Wohngeld voor bijstandontvangers hoger is dan voor gewone huurders. Voor voormalig Oost-Duitsland is het verschil geringer tussen de verschillende typen Wohngeld, omdat het Wohngeld op een hoger niveau lag dan in voormalig West-Duitsland: DM 172, DM 176 en DM 231.

In 1998 lag de huurquote in voormalig West-Duitsland gemiddeld bij 25% en in voormalig Oost-Duitsland gemiddeld bij 20% (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2000). Een dergelijk verschil in huurquote tussen voormalig Oost- en West-Duitsland geldt voor alle inkomensklassen.

De huurquotes na de ontvangst van het gewone Wohngeld liggen over het algemeen hoger dan deze gemiddelden. Dat betekent dat Wohngeldontvangers daadwerkelijk relatief meer van het inkomen aan wonen betalen, ook na ontvangst van het Wohngeld. Tabel 5.1 geeft een overzicht. Over het algemeen reduceert het Wohngeld de huurquote in voormalig West-Duitsland met een klein kwart naar gemiddeld 30,6% (1998). In voormalig Oost-Duitsland bedraagt deze verlaging meer dan eenderde naar een huurquote van 23% (1998).

De trend in de huurquotes is stijgend over de drie getoonde jaren (1995, 1996, 1998). Als deze trend zich in de jaren daarna heeft voortgezet, mag de aanpassing van de Wohngeldnormen in voormalig West-Duitsland in 2001 dan ook als gewenst beschouwd worden.

Doelgerichtheid

Het Wohngeld is gegroeid van een instrument om tijdelijke problemen op te lossen tot een centraal instrument van de marktgestuurde woonpolitiek, stelt Leutner (1990). In 1967 waren er DM 430 mln. mee gemoeid. Dit bedrag was in 1988 gestegen naar ongeveer DM 3,7 mld. Het aantal ontvangers steeg van 400.000 (1965) naar 1,9 mln. in 1988.

De cijfers voor 1998 luiden een kleine 2,95 mln. ontvangers met een budget van circa zeven miljard DM (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2000). Het budget is ongeveer fifty-fifty verdeeld over de nationale overheid (DM 3,8 mld.) en de federale staten (DM 3,2 mld.). Van de ontvangers van het gewone Wohngeld en het

Tabel 5.1

Huurquote van ontvangers van gewoon Wohngeld, diverse jaren

| Aantal personen | 1995 | | 1996 | | 1998 | |
|-----------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | Voor Wohngeld | Na Wohngeld | Voor Wohngeld | Na Wohngeld | Voor Wohngeld | Na Wohngeld |
| West-Duitsland | 38,1 | 29,5 | 38,9 | 30,1 | 39,6 | 30,6 |
| 1 | 42,2 | 33,3 | 43,4 | 34,3 | 44,2 | 35,0 |
| 2 | 39,6 | 30,8 | 40,5 | 31,5 | 41,2 | 32,2 |
| 3 | 37,2 | 28,5 | 37,7 | 28,7 | 38,1 | 29,1 |
| 4 | 32,0 | 24,1 | 32,6 | 24,3 | 33,0 | 24,6 |
| 5 | 28,9 | 21,5 | 29,6 | 21,7 | 30,3 | 22,1 |
| 6+ | 25,7 | 17,6 | 26,6 | 17,9 | 27,4 | 18,3 |
| Oost-Duitsland | 36,7 | 24,1 | 35,0 | 22,5 | 35,9 | 23,0 |
| 1 | 39,3 | 26,2 | 39,0 | 25,8 | 39,6 | 26,3 |
| 2 | 39,0 | 23,6 | 34,9 | 21,7 | 35,9 | 22,3 |
| 3 | 36,3 | 23,6 | 30,2 | 18,6 | 31,3 | 19,2 |
| 4+ | 31,1 | 19,7 | 25,1 | 15,1 | 26,3 | 15,7 |

Bron: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2000.

Opmerking: inkomen is statistisch afgeleid.

Wohngeld via de bijstand wonen ruim 2,2 mln. in voormalig West-Duitsland (DM 5,4 mld.) en 0,74 mln. in voormalig Oost-Duitsland (DM 1,55 mld.).

In voormalig Oost-Duitsland gaat het om bijna elf procent van de huishoudens, terwijl in voormalig West-Duitsland ruim zeven procent van de huishoudens Wohngeld ontvangen. De elf procent betrokken huishoudens in voormalig Oost-Duitsland verdeelt zich als volgt over Mietzuschuss (huur), Lastenzuschuss (koop) en Wohngeld via de bijstand: 79,7 en 18%. In voormalig West-Duitsland ligt de verdeling als volgt: 42,3 en 56%. Met name van het Wohngeld via de bijstand, zoals we al eerder zagen, wordt in voormalig West-Duitsland veel gebruik gemaakt.

De verdeling van de gewone Wohngeldontvangers naar gepensioneerd, werkloos en werkend is tussen 1992 en 1998 veranderd. Het aandeel gepensioneerden is

gedaald van 41,1% naar 28,9% in voormalig West-Duitsland en van 47,0 naar 23,1 % in voormalig Oost-Duitsland. Het aandeel werklozen onder de Wohngeldontvangers is gestegen van 16,8 naar 28,2% in voormalig West-Duitsland en van 14,9 naar 43,7% in voormalig Oost-Duitsland. Het aandeel werkenden is lichtelijk afgenomen van ongeveer 31 naar 28,6% in voormalig West-Duitsland naar 24,4% in voormalig Oost-Duitsland. De ontvanger van het gewone Wohngeld is door de positieve ontwikkeling van het inkomen van gepensioneerden en de negatieve ontwikkeling op de arbeidsmarkt sterk gekarakteriseerd.

Dat het Wohngeld in toenemende mate wordt uitgekeerd aan bijstandontvangers, onderstrepen ook andere gegevens (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2000). Zo is het aandeel van bijstandontvangers in alle Wohngeldontvangers in voormalig West-Duitsland gestegen van 60 (1996) naar 63% (1998). De bijstandontvangers bestaan niet alleen uit de ontvangers van het Wohngeld voor bijstandtrekkers, maar ook uit huishoudens die wel bijstand ontvangen, maar ook het gewone Wohngeld en niet het Wohngeld via de bijstand. Deze laatste groep omvat circa 151.000 huishoudens.

5.6 Wohngeld en armoedevalbestrijding

Bij het bestrijden van de armoedeval gaat het erom dat het arbeidsaanbod zo min mogelijk verstoord wordt. Gezien de relatief hoge werkloosheid die de BRD kent (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2000), ligt een discussie over de armoede- of werkloosheidsval niet voor de hand. Het lijkt er ook niet op dat bij de herziening van de Wohngeldregeling per 1 januari 2001 dergelijke argumenten een rol gespeeld hebben. Immers het Wohngeld is fors opgekrikt en het is nog steeds een inkomensafhankelijke regeling. Stephens et al. (2002) becijferen de marginale druk op 21% in het midden van de jaren negentig. Dat met name de werkloosheidsval een steeds prominentere rol kan krijgen, blijkt uit het toegenomen aandeel werklozen dat een beroep doet op het Wohngeld. Tevens worden de Wohngeldaanspraken jaarlijks opnieuw berekend (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2001). Er mag aangenomen worden dat de armoedevalproblematiek ook daardoor de kop op kan steken. Bij grote veranderingen in het inkomen van minimaal 15% gedurende een jaar wordt de subsidie aangepast voordat het jaar in kwestie is afgelopen (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2001). Het behandelen van een aanvraag duurt twee maanden.

De Expertenkommission Wohnungspolitik (1995: 209) wijst erop dat een werkloosheidsval in het Wohngeldsysteem van vóór 2001 kon ontstaan. Deze val kon tot stand komen doordat iemand die parttime werk aanvaardde niet langer het Wohngeld voor bijstandontvangers kreeg, maar het gewone Wohngeld, het zogenaamde "Tabellenwohngeld". In het eerste geval werd in het verleden 100% van de redelijke huur gesubsidieerd, in 1998 lag het percentage tussen 41,3 en 53,0 in voormalig West-Duitsland en 47% in voormalig Oost-Duitsland

(Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2000). Het gewone Wohngeld heeft altijd minder van de huur gesubsidieerd dan de percentages die voor het Wohngeld via de bijstand genoemd zijn. Aangezien het Wohngeld via de bijstand is opgegaan in het gewone Wohngeldsysteem, speelt hier het probleem van de werkloosheidsval niet meer, en zeker niet voor de nieuwe gevallen. Voor bestaande gevallen die met extra bijstand geholpen worden in de huurlasten zou de werkloosheidsval wel nog kunnen optreden.

5.7 Vraagstimulering via het Wohngeld?

De vraagstimulerende kant van de inkomenssubsidie is cruciaal: de ontvanger moet een bepaalde minimale woonvoorziening kunnen betalen. Het lijkt er niet op alsof de woningen waarin Wohngeldontvangers wonen specifiek gecontroleerd worden op een bepaalde minimumkwaliteit. Wel regelt de huurwetgeving dat het huurniveau afgestemd wordt op de kwaliteit van de woning, rekening houdend met de krapte/schaarste op de woningmarkt.

Leutner (1990) sluit niet uit dat het Wohngeld geleid heeft tot vraag- en vervolgens prijsopstuwende effecten, aangezien de huren relatief laag zouden zijn geweest. Aangezien het Wohngeld wordt uitgekeerd aan de bewoner, is het voor een verhuurder niet zo eenvoudig om de huur aan de hoogte van de Wohngeldregeling aan te passen.

De Expertenkommission Wohnungspolitik (1995: 209/210) meent dat het substitutie-effect van het Wohngeldsysteem van vóór 2001 ten gunste van een duurdere woning werkt, zolang het niveau van de maximaal te subsidiëren huur nog niet is bereikt. Een dergelijk effect valt ook te beredeneren voor een hoger lokaal huurniveau in vergelijking met een lager lokaal huurniveau: de keuze bijvoorbeeld tussen de stad en een meer landelijk gebied. Het is echter niet aangetoond dat Wohngeldontvangers daadwerkelijk deze keuzes maken. Wel is aangetoond dat Wohngeldontvangers vaker verhuizen dan niet-ontvangers. Het lijkt er tot slot niet op alsof deze effecten na de aanpassing van de Wohngeldregeling vanaf 2001 zijn verminderd.

Het gebruik van de rekenuur leek overconsumptie van woondiensten in toenemende mate tegen te gaan (Ministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2000). In voormalig West-Duitsland werd het maximale huurniveau door gemiddeld 48,3% van de Wohngeldontvangers overschreden. In 1998 bleek het om gemiddeld 74,8% van de Wohngeldontvangers te gaan. De overschrijding gebeurde met name bij de lagere lokale rekenhuren, de eerste vier klassen. Volgens het Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000) gaat het in de helft van de gevallen om huishoudens die meer woonoppervlak kiezen dan de normen toestaan. In voormalig Oost-Duitsland bedraagt het overschrijdingspercentage 30,8. Met de herziening van het Wohngeld per 2001 zullen de overschrijdingspercentages omlaag gaan en zal het 'probleem'

van de overconsumptie veroorzaakt door het Wohngeld weer een grotere rol gaan spelen.

5.8 Keuzevrijheid van huurder gewaarborgd?

De keuzevrijheid van de bewoner lijkt via het Duitse Wohngeld optimaal gewaarborgd te zijn. Weliswaar kan niet gekozen worden tussen wonen en een ander goed of dienst. De keuze wordt echter niet beperkt tot alleen de huursector (ongeveer 65% van de woningvoorraad), zoals bijvoorbeeld in Nederland. Ook wordt de keuze niet beperkt tot alleen de particuliere huursector, zoals in de Verenigde Staten, of alleen de sociale-huursector, zoals in België, maar tot de gehele woningvoorraad, dus ook de eigenwoningsector. Dit gezegd hebbende, moet echter ook gemeld worden dat het leeuwendeel van de gewone Wohngeldontvangers, te weten een kleine 93% in voormalig West-Duitsland en een kleine 97% in voormalig Oost-Duitsland, huurder is. Welk deel van de bijstandtrekkers huurder is, is onbekend, maar verwacht mag worden dat ook hier de huurders domineren. De ondersteuning voor een eigenaar-bewoner is kennelijk onvoldoende om kopers in grote getale over de koopprijs heen te helpen.

Keuzevrijheid wordt niet alleen bepaald door de keuze aan woningen, maar ook door het tijdstip waarop een ondersteuning kan worden verkregen. In die zin is het Duitse Wohngeld ook een optimale regeling, omdat het een opneemregeling is. Verder kan snel tot uitkering worden overgegaan bij een inkomensval van tenminste 15%. Binnen twee maanden wordt een beschikking geslagen (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2001).

Het gebruik van een rekenhuur in het Wohngeldsysteem geeft elke bewoner in beginsel een zelfde keuze. Evenals bij de Amerikaanse voucher, is in het Duitse Wohngeld de objectgebonden huur maatgevend als deze lager is dan de rekenhuur. De keuzevrijheid wordt zo dus niet volledig geboden.

5.9 Aspecten van de uitvoering van het Wohngeld

Bij de aspecten van de uitvoering van een regeling is op de eerste plaats de kostenbeheersbaarheid van die regeling van belang. Bij het Duitse Wohngeld zijn de kosten in beginsel onbeheersbaar, aangezien we te maken hebben met een opneemregeling. Anderzijds is de Wohngeldregeling niet inflatie'proof'. Doordat de bedragen, etc. niet elk jaar (automatisch) aan de inflatie worden aangepast zorgen uitvallers of uitgroeiers er na verloop van tijd voor dat het budgettaire beslag van de Wohngeldregeling niet de pan uit kan rijzen.

Leutner (1990) meldt dat beheerskosten van het Wohngeld op 8% lagen en daarmee niet onbeduidend waren. In 1988 ging het om 1,9 mln.

Wohngeldontvangers. Het grootste probleem zou liggen in de dubbele bewerking van de Wohngeldaanvraag, zowel voor de bijstand als voor het Wohngeld en de overige sociale ondersteuning (bijvoorbeeld hulp aan oorlogsslachtoffers). Voor bijstandgerechtigden werd bijvoorbeeld het Wohngeld, dat in gelijke delen door de nationale overheid en de federale staten gefinancierd werd en wordt, uitgekeerd aan de gemeente die financieel moet opkomen voor de bijstand. Op deze wijze werd de begroting van de gemeente ontlast, in plaats van dat de bijstand voor de bijstandontvanger in kwestie steeg.

De bepaling van het huishoudinkomen werd met de herziening van het Wohngeld in lijn gebracht met de volgens het Wohnungsbaurecht toegepaste methode (persbericht van het Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen d.d. 25 januari 2000). Het fiscale inkomensbegrip is hier de basis. Dit betekende een vermindering van de administratieve last, mede ook omdat 170.000 bijstandsontvangers uit de bijstand vielen.

Leutner (1990) stelt dat niet-gebruik niet uitgesloten kan worden. Schattingen zouden tot 50% lopen van het aantal Wohngeldgerechtigden in voormalig West-Duitsland. Het zou voornamelijk om huishoudens gaan die recht hebben op kleine bedragen. Hoewel sommige huishoudens ook niet afhankelijk zouden willen zijn van de financiële hulp.

De Expertenkommission Wohnungspolitik (1995: 212) stelt ook dat er overtuigende bewijzen zijn dat in Duitsland slechts de helft van de Wohngeldgerechtigden inderdaad Wohngeld ontvangt. Het zou enerzijds kunnen gaan de wens om zich niet te laten ondersteunen door de overheid. Anderzijds heeft ook de complexiteit van het Wohngeldsysteem de nodige afschrikkende werking, stelt de Expertenkommission Wohnungspolitik. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan voldoende lokale "Beratungsstellen". De complexiteit zou ertoe leiden dat niet alleen huishoudens die slechts een kleine ondersteuning kunnen verwachten, afzien van de Wohngeldaanvraag.

5.10 Samenvatting

De Duitse Wohngeldregeling kent een lange geschiedenis. De regeling is in 1965 al geïntroduceerd. Hij was bedoeld om tijdelijke woonlastenverhogingen te overbruggen bij het geleidelijk loslaten van de strikte regulering van de woningmarkt als gevolg van de Tweede Wereldoorlog. Het instrument is afhankelijk niet alleen van het huishoudinkomen en de lokale rekenuur (of de feitelijke huur als deze lager is dan de rekenuur), maar ook van het aantal huishoudleden en de 'leeftijd' van de woning. Het instrument kent een groot bereik omdat niet alleen de huurder in aanmerking kan komen voor Wohngeld, maar ook de koper. De keuzevrijheid lijkt dus groot. Maar in de loop van de tijd is de openeinderegeling steeds meer gefocust op huishoudens met lagere inkomens en gezinnen met kinderen. Recentelijk zijn met name de werklozen in grote getale

ingestroomd. Dit allemaal betekent dat met name huurders een beroep op het Wohngeld, en niet de kopers.

Het Wohngeld speelt weliswaar een belangrijke rol bij de armoedebestrijding, maar er zijn drie kanttekeningen te plaatsen. Op de eerste plaats blijven de gemiddelde huurquotes van Wohngeldontvangers hoger dan de gemiddelde huurquotes van alle huishoudens. Alleen de ergste pijn blijkt te worden verzacht. Op de tweede plaats wordt het Wohngeld niet automatisch gecorrigeerd voor inflatie. Deze situatie leidt ertoe dat regelmatig huishoudens uit de regeling vallen. Op de derde plaats schijnt het niet-gebruik met 50% zeer hoog te liggen.

De keerzijde van elk inkomensafhankelijk instrument waarmee de armoede wordt bestreden is het vergroten van de armoedeval. Voor de BRD moet gesteld worden dat een dergelijke discussie geen rol speelde tijdens de laatste grote aanpassingen van het Wohngeld met ingang van 2001. Dat is echter niet onlogisch, gezien de hoge werkloosheid die de BRD teistert.

De Wohngeldregeling veroorzaakt eveneens vraagvergroting. De factoren die dat in de hand werken zijn ten eerste de hogere bedragen aan Wohngeld bij hogere (reken)huren en de regionale verschillen in de hoogte van de (reken)huren. De rekenhuren zelf temperen het vraagvergroten effect.

6 Housing Benefit in het Verenigd Koninkrijk

6.1 Historie

De geschiedenis van de huursubsidie in het Verenigd Koninkrijk²³ gaat terug tot in de jaren dertig (Hills, 1991; McCrone en Stephens, 1995; Holmans en Whitehead, 1998). Het toepassen van inkomenshuren door gemeenten — die de sociale, eigenlijk publieke, verhuur van woningen van oudsher voor hun rekening nemen — was toegestaan. Tegelijkertijd ontstonden lokale huursubsidiesystemen. Daar kwamen eind jaren zestig de lokale subsidiesystemen bij voor de verschuldigde lokale onroerendezaakbelasting.

Het nationale “rent rebate” systeem voor huurders van gemeentelijke woningen werd met de 1972 Housing Finance Act geïntroduceerd. Het systeem werd tevens uitgebreid met “housing allowances” voor de particuliere huursector. Tot de particuliere huursector horen overigens ook de woningen die verhuurd worden door housing associations, particuliere non-profit organisaties²⁴, die thans “registered social landlords” heten (Holmans en Whitehead, 1998; Ditch et al., 2001). Volgens Hills (1991: 14) werd het nationale huursubsidiesysteem geïntroduceerd vanwege de overtuiging dat inkomensafhankelijke subjectsubsidiëring een efficiënter instrument voor herverdeling zou zijn dan objectsubsidiëring. Tegelijkertijd werden de huren van de publieke huurwoningen verhoogd.

Subjectsubsidiëring voor wonen kreeg vorm in zes verschillende regelingen. Het hoofdonterscheid in de zes regelingen betrof het onderscheid naar bijstandstrekkers en niet-bijstandontvangers. Het Department of Social Security was verantwoordelijk voor uitkeringen aan de bijstandstrekkers, terwijl het ministerie verantwoordelijk voor de volkshuisvesting de subsidies uitkeerde voor de niet-bijstandontvangers. In het eerste geval werd 100% van de woonlasten afgedekt, in het tweede geval was dat altijd minder dan 100%. Volgens Hills (1991) ging het bij de huursubsidie sec om een bijdrage van maximaal 60% van

²³ Het Verenigd Koninkrijk bestaat uit vier landen: Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland. De eerste drie samen staan als Groot-Britannië bekend.

²⁴ Deze organisaties ontsprongen charitatieve wortels en kregen met de Housing Act van 1974 een formele financiële basis (Papa, 1992; Boelhouwer, 1996). In 1997/1998 hadden gemeenten nog 17% van de woningvoorraad in Engeland in handen (Ditch et al, 2001), terwijl dat in 1980 nog een kleine 29% was (Department of the Environment, 1990). Registered social landlords waren eigenaar in 1997/1998 van 5% van de woningen, een lichte stijging van een kleine drie procentpunten (2,2% in 1988). Tien procent van de woningvoorraad werd verhuurd door particuliere verhuurders wiens aandeel in de woningvoorraad al vijftig jaar afneemt (Kleinman, 1996). In 1980 bedroeg het aandeel 11,7%.

de huur en de huurstijging, afhankelijk van het inkomensniveau van een huishouden. Dit om overconsumptie van huurdiensten te voorkomen.

Binnen elk van de beide hoofdgroepen van subsidieontvangers waren er telkens drie regelingen te onderscheiden: voor de publieke huursector, voor de particuliere huursector en voor de lokale onroerendezaakbelasting. Alleen de hulp bij het betalen van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting (hierna OZB-subsidie) was ook beschikbaar voor eigenaar-bewoners.

Het systeem van subjectsubsiëring van 1972 kende een aantal tekortkomingen dat volgens Hills (1991; zie ook Holmans en Whitehead, 1998) leidde tot de hervormingen van 1982/1983. Deze tekortkomingen waren:

1. De twee parallelle subsidiesystemen voor bijstands- en niet-bijstandstrekkers leidden tot verwarring en tot een mogelijke keuze voor de verkeerde regeling. Dit laatste werd aangeduid met "better-off" probleem en gebeurde met name bij gepensioneerden met een inkomen net boven het minimuminkomen. De bepaling van het punt van overstap van niet-bijstand naar bijstand was niet eenvoudig. In 1979 werd geschat dat 400.000 huishoudens een dergelijke verkeerde keuze maakten.
2. Het voorzien van bijstandstrekkers van huursubsidie leidde tot een verdubbeling van de administratieve lasten. Dit werkte als volgt. De gemeente verstuurdde de huurnota naar de huurder die de nota voorlegde aan het lokale kantoor van het Department of Health and Social Security. Deze controleerde de aanvraag en ging uiteindelijk over tot de betaling van de huursubsidie aan de huurder. De gemeente kon vervolgens in beginsel alleen hopen dat de huurder de huur overmaakte.
3. Het uitkeren van woonlasten via de bijstand maakte het onmogelijk om te bezuinigen en het aantal ontvangers te reduceren.
4. Het systeem van subjectsubsiëring voldeed niet aan het beginsel van horizontale gelijkheid. Immers, twee huishoudens in gelijke omstandigheden konden een verschillende mate aan hulp verkrijgen via twee verschillende subsidiesystemen.

6.2 Hervormingen van jaren tachtig

In de jaren tachtig werd het huursubsidiesysteem twee maal herzien, in 1982/1983 en in 1988. Volgens Hills (1991: 24, 160) waren beide hervormingen bedoeld om de groei van de huursubsidie-uitgaven te beperken.

In november 1982 en april 1983 zijn de zes in de vorige paragraaf beschreven regelingen samengevoegd tot een tweeling Housing Benefit systeem dat tot 1988 van kracht was (Hills, 1991; Papa, 1992). Holmans en Whitehead (1998: 9) stellen dat de regelingen "were brigaded rather than merged, with a true merger in 1988." In feite werden alle regelingen voor bijstandstrekkers samengevoegd, zonder dat de terminologie veranderde. Dus ontstond er één certified regeling. Hetzelfde gold voor de niet-bijstandstrekkers. Dit was de standaard Housing Benefit. Een derde regeling genoemd "Housing Benefit Supplement" zag het licht. Deze regeling was bedoeld voor bestaande niet-bijstandsontvangers. De negatieve effecten van de systeemverandering moesten voor deze groep verzacht worden.

Een belangrijke verandering in 1983 was verder dat de Housing Benefit volledig deel ging uitmaken van het inkomensbeleid van het Department of Social Security (Papa, 1992; zie ook Kemp, 1997: 59). Dat is vandaag de dag nog zo. De verschuiving vond zo plaats van een systeem dat zowel vangnet- als ook betaalbaarheidsdoelstellingen had naar een systeem dat alleen nog dient als vangnet (Stephens et al., 2002).

Het reduceren van de administratieve lasten van de lokale kantoren verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen was volgens Hills (1991) de belangrijkste reden om te hervormen. Holmans en Whitehead (1998) verklaren de bezuinigingsdrift van het Department of Social Security vanuit de achtergrond dat dit departement geen volkshuisvestelijk belang had.

De lastenreductie werd bereikt door één inkomenstoets te laten plaatsvinden bij de lokale kantoren verantwoordelijk voor de bijstand en één toets van de huurhoogte te laten plaatsvinden bij de gemeenten. Deze veranderingen leidden inderdaad tot een reductie van 2.500 banen bij de lokale bijstandskantoren. Zij gaven ook de gemeenten de mogelijkheid om de inningskosten en de post achterstallige huren te verlagen.

Aangezien de herziening echter budgettair neutraal uitgevoerd moest worden, werd weliswaar het better-off probleem van de gepensioneerden verholpen door de subsidie voor beide groepen gelijk te maken, maar de afbouw van de huursubsidie bij een inkomensstijging (armoedeval) werd versneld.

Per saldo werd de hervorming als weinig succesvol gezien, omdat de nagestreefde doelen niet behaald werden (Hills, 1991). Op de eerste plaats werd het better-off probleem — het probleem van de verkeerde keuze — verschoven naar de nieuw toegevoegde derde regeling Housing Benefit Supplement. Op de tweede plaats hadden de gemeenten er een enorme administratieve last bij gekregen. Door de forse huurstijgingen in de jaren tachtig als gevolg van de afbouw van de objectsubsidies, geholpen door een flinke stijging van de werkloosheid verdrievoudigden bijna het aantal huursubsidieaanvragers tussen 1980 en 1983. De gemeenten hadden er op deze manier veel klandizie bij gekregen plus ook de huurcheck die nu zij moesten uitvoeren in plaats van de lokale bijstandskantoren. Per saldo moesten de gemeenten in 1983/1984 3.500 nieuwe banen creëren. Dit aantal oversteeg het aantal banen dat was wegbezuinigd bij de lokale bijstandskantoren.

De jaren tot de tweede herziening van het tweeling subsidiesysteem in 1988 werden door het Department of Social Security gebruikt voor verdere bezuinigingen. Zo werd de afbouw van de subsidies bij een inkomensstijging boven het minimuminkomen (bijstand) verder versneld. Bedroeg de eigen bijdrage 17% van het bruto inkomen voor de huur en 6% van het bruto inkomen voor de OZB tot april 1983, werd hij stapsgewijze verhoogd naar 33 respectievelijk 13% in 1987. Bij de herziening van het subsidiesysteem in 1988 ging het afbouwpercentage naar 65 van het netto-inkomen voor de huur en naar 20% van het netto-inkomen voor de OZB. Deze percentages kwamen ongeveer overeen met 43% van het bruto-inkomen voor de huur, respectievelijk 13% van het bruto-inkomen voor de OZB (dit percentage is onveranderd in vergelijking met 1987). Toen de gemeentelijke OZB in 1989/1990 werd omgezet naar een gemeentelijke belasting per hoofd²⁵, dus losgekoppeld van de waarde van het onroerend goed, gold het percentage van 15 van het netto-inkomen (10 van het bruto-inkomen).

In 1988 vond de tot nu toe laatste grote herziening van het "social security system" plaats (McCrone en Stephens, 1995). Met deze aanpassing van het systeem ontstond één Housing Benefit systeem (Hills, 1991). Dezelfde regels en inkomensgrenzen gelden nu voor alle ontvangers. De Housing Benefit Supplement regeling is verdwenen, zodat subsidieontvangers niet langer de verkeerde keuze kunnen maken.

In het nieuwe systeem zijn de wortels van de vroegere regelingen wel terug te vinden. Zowel de huur als de onroerendezaakbelasting kunnen gesubsidieerd worden. Tevens blijft er een verschil bestaan in de hoogte van het subsidiebedrag tussen bijstands-trekkers en niet-bijstandstrekkers. Bijstandstrekkers krijgen nog steeds de volledige huur gesubsidieerd, inclusief alle huurverhogingen (Hills, 1991; McCrone en Stephens, 1995). Alleen bij de subsidie voor de belasting per hoofd is de bijdrage gereduceerd tot maximaal 80%. De reden hiervoor was politiek.

²⁵ Sinds 1993 bestaat de gemeentelijke belasting per hoofd niet meer. Deze belasting is omgezet in een Council Tax die wel weer een relatie heeft met de waarde van de woning. Als gevolg daarvan treffen we ook geen Community Tax Benefit meer aan, maar een Council Tax Benefit in het Housing Benefit systeem (Kemp, 1997).

Ook de bijstandstrekkers moest een prikkel hebben om zijn/haar gemeente tot een zo laag mogelijke gemeentelijke belasting aan te zetten.

Een aanleiding voor de samenvoeging van de verschillende regelingen tot één Housing Benefit systeem was onder meer om het openeinde karakter van de regelingen in bedwang te krijgen (Hills, 1991: 159). Zo werd ingevoerd dat de "eligible rent"²⁶ voor particuliere huurders werd bepaald door een onafhankelijke rent officer. Tevens werd strikter de hand gelegd aan de groottenorm — of een woning niet te groot is voor het huishouden in kwestie.

6.3 Recente ontwikkelingen

Het beleid uit de jaren tachtig en negentig heeft op de eerste plaats beleid geleid tot het verdere optrekken van het huurniveau (Kemp, 1997). Dit geldt voor de gemeenten die de huren niet meer kunstmatig laag mogen houden, omdat de objectsubsidies afgebouwd worden. Dit geldt ook voor geregistreerde social landlords die zelf voor nieuwe contracten kostendekkende, maar betaalbare markthuren moeten berekenen. Ook particuliere huurders mogen voor nieuwe contracten markthuren berekenen. Dit alles leidde ertoe dat de bedragen die met de huursubsidie gemoeid zijn flink zijn gestegen. De stijgende werkloosheid in het begin van de jaren negentig plus een toename in het aantal eenoudergezinnen hebben een verdere impuls gegeven aan deze toename. Vandaar dat volgens Kemp (1997) de beleidsfocus blijft op het in de hand houden van de uitgaven voor de Housing Benefit (Kemp, 1997).

In 1996 is het Housing Benefit systeem twee maal aangepast met het doel om verder te bezuinigen (Kemp, 1997). De eerste veranderingen vonden plaats in januari. Zij betreffen particuliere huurders die geen bijstand ontvangen en die te maken hebben met vrije huurvaststelling voor nieuwe contracten. Op de eerste plaats werd een zogenaamde "local reference rent" (LRR) geïntroduceerd. Als de feitelijke huur boven de LRR uitkomt, wordt van het meerdere nog slechts de helft gesubsidieerd. De LRRs worden vastgesteld door rent officers voor elke lokale woningmarkt, rekening houdend met verschillende typen accommodatie. Uitschieters in de huurniveau naar boven of beneden worden niet meegenomen bij de bepaling van de LRR. In oktober 1997 is dit regime aangepast (Ditch et al., 2001).

In januari 1996 werd ook een hardheidsclausule voor de door de invoering van de LRRs getroffen huurders geïntroduceerd. Gemeenten hebben daarmee de mogelijkheid gekregen om de Housing Benefit tot het niveau van de feitelijke huur aan te vullen. Dit om echte problemen te voorkomen.

In oktober 1996 zou de tweede herziening van het huursubsidiesysteem gebeuren. Alleenstaande huurders jonger dan 25 jaar zouden maximaal de gemiddelde lokale huur voor dergelijke gedeelde accommodatie vergoed krijgen.

Naast deze twee aanpassingen van de Housing Benefit is in april van 1996 tevens een maatregel geïntroduceerd om de werkloosheidsval te bestrijden (Ditch et al., 2001). Onder meer bijstandstrekkers²⁷ blijven in de eerste vier weken hetzelfde bedrag aan huursubsidie ontvangen, ongeacht de verandering in het inkomen. Deze maatregel is bedoeld om de onzekerheid weg te nemen over het al dan niet

²⁶ Deze gold in beginsel voor de verrekeningen tussen het Department of Social Security en de gemeenten.

²⁷ En mensen die de vanaf oktober 1996 de nieuwe Job Seeker's Allowance ontvangen (Kemp, 1997).

kunnen betalen van de woonlasten tussen het moment van de laatste ontvangst van de huursubsidie en de eerste ontvangst van het loon. Volgens Ditch et al. (2001) wordt van deze mogelijkheid weinig gebruik gemaakt.

Nadat de Britse regering in 1997/1998 een hernieuwde aanpassing van het Housing Benefit systeem uitgesteld had, kwam de aankondiging van de regering in het Financial Statement and Budget Report van maart 1999 als verassing dat er een Housing Policy Green Paper zou komen (Kemp, 2000). De zorgen over het huidige Housing Benefit systeem zijn onder meer (zie ook Ditch et al., 2001):

- Er zijn weinig prikkels om de huurwoningvoorraad efficiënt te benutten. Zo kan het voorkomen dat huishoudens in te grote woningen wonen, terwijl er ook daklozen zijn.
- Dit probleem wordt versterkt doordat vele Housing Benefit ontvangers niet weten hoe hoog de huur is die zij eigenlijk betalen. Beperking van de woonlasten is daarmee oninteressant voor deze huurders die niet gaan “shoppen” voor de beste prijs-kwaliteitverhouding. Prijsopdrijving zou het resultaat kunnen zijn in de particuliere huursector. Kemp (2000) noemt dit overigens terecht het “moral hazard” probleem, de situatie waarin iemand de kosten van het eigen handelen (een hogere huur) kan afschuiven op iemand anders (de belastingbetalers).
- Housing Benefit kent geen sterke stimulansen om te gaan werken. Zo zouden sommige ontvangers niet weten dat je wel Housing Benefit nog kunt ontvangen ook al wordt er loon verdiend. Daarnaast uiteraard zijn er de veelbesproken armoede- en werkloosheidsval problemen.
- Het systeem is tot slot complex waardoor het moeilijk te beheren is en waardoor het niet helder is voor aanvragers.
- Men denkt dat de kosten van administratieve fouten en fraude ongehoord hoog zijn.

De Britse overheid is van plan om administratieve vereenvoudigingen door te voeren, verbeterde informatiesystemen te gebruiken en de impulsen voor gemeenten te verbeteren om fraude te voorkomen.

6.4 Housing Benefit en armoedebestrijding

Bij armoedebestrijding gaat het om de mate waarin de armoede wordt bestreden. Twee begrippen spelen hier een rol. Op de eerste plaats gaat het om de betaalbaarheid van (goede) huisvesting. Op de tweede plaats gaat het om de doelgerichtheid van de regeling, ofwel de mate waarin de ondersteuning ook terecht komt bij de behoeftige huurders.

Betaalbaarheid

Het subsidiebedrag is afhankelijk van zowel het huishoudinkomen als de huur. In termen van paragraaf 2.4 gaat het om het hoofdtype van vraagsubsidiëring dat zowel inkomens- als huurafhankelijk is. Gemiddeld moet jaarlijks de huurbijdrage

opnieuw aangevraagd worden (Kemp, 1997). De vaststelling van de huurbijdrage is maximaal 60 maanden.

Sinds de hervorming van 1988 geldt voor bijstandstrekkers en huishoudens met een inkomen onder het minimumniveau zonder dat bijstand ontvangen wordt, dat de huur plus elke huurstijging volledig gesubsidieerd wordt (Hills, 1991). Stephens et al. (2002) constateren dat het sociale vangnet in het Verenigd Koninkrijk zodanig laag is, dat het niet verwonderlijk is dat voor bijstandstrekkers de woonlasten volledig gecompenseerd moeten worden. Onder de bijstandstrekkers (met name in de sociale huursector) bevinden zich relatief veel huishoudens waar niemand werkt. Naast de huur wordt via de Housing Benefit 80% van de gemeentelijke belasting per hoofd gesubsidieerd. De bedoeling van de regeling is dat afgezien van de subsidie voor de gemeentelijke belasting, er na woonlasten een minimuminkomen beschikbaar is, rekening houdend met het aantal huishoudensleden (Kemp, 1997).

Niet-bijstandstrekkers ontvangen een subsidie ter grootte van het verschil tussen de huur en 65% van het inkomen boven het minimuminkomen (Ditch et al., 2001; Kemp, 1997; Hills, 1991). Voor niet-bijstandstrekkers in de particuliere huursector geldt ook nog de local reference rent (LRR; rekenhuur), zoals weergegeven in de volgende formules:

$$(1) \text{ Huursubsidie} = [\text{LRR} - 0,65 * (\text{netto inkomen} - \text{applicable amount})] + 50% * [\text{huur} - \text{LRR}]$$

$$(2) \text{ Belastingsubsidie} = 80% * \text{belasting} - 0,15 * (\text{netto inkomen} - \text{applicable amount})$$

In beide gevallen werd tot uitkering overgegaan indien de minimale uitkering 50 pence per week bedroeg (rond 1990). Het "applicable amount" is het vereiste minimuminkomen volgens de bijstandsnormen, dus rekening houdend met de gezinssamenstelling en bijvoorbeeld de leeftijd van de leden van het huishouden. De huur bestaat uit de referentiehuur waarop niet-subsidiabele servicekosten en energiekosten in mindering worden gebracht (Kemp, 2000). Tevens wordt de huur voor niet-afhankelijke leden van het huishouden nog gekort. Mocht het inkomen voor een niet-bijstandstrekkers lager zijn dan het applicable amount, wordt de volledige huur afgedekt, tenzij er niet-afhankelijke leden van het huishouden zijn. Huurstijgingen worden ook voor niet-bijstandstrekkers volledig gesubsidieerd. Sinds 1996 wordt van het meerdere van de feitelijke huur boven de LRR nog slechts de helft gesubsidieerd.

Volgens Stephens et al. (2002) maakt 60% van de Housing Benefit ontvangers geen eigen bijdrage in de huur, omdat het inkomen op het minimum of lager ligt. In de sociale huursector zou dat betekenen dat huishoudens die niet-afhankelijke huishoudensleden hebben de huur niet volledig vergoed krijgen. In de particuliere huursector gebeurt dat als de feitelijke huur als te hoog wordt beschouwd in relatie tot de rekenhuur (LRR). Voor Engeland wordt geschat dat 70% van alle feitelijke huren in de particuliere huursector hoger liggen dan de LRR (Ditch et al., 2001). In heel Groot-Brittannië ligt dit percentage bij een kleine 55 (mei 1998). Het gemiddelde tekort tussen feitelijke en rekenhuur in Londen bedroeg £ 21,-.

Aangezien de Britse bijstand geen rekening houdt met het wonen moet de bijdrage van de huursubsidie relatief hoog zijn. Dat blijkt uit verschillende cijfers. Zo geeft Kemp (1997) een voorbeeldberekening met gemiddelden voor 1992 en berekent dat de huurquote na huursubsidie uitkomt op 4%. Voor niet-bijstandsontvangers kon als gevolg van de hervorming van 1988 de huurquote oplopen tot circa 35% (Hills, 1991: 173). Een dergelijke uitkomst is thans ook waarschijnlijk gezien de snelle afbouw van de Housing Benefit bij een inkomensstijging. In het oude systeem van voor 1982/1983 bedroeg de huurquote overigens minder dan 20%.

Een Holmans en Whitehead (1998) volgend cijfervoorbeeld toont aan dat de huursubsidie gemiddeld driekwart van de huur in het midden van de jaren negentig dekt.

Niet alleen van de huur, maar ook van het minimuminkomen (bijstand) maakt de Housing Benefit een groot gedeelte uit. Ditch et al. (2001) laat bijvoorbeeld zien dat voor verschillende typen huishoudens het gemiddelde aandeel Housing Benefit in het gemiddelde bedrag aan bijstand

tussen de 40 en 50% ligt. In het eerst geval gaat het dan om een alleenstaande ouder en in het tweede geval om een zestig plusser.

Per saldo kunnen we concluderen dat huishoudens die bijstand ontvangen een woning met een acceptabele kwaliteit via de Housing Benefit zeker kunnen betalen maar dat deze betaalbaarheid voor inkomens net boven de allerlaagste inkomens snel afneemt. Dit probleem doet zich zeker voor bij particuliere huurders waarvan de LRR de feitelijke huur niet dekt.

Doelgerichtheid

In vergelijking met het subsidiesysteem van 1982/1983 is "the 1989/90 system 'better targeted', or 'meaner', depending on one's viewpoint" stelt Hills (1991: 171). Voor lage-inkomensgroepen is niets veranderd, maar in het oude systeem werd subsidie uitgekeerd tot het dubbele inkomen dan in het nieuwe systeem (zie ook Kemp, 1997).

Uit de ontwikkeling van het aantal ontvangers van huursubsidie blijken de bezuinigingen duidelijk (Holmans en Whitehead, 1998). Met name het aantal niet-bijstandsontvangers met huursubsidie in gemeentelijke woningen in Engeland en Wales is sinds de hervorming van 1983 gedaald van ruim 1,4 mln. naar 910.000 ontvangers in 1996. De daling van het aantal bijstandsontvangers is iets minder sterk, maar ook hier doet zich die ontwikkeling voor. In 1985 waren er nog ruim 1,7 mln. ontvangers tegen 1,5 mln. in 1996. Overigens is ook de sociale huursector in omvang in dezelfde periode afgenomen.

Bij huurders van registered social landlords is een tegengestelde ontwikkeling te zien. Het aantal huurders dat in Engeland Housing Benefit ontvangt, is verdubbeld van 300.000 in 1989/1990 naar 612.000 in 1996/1997. Deze stijging mag grotendeels worden toegeschreven aan de groei van deze sector.

Kemp (2000) meldt dat Housing Benefit landelijk thans aan 4,6 mln. huishoudens uitgekeerd wordt en dat daar ongeveer £ 12 mld. mee gemoeid zijn.

De verandering van de huurdersmix — meer lage-inkomensgroepen — en de recessie van het begin van de jaren negentig had aldus een stijging van de huursubsidie tot gevolg (Holmans en Whitehead, 1997, 1998). Voor huurders van gemeenten in Engeland en Wales is de huursubsidie in de periode 1988 tot 1996/1997 nominaal met 64,1% toegenomen. Voor huurders van registered social landlords in Engeland geldt voor hetzelfde tijdsbestek een meer dan verviervoudiging van de huursubsidie. In de particuliere huursector is de huursubsidie in Engeland en Wales met 43,8% gestegen, de laagste stijging van de drie genoemde typen verhuurders. Reëel zijn de huursubsidie uitgaven met 71% gestegen.

In de publieke huursector ontving in 1988 bijna 60% van de huurders Housing Benefit. In 1979 was dat nog minder dan 50% (Holmans en Whitehead, 1997). In het jaar 1996/1997 ontvingen 66% (Engeland en Wales) van de gemeentelijke huurders en 66% (Engeland) van de social rental huurders Housing Benefit (Holmans en Whitehead, 1998). Stephens et al. (2002) geeft aan dat voor het jaar 1998 bijna tweederde van de huurders van gemeentelijke woningen huursubsidie ontvangt. Kennelijk is aan de procentuele stijging van het aantal Housing Benefit ontvangers de afgelopen decennia (tijdelijk) een halt toegeroepen.

In de particuliere huursector is een voorzichtige schatting dat eenderde van de huurders huursubsidie ontving in Engeland in 1996/1997 (Holmans en Whitehead, 1998). Dit percentage is gebaseerd op 710.000 huurders van in totaal een kleine 2,3 mln. huurcontracten. Ditch et al. (2001) presenteren cijfers voor mei 1998 en voor geheel Groot-Brittannië en voor alle gedereguleerde huurcontracten. In totaal gaat het om 803.000 huurders. Daarvan is 26% eenoudergezin, 24% werkloos, 19% overig, 18% gehandicapt en 12% zestig plus.

Volgens Kemp (2000) is het profiel van de 4,6 mln. Housing Benefit ontvangers als volgt: 40% gepensioneerd, 19% alleenstaand ouder, 16% werkloos, 14% langdurig ziek of gehandicapt en 10% werkend. De inactieven domineren het Housing Benefit systeem.

Gibbs en Kemp (1993) presenteren een studie naar de mate waarin de huursubsidie inkomensongelijkheid tussen huishoudens wegwerkt. Zij concluderen dat de huur-subsidie daadwerkelijk was voor de meest behoeftigen (gemeten in equivalentie-eenheden van besteedbaar inkomen; 1988). Over de gehele bevolking gemeten verlaagde de huursubsidie de inkomensongelijkheid met 5,5%; bij de huurders met 17%. Dus de herverdeling van het inkomen is sterker van een redelijk lage inkomens-groep naar de lage-inkomensgroep dan van de huishoudens met de hogere inkomens naar de huishoudens met de lage inkomens.

We kunnen aansluiten bij de conclusie van Gibbs en Kemp (1993) en van bijvoorbeeld al eerder Hills (1991) dat de huishoudens met de allerlaagste inkomens (werklozen, gepensioneerden, etc.) inderdaad bereikt worden door de Housing Benefit en dat er weinig van hen buiten de boot vallen. De Housing Benefit is immers een recht, als men voldoet aan de eisen. Maar voor huishoudens net boven het minimuminkomen kunnen velen al snel vanwege de hoge afbouwpercentages van de subsidie en de al jaren durende bezuinigingsrondes geen Housing Benefit meer ontvangen.

6.5 Housing Benefit en armoedevalbestrijding

De armoedeval bij de Housing Benefit in het Verenigd Koninkrijk is vrij groot. Op de eerste plaats wordt 100% van de woonlasten afgedekt via de huursubsidie bij bijstandstrekkingen. Dit omdat de bijstand een minimuminkomen garandeert, zonder rekening te houden met de woonlasten (zie ook Papa, 1992).

Op de tweede plaats wordt de huursubsidie heel snel afgebouwd als het inkomen stijgt, omdat de huursubsidie niet als betaalbaarheidinstrument gezien wordt voor bijvoorbeeld de middeninkomens, maar als inkomensondersteuning voor de huishoudens met de lage inkomens. De zogenaamde "taper" bedraagt 65% van het netto-inkomen (zie paragraaf 6.2; Stephens et al., 2002).

Door de hervorming van 1988 en de overstap van bruto naar netto huishoudinkomen in Housing Benefit en de Family Credit werd een cumulatieve marginale druk van meer dan 100% voorkomen (Hills, 1991; zie ook McCrone en Stephens, 1995). Echter 20% meer huishoudens werden geconfronteerd met een marginale druk van minimaal 70%. Peiljaren zijn 1988/1989 versus 1985. Het aantal huishoudens dat een marginale druk van 60% of meer kende was daarentegen met 20% afgenomen.

Volgens Hills (1991: 156) kon de gezamenlijke effectieve marginale druk van de inkomstenbelasting, de national insurance, de huursubsidie, de OZB-subsidie en een zogenaamde "Family Credit"²⁸ in het subsidiesysteem vanaf 1988 oplopen tot 96%. McCrone en Stephens (1995: 173) komen op basis van Wilcox (1993) zelfs

²⁸ De Family Credit kent een afbouwpercentage van 70% (Hills, 1991; McCrone en Stephens, 1995).

tot een marginale druk van 97% voor een gezin met kinderen en 'slechts' 89% voor een alleenstaande of een tweepersoonshuishouden. Ditch et al. (2001) geven het voorbeeld van de bijstandstrekkers die laagbetaalde arbeid aanneemt en onder meer het recht op Housing Benefit, Council Tax Benefit en Working Families Tax Credit kwijt raakt. De marginale druk kan in dit geval oplopen tot 95%.

Per saldo kunnen we concluderen dat de werkloosheids- en de armoedeval als gevolg van de Housing Benefit en overige inkomensafhankelijke regelingen²⁹ in het Verenigd Koninkrijk weliswaar iets kleiner zijn geworden in de laatste 30 jaar, maar dat er substantieel weinig is veranderd. Immers, de marginale druk kan nog steeds boven 90% uitkomen, maar sinds de hervorming van 1988 niet meer boven 100%.

6.6 Vraagstimulering via Housing Benefit?

Vraagstimulering van een inkomensafhankelijke subsidie valt uiteen in een aantal aspecten. Ten eerste is van belang het kunnen betalen van een bepaalde minimale woonvoorziening. Aan de onderkant van de woningmarkt is een dergelijke kwaliteits-verhoging van de huisvesting beleidsmatig gewenst. Het aanhaken bij feitelijke huren voor bijstandstrekkers en bij rekenhuren gebaseerd op geschatte markthuren voor niet bijstandstrekkers lijkt een waarborg voor het kunnen wonen in een woning van voldoende kwaliteit.

De tweede vraag bij het vraagstimulerende effect van een vraagsubsidie is de vraag of de subsidie leidt tot een andere keuze, met name een keuze voor duurdere huisvesting, dan de ontvanger van de subsidie zonder die subsidie gemaakt zou hebben.

Volgens Hills (1991: 159; zie ook Papa, 1992) was het vermijden van overconsumptie van woondiensten in de herziening van de Housing Benefit in 1988 een van de doelen. Zo werd ingevoerd dat zogenaamde "rent officers" de subsidiabele huur gingen bepalen voor de particuliere huurders en werd tevens de groottenorm van huisvesting strikter toegepast. Daarmee werd de keuze voor een te dure en/of te grote woning minder makkelijk mogelijk.

Ook de relatief snelle afbouw van de huursubsidie bij een inkomensstijging leverde een bijdrage aan de beperking van overconsumptie. Huishoudens met iets hogere inkomens ontvangen al snel geen subsidie meer, waardoor de mogelijke extra vraagstimulering geen rol speelt.

Volgens Hills (1991: 37, 159) waren er vanwege de gereguleerde "fair rents" in het verleden weinig mogelijkheden tot overconsumptie op het moment van aanvragen van Housing Benefit. Deze redelijke huren werden opgelegd aan de particuliere verhuurder en de regulated social landlord door een onafhankelijke rent officer die aan de hand van recente huurcontracten van vergelijkbare woningen de huur voor de woning in kwestie vaststelde. Bij de deregulering van de huren die vanaf 1989 is ingezet in de particuliere huursector (zie bijvoorbeeld Haffner et al., te verschijnen in 2002), is overconsumptie ongetwijfeld een grotere rol gaan spelen, mede ook omdat de huursubsidie vaak aan de verhuurder uitgekeerd wordt (zie Kemp, 2000). Deregulering betekende

²⁹ Kemp (2000) meldt dat het vervangen van de Family Credit door een Working Families Tax Credit in oktober 1999 al veel doet om de werkloosheidsval te verminderen. Maar deze wijziging laat de effecten van het Housing Benefit systeem zelf onaangetast.

dat particuliere verhuurders en registered social landlords de huren voor nieuwe huurcontracten vanaf 1989 zelf mochten vaststellen. Dit werd in de Housing Act van 1988 is vastgelegd.

Overconsumptie (naast uiteraard bezuinigingsoverwegingen) zou een van de redenen geweest kunnen zijn waarom in 1996 de local reference rents (LRR, rekenhuur) zijn ingevoerd voor particuliere huurders. Ditch et al. (2001) melden dat er recente onderzoek beschikbaar is waaruit blijkt dat 21% van de huurders geprobeerd heeft om opnieuw over de huur onderhandelen op het moment dat de Housing Benefit gekort werd. De helft deed dat succesvol. Eenvijfde van de huurders (meer in Londen) zou overwegen om te gaan verhuizen. Als hoofdreden om niet te gaan verhuizen werd de verwachting genoemd dat men geen goedkopere huurwoning zou kunnen vinden. Er blijkt dus dat de huurders wel proberen een keuze te maken die overconsumptie van huurdiensten beter beperkt dan in het verleden. Op een schaarse woningmarkt kan dat een probleem zijn.

Voor publieke huurders met bijstand was er geen stimulans om 'goedkoop' te huren. Immers, de huur werd volledig afgedekt. Anderzijds gold dat als iemand een (sociale) woning huurde bij een gemeente of bij een regulated social landlord, er geen echte mogelijkheden waren om meer kwaliteit te kiezen (Hills, 1991: 159). Toch schijnen er mogelijkheden te zijn om te veel huurdiensten te consumeren, aangezien Ditch et al. (2001) melding maken van vrijwillige pilots waarin sociale huurders gestimuleerd worden om naar geschiktere accommodatie te verhuizen. Deze huurders kunnen voorrang krijgen bij verhuizing plus een eenmalige premie die ongeveer de helft bedraagt van de bespaarde huur voor drie jaar.

Voor alle Housing Benefit ontvangers geldt dat de huurstijgingen volledig door de subsidie worden afgedekt. De marginale kosten van een extra eenheid woondienst wordt op deze wijze gereduceerd tot nul. De huurder heeft dus geen belang bij een beperking van de huurverhoging. Zo laat het volledig afdekken van elke huurstijging toe dat verhuurders daar misbruik van maken en huren excessief verhogen (zie McCrone en Stephens, 1995).

Kemp (2000) komt met enquêteresultaten die aantonen dat "upmarketing" niet echt een probleem is in de praktijk en ook dat huurders niet systematisch te veel huur betalen. Op de eerste plaats schijnen huurders niet te weten dat huurverhogingen een-op-een gecompenseerd kunnen worden met een hogere uitkering via de Housing Benefit. Op de tweede plaats zijn er de ingewikkelde regels om te komen tot de LRR. Deze zouden zo zijn samengesteld dat overconsumptie zo veel mogelijk wordt vermeden.

Ook al zijn deze resultaten duidelijk, pleit Kemp er toch voor om de mogelijkheid tot overconsumptie uit het Housing Benefit systeem te halen. Immers, dat ontvangers van de huursubsidie de regels niet kennen, is geen afdoende reden om er niets aan te doen, zeker als de kosten van het systeem de pan uit rijzen en het systeem daarnaast ook nog het verkeerde signaal afgeeft.

6.7 Keuzevrijheid van huurder gewaarborgd?

Huurders in het Verenigd Koninkrijk die voldoen aan de voorwaarden hebben recht op Housing Benefit. Dit houdt in dat een huursubsidie verkregen kan worden, evenals een bijdrage voor de gemeentelijke belasting. Zowel huurders van particuliere woningen (10%) en woningen van registered social landlords (5%) als ook van publieke woningen (17%) komen hiervoor in aanmerking. In 1997/1998 ging het in totaal om maximaal 32% van de woningvoorraad.

Housing Benefit is dus in beginsel gefocust op huurders, zij het dat voor de gemeentelijke belasting ook eigenaar-bewoners een subsidie kunnen krijgen (Hills, 1991). Als eigenaar-bewoners bijstand ontvingen, konden zij via de bijstand hulp verkrijgen voor het betalen van de hypotheeklasten (Kemp, 1997: 4/5). Maar in het geval van de eigenaar-bewoner ging het om een echte vangnetregeling en niet zo zeer om een betaalbaarheidregeling. Het was immers niet de bedoeling dat eigenaar-bewoners met bijstand een woning gingen kopen, terwijl wel een (nieuwe) woning gehuurd mocht worden.

Aangezien de uitgaven voor de vangnetregeling voor eigenaar-bewoner begin jaren negentig fors gingen stijgen (Holmans and Whitehead, 1998), werd de regeling in 1995 herzien met het oog om te bezuinigen (Ford en Quilgars, 2001). Sinds dat jaar zijn de financiële hulpmogelijkheden voor nieuwe hypotheeklen slechter dan voor oude. Tegelijkertijd was het de bedoeling dat de financiële sector met verzekeringsproducten — de zogenaamde “mortgage payment protection insurance” producten — zou komen.

De Housing Benefit gaat bij particuliere huurders (niet-bijstandontvangers) in tegen van paragraaf 2.4 uit van de objectgebonden huur als deze lager is dan de rekenhuur (LRR). In het omgekeerde geval wordt de rekenhuur gebruikt. Hoe hoger deze rekenhuur, des te meer keuze een potentiële voucher gerechtigde heeft. Door het gebruik van de rekenhuur gaat de regeling in de richting van een welvaartstheoretisch next-best oplossing waarin de keuzevrijheid van de huurder vergroot wordt. Echter, dit wordt niet doorgetrokken naar alle situaties, aangezien de objecthuur wordt gebruikt ten nadele van de huurder. Alleen als de rekenhuur ook in deze situatie zou gelden, wordt de keuzevrijheid gemaximaliseerd.

6.8 Aspecten van uitvoering van Housing Benefit

Het Britse huursubsidiesysteem is (en was) een nationaal systeem (Kemp, 1997). De regels voor bijstandstrekkingen worden nationaal vastgesteld. Bovendien wordt 95% van het budget nationaal verdeeld. Het restant krijgen gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de administratie van de Housing Benefit ter vrije beschikking. Dat wordt met name ingezet voor niet-bijstandstrekkingen en huurders in de particuliere huursector. Misschien wordt dit vrije bedrag ook ingezet voor afnemende vergoedingen van de centrale overheid. Het schijnt dat de centrale

overheid soms minder middelen (0 tot 60%) uitkeert, als men van mening is dat er bij een bepaalde gemeente bezuinigd zou kunnen worden op het Housing Benefit budget.

Bij bijstandstrekkers wordt de huursubsidie direct aan de verhuurder betaald (Kemp, 1997, 2000). Bij niet-bijstandstrekkers gaat de huursubsidie meestal naar de huurder, die er soms voor kan kiezen dat de bijdrage direct naar de verhuurder gaat.

Omdat huurders op deze wijze niet geprikkeld worden om de beste prijs-kwaliteit-verhouding te zoeken, is er een complex aan administratieve regels gekomen om te voorkomen dat huurders onredelijke huren betalen (Kemp, 2000). Niet alleen is het daardoor moeilijk, tijdrovend en kostbaar voor ambtenaren om de regels toe te passen, maar ook is het Housing Benefit systeem niet transparant voor huurders. Dit probleem geldt met name voor particuliere huurders die alleen de lokale referentiewaarde volledig gesubsidieerd krijgen via Housing Benefit. Onzekerheid bij de particuliere huurder ontstaat ook doordat dat het subsidiebedrag wordt vastgesteld, nadat de huurder een huurcontract heeft afgesloten. Het systeem werkt hier ook fraude in de hand.

In 1985 lag het niet-gebruik bij de huursubsidie of de OZB-subsidie bij 22% van de in aanmerking komende huishoudens (Hills, 1991). Het ging om 10% van het totale bedrag. Dus met name de huishoudens die relatief weinig subsidie zouden krijgen, vroegen het niet aan. Redenen om de subsidie niet aan te vragen waren het ontbreken van kennis over de regeling, de investeringen in tijd en reiskosten, het gedoe rondom de aanvraag en het stigma dat aan huursubsidie kleefde.

Kemp (1997) meldt dat het niet-gebruik een belangrijker rol schijnt te spelen dan in sommige andere landen. De herziening van de Housing Benefit van 1988 heeft het niet-gebruik omlaag gebracht. In 1993/1994 lag het cijfer op tussen de vier en twaalf procent van de in aanmerking komende huurders.

6.9 Samenvatting

De wortels van het Britse Housing Benefit systeem zijn in de jaren dertig gelegd. Een nationale regeling voor de gehele huursector werd echter pas in 1972 geïntroduceerd. De bedoeling was een efficiëntere regeling, vanwege de goede focus, het licht te laten zien dan objectsubsidiering ooit geweest is.

Met de herzieningen van 1982/1983 en 1988 werd de subjectsubsidieregeling in de huidige vorm gegoten. Ten eerste ging de Housing Benefit volledig deel uitmaken van het inkomensbeleid van het Department of Social Security en was daarmee al snel gereduceerd tot een vangnetsysteem. Op de tweede plaats werden door uit de pan rijzende subsidies als gevolg van huurverhogingen en telkens weer nieuwe aanvragers elke keer weer bezuinigingen doorgevoerd. Ten derde werd er een onderscheid gemaakt naar bijstandstrekkers en niet-bijstandsonvangers. In de loop van de tijd zijn de verschillen in de behandeling tussen beide groepen ontvangers groter geworden. Bijstandsonvangers krijgen de feitelijke huur volledig vergoed. Niet-bijstandsonvangers met een hoger dan een minimuminkomen ontvangen slechts 35% van de lokale referentiewaarde die geldt voor de eigen huurwoningen. Daarnaast ontvangen zij in de particuliere huursector slechts 50% van het verschil tussen de feitelijke huur en de rekenhuur.

Sinds de jaren tachtig hebben de discussies rondom de huursubsidie betrekking gehad op het niet-gebruik van de huursubsidie, de betaalbaarheid van het wonen, de door de huursubsidie veroorzaakte armoedeval en de effecten van de vraag naar betere huisvesting. In vergelijking met andere landen werden deze discussies al vroeg gevoerd, maar werden behalve bezuinigingen op de regeling weinig vorderingen gemaakt met het verbeteren van de regeling. De punten van kritiek blijven de volgende:

1. Het bestaan van een sterke armoede- of werkloosheidsval. Huishoudens met de allerlaagste inkomens (werklozen, gepensioneerden, etc.) worden door de Housing Benefit geholpen. De Housing Benefit is immers een recht, als men voldoet aan de eisen. Maar voor huishoudens net boven het minimuminkomen kunnen velen al snel vanwege de hoge afbouwpercentages van de subsidie (65%) en de al jaren durende bezuinigingsrondes geen Housing Benefit meer ontvangen. De cumulatieve marginale druk van de inkomensafhankelijke regelingen bij het aanvaarden van werk kan nog steeds boven 90% uitkomen.
2. Het afdekken van volledige huur voor bijstandstrekkers, waardoor de woning-voorraad inefficiënt benut wordt waardoor huurders niet gaan shoppen voor de beste prijs-kwaliteitverhouding. Een dergelijk systeem zet ook aan tot fraude door het vaststellen van te hoge huren in de particuliere huursector.
3. Het volledig beschermen van huurders voor huurverhoging.
4. Het ontstaan van een complex systeem waardoor het moeilijk te beheren is en waardoor het niet helder is voor aanvragers.

7 Individueel huurbeleid in België

7.1 Historie

Wanneer we een vergelijking tussen de volkshuisvesting in West-Europa maken, vertonen de buurlanden Nederland en België de grootste onderlinge verschillen. In Nederland is de sociale-huursector sterk ontwikkeld, terwijl de woningmarkt in België wordt gedomineerd door de eigen-woningsector. Met name vanuit de katholieke visie op de eigen woning als ideaal voor de ontplooiing van burger en gezin is het stimuleren van het eigen-woningbezit sinds vele decennia een van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van de Belgische overheid (Rietman, 1993: 300). Deze politiek kent zijn oorsprong in 1921 toen de katholieke partij de regeringsmacht van de socialisten overnam en een offensief tegen de zogenaamde 'collectivering van het woonmilieu' startte (Goossens, 1982). Het initiatief werd grotendeels overgelaten aan particulieren, die hiervoor financiële ondersteuning van de overheid ontvingen. Een ieder die zelf wil bouwen, krijgt daarvoor in beginsel de ruimte. In dit kader is de volgende uitspraak ook veelzeggend: een Belg wordt geboren met een baksteen in de maag. De keerzijde van dit beleid is dat de sociale huursector qua omvang zeer bescheiden is en slechts 6% van de totale woningvoorraad vormt. Door onder andere verkoop is de sector inmiddels zover gereduceerd dat deze onvoldoende woonruimte biedt om in de vraag van lage-inkomensgroepen te voorzien. Deze groepen zoeken noodgedwongen hun heil in particuliere huursector, die een slechte prijs/kwaliteits-verhouding kent.

Ook op het terrein van de subjectsubsidiering verschillen België en Nederland sterk. Zo kent België geen inkomensafhankelijke huursubsidieregeling, maar vindt de individuele ondersteuning in de sociale huursector plaats via individueel huurbeleid. Dit systeem is als volgt uitgewerkt. Allereerst wordt de (geactualiseerde) kostprijs van de woning vastgesteld. Deze vormt het uitgangspunt voor de berekening van de basishuur, waarbij een vooraf bepaald percentage van de kostprijsuur wordt aangehouden. In de laatste stap doet de subjectcomponent zijn intrede en wordt de netto huurprijs bepaald die de desbetreffende huurder van de woning maandelijks dient af te dragen. Deze netto of reële huurprijs wordt met behulp van een zogenaamde inkomenscoëfficiënt berekend. De wijze waarop dit gebeurt verschilt per gewest (België is verdeeld in het Vlaamse, Waalse en Brusselse gewest) en is afhankelijk van het huishoudensinkomen en het aantal kinderen. Op basis van deze berekeningswijze kan de reële huurprijs boven of onder de basishuurprijs uitkomen. Als restrictie geldt echter dat de reële huurprijs niet onder de helft van de basishuurprijs mag dalen, niet hoger mag zijn dan een bepaald percentage van het inkomen en ook niet hoger dan de normale huurwaarde in de particuliere huursector mag zijn. De huur wordt in Vlaanderen en Wallonië jaarlijks aan de inkomensontwikkeling van het huishouden aangepast. Dit gebeurt zowel in opwaartse als in een neerwaartse richting. Wanneer de

financiële toestand van de huurder ingrijpend wijzigt en na renovatie kan er ook midden in het jaar een huurprijsstijging worden doorgevoerd. Het verschil tussen de basishuur en de in rekening gebrachte reële huur dienen de sociale-verhuurders uit eigen middelen bij te passen. Dit wordt mede mogelijk gemaakt omdat de sociale verhuurders jaarlijks rentesubsidies van de overheid ontvangen. Daarnaast kennen alle drie de gewesten nog een kinderafhankelijke huurverlaging, die wel rechtstreeks door de overheid vergoed wordt. Van de Ven (1995: 45) geeft aan dat dit systeem op basis van twee redenen de afgelopen jaren financieel kon standhouden. Ten eerste is de maximale inkomensgrens voor de bewoners van sociale-huurwoningen vrij hoog, waardoor er voldoende mogelijkheden zijn om woningen boven de kostprijs huur te verhogen. Ten tweede zijn de sociale verhuurders in België tolerant tegenover huishoudens van wie het inkomen na het betrekken van een sociale huurwoning is gestegen. Alleen in extreme gevallen kunnen deze huishoudens gedwongen worden om te verhuizen, maar meestal wordt de voorkeur gegeven aan het berekenen van een hogere huurprijs. De financiële zelfstandigheid van de sociale verhuurders in combinatie met het systeem van inkomenshuren, heeft wel als consequentie dat zij zich niet uitsluitend op de laagste inkomensgroepen kunnen richten. Bovendien ondervindt deze groep binnen de toch al kleine sociale huurwoningvoorraad geduchte concurrentie van huishoudens uit de middenklasse of van huishoudens met hogere inkomens (Van de Ven, 1995: 43-45)

Een tweede vorm van subjectsubsidiëring betreft de Verhuis-, Installatie-, en Huurtoelage (VIHT). Deze toelage die zowel betrekking heeft op de sociale als de particuliere huursector, wordt toegekend wanneer huishoudens een onbewoonbaar verklaarde woning verlaten. Gezien de deplorabele staat waarin veel particuliere huurwoningen verkeren, is dit geen ongebruikelijke situatie in België. De subsidie bestaat uit een meerjarige huurgewenningsbijdrage, die wordt berekend op basis van het verschil tussen de oude en nieuwe woning en een eenmalige verhuis- en installatietoelage. Voor deze regeling komen alleen huishoudens met een inkomen onder een bepaalde grens in aanmerking. Voor gezinnen met kinderen gelden bovendien nog speciale aanvullende regelingen (Papa 1992: 34). Verder bestaat er voor ouderen nog een speciale VIHT, die wordt toegekend als zij door hun fysieke gesteldheid een andere woning nodig hebben.

7.2 Beoordeling van het individueel huurbeleid in België

Zoals in bovenstaande beschrijving van het Belgische systeem van subjectsubsidiëring in de huursector werd aangegeven, heeft België voor een systeem van individueel huurbeleid gekozen. Dit gebeurt wel in een zeer specifieke beleidscontext. Zo kent België de kleinste sociale-huursector van West-Europa (6% van de woningvoorraad) en is de financiële ondersteuning door de overheid gering. De sociale verhuurders dienen de korting op de huurprijs die zijn aan lage-inkomensgroepen verstrekken uit eigen middelen te financieren en zijn daardoor genooddaakt om een mix van lage en hogere inkomensgroepen te

huisvesten. Ook in Nederland zijn er de laatste jaren door vertegenwoordigers van corporaties voorstellen gedaan om als vervolg op de bruterings-operatie, ook de huursubsidie te decentraliseren en een vorm van individueel huurbeleid in te voeren. Vooruitlopend hierop werd er in het recente verleden in Nederland al op bescheiden schaal door corporaties geëxperimenteerd met vormen van individueel huurbeleid. In het individueel huurbeleid wordt bij de vaststelling van de huur(aanpassing) het inkomen van de (toekomstige) bewoner als vertrekpunt gekozen. Dit in tegenstelling tot het objectgerichte huurbeleid, waarin de huur primair door de kwaliteit en de marktpositie en de jaarlijkse huuraanpassing door de prijs-kwaliteits-verhouding van de woning bepaald wordt. De belangrijkste reden waarom er in Nederland slechts voorzichtige experimenten met individueel huurbeleid zijn ondernomen, is dat het Rijk het voeren van expliciet individueel huurbeleid door corporaties niet toestaat. Zo is het Rijk van mening dat individueel huurbeleid een vorm van inkomenspolitiek is, waarvoor alleen het Rijk verantwoordelijkheid draagt. Een belangrijk argument van het Rijk om individueel huurbeleid af te wijzen is dat er rechtsongelijkheid tussen huurders ontstaat.

Aan het slot van deze paragraaf staan we ten slotte nog in het kort stil bij de in hoofdstuk 2 onderscheiden volgende vier beoordelingscriteria:

1. armoedebestrijding;
2. armoedevalbestrijding;
3. vraagstimulering;
4. keuzevrijheid van de huurder;
5. Uitvoering.

Armoedebestrijding

Evenals het Nederlandse systeem van individuele huursubsidie, vormt ook het Belgische systeem van individueel huurbeleid een adequate remedie tegen de armoedebestrijding. Ook nu is immers de huurkorting direct aan het inkomen gekoppeld. Ten opzichte van het Nederlandse systeem geldt verder nog dat hogere inkomensgroepen minimaal de kostprijs huur betalen, waardoor subjectsubsidies uitsluitend terechtkomen bij de lage-inkomensgroepen. Voor een deel betalen de hogere-inkomensgroepen via een opslag op de kostprijs huur zelfs de aan de lagere-inkomensgroepen uitgekeerde subject-subsidies.

Voor de Belgische situatie geldt overigens wel dat de beschikbaarheid van voldoende sociale-huurwoningen een belangrijk probleem is. De voorraad is van beperkte omvang waarbij er in het kader van het stimuleren van het eigenwoningbezit regelmatig nog woningen verkocht worden. Verder is de uitbreiding van de voorraad via nieuwbouw op basis van Nederlandse begrippen marginaal. Hierdoor wijken noodgedwongen veel huishoudens met een laag inkomen uit naar de particuliere huursector. Deze huishoudens kunnen in België geen beroep doen op subjectsubsidies en wonen in het algemeen in een woning met een slechte prijs-kwaliteitsverhouding. Op basis van deze situatie concluderen we dat de armoedebestrijding en meer specifiek een betaalbare en goede huisvesting voor lagere-inkomensgroepen in België veel te wensen overlaat. Dit wordt enerzijds

veroorzaakt door de uitwerking van het systeem van subjectsubsidiering dat alleen betrekking heeft op de sociale-huursector en anderzijds door het geringe aanbod van sociale-huurwoningen en niet zozeer door het gekozen systeem van individueel huurbeleid.

Armoedevalbestrijding

Evenals voor Nederland, geldt ook voor België dat het systeem van inkomenshuren tot een sterke armoedeval leidt. Overigens zijn we in de literatuur geen discussies hierover op het spoor gekomen. Dit kan wellicht in verband worden gebracht met de geringe omvang van de sociale-huursector. In meer algemene zin geldt wel dat een op grotere schaal toegepast individueel huurbeleid een grote armoede- en werkloosheidval tot gevolg heeft. In dit kader refereren we aan de door Nederlandse gemeenten ingevoerde lokale woonlastenfonds en kwijtscheldingsmogelijkheden. Ook voor deze fondsen geldt dat een geringe stijging van het inkomen voor een belangrijk deel teniet wordt gedaan door een reductie van de uitkering uit het woonlastenfonds.

Vraagstimulering

Het Belgische systeem van subjectsubsidiering heeft nauwelijks of geen effect op de vraagstimulering. Evenals bij de bestrijding van de armoedeval, wordt dit echter niet zozeer bepaald door de kenmerken van het subjectsubsidiesysteem, maar door het geringe aanbod van sociale-huurwoningen. Om voldoende huuropbrengsten te genereren wordt bovendien een deel van de voorraad sociale-huurwoningen verhuurd aan hogere-inkomensgroepen, waardoor een groot deel van de potentiële woningvraag van lage-inkomensgroepen niet gehonoreerd wordt. Wanneer het Belgische systeem van subjectsubsidiering op grote schaal zou worden toegepast, ontstaat er wel een sterke stimulering van de woningvraag. De netto huur wordt immers uitsluitend vastgesteld op basis van het huishoudensinkomen, waarbij de bruto huur geen rol speelt. In vergelijking met de Nederlandse huursubsidiesystematiek, ontbreekt in België de systematiek van de kwaliteitskorting.

Keuzevrijheid van de huurder

Vanwege de geringe beschikbaarheid van sociale-huurwoningen en het feit dat ook midden-inkomensgroepen toegang hebben tot deze geringe voorraad, hebben lage-inkomensgroepen zeer weinig keuzevrijheid. Een goede woning in de sociale-huursector kan als een lot uit de loterij beschouwd worden. Voor veel huishoudens met een laag inkomen blijft er in de praktijk echter weinig anders over dan een particuliere huurwoning te betrekken met een over het algemeen slechte prijs-kwaliteitsverhouding. Doordat ook in België de afgelopen jaren de kooprijzen fors gestegen zijn, is de koopsector ontoegankelijk geworden voor lage-inkomensgroepen. Dit ondanks het Belgische volkshuisvestingsbeleid, waarin de stimulering van het eigen-woningbezit een centrale plaats inneemt.

7.3 Samenvatting

In vergelijking met de rest van Europa, heeft de Belgische overheid in de vorm een individueel vormgegeven huurbeleid een unieke wijze van subjectsubsidiëring in de huursector ontwikkeld. De vaststelling van de nettohuurprijs in de sociale-huursector is direct gekoppeld aan het huishoudensinkomen, waarbij huishoudens met een laag inkomen in vergelijking met de kostprijs huur een lager huurbedrag betalen en huurders met een hoog inkomen juist meer dan de kostprijs huur kwijt zijn. De sociale-verhuurders dienen de verstrekte huurkortingen zelf op te brengen. In de Nederlandse context zou een dergelijke methodiek tot een sterke armoedebestrijding leiden en de keuzevrijheid van huurders aanzienlijk vergroten. Voor extra kwaliteit wordt er immers geen extra huur in rekening gebracht. In de Belgische context spelen deze effecten echter in het geheel niet. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de sociale-huursector zeer klein is (6% van de woningvoorraad) en er in de veel grotere particuliere huursector het systeem van inkomenshuren niet gehanteerd wordt. Voor veel Belgische huishoudens is de toewijzing van een sociale-huurwoning dan ook vergelijkbaar met het winnen van een lot uit de loterij. Omdat door de forse prijsstijgingen van de afgelopen jaren de koopsector voor lage-inkomensgroepen ontoegankelijk is geworden, dienen veel huishoudens met een laag inkomen genoeg te nemen met een dure particuliere huurwoning. Bovendien is in vergelijking met Nederland de huurprijsbeheersing en de huurbescherming ook veel geringer.

In de situatie dat het Belgische systeem van huurvaststelling en -ondersteuning in de Nederlandse huurmarkt zou worden toegepast, ontstaat er een geheel andere uitkomst. Vanwege het geheel ontbreken van een systeem van kwaliteitskorting, zou de keuzevrijheid van huurders en de armoedebestrijding in Nederland zelfs toenemen. Als keerzijde van deze medaille geldt echter wel dat in een dergelijke situatie ook de armoedeval en de kwaliteitsvraag van lage-inkomensgroepen zouden oplopen.

8 Doelgroepbenadering in Zweden

8.1 Historie

Kenmerkend voor het Zweedse volkshuisvestingsstelsel van de afgelopen decennia is dat er geheel volgens het sociaal-democratische gedachtegoed wordt gestreefd naar het realiseren van betaalbare huisvesting voor alle lagen van de bevolking. Centraal staat hierbij het principe van de eigendomsneutraliteit. Volgens dit principe dient het subsidiemechanisme een gelijkwaardige prijsontwikkeling in de diverse eigendomssectoren te bevorderen (neutraliteitsdoelstelling). Het algemene doel van het in de jaren zeventig reeds ontwikkelde eigendomsneutrale beleid is om huishoudens niet naar een bepaalde eigendomssector te loodsen, maar hun maximale keuzevrijheid te gunnen. Deze doelstelling vertoont veel overeenkomsten met het in de Nota Wonen voorgestane volkshuisvestingsbeleid van staatssecretaris Remkes.

Evenals het Belgische systeem van subjectsubsidiëring in de huursector waarin de relatie huur-inkomen centraal staat, kan ook het Zweedse systeem als een bijzondere niche in Noordwest-Europa beschouwd worden. Kenmerkend voor het Zweedse systeem is dat er twee specifieke groepen gesubsidieerd worden: de gepensioneerden en de lage-inkomensgroepen met kinderen. Voor deze beide groepen zijn ook twee aparte huur-subsidierelingen ontwikkeld. Voor beide regelingen ontwerpt de nationale overheid de regels en verzorgen de gemeenten de distributie. De gemeenten dienen bovendien een deel van de subsidiebelasting uit eigen middelen te bekostigen. Het staat de gemeenten vrij om in de subsidiëring verder te gaan dan de door het Rijk ontwikkelde normen. Als voorwaarde geldt echter wel dat de ontvanger er ten opzichte van de overheidsnormen op vooruit gaat. Bovendien dienen de meerkosten geheel door de gemeenten te worden gedragen (Papa 1992: 127). In tegenstelling tot bijvoorbeeld Engeland, is het Zweedse subsidiesysteem gericht op het verlagen van de woonuitgaven, waarbij de vangnet-functie wordt vervuld door de sociale bijstand (Stephens et al., 2002: ix). Het systeem is bedoeld om de keuzevrijheid en woonconsumptie van ouderen en gezinnen met kinderen te stimuleren.

De huursubsidie voor lage-inkomensgroepen met kinderen is sterk gekoppeld aan de economische familiepolitiek die tot doel heeft om huishoudens met kinderen te ondersteunen en hun meer keuzevrijheid te bieden. De hoogte van de huursubsidie is afhankelijk van het aantal kinderen, waarbij eveneens een klein deel van de subsidie onafhankelijk van de woonuitgaven per kind wordt uitbetaald.

De huursubsidie die gepensioneerden ontvangen is gebaseerd op een genormeerd netto besteedbaar inkomen na aftrek van de huur. Hierbij is in feite sprake van een woonuitgavensupplement op het nationaal ouderdomspensioen. Onder een bepaald niveau worden alle extra woonkosten gesubsidieerd. De subsidiëring is gebaseerd op 90% van de woonuitgaven, waarbij in 2001 een maximum werd

aangehouden van 4.500 SEK. De subsidie is eveneens gekoppeld aan de huishoudensgrootte.

Naast een aantal positieve effecten van de regeling, zoals lagere woonuitgaven voor huurders, het verkleinen van de inkomensverschillen en het verhogen van de woonconsumptie, werd in het verleden ook wel de armoedeval als nadeel van de huursubsidie aangemerkt. Overigens heeft dit in Zweden niet tot heftige polemieken geleid. Om de hiermee samenhangende marginale inkomenseffecten te mitigeren, heeft men al aan het begin van de jaren negentig aanpassingen in de regelgeving door-gevoerd. Een van de maatregelen had betrekking op de reductie van het marginale effect van een inkomensverbetering. Een andere maatregel betrof een afstemming van de regeling voor huishoudens met kinderen met het systeem van kinderbijslag voor grote gezinnen (Papa, 1992: 128). Evaluatieonderzoek naar het Zweedse systeem van individuele huursubsidie toonde aan dat de vraag naar woonconsumptie opliep en dat dit nauwelijks of niet tot een huurprijsstijging leidde (Sou 2001: 24). Uniek in West-Europa is dat volgens Stephens et al. (2002: ix) Zweden als enige land de uitgaven aan huursubsidie in de jaren negentig verlaagde, terwijl er in de andere landen sprake was van een stijging van de uitgaven. Zo waren in 1999 de reële uitgaven in Zweden weer terug op het niveau van 1990. Deze daling wordt verklaard door een daling van de werkloosheid en door de uitsluiting in 1996 van huishoudens zonder kinderen in de leeftijdsklasse van 29 tot 65 jaar. Deze huishoudens zijn volledig aangewezen op sociale uitkeringen, die er zorg voor dragen dat het netto besteedbaar inkomen na aftrek van de woonuitgaven niet onder een bepaald minimum uitkomt.

Eind jaren negentig deed ongeveer eenderde van alle Zweedse huurders een beroep op de huursubsidie. Gedurende de jaren negentig bleef dit met Nederland vergelijkbare niveau vrijwel onveranderd. Wel zijn de totale uitgaven als percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP) in Zweden (1,2%) aanmerkelijk hoger dan in Nederland (0,4%). Uit een studie van Stephens et al. (2002: 27) naar de ontwikkeling van de sociale huursector in zeven West-Europese landen bleek dat Zweden na Engeland (1,8%) in verhouding zelfs het hoogste bedrag aan huursubsidie uitkeerde. Ongeveer 36% van de gepensioneerden en 24% van de huishoudens met kinderen ontving in 1994 huursubsidie. Vooral de overheidssubsidies aan ouderen zijn omvangrijk (Bengtsson, 1994: 193). Het feit dat de subjectsubsidiëring in Zweden sterk gekoppeld is aan de specifieke behoefte van ouderen en gezinnen met kinderen kan, naast het feit dat de sociale zekerheid in Zweden sterk ontwikkeld is, eveneens verklaard worden uit het forse aanbod van betaalbare huurwoningen, waarbij er in grote delen van het land sprake is van een aanbodoverschot. Alleen de grote steden en enkele groeiregio's kennen nog een woningtekort. Het feit dat veel huishoudens geen beroep op huursubsidie hoeven te doen, hangt deels samen met het weinig gedifferentieerde huurniveau in Zweden, waarbij de huren in schaarstegebieden zoals de stadscentra niet substantieel afwijken van de huren in andere locaties. Deze situatie wordt veroorzaakt door de voor Europese begrippen unieke wijze van huurprijsvaststelling. Zo wordt in Zweden de jaarlijkse huurverhoging vastgesteld

in de onderhandelingen tussen de huurders en non-profit verhuurders (de gemeentelijke woningbouwverenigingen en hun koepelvereniging SABO). De gemeentelijke woningbouwverenigingen en de lokale huurdersvertegenwoordigers bepalen ieder najaar het huurplafond voor het komende jaar. Het overeengekomen huurplafond is eveneens bindend voor de particuliere huursector. Pas wanneer de non-profitverhuurders met hun huurders de nieuwe huurprijs overeengekomen zijn, beginnen de (jaarlijkse) onderhandelingen in de profithuursector (SABO, 1993). Door dit systeem liggen de huren van particuliere huurwoningen in de meeste gevallen net onder de huren van vergelijkbare sociale-huurwoningen. Naast de jaarlijkse huuraanpassingen, wordt in de onderhandelingen eveneens de gebruikswaarde van de woningen vastgesteld, die bepalend is voor de hoogte van de huur. Zoals al aangegeven, is het systeem van gebruikswaarde er eveneens de oorzaak van dat het huurniveau in Zweden weinig gedifferentieerd is. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Duitse systematiek van de mietspiegel, maakt het gebruikswaardesysteem geen onderscheid naar locatie. Door dit systeem worden de huishoudens uit de centrale steden bevoordeeld ten opzichte van de huurders in verder afgelegen suburbs.

Naast de subjectsubsiëring in de huursector, worden er in Zweden eveneens subsidies toegekend aan eigen-woningbezitters en aan bewoners van de coöperatieve sector. Belangrijk uitgangspunt daarbij is eigendomsneutrale behandeling. Zo wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met het feit dat eigenaar-bewoners via de hypotheekrente-aftrek een fiscaal voordeel ontvangen. De subsidiabele uitgaven omvatten onder andere rentelasten en bijkomende uitgaven zoals verwarmingskosten (Papa 1992: 126).

8.2 Beoordeling van de Zweedse situatie

Armoedebestrijding

In Zweden wordt de armoedebestrijding primair door de sociale zekerheid verzorgd. Wanneer het netto inkomen van huishoudens na aftrek van de woonuitgaven onder een bepaald minimum uitkomt vindt er suppletie via de bijstand plaats. De huursubsidie wordt primair als een instrument gezien om de vraag te stimuleren. Zo krijgen huishoudens met kinderen en ouderen via de huursubsidie de mogelijkheid om meer woonruimte te consumeren.

Armoedevalbestrijding

Omdat de Zweedse huursubsidie sterk op het verhogen van de betaalbaarheid is gericht, is de armoedeval beperkt en speelt deze ook een beperkte rol in de beleidsdiscussies rond de huursubsidie. Zo geven Stephens et al. (2002) aan dat de marginale druk nooit hoger is dan 33%. Bovendien geldt voor huishoudens zonder kinderen en jonger dan 65 jaar dat zij in het geheel geen huursubsidie ontvangen.

Vraagstimulering

Het Zweedse huursubsidiesysteem is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Engelse systeem, primair gericht op vraagstimulering en biedt specifieke groepen op de woningmarkt meer keuzevrijheid. Sociale uitkeringen hebben hierbij een aanvullende werking en fungeren als een vangnet wanneer het netto besteedbaar inkomen na aftrek van de woonuitgaven onder een genormeerd bedrag valt. Zo dient men voordat men aanspraak maakt op sociale uitkeringen allereerst huursubsidie aan te vragen.

Keuzevrijheid.

Voor huishoudens met kinderen en ouderen geldt dat het huursubsidiesysteem de keuzevrijheid sterk vergroot. Voor huishoudens met een laag inkomen die niet tot deze beide categorieën behoren geldt dit uiteraard niet. Zij zullen zich minder woon-consumptie kunnen permitteren en aangewezen zijn op kleine en/of kwalitatief minder aantrekkelijke woningen.

Uitvoering

In tegenstelling tot de Nederlandse situatie, wordt de uitvoering van de Zweedse huursubsidie door de gemeenten verzorgd. Mede daardoor zijn er weinig kengetallen beschikbaar die inzicht verschaffen in de uitvoeringskosten. Bovendien kunnen gemeenten zelf nog aanvullende subsidies verstrekken, waardoor eveneens het inzicht in de gemaakt kosten moeilijk vergelijkbaar is met andere systemen. In meer algemene zin geldt uiteraard wel dat een dergelijk gedecentraliseerd systeem qua uitvoeringskosten duurder zal zijn dan een sterk gecentraliseerde variant die gebruik kan maken van centrale gegevensbestanden en sterk gestandaardiseerde routines.

8.3 Samenvatting

Zweden kent een hoog niveau van subjectsubsidies in de huursector, die echter sterk georiënteerd zijn op twee specifieke doelgroepen: de huishoudens met kinderen en de ouderen vanaf 65 jaar. Ondanks deze beperkingen ontvangt net als in Nederland toch nog eenderde van de huurders in de sociale huursector huursubsidie. Het bedrag dat de huurders ontvangen is echter aanmerkelijk hoger dan in Nederland gebruikelijk is. Hierdoor neemt de keuzevrijheid van de huurders die voor huursubsidie in aanmerking komen sterk toe. Omdat er via sociale uitkeringen een minimum netto inkomen na aftrek van de woonuitgaven gegarandeerd wordt, neemt de armoedevalbestrijding in het kader van de huursubsidieregelingen geen belangrijke functie in. Bovendien werden in het verleden enige aanpassingen in de subsidiesystematiek doorgevoerd, waardoor maximaal eenderde van een inkomensstijging weer verloren gaat aan een reductie van de huursubsidie-uitkering

9 Ideale systeem van subjectsubsidiëring?

9.1 Doelstelling en werkwijze van het onderzoek

Na twee decennia waarin de inkomensondersteuning en de betaalbaarheid van goederen en diensten in het Nederlandse overheidsbeleid centraal stonden, kwam in de jaren negentig de nadruk te liggen op het verhogen van de arbeidsparticipatie. De door de bloeiende economie ontstane hardnekkige arbeidstekorten veroorzaakten deze wending op de politieke agenda.

Ondanks het feit dat er op dat moment op het beleidsterrein van het wonen een redelijke mate van consensus over de toekomstige subsidiepolitiek bereikt leek te zijn, kwam ook de huursubsidie als knelpunt van arbeidsparticipatie in de publiciteit. Inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huursubsidie, worden in dit verband als rem beschouwd om de stap richting (meer) werk te zetten. Wanneer, door de afname van (meerdere) inkomensafhankelijke subsidies, bij het aanvaarden van (meer) werk het besteedbaar inkomen niet of slechts in gering mate stijgt, neemt de prikkel om een betaalde baan (met meer uren) te accepteren af. Dit mechanisme kan huishoudens zelfs gedurende langere tijd in een armoedesituatie gevangen houden en wordt dan ook wel met de term armoedeval aangeduid. Als het gaat om de overstap van geen werk naar werk, wordt meestal de term werkloosheidsval gebruikt.

Op deze wijze staat de armoede- of werkloosheidsval op gespannen voet met de armoedebestrijding. Immers de belangrijkste directe functie van inkomensafhankelijke bijdragen is het voorkomen van armoede voor huishoudens. In het geval van de huursubsidie gaat het om het kunnen betalen van kwalitatief goede huisvesting. Daarnaast levert de huursubsidie via een grotere keuzevrijheid van huishoudens ook een bijdrage aan de verhoging van de vraag naar meer woonkwaliteit. Als deze extra vraag tot duurder wonen leidt, komt (ongewenste) overconsumptie van huurdiensten in zicht.

Het spanningsveld tussen enerzijds de hoogte van de inkomensafhankelijke woonsubsidies (armoedebestrijding) en anderzijds de effecten op zowel de armoedeval als op de vraagstimulering vormt de centrale invalshoek van dit essay. Anders gezegd, we proberen aan te geven hoe de optimale (huur)subsiëring eruit zou kunnen zien, waarbij tevens de mogelijke ongewenste neveneffecten van dergelijke subsidies, te weten de armoedeval en de overconsumptie, gemitigeerd kunnen worden.

In het essay wordt de zojuist geschetste problematiek vanuit een aantal invalshoeken bestudeerd. Op de eerste plaats belichten we de problematiek vanuit een welvaartseconomische invalshoek (paragraaf 9.2). We verkennen welke handvaten de welvaartseconomie biedt voor de vraag naar de optimale methode van vraagsubsidiëring van huurders. Op de tweede plaats vergelijken we de systemen van verschillende landen op basis van een aantal vooraf geformuleerde beoordelingscriteria (paragraaf 9.3). De landen zijn naast Nederland, België (inkomenshuur), Duitsland (brede regeling), Verenigde Staten (woonbon als

alternatief voor de huursubsidie), Verenigd Koninkrijk (armoedevalreputatie) en Zweden (doelgroepenregelingen). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies in paragraaf 9.4.

9.2 Welvaartseconomische invalshoek

Vanuit de welvaartstheorie zijn er argumenten om vanwege efficiëntie overwegingen als overheid op de woningmarkt te interveniëren. Een aantal specifieke eigenschappen van de woningmarkt zoals een gebrekkige informatie, imperfecte competitie, inelastisch aanbod door gebrekkig werkende markten en de aanwezigheid van marktfalen in meer algemene zin zijn hier de belangrijkste redenen voor. Om de doelmatigheid van de woningmarkt te verbeteren lijken financiering en regulering het meest voor overheids-interventie in aanmerking te komen. Volgens de welvaartsbenadering moet de overheid overigens wel terughoudend zijn en mag de overheidsinterventie niet ten koste gaan van een efficiënte marktwerking. Zo dient bijvoorbeeld voorkomen te worden dat prijssubsidies tot een te grote vertekening van de vraag leiden.

Naast efficiëntie overwegingen, kan de overheid ook vanwege het bestrijden van sociale ongelijkheid op de woningmarkt interveniëren. Hier geldt dat wanneer er geen argumenten zijn die onderbouwen dat de efficiëntie verbeterd wordt door publieke productie en allocatie, de rechtvaardigheid het beste gediend kan worden door inkomensoverdrachten.

Bij de invulling van de inkomensoverdrachten moet vervolgens een keuze gemaakt worden tussen on- en gebonden inkomensoverdrachten. De ongebonden inkomensoverdrachten verstoren de keuzevrijheid van de consument het minst, laten de markt zijn werk doen en voldoen daarmee aan de welvaartstheoretische uitgangspunten. Maar zij hebben het grote nadeel dat zij voor de overheid vrij kostbaar zijn.

De gebonden inkomensoverdrachten kunnen op hun beurt weer verdeeld worden op grond van feitelijk uitgegeven bedragen of op grond van vooraf genormeerde bedragen. Deze laatste vorm gaat meer in de richting van de welvaartstheoretische optimale verdeling en laten toe dat de burger zijn eigen keuzen maakt, zonder dat de burger een al te hoog niveau van de goederen en diensten consumeert.

Op basis van deze inzichten werden om een subjectsubsidieregeling te kunnen beoordelen de volgende beoordelingscriteria opgesteld; armoedebestrijding, armoedevalbestrijding, vraagstimulering, de keuzevrijheid en de uitvoeringsaspecten. Om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de subjectsubsidiesystemen van de onderzochte landen werken, worden deze in de volgende paragraaf in het kort gelegd naast de genoemde beoordelingscriteria. Omdat de uitvoeringsaspecten moeilijk vergelijkbaar zijn tussen landen, wordt met name het niet-gebruik van een regeling in beeld gebracht.

9.3 Beoordeling van de huursubsidiesystemen in de onderzochte landen

De wortels van de huursubsidiesystemen van Nederland, Duitsland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn in de loop van de vorige eeuw ontstaan. Tabel 9.1 geeft een karakterisering van de regelingen, onder meer wanneer ze zijn geïntroduceerd en op welke wijze ze worden aangeduid. In alle gevallen gaat het om niet-fiscale ondersteuning.

Voordat 'het' nationale woonsubsidiesysteem in de jaren zestig en zeventig werd geïntroduceerd, experimenteerden de meeste landen met lokale systemen of met systemen voor doelgroepen. De invoering van een nationale subjectsubsidie werd met een aantal redenen beargumenteerd:

1. Het was de bedoeling om het meer doelgerichte en daardoor efficiëntere subjectsubsidiesysteem de rol van de objectsubsidies te laten overnemen. Dit was onder andere het geval in het Verenigd Koninkrijk. De Verenigde Staten verbonden aan dit doel bovendien dat huurders uit de sociale-huursector (woningen gebouwd met objectsubsidies en veelal liggend in 'slechte' wijken) naar de particuliere huursector zouden vertrekken.
2. Bij het geleidelijk loslaten van de strikte regulering van de woningmarkt was het de bedoeling om tijdelijke woonlastenverhogingen te overbruggen. Dit argument speelde met name in Nederland en Duitsland.

Tabel 9.1

Typering van de vraagsubsidies in de onderzochte landen, rond 2000

| Landen | Sinds | Naam | Type vraagsubsidie afhankelijk van | Huurdefinitie | Eigendom-sector |
|------------------|-------|-------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|-----------------|
| Nederland | 1975 | (individuele) HS ¹ | inkomen en huur | feitelijke huur | huursector |
| België | 1970 | inkomenshuur | inkomen | n.v.t. | sociale huur |
| Duitsland | 1965 | Wohngeld | inkomen en huur | rekenhuur ² | alle sectoren |
| VS | 1971 | rent voucher | inkomen en huur | rekenhuur ² | part. huur |
| VK | 1972 | Housing Benefit | inkomen en huur | feitelijke + rekenhuur ³ | huursector |
| Zweden | 1948 | individuele HS | inkomen en huur | feitelijke huur | huursector |

Bron: zie landenhoofdstukken.

1) HS = huursubsidie

2) Tenzij feitelijke huur lager is dan rekenhuur.

3) Feitelijke huur voor bijstandstrekkers en rekenhuur voor particuliere huurders, tenzij 2) geldt.

Tabel 9.1 toont verder dat de nationale subsidieregelingen bestaan uit een mix van kenmerken. Alleen in België wordt de feitelijke huur vastgesteld op basis van het huishoudinkomen. In alle andere landen zijn zowel het inkomen als de huur relevant. Soms is de laatste niet de feitelijke huur, maar een reken- of normhuur. De woonsubsidie is tot slot in de helft van de landen in de totale huursector verkrijgbaar. In België is de inkomenshuur beperkt tot de sociale-huursector, terwijl deze in de Verenigde Staten alleen geldt voor huurders die vertrekken uit

de sociale-huursector en naar de particuliere huursector verhuizen. In Duitsland is de regeling het breedst van opzet, omdat het Wohngeld ook voor eigenaar-bewoners beschikbaar is.

De kenmerken van de systematiek van de genoemde regelingen (en niet van de hoogte van de feitelijke bedragen) komen in de navolgende beoordeling van de regelingen weer aan de orde. Beoordelingscriteria zijn de mate waarin de armoede (paragraaf 9.3.1), respectievelijke de armoedeval (paragraaf 9.3.2) bestreden worden, de mate waarin de vraag naar woondiensten onnodig wordt gestimuleerd (paragraaf 9.3.3), de mate waarin de subsidieontvanger daarentegen (maximale) keuzevrijheid geboden wordt (paragraaf 9.3.4) en de mate waarin een regeling vanuit uitvoeringsoverwegingen goed werkt (paragraaf 9.3.5). Tabel 9.2 confronteert deze beoordelingscriteria met de systematiek van de subsidiesystemen van de hier onderzochte landen: Nederland, België, Duitsland, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Tabel 9.2

Beoordeling van de inkomensafhankelijke woonsubsidie volgens vijf criteria die voortkomen uit de welvaartstheorie, rond 2000

| Landen | Armoedebestrijding | | Armoedevalbestrijding | Overbodige vraagstimulering | | Keuzevrijheid | Niet-gebruik |
|------------------|--------------------|----|-----------------------|-----------------------------|--------|---------------|--------------|
| | 1 | 2 | | 3 | 4 | | |
| Nederland | ++ | ++ | - | + | - | + | 15-27% |
| België | ++ | - | -- | + | n.v.t. | - | n.v.t. |
| Duitsland | + | ++ | + | + | + | ++ | 50% |
| VS | + | - | + | + | + | - | n.v.t. |
| VK | + | ++ | -- | + | -/+ | + | 12% |
| Zweden | ++ | - | + | + | - | + | onbekend |

Bron: zie landenhoofdstukken.

- 1) Betaalbaarheid: met een rekenhuur (+) wordt qua systematiek (niet qua hoogte van de feitelijke bedragen) minder goed ingespeeld op de feitelijke situatie dan met de objectgebonden huur (++).
- 2) Doelgerichtheid: gebudgetteerde regeling (-) versus recht op subsidie (++).
- 3) Zeer hoge (--) versus hoge (-) versus lage (+; maximaal 33%) marginale druk van de inkomensafhankelijk woonsubsidie. Omdat in België jaarlijks de huren (één-op-één?) worden aangepast aan het gewijzigde huishoudinkomen (sociale-huursector), wordt hier veronderstelt dat de armoedeval groot is, maar er is geen marginale druk percentage bekend.
- 4) Niet zo veel onnodige vraagstimulering (+).
- 5) Feitelijke huur (0) versus alleen de rekenhuur (++; bestaat niet) versus feitelijke huur als feitelijke huur lager is dan rekenhuur en anders rekenhuur (+). In het VK geldt (0) voor bijstandstrekkers en (+) voor niet-bijstandstrekkers.
- 6) Eén sector (-) versus gehele huursector (+) versus alle sectoren (++).
- 7) Maximumpercentage van het totaal aantal mogelijke subsidie-ontvangers.

Alvorens we een aanvang maken met de beoordeling van de subsidiesystemen, dient bedacht te worden dat het hier een partiële analyse van de inkomensafhankelijke huursubsidiëring betreft. Dit betekent dat bijvoorbeeld door andere instrumenten binnen een volkshuisvestingssysteem bepaalde effecten van een specifieke manier van vraagsubsiëring juist versterkt of tegengewerkt kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld strikte toewijzingsregels of aan een strenge huurprijsregulering in combinatie met een lage huursubsidie. In beide gevallen wordt voorkomen dat duur wonen mogelijk wordt. Anderzijds, als het aanbod van huurdiensten enigszins inelastisch is en de huren enigszins ongeregeerd zijn, zal vraagstimulering snel leiden tot prijsopdrijving. Daardoor wordt het effect van de financiële hulp tenietgedaan.

9.3.1 Armoedebestrijding

Bij armoedebestrijding neemt de mate waarin de armoede wordt bestreden een centrale positie in. Twee begrippen spelen hierbij een rol. Op de eerste plaats gaat het om de betaalbaarheid van (goede) huisvesting. Op de tweede plaats is de doelgerichtheid van de regeling in het geding, ofwel de mate waarin de ondersteuning ook terechtkomt bij de behoeftige huurders.

Betaalbaarheid

Bij de 'betaalbaarheid' van het wonen onderscheiden we in navolging van Stephens et al. (2002) twee modellen: het vangnetmodel en het betaalbaarheidmodel. In het vangnetmodel vindt de armoedebestrijding uitsluitend via de sociale zekerheid plaats. Met het huursubsidiesysteem wordt zo voorkomen dat het inkomen van een huishouden na rekening te houden met de woonlasten onder het minimuminkomen in casus de bijstand duikt. De bijstand zelf houdt geen rekening met woonlasten. Van de hier onderzochte landen is het Verenigd Koninkrijk het enige land dat een op deze wijze ingericht inkomensafhankelijk subsidiesysteem heeft. Het is dan ook niet onlogisch dat in het Verenigd Koninkrijk de Housing Benefit een zaak is van het voor sociale aangelegenheden verantwoordelijke ministerie. Het gevolg is dat in het Verenigd Koninkrijk de volledige huur via de Housing Benefit afgedekt moet worden.

In het betaalbaarheidmodel wordt bij het verstrekken van bijstand een norm voor het wonen aangehouden. Bij meer woonruimteconsumptie bestaat er vervolgens de mogelijkheid om subjectsubsidies te ontvangen. Nederland, Duitsland en Zweden kennen bijvoorbeeld een dergelijk systeem dat gericht is op de betaalbaarheid van het wonen.

De keuze voor de systematiek van een aan de huur en het inkomen gekoppelde subsidie betekent dat de subsidie een belangrijke bijdrage levert aan de armoedebestrijding. Voor zover we dit kunnen inschatten is deze situatie in alle onderzoeks-landen aanwezig. Als de rekenhuur gebruikt wordt, zoals in Duitsland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, kan minder nauwkeurig op individuele behoeften worden ingespeeld, dan bij het gebruik van een objectgebonden huur.

Ten opzichte van de andere systemen geldt voor België dat het systeem als solidair kan worden gekenschetst. Hogere-inkomensgroepen betalen voor een groot deel via een opslag op de kostprijshuur de aan de lagere-inkomensgroepen uitgekeerde subjectsubsidies.

Bij de rol die het Duitse Wohngeld speelt in de armoedebestrijding zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Op de eerste plaats blijven de gemiddelde huurquoten van Wohngeldontvangers hoger dan de gemiddelde huurquoten van alle huishoudens. Alleen de ergste pijn blijkt te worden verzacht. Op de tweede plaats wordt het Wohngeld niet automatisch gecorrigeerd voor inflatie. Deze situatie leidt ertoe dat regelmatig huishoudens uit de regeling vallen.

Doelgerichtheid

In Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben in beginsel alle huurders recht op subsidie. Een ieder die aan de voorwaarden van de regeling voldoet, ontvangt ook de subsidie. In België, de Verenigde Staten en Zweden geldt dit alleen voor bepaalde groepen. In Zweden krijgen alleen huishoudens met kinderen en ouderen via de huursubsidie de mogelijkheid om meer woonruimte te consumeren. In België, waar de inkomenshuur alleen aan huurders uit de sociale-huursector met een laag inkomen wordt toegekend, is de beschikbaarheid van voldoende sociale-huurwoningen een belangrijk probleem. De voorraad is klein en er worden in het kader van het stimuleren van het eigenwoningbezit regelmatig nog woningen verkocht. Verder is de uitbreiding van de voorraad via nieuwbouw marginaal. Hierdoor wijken noodgedwongen veel huishoudens met een laag inkomen uit naar de particuliere huursector. Deze huishoudens kunnen in België geen beroep doen op subjectsubsidies en wonen in het algemeen in een woning met een slechte prijs-kwaliteitverhouding. Op basis van deze situatie concluderen we dat de armoedebestrijding en meer specifiek een betaalbare en goede huisvesting voor lagere-inkomensgroepen in België veel te wensen overlaat.

In de Verenigde Staten is het voucher programma gebudgetteerd en gelden er toewijzingsregels. Een kleine driekwart van het budget bereikt de huishoudens die maximaal 30% van het gemiddelde lokale huishoudinkomen ter beschikking hebben. Op deze wijze ontvangen de huurders die dat het meest nodig hebben, ook daadwerkelijk hulp. Echter, niet iedereen die in aanmerking zou kunnen komen voor een voucher 'ontvangt' ook daadwerkelijk een voucher. Het gevolg is dat een deel van de doelgroep geen kansen krijgt. Dit deel wordt becijferd op tweederde van de huishoudens die in aanmerking zouden komen voor een rent voucher.

Daarnaast geldt dat een vouchergerechtigde zelf op zoek moet gaan naar een voor de voucherregeling in aanmerking komende particuliere huurwoning en zijn er aanwijzingen dat dit niet altijd lukt in de daarvoor beschikbare tijd. Enerzijds valt een deel van de woningen weg, omdat zij niet voldoen aan de minimale eisen of aan de maximale rekenhuur (bijvoorbeeld bij krapte op de woningmarkt). Ook zijn er particuliere verhuurders die vanwege de bureaucratie niet willen participeren in het vouchersysteem. Om deze redenen gebeurt het nog wel eens dat een toegekende voucher weer ingeleverd moet worden en er geen subsidie verkregen

kan worden door de huurder. Zo is in Boston, één van de krapste woningmarkten van de Verenigde Staten, de faalscore met 50% bijzonder hoog.

9.3.2 Bestrijding van de armoedeval

Bij het bestrijden van de armoedeval is het van belang om het arbeidsaanbod zo min mogelijk te verstoren. Een regeling moet er zo min mogelijk toe leiden dat de regeling het aanvaarden van een baan (werkloosheidsval) of het méér werken tegengaat.

Zoals in paragraaf 9.1 al werd beschreven, vormt de armoedeval- en werkloosheidsvalbestrijding de keerzijde van de armoedebestrijding. Gezien het feit dat de verschillende inkomensafhankelijke huursubsidieregelingen een belangrijke rol in de armoedebestrijding spelen, behoeft het geen verbazing te wekken dat de keerzijde van de medaille is dat er ook sprake is van een armoedeval die veroorzaakt wordt door de woonsubsidie. In welke mate de armoede- en werkloosheidsval zouden kunnen optreden, is afhankelijk van een aantal factoren.

1. De vraag is bijvoorbeeld welk aandeel van de subsidieontvangers weer zou kunnen gaan werken. Omdat in verschillende landen de huursubsidie aan relatief veel gepensioneerden wordt uitbetaald, is de dreiging van de armoedevalproblematiek een stuk minder dan hij in eerste instantie lijkt. In Duitsland (1998) gaat het om krap eenderde gepensioneerden in de groep Wohngeldontvangers en in het Verenigd Koninkrijk (eind jaren negentig) om 40% gepensioneerden in de groep Housing Benefit ontvangers. In Zweden (1994) ontvangt 36% van de gepensioneerden huursubsidie. Cijfers over Nederland (1999) leren dat maximaal 24% van de huursubsidieontvangers in het arbeidsproces zou kunnen gaan participeren. In Duitsland maken de werklozen ongeveer eenderde van de Wohngeldontvangers uit.
2. Verder geldt dat de huursubsidie vaak geleidelijk wordt verminderd, als mensen werk aanvaarden. Deze systematiek wordt bijvoorbeeld in Nederland veroorzaakt doordat het belastbaar inkomen van het voorafgaande jaar bij de subsidievaststelling wordt meegenomen. In het Verenigd Koninkrijk is recentelijk een regeling geïntroduceerd om de werkloosheidsval te bestrijden. Het aanvaarden van werk leidt minimaal één maand tot het niet-onttrekken van de Housing Benefit (en andere sociale uitkeringen). Ondanks de introductie van deze nieuwe regeling treedt de armoedeval in het Verenigd Koninkrijk sneller op dan in Nederland. Immers bij Britse bijstandtrekkers wordt de gehele huur gesubsidieerd, terwijl zodra het huishoudinkomen stijgt, het afbouwpercentage 65 bedraagt. In Zweden is de marginale druk daarentegen nooit hoger dan 33% en in Duitsland bedraagt hij 21%.

Het is een tweede zaak of er naast het constateren van het bestaan van een armoede- en werkloosheidsval binnen een land ook daadwerkelijk een politieke discussie over de armoedeval gevoerd wordt en of er ten derde dan ook maatregelen volgen. Zo blijkt men in het Verenigd Koninkrijk al dertig jaar te

discussiëren over de armoedeval. Op zich is dit ook niet verwonderlijk, omdat voor bijstandsontvangers de gehele huur wordt gesubsidieerd en voor alle Housing Benefit ontvangers alle huurstijgingen volledig opgevangen worden.

Omdat de gezamenlijke marginale druk van verschillende inkomensafhankelijke regelingen niet meer boven de 100% uitkomt, is de armoedeval in het Verenigd Koninkrijk enigszins verbeterd. Wel blijft de cumulatieve marginale druk met mogelijke percentages van boven de 90% hoog. Zoals zojuist opgemerkt, geschiedt als het inkomen stijgt de afbouw van de Housing Benefit daarnaast met 65% ook zeer snel. Zodra huishoudens boven het minimuminkomen (bijstand) uitkomen, begint de afbouw al. Deze situatie is in de loop van de jaren zo gegroeid, als gevolg van bezuinigingsmaatregelen. Recentelijk heeft de Britse regering weer aangekondigd dat de sterke armoede- en werkloosheidsval aangepakt gaat worden (1999).

Gezien de krapte op de arbeidsmarkt, wordt in het laatste decennium de discussie over de armoedeval in Nederland wel gevoerd, mede ook omdat de cumulatieve marginale druk van verschillende inkomensafhankelijke regelingen, vergelijkbaar met het Verenigd Koninkrijk, in de buurt van de 100% kan uitkomen.

Behalve in Nederland en in het Verenigd Koninkrijk lijkt de discussie over de armoedeval nauwelijks een rol te spelen. Omdat enerzijds het bereik van de subsidie beperkt is (België, Verenigde Staten en Zweden) of anderzijds de arbeidsmarkt niet overspannen is (Duitsland, Zweden), is dit niet verbazingwekkend.

9.3.3 Vraagstimulering

De vraagstimulerende kant van de inkomenssubsidie valt uiteen in een aantal aspecten. Ten eerste is van belang dat de ontvanger een bepaalde minimale woonvoorziening kan betalen. Aan de onderkant van de woningmarkt is een dergelijke kwaliteitsverhoging immers het doel van het subsidiëren van de huur. Voor de onderzochte landen kan geconcludeerd worden dat dit doel ook wel bereikt wordt. Voor de Verenigde Staten kan daarnaast nog een nevendoeel van de rent voucher regeling genoemd worden; te weten, het verbeteren van de woningkwaliteit van particuliere huurwoningen. Dus de regeling wil ook stimuleren dat verhuurders de kwaliteit van hun woningbezit verbeteren.

Een kanttekening kan geplaatst worden bij de algemene opmerking dat een minimale woonvoorziening aan de onderkant van de woningmarkt verkrijgbaar is. Bij krapte op de woningmarkt dreigen de rekenhuren te beperkend te worden, zodat de doelstelling van een minimale kwaliteit aan de onderkant van de woningmarkt niet bereikt wordt. Dit speelt zeker in sommige stedelijke woningmarkten van de Verenigde Staten waar huurders geen geschikte woning met een betaalbare huur die overeenkomt met de rekenuur kunnen vinden. De toegekende voucher moet dan worden ingeleverd en de voucher aanvrager sluit achter aan de wachtlijst opnieuw aan. Voor voormalig West-Duitsland (1998) is in dit kader bekend dat in ongeveer 75% van de gevallen de feitelijke huur de rekenuur te boven gaat en dat dit percentage met 26 %-punten in vier jaar tijd is gestegen. Naar verhouding spelen deze overschrijdingsproblemen vaak bij de

lagere lokale rekenhuren. Sinds 1996 kan zich dit probleem ook bij particuliere huurders in het Verenigd Koninkrijk voordoen, aangezien in dat jaar de zogenaamde Local Reference Rents zijn ingevoerd.

Het tweede aspect van vraagstimulering is de vraag of het kwaliteitsverhogende effect niet zodanig doorwerkt dat de subsidie bij de ontvangers van een boven minimaal inkomen leidt tot duurder wonen dan zonder subsidie gewenst zou zijn. De subsidie zou dan een verstoring van de vraag veroorzaken die leidt tot overconsumptie van huurdiensten.

Voor de onderzochte landen moet geconstateerd worden, dat er moeilijk een vergelijkende uitspraak gedaan kan worden. Alle systemen kennen een dergelijk element, dat een duurdere woning zonder 'straf' gekozen kan worden. Dit geldt zeker tot aan de gedefinieerde maxima van de (reken)huur. Daarnaast spelen ook de volgende aspecten een rol.

Het toepassen van een rekenhuur (Duitsland, Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk) kan een effectief middel zijn om overconsumptie af te kappen en kan er bovendien toe leiden dat de subsidieontvangers die de prijs-kwaliteit verhouding van een woning belangrijk vinden gaan shoppen. De gevaren van een krappe rekenhuur zijn al genoemd. Een te ruime rekenhuur daarentegen bevordert overconsumptie. Bij een ruime woningmarkt kunnen op deze wijze vraagoverschotten in de goedkope delen van de voorraad ontstaan.

Voor Duitsland mag men aannemen dat er door de overschrijdingen van de feitelijke huur boven de rekenhuur er in ieder geval meer of minder succesvolle 'shopping incentives' zullen ontstaan. Daarnaast heeft Duitsland nog een bijzondere toepassing van de rekenhuur en inkomensgrenzen. Deze worden niet voor de inflatie of huurstijging gecorrigeerd, maar worden slechts eens in de zo veel tijd aangepast, nadat het parlement daarover heeft besloten. Het gevolg hiervan is dat aan de bovenkant van de regeling, regelmatig huishoudens uit het Wohngeld groeien. De laatste grote herziening is per 1 januari 2001 ingegaan, na een weliswaar onbedoelde, maar door politieke onenigheid, tien jaar durende bevrozing van de regeling. In die periode waren de woonlasten met 35% toegenomen.

Over het algemeen kan gesteld worden dat het uitkeren van de woonsubsidie aan de bewoner in plaats van aan de verhuurder er in beginsel toe leidt dat de verhuurder geen ongewenste hoge huurverhogingen kan doorvoeren. Met name het Engelse systeem is hier zeer gevoelig voor, aangezien elke huurverhoging volledig afgedekt wordt door de Housing Benefit. Ook in de Verenigde Staten, in tegenstelling tot Duitsland, wordt de subsidie rechtstreeks aan de verhuurder uitgekeerd.

Sinds de laatste aanpassingen uit 1997, gaat er in Nederland van de huursubsidie een sterke impuls uit naar betere en duurdere huurdiensten. Dit geldt in het bijzonder voor ouderen en gehandicapten die boven de aftoppingsgrens extra

subsidie ontvangen. Overigens waakt de overheid er wel voor dat er een te uitbundige overconsumptie van woondiensten ontstaat en neemt boven een bepaald huurniveau de eigen-bijdrage sterk toe.

Het Belgische systeem van subjectsubsidiering heeft nauwelijks of geen effect op de vraagstimulering. Evenals bij de bestrijding van de armoedeval, wordt dit echter niet zozeer bepaald door de kenmerken van het subjectsubsidiesysteem, maar door het geringe aanbod van sociale-huurwoningen. Om voldoende huuropbrengsten te genereren wordt bovendien een deel van de voorraad sociale-huurwoningen verhuurd aan hogere-inkomensgroepen, waardoor een deel van de potentiële woningvraag van lage-inkomensgroepen niet gehonoreerd wordt.

Wanneer het Belgische systeem van subjectsubsidiering op grote schaal zou worden toegepast, ontstaat er wel een sterke stimulering van de woningvraag. De netto huur wordt immers uitsluitend vastgesteld op basis van het huishoudensinkomen, waarbij de bruto huur geen rol speelt. In vergelijking met de Nederlandse huursubsidiesystematiek, ontbreekt in België de systematiek van de kwaliteitskorting.

Ook in het Engelse systeem is 'upmarketing' een niet al te groot probleem. Immers, de toewijzingsregels voor de publieke huursector, waar tweederde van de huishoudens huursubsidie ontvangen, zijn streng en de subsidieafbouw van de Housing Benefit gaat snel als het inkomen stijgt. Daarnaast geldt voor de particuliere huursector een systeem van rekenhuren.

In Zweden lijkt de zorg over overconsumptie ook niet groot te zijn. Het Zweedse huursubsidiesysteem is primair gericht op vraagstimulering en biedt gezinnen met kinderen en ouderen op de woningmarkt meer keuzevrijheid. De huursubsidie vormt het sluitstuk tussen netto inkomen en huur.

9.3.4 Keuzevrijheid

Het criterium van de mate van keuzevrijheid van de huurder, dat als tegenhanger van vraagstimulering van de regeling beschouwd kan worden, komt rechtstreeks voort uit de welvaartstheorie. Als wordt uitgegaan van een reken- of normhuur, kan de subsidieontvanger in beginsel een zuivere keuze maken. Echter, zo zuiver is de toepassing van de rekenhuur niet en pakt deze keuze in de onderzochte landen zo uit dat de rekenhuur als maximum wordt ingezet. Zodra de feitelijke huur lager ligt, wordt het subsidiebedrag op basis hiervan en niet meer op basis van de rekenhuur berekend.

Een tweede aspect van keuzevrijheid heeft betrekking op de woonkeuze. Weliswaar kan de huurder bij een op de huursector gerichte inkomensoverdracht niet meer kiezen tussen huren en iets anders (bijvoorbeeld het kopen van een woning of een ander consumptie-item), maar in sommige landen hebben bepaalde huurders een ruimere keuze dan de huurders in andere landen (tabel 9.1).

Zoals al opgemerkt, hebben Duitse subsidieontvangers in beginsel de grootste keuze. Ook een eigen woning is een optie, hoewel de regeling bij de eigen woning meer bedoeld is als vangnet dan in de huursector. In Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden kan gekozen worden voor de gehele huursector. De Amerikanen moeten vanuit de sociale-huursector naar de particuliere

huursector verhuizen. Deze laatste sector is overigens wel aanmerkelijk groter dan de sociale-huursector.

De Belgen kunnen alleen in de particuliere huursector geholpen worden. Vanwege de geringe beschikbaarheid van sociale-huurwoningen en feit dat ook midden-inkomens-groepen toegang hebben tot deze geringe voorraad, hebben lage-inkomensgroepen zeer weinig keuzevrijheid. Een goede woning in de sociale-huursector kan als een lot uit de loterij beschouwd worden. Voor veel huishoudens met een laag inkomen blijft er in de praktijk weinig anders over dan een particuliere huurwoning te betrekken met een over het algemeen slechte prijs-kwaliteitverhouding

9.3.5 Niet-gebruik

Het niet-gebruik van een regeling is altijd moeilijk om in te schatten. Toch worden dergelijke schattingen soms wel gemaakt. Zij lopen uiteen van maximaal twaalf procent in het Verenigd Koninkrijk (1993/1994) naar maximaal 27% in Nederland en maximaal 50% in Duitsland (1995). In Duitsland zou de oorzaak te vinden zijn in de complexiteit van het Wohngeldsysteem in combinatie met de slechte voorlichting erover.

De Verenigde Staten is bijzonder. Het niet-gebruik in onze terminologie vindt eigenlijk alleen plaats als er met een toegekende voucher geen geschikte particuliere huurwoning gevonden kan worden. Door intensieve voorlichting en advies wordt geprobeerd dit niet-gebruik tegen te gaan. In bijzondere krappe woningmarkten, zoals Boston, lukt dat echter slecht. Vanwege de bestaande wachtlijsten als gevolg van het feit dat de voucherregeling gebudgetteerd is, is het 'gedwongen' niet-gebruik uiteraard zeer hoog.

9.4 Ten slotte

Uit het voorgaande kunnen we concluderen dat alle onderzochte landen op een eigen manier vorm hebben gegeven aan hun inkomensafhankelijke regeling in de huursector, zij het dat een fiscale variant in geen van de landen is ontwikkeld. Het betroffen allemaal niet-fiscale inkomensafhankelijke regelingen. De keuze vóór een inkomensafhankelijke regeling die de betaalbaarheid zeker stelt, betekent dan automatisch de keuze vóór de keerzijde van de armoedebestrijding, te weten de keuze vóór een bepaalde mate van armoede- en/of werkloosheidsval. De keuze vóór een bepaalde betaalbare woonkwaliteit betekent ook de keuze vóór een beperking van de keuzevrijheid van de subsidieontvanger. De ideale subjectsubsidieregeling bestaat dus niet. De keuze voor meer armoedebestrijding gaat zo hand in hand met een grotere armoedeval. Dit is noodzakelijkerwijs een politieke afweging.

Wanneer er inderdaad sprake is van een armoedeval wordt volgens de welvaarts-theoretische invalshoek een suboptimaal welvaartsniveau behaald. De wijze waarop deze problematiek wordt aangepakt is sterk afhankelijk van de lokale context, toont de vergelijking tussen landen die wij hebben uitgevoerd. In

sommige landen bestaat de armoedeval wel, maar vormt deze geen aanleiding tot een politieke discussie. In andere landen wordt deze discussie wel gevoerd, soms met weinig resultaten.

Of de armoede- of werkloosheidsval als een groot probleem wordt gezien, wordt sterk bepaald door de algemene economische omstandigheden (bijvoorbeeld krapte op de arbeidsmarkt), de specifieke situatie op de woningmarkt (bijvoorbeeld weinig ontvangers) en de wijze waarop een inkomensafhankelijke regeling is vormgegeven (bijvoorbeeld sterke afbouw van de subsidie bij inkomensstijging). Daarnaast speelt een rol of subsidieontvangers zich vanwege een terugval van individuele subsidies inderdaad lui (kunnen) opstellen en niet actief op zoek gaan naar (meer) werk. Voor de Nederlandse situatie anno 2002 is dit gegeven nog erg onzeker. Specifiek voor de huursubsidie geldt daarnaast dat slechts 24% van de huursubsidieontvangers in 1998 met een armoedeval geconfronteerd kan worden (het overige deel is werkend of komt om diverse redenen niet voor werk in aanmerking).

Om toch tegemoet te komen aan de bezwaren van de armoedeval lijken slechts twee remedies soulaas te bieden: het tijdelijk compenseren van de terugval van gebonden inkomensoverdrachten of het afschaffen van deze regelingen. De eerste oplossing zou ook via de inkomstenbelasting verwezenlijkt kunnen worden. Men moet zich daarbij echter realiseren dat fiscaliseren op zich geen oplossing biedt voor de armoedeval. Naarmate de huidige huursubsidie min of meer ongewijzigd naar de inkomstenbelasting wordt overgeheveld, wordt de problematiek van de armoedeval immers niet daadwerkelijk opgelost. Om dit te bereiken zou de fiscale regeling in een vorm gegoten moeten waarin de fiscale marginale druk lager is dan de marginale druk van de huidige huursubsidieregeling.

De laatste oplossing — het afschaffen van de huursubsidie — heeft naar onze mening veel weg van het weggooien van het kind met het badwater. Naast de vraag of de armoede- en werkloosheidsval in de Nederlandse context van 2002 dergelijke draconische maatregelen rechtvaardigt, komt dan de anderszins efficiënte bestrijding van de armoede in algemene zin en de voorziening van een adequate woonvoorziening voor lage-inkomensgroepen meer in het bijzonder zwaar onder druk te staan. Het gevoerde betaalbaarheidbeleid van de afgelopen jaren in de huursector en de in 1997 in de Tweede Kamer nog breed ondersteunde Huursubsidiewet komen bij een dergelijke keuze op de tocht te staan.

