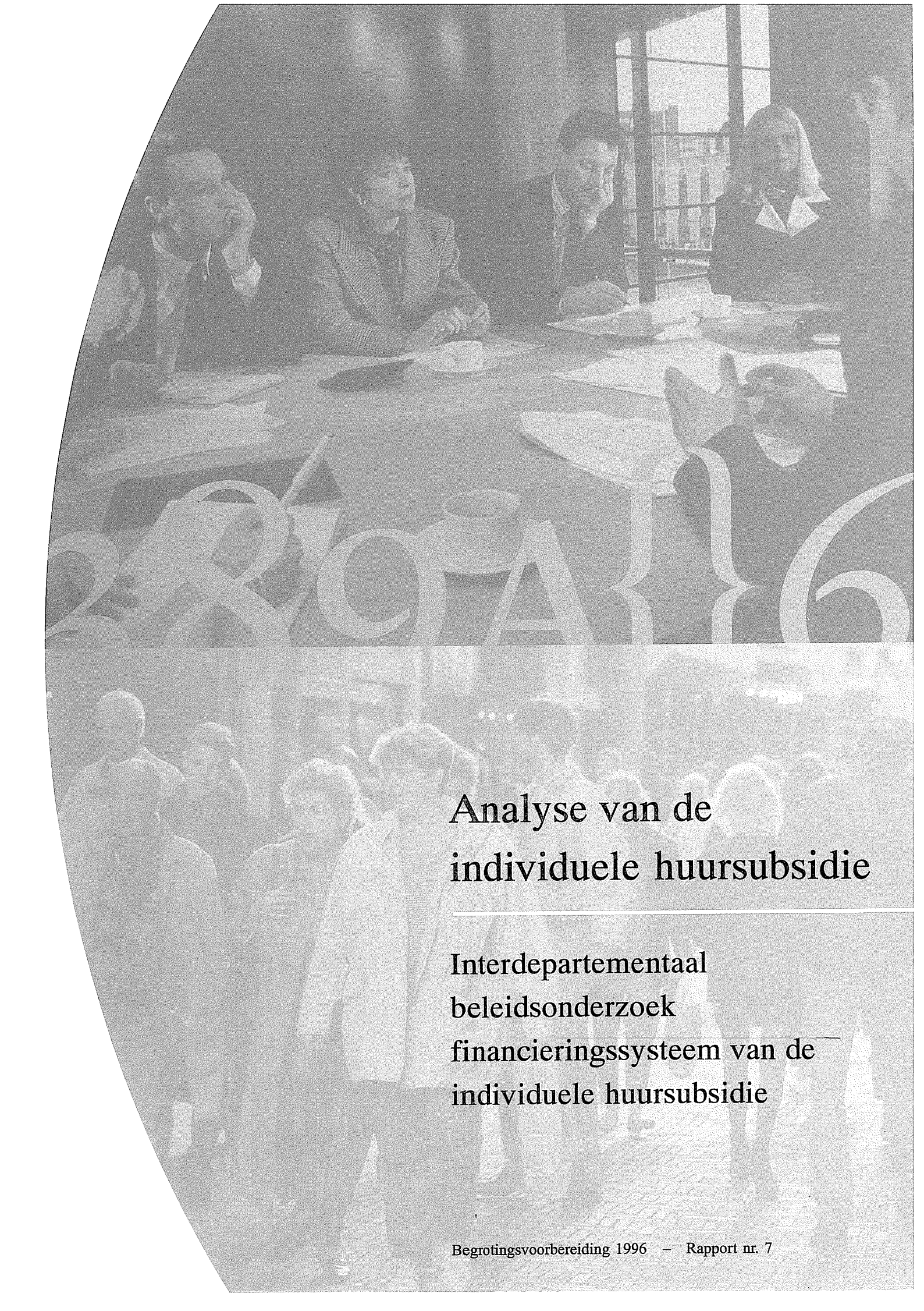




Analyse van de individuele huursubsidie

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
financieringssysteem van de
individuele huursubsidie

ANALYSE VAN DE INDIVIDUELE HUURSUBSIDIE

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
FINANCIERINGSSYSTEEM VAN DE INDIVIDUELE HUURSUBSIDIE***

*Begrotingsvoorbereiding 1996
Rapport nr. 7*

Leeswijzer

De ambtelijke werkgroep Analyse IHS heeft tot taak gehad een rapportage aan het kabinet over de uitwerking van de beleidsvoornemens IHS uit te werken, mede naar aanleiding van het Regeerakkoord. Centrale toetspunten uit de taakopdracht zijn:

- a. waarborg goede huisvesting van de doelgroep;
- b. het scheppen van extra prikkels voor zodanige aanwending van de woningvoorraad dat het beroep op de IHS wordt beperkt.

In deel I treft u de samenvatting en conclusies aan. In dit deel wordt steeds aangegeven op welk materiaal van de achterliggende hoofdstukken (deel II) de bevindingen zijn gebaseerd.

In paragraaf 1.1 is de integrale taakopdracht van de werkgroep opgenomen.

In paragraaf 1.2 is een beschrijving van de huidige regeling gegeven. Daarbij wordt ingegaan op de ontstaansgeschiedenis, het gebruik, het karakter van de regeling gericht op voldoende beschikbaarheid van huisvesting voor de doelgroep, de uitvoering met een nadruk op de rol van de lokale partijen en met name de verhuurders en de ontwikkeling van het budget subjectsubsidies.

In paragraaf 1.3 komen de relevante ontwikkelingen aan de orde. Met name wordt ingegaan op de inkomensontwikkeling, de demografie met als voornaamste kenmerk de toename van alleenstaanden en ouderen en de nieuwe ordening binnen de volkshuisvesting. Ter afsluiting van deze paragraaf wordt de samenstelling van de doelgroep bezien - eenzijdiger samenstelling van alleenstaanden, ouderen en niet-werkenden - en de huurlasten - een toename van de huurlasten en huurquote met een afwijkend gemiddeld beeld bij met name ouderen, alleenstaanden en huishoudens in dure woningen.

In paragraaf 1.4 wordt verslag gedaan van een analyse van de landelijke en regionale woningmarkt en van een analyse naar huurlasten. De analyse van de woningmarkt geeft een beeld van de huurvoorraad die voor huisvesting van de doelgroep nodig zou zijn. Hierbij is aandacht besteed aan met specifieke situaties rond ouderenhuisvesting, leefbaarheid en kwaliteit. In de analyse van de huurlasten is bezien welke huurlasten met name de minima kennen in relatie tot het inkomen. Uit deze analyse blijkt dat het vooral ouderen en alleenstaanden zijn die problemen ondervinden.

In paragraaf 1.5 staat de werkgroep stil bij de doelstellingen van de IHS. Allereerst door een historische beschouwing over de volkshuisvesting toen en nu en de rol van de IHS daarbij. Daarna wordt die rol bezien in relatie tot de veranderingen binnen de volkshuisvesting. Op zich gaat het nog steeds om de beschikbaarheid van kwalitatief goede en financieel passende woningen. Dit dient primair te worden bevorderd door een zo doelmatig mogelijke aanwending van de woningvoorraad. IHS moet als een aanvulling op de werking van het overige volkshuisvestingsinstrumentarium worden gezien. Apart aandacht wordt aan het aspect van de leefbaarheid besteed.

In paragraaf 1.6 wordt ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de lokale partijen. Conclusie is dat een grotere verantwoordelijkheid voor laatstgenoemden wordt gewenst. Met name wordt ingegaan op de variant van prestatieafspraken en (vormen van) budgettering.

In paragraaf 1.7 wordt de huidige regeling doorgelicht. Allereerst wordt een voorstel voor een nieuwe normering gepresenteerd gebaseerd op het uitgangspunt van concentratie van subsidies in dat deel van de voorraad dat voor de huisvesting van de doelgroep nodig is. Verder wordt een relatie met de omvang van het huishouden gelegd. Daarnaast worden voorstellen voor vereenvoudiging gedaan. Het betreffen de schattingsinkomens, de servicekosten en de onzelfstandige eenheden. Er worden varianten geschetst met uiteenlopende budgettaire uitkomsten.

In paragraaf 1.8 wordt de variant van fiscalisering van de IHS behandeld. Het betreft de optie van IHS als aftrekpost (belastingkorting) en de optie van huur als aftrekpost van inkomens.

In paragraaf 1.9 wordt de uitwerking van een mogelijke vermogenstoets gepresenteerd. Het gaat om een integrale toets of een toets op spaar/banktegoeden en auto's.

In paragraaf 1.10 tenslotte volgt de beschrijving van het budget, de taakstelling en de consequenties van de voorstellen.

DEEL I

HOOFDSTUK 1 :

Inleiding, conclusies en samenvatting

INHOUDSOPGAVE DEEL I

1.	Inleiding/conclusies/samenvatting	1
1.1	Inleiding	1
1.1.1	Taakopdracht van de werkgroep	1
1.1.2	Inhoudelijke achtergrond	1
1.1.3	Werkwijze en ambitie werkgroep	1
1.2	Beschrijving van de huidige regeling (zie hoofdstuk 2)	2
1.2.1	Regeling	2
1.2.2	Motief	2
1.2.3	Karakter van de regeling	3
1.2.4	Het functioneren van de regeling	3
1.2.5	Uitvoering	4
1.2.6	De ontwikkeling van het budget subjectsubsidies	4
1.3	Ontwikkelingen (zie hoofdstuk 3)	5
1.3.1	Algemeen	5
1.3.2	Samenstelling doelgroep volkshuisvestingsbeleid en IHS-populatie	6
1.3.3	Huurlasten en huurquotes	7
1.4	Analyse beschikbaarheid van woonruimte voor de doelgroep en analyse van de huurlasten (zie hoofdstuk 4)	8
1.4.1	Macrobeeld van de beschikbaarheidsanalyse	9
1.4.2	Regionale vertaling en groeikernen	11
1.4.3	Analyse huurlasten	12
1.5	Doelstellingen van de IHS nader bezien	14
1.5.1	Volkshuisvestingsbeleid: verleden en heden in relatie tot de IHS	14
1.5.2	Volkshuisvesting: toekomst in relatie tot de IHS	15
1.5.3	IHS en doelstellingen	16
1.6	Verantwoordelijkheidsverdeling (zie hoofdstuk 6)	18
1.6.1	Aanscherping via de bestuurlijke lijn	19
1.6.2	Budgettering naar gemeenten	21
1.6.3	Verdeelsleutel	24
1.6.4	Afweging	24
1.7	De huidige regeling doorgelicht (zie hoofdstuk 5)	25
1.7.1	Normering	26
1.7.2	Inkomensbegrip	28
1.7.3	Jaarlijkse aanpassing	28
1.7.4	Bruto-nettohuurstijging	28
1.7.5	Vereenvoudiging	29
1.8	Fiscaliseringsopties (zie hoofdstuk 7)	29
1.9	Vermogenstoets (zie hoofdstuk 8)	31
1.9.1	Integrale vermogenstoets	32
1.9.2	Toets op spaar/banktegoeden en auto's	32
1.9.3	Opbrengsten	33
1.10	Budget, taakstelling en consequenties voorstellen	34
1.10.1	Inleiding	34
1.10.2	Decentralisatievarianten	34
1.10.3	Vermogenstoets	35
1.10.4	Meevallende inkomensontwikkeling	36
1.10.5	De huurontwikkeling	36
1.10.6	Actualisatie stelposten	36
1.10.7	Gevolgen doorlichting huidige IHS-regeling en nieuwe normering	37

1. Inleiding/conclusies/samenvatting

1.1 Inleiding

1.1.1 Taakopdracht van de werkgroep

Maart 1995 is de Interdepartementale werkgroep "Analyse IHS" ingesteld. De werkgroep had tot taak om een rapportage aan het kabinet voor te bereiden over de uitwerking van de beleidsvoornemens IHS, mede naar aanleiding van het Regeerakkoord.

Als centrale toetspunten zijn in de taakopdracht geformuleerd:

- a) waarborg goede huisvesting van de doelgroep;
- b) het scheppen van extra prikkels voor zodanige aanwending van de woningvoorraad dat het beroep op de IHS wordt beperkt.

Conform de taakopdracht diende de werkgroep zich op vier beleidsvelden te richten, al dan niet in combinatie met elkaar:

- a. handhaven van de huidige systematiek en ordening, waarbij de systematiek wordt doorgelicht op mogelijkheden van (financiële) prikkels ter bevordering van een doelmatiger verdeling van de voorraad en op mogelijkheden van vereenvoudiging;
- b. volkshuisvestingsvariant waarbij de IHS meer wordt aangesloten bij de ordening en de kernthema's binnen de volkshuisvesting;
- c. decentralisatie van de IHS;
- d. fiscalisering van de IHS.

In de taakopdracht is bepaald dat voorstellen voor de taakstelling van f 200 mln. zoals vermeld in het Regeerakkoord inclusief uitwerking van een vermogenstoets, dienen te sporen met het voorstel over de toekomst van de IHS.

1.1.2 Inhoudelijke achtergrond

De grote veranderingen, die de afgelopen jaren in de volkshuisvestingssector hebben plaatsgevonden, brengen met zich mee dat de context waarin de IHS-regeling functioneert daarmee tevens is veranderd. Dit noopt (zoals ook bevestigd in het regeerakkoord) tot fundamentele herbezinning op het IHS-instrument in zowel beleidsinhoudelijke zin als met betrekking tot de uitvoeringsmodaliteit. Dus niet slechts een "10.000 km beurt", maar een grondige revisie.

1.1.3 Werkwijze en ambitie werkgroep

De werkgroep heeft zichzelf tot doel gesteld om te komen tot een fundamentele herbezinning op de IHS-regeling om zodoende een duurzame visie op de IHS te kunnen presenteren. De werkgroep heeft daarvoor diepgaande en brede analyses gemaakt en deze analyses geplaatst in het kader van een mogelijk perspectief op langere termijn voor het volkshuisvestingsbeleid in het algemeen en de IHS-regeling in het bijzonder. Opzet van de analyses is geweest: herleiding van bestaand beleid tot (onderliggende) basisprincipia en toetsing daarvan op actualiteit, effectiviteit en duurzaamheid.

De werkgroep heeft deze herbezinning op de IHS-regeling overigens uitgevoerd mede in relatie tot het bredere volkshuisvestingsbeleid en het algemene regeringsbeleid. Voorts heeft de werkgroep bij haar werkzaamheden onder meer gebruik gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek "IHS in Perspectief".

1.2 Beschrijving van de huidige regeling (zie hoofdstuk 2)

1.2.1 Regeling

De huidige regeling ontstond in 1975 na een periode van 5 jaar van huursubsidie in de vorm van een huurgewenningsbijdrage met een tijdelijk karakter en gericht op de nieuwbouw.

De verbreding tot een generieke regeling, toegankelijk voor alle huishoudens met een bepaald inkomensniveau, paste in het streven van het toenmalige kabinet om de keuzemogelijkheden voor de lagere inkomensgroepen te verruimen en kwaliteitsachterstanden/ongelijkheden op te heffen.

De verbreding van het instrument vond plaats in een periode dat inkomensstijging werd verwacht. De vormgeving van het instrument was dan ook zodanig dat reële inkomensgroei leidde tot vermindering van subsidie (huurquotesysteem). Vanwege de tegenvallende inkomensgroei is van dit vaste huurquotesysteem afgestapt en is over gegaan op een normhuursysteem.

De regeling is sinds 1975 een aantal malen gewijzigd. Die wijzigingen betroffen onder meer: de genoemde overstap van een huurquotesysteem naar een normhuursysteem, de begrenzing van de doelgroep (inkomensniveaus, leeftijd/jongeren), subsidievoorwaarden (huurgrenzen, tabellenstructuur), indexatiesystemen, handhaving/controle en sturing (fiattering). De genoemde wijzigingen hadden vooral ten doel de regeling doelmatiger te maken en zodoende budgettair te kunnen beheersen.

De huidige regeling is in 1986 wettelijk verankerd. De belangrijkste kenmerken van de huidige regeling zijn:

- doelgroep bepaald door (maximum)inkomensniveaus (f 46.000,- meerpersoons tot 65 jaar resp. f 35.000,- eenpersoonshuishoudens tot 65 jaar, prijspeil 1994);
- waardevaste doelgroepgrenzen waardoor huishoudens met een reële inkomensgroei uit het doelgroepsegment kunnen stromen;
- huishoudinkomens als meeteenheid (in plaats van alleen het inkomen van het hoofd van het huishouden);
- subsidie binnen bepaalde huurgrenzen (1995/96 tussen f 343,- en f 1.007,-);
- inkomensprogressiviteit;
- huurprogressiviteit (kwaliteitskorting).

Gebruik

In het tijdvak 1993/1994 hebben ca. 900.000 huishoudens een beroep op de IHS gedaan. Hier was ca. f 1,9 miljard mee gemoeid. Gemiddeld komt dit neer op een IHS-bijdrage van f 175,- per huishouden per maand. Het grootste deel van de aanvragers van IHS (63%) heeft een belastbaar inkomen op bijstand- of AOW-niveau of lager. Bij de eenpersoonshuishoudens ligt dit percentage op 66%, bij de meerpersoonshuishoudens op 59%, bij de bejaarden op 56%, bij de niet-bejaarden op 68%.

Verder valt het hoge aandeel van de ouderen (41%) in de regeling op. Het huursubsidie-gebruik van deze groep in de toekomst wordt beïnvloed door de demografische- en de inkomensontwikkeling. De vergrijzing gepaard gaande met een toename van het aantal doelgroepshuishoudens ouder dan 65 jaar en het langer zelfstandig wonen van ouderen zullen tot een vergroting van het beroep op de IHS-regeling leiden.

Er kan verschillend tegen de te verwachten inkomensontwikkeling van ouderen worden aangekeken, en daarmee op het toekomstig beroep van bejaarden op de IHS-regeling. Gewezen wordt op het mogelijk ontstaan van een tweedeling in de populatie ouderen, zij die een wat gunstiger pensioenvoorziening kennen en zij die aangewezen zijn op uitsluitend AOW en een klein pensioen.

1.2.2 Motief

Bij de introductie van de regeling in 1975 werd ter motivering onder meer gewezen op de bestaande

tekorten aan woningen voor de doelgroep die passend en beschikbaar zijn, de als onevenwichtig ervaren relatie tussen prijs en kwaliteit en in het algemeen de wenselijkheid om de markt te corrigeren. In een brief aan de Rekenkamer d.d. 8-10-1982 vermeldde de toenmalige staatssecretaris het als volgt: "de subsidie dient ertoe bij te springen waar een tekortschietend inkomen het bewonen van een kwalitatief volwaardige woning in de weg staat".

In de wet werd als doel geformuleerd "de woonlasten voor huurders tot een voor hen betaalbaar niveau terug te dringen". De laatste jaren is IHS, mede als gevolg van de versnelde afbouw van de objectsubsidies, kerninstrument van het volkshuisvestingsbeleid geworden. Samenvattend kan men stellen, dat in diverse bewoordingen als doel van de regeling steeds grosso modo is geformuleerd: betaalbare woningen van goede kwaliteit voor de doelgroep.

1.2.3 Karakter van de regeling

De IHS is een volkshuisvestingsregeling die door middel van een uitgavengebonden subsidiëring, woningen van een goede kwaliteit voor de doelgroep betaalbaar maakt. De doelstelling is gericht op voldoende beschikbaarheid van huisvesting voor de doelgroep en niet op verruiming van de bestedingsmogelijkheden in het algemeen (daarom is het ook geen ongebonden inkomenssteun). Zo bezien is huurlastenverlaging geen doel op zich, maar een instrument om lagere inkomensgroepen reële kansen op goed wonen te geven zonder dat een onevenredig deel van het inkomen aan huurlasten dient te worden besteed. De wenselijkheid van subsidiëring vloeit bovendien niet voort uit het enkele feit dat de desbetreffende huurders een laag inkomen hebben, maar uit het gebrek aan aanbod van voor de doelgroep betaalbare huisvesting van volwaardige kwaliteit. In die zin is er ook een nauwe samenhang met verdelingsvraagstukken op de woningmarkt.

In de afgelopen periode is de IHS een aantal malen ingezet om consequenties van de inkomenspolitiek dan wel van maatregelen in de sfeer van de kinderbijslag te compenseren. Uiteraard kon dit slechts partieel vanwege het bereik van de regeling. Het betreft de invoering van de zogenaamde normhuurcompensatie voor de minima en de zogenoemde kindertabel.

1.2.4 Het functioneren van de regeling

De werkgroep heeft zich de vraag gesteld welke elementen kenmerkend zijn voor het functioneren van de regeling in de praktijk. Het onderzoek "IHS in Perspectief" heeft terzake veel materiaal opgeleverd. De werkgroep put hieruit. De werkgroep ziet (zonder te streven naar volledigheid) onder meer de volgende kenmerkende elementen in het functioneren van de regeling:

- a. de regeling is effectief en efficiënt, in de zin dat deze alleen ten goede komt aan de van rijkswege bepaalde inkomensgroep en kent een relatief eenvoudige uitvoering en een efficiënt controlebeleid. Objectsubsiëring is in dit verband veel minder effectief en efficiënt omdat deze vorm van subsidiëring gekoppeld is aan de woning en dus niet aan het (inkomen van het) huishouden en zodoende in de praktijk ook ten goede kan komen aan hogere inkomensgroepen;
- b. de IHS leidt er doelbewust toe dat de verschillen in woonconsumptieniveaus tussen de inkomensniveaus binnen de IHS-inkomengrenzen gering zijn, doordat een gedeelte van de huurprijs, verbonden aan het hogere kwaliteitsniveau, met de IHS wordt gecompenseerd;
- c. de regeling heeft het volkshuisvestingsbeleid gericht op de noodzakelijke aanpassing van de kwaliteit in het algemeen en het beleid met betrekking tot de stadsvernieuwing in het bijzonder, mede mogelijk gemaakt. Zonder de beschikbaarheid van IHS zou dit beleid ceteris paribus minder goed mogelijk zijn geweest.

De werkgroep constateert dat zowel de overheid en de verhuurders (mogelijkheid om doelgroep goed te huisvesten) als ook de huurders van de doelgroep (goede woning), belang hebben bij de regeling. Hierbij zij wel aangetekend dat de nieuwbouw als gevolg van de afschaffing van de generieke objectsubsidies en het gevoerde huurbeleid - zelfs ondanks het bestaan van IHS - steeds meer buiten

het bereik van potentiële IHS-gerechtigden is komen te liggen, zodat deze vooral zijn aangewezen op de woningvoorraad.

Opgemerkt zij nog dat zowel gemeenten als corporaties in meerderheid de IHS een efficiënte en rechtvaardige regeling vinden, die bovendien naar hun oordeel segregatie tegengaat.

Dit alles neemt niet weg dat langzamerhand de vraag naar doorlichting van het instrument is opgekomen. In de eerste plaats vanwege de nieuwe ordening binnen de volkshuisvesting waarbij de lokale partijen een grotere rol hebben gekregen. Ten tweede vanwege de complexiteit van de systematiek. De Tweede Kamer heeft met het oog hierop om een fundamentele analyse gevraagd. Ten derde om de mogelijkheid te bezien financiële prikkels bij de uitvoering van de regeling te vergroten.

1.2.5 Uitvoering

De uitvoering verloopt trapsgewijs in samenwerking tussen Rijk, gemeenten en corporaties. Opgemerkt zij hierbij dat het overgrote deel van de "pure" uitvoerende werkzaamheden plaatsvindt bij de verhuurders. Meer dan 90% van de aanvragen voor IHS (= zowel het indienen als het uitbetalen) wordt immers verzorgd door met name de verhuurders.

De belangrijkste kenmerken van de uitvoering zijn:

- de betrokkenheid van verhuurders vanaf het begin van de aanvraag via hulp aan de aanvrager bij invulling van de formulieren tot aan het eind van het traject door verrekening met te betalen huur (de zogenaamde huurmatiging). Het overgrote deel van de werkzaamheden vindt bij de verhuurder plaats;
- controle door de gemeente op juistheid van de gegevens van de aanvrager, alsmede de uitvoering door de gemeente van het fiatteringsbeleid (dit houdt in dat de gemeente honorering van een subsidieaanvraag hoger dan f 300,- specifiek moet motiveren, in de zin dat er geen andere, meer passende woonruimte voor handen was);
- centrale administratie en sturing van de uitvoering door het Rijk, waarbij het Rijk zelf zorgdraagt voor de controle van de juistheid van met name de inkomensgegevens (via koppeling met de belastinggegevens), het vervaardigen van de beschikkingen en het toezicht op de rechtmatigheid van de uitgaven.

1.2.6 De ontwikkeling van het budget subjectsubsidies

Het totaal aan subjectsubsidies, inclusief huurgewenningsbijdragen en kostenvergoeding voor matigende instanties (artikel 03.16.) zal in nominale termen stijgen. Ook in reële termen zal van een stijging sprake zijn. Dit wordt veroorzaakt door verwachte demografische ontwikkelingen (toename individuele huishoudens en vergrijzing), sociaal-economische ontwikkelingen (toename van het aantal huishoudens dat is aangewezen op een sociale uitkering) en ontwikkelingen op het gebied van de volkshuisvesting (huurontwikkeling en woningbouw).

In de ontwerpbegroting 1996 van VROM, zijn voor 1995 en latere jaren de volgende uitgaven opgenomen.

Budgetontwikkeling Subjectsubsidies (bedragen in guldens x mln.)

	1995 *	1996 *	1997 *	1998 *	1999 *	2000 *
nominaal	2.383	2.355	2.500	2.639	2.806	2.891
reëel**	2.383	2.309	2.403	2.487	2.592	2.618

* cijfers conform begroting 1996. De taakstelling conform het regeerakkoord is hierin opgenomen.

** er is gerekend met een inflatiepercentage van 2%, met als basis 1995

1.3 Ontwikkelingen (zie hoofdstuk 3)

1.3.1 Algemeen

De omvang van de IHS wordt bepaald door de definiëring van de doelgroep en de subsidievoorwaarden (de IHS-regelgeving) in relatie tot het huur- en inkomensniveau van het individuele huishouden. Macro gezien leiden huurstijgingen tot een toename van het IHS-gebruik, of vanwege de aantallen gebruikers en/of vanwege een toename van de gemiddelde bijdrage. Micro gezien betekent een toewijzing van een dure woning dat de eigen bijdrage van het huishouden eveneens relatief hoog is. Dit is het gevolg van de kwaliteitskorting. Eenmaal in de woning stijgt de eigen bijdrage van het huishouden in principe met de gemiddelde huurontwikkeling. Tenslotte is in de systematiek geregeld dat naarmate het inkomen stijgt, de eigen bijdrage van het huishouden navenant hoger wordt.

In zijn algemeenheid geldt dat de ontwikkeling van de IHS-uitgaven wordt beïnvloed door:

- a. sociaal-economische ontwikkelingen;
- b. demografische ontwikkelingen (samenstelling van de doelgroep);
- c. ontwikkelingen in het volkshuisvestingsbeleid.

ad a.

Geconstateerd kan worden dat in de periode 1982-1994 het inkomen ¹ op het minimumniveau (bijstand) licht is gedaald. Op het niveau van minimum plus en het modale loon is daarentegen sprake geweest van een lichte koopkrachtverbetering. In de desbetreffende periode is dus enige denivellering opgetreden (Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 1994).

In de MEV 1996 wordt voor de modale inkomens een gelijkblijvende koopkracht voorzien. Voor de minimuminkomens wordt uitgegaan van een lichte koopkrachtdaling.

De IHS is in wezen inkomensneutraal aangezien de ontwikkeling in de bijstand wordt gevolgd. Wanneer het inkomen van een huishouden een afwijkende ontwikkeling van de bijstand doormaakt kunnen er subsidie-effecten optreden.

ad b.

Demografisch zijn de volgende ontwikkelingen van belang:

- een bevolkingsgroei sinds 1980 van 0,6%;
- vergrijzing (stijging percentage 65+ van 1980 tot 1995 van 11,5% tot 13%);
- een huishoudensgroei van 1980 tot 1995 van 1,8% per jaar (met name eenpersoons-huishoudens). De huishoudensgroei is derhalve sterker dan de bevolkingsgroei.

Relevant is dat vooral het aandeel bejaarden en alleenstaanden zal toenemen. Het aandeel alleenstaanden in de doelgroep neemt toe van 27% naar 40% in het jaar 2000. Voor de bejaarden is de stijging van 36% naar 40%. Deze groepen huishoudens bepalen hoe langer hoe meer de samenstelling van de doelgroep.

¹ Bij de inkomensontwikkeling kan onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten inkomensontwikkelingen:

- de inkomensontwikkeling van een CBS-standaardhuishouden (minimum, modaal enz.). Dit zijn de zogenaamde personele inkomens;
- de inkomensontwikkeling van een bepaalde groep onderscheiden huishoudens volgens bepaalde kenmerken (bijv. 65+, Bijstandsontvangers, alleenstaanden, IHS-ers).

ad c.

In het volkshuisvestingsbeleid hebben zich onder meer de volgende ontwikkelingen voorgedaan:

- de ordening van de sector is aangepast en de marktwerking is op diverse terreinen vergroot;
- bij het huurbeleid is sprake van een vergroting van de marktwerking door onder meer de huursombenadering en liberalisatie in de duurdere sector;
- gemeenten en sociale verhuurders hebben hierdoor grotere eigen verantwoordelijkheden gekregen en zullen hier nadrukkelijk op de gerealiseerde en de te realiseren prestaties worden aangesproken (zie de brief van 28 juni jl. (kamerstuk II 23817 nr 41));
- er heeft een belangrijke beperking van de objectsubsiëring plaatsgevonden. Sluitstuk hiervan is de bruteringswet waarbij een duurzame samenhang is geschapen tussen de verzelfstandiging van de sociale huursector, de overheidsuitgaven en een verantwoorde huurontwikkeling;
- een vergroting van de betekenis van de IHS (IHS is kerninstrument van beleid geworden). De afbouw van de objectsubsiëring heeft immers alleen kunnen plaatsvinden vanwege het feit dat de IHS doelbewust waarborg is gebleven voor goede en betaalbare huisvesting. De werkgroep wijst er in dit verband bijvoorbeeld op dat in het kader van de zogenaamde Tussenbalans (1991), de verhoging van de trend van 3% naar 5,5% gepaard is gegaan met de invoering van normhuurcompensatie voor de minima;
- een ingezet beleid gericht op het bevorderen van een doelmatiger gebruik van de bestaande voorraad. In het kader van de Nota Volkshuisvesting is besloten de onevenwichtige verdeling van de woningvoorraad (hoog inkomen in een goedkope woning [= goedkope scheefheid] en laag inkomen in een dure woning [= dure scheefheid]) terug te dringen. Uit het Woningbehoefteonderzoek (WBO) blijkt dat de dure scheefheid in de periode 1990-1994 met 57.000 huishoudens is afgenomen (van 163.000 naar 106.000). Hierdoor woont nog slechts 5% van de doelgroep in een dure woning. De goedkope scheefheid is mede als gevolg van de positieve koopkrachtontwikkeling licht toegenomen van 731.000 in 1990 naar 738.000 huishoudens in 1994. In de Nota Volkshuisvesting was een reductie van de goedkope scheefheid beoogd.

1.3.2 Samenstelling doelgroep volkshuisvestingsbeleid en IHS-populatie

De voorgaande ontwikkelingen hebben de volgende invloed gehad op de samenstelling van de doelgroep volkshuisvestingsbeleid:

- de omvang van de doelgroep als geheel is gedaald (van 51% in 1986 naar 43% in 1990 en 41% in 1994) en zal bij ongewijzigde indexering naar verwachting verder dalen tot 33% in 2000. Aangezien de indexering van de inkomens waardevast (en dus niet welvaartsvast) is heeft een gunstige ontwikkeling van inkomens boven het sociaal minimum een uitgroei tot gevolg;
- de doelgroep is steeds eenzijdiger van samenstelling geworden: relatief meer niet werkenden, ouderen en alleenstaanden. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de hiervoor genoemde uitstroom aan de bovenkant en anderzijds door de eerder genoemde demografische ontwikkelingen (individualisering en vergrijzing).

Wat betreft de huishoudens van de doelgroep die IHS ontvangen ("IHS-populatie") kunnen de navolgende ontwikkelingen worden geconstateerd. Een en ander hangt uiteraard deels samen met de ontwikkelingen ten aanzien van de doelgroep:

- het aandeel van alle huurders dat IHS ontvangt is sterk gestegen van 15% in 1982 tot 25% in 1990 en daarna licht toegenomen tot circa 28% in 1994. De stijging in verband met de huurontwikkeling is hier met name debet aan. De gemiddelde IHS-bijdrage is overigens minder gestegen dan het gemiddelde huurniveau (zie ook hierna);
- de omvang in absolute zin is daardoor gestegen van 348.000 in 1975/76 via 530.000 in 1981/82. In het tijdvak 1991/92 is een piek bereikt van 960.000 ontvangers. In het recent afgesloten tijdvak 1994/95 hebben er 909.000 ontvangers een beroep op de IHS gedaan;

- de samenstelling van de populatie is eenzijdiger geworden: meer niet-werkenden, ouderen en alleenstaanden;
- het grootste deel van de IHS-ontvangers (63%) heeft een inkomen op of onder het tabelminimum (zie ook onderstaande tabel) en zal naar verwachting tot circa 70% in 2000 toenemen;
- de huishoudens die IHS ontvangen wonen voor een belangrijk deel in de goedkope voorraad tot een huurgrens van f 600,- (1-1-1995) (446.000), voor circa een derde in de betaalbare voorraad met een huurgrens tot f 810,- (1-1-1995) (381.000) en een geringer deel in de dure voorraad (78.000) (Bron: verslag werking Wet IHS tijdvak 1993-1994, MVRM).

Tabel 1.1: kengetallen IHS

- Meerpersoonshuishoudens:	430.000
- Eenpersoonshuishoudens:	475.000
- 65 jaar en ouder:	370.000
- Op of onder het tabel minimum:	569.000
- Inkomen uit pensioen/VUT/AOW:	44 %
- Inkomen uit ov. soc. zekerheid:	41 %
- Inkomen uit arbeid:	15 %

1.3.3 Huurlasten en huurquotes

De voorgaande ontwikkelingen vertalen zich uiteindelijk in huurlasten (nominaal niveau huren) en huurquotes. Met netto huurquote wordt bedoeld de netto huur (huur na aftrek van de IHS) uitgedrukt in een percentage van het netto inkomen.

De huurlasten worden beïnvloed door de volgende analytisch van elkaar te onderscheiden ontwikkelingen:

- de algemene nominale ontwikkeling;
- de stijging in de gemiddelde kwaliteit van woningen;
- het hogere (aanvangshuur)niveau van nieuwbouw als gevolg van een hoger dan gemiddelde loonkostenstijging in de bouwsector (dit hangt samen met de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de bouwsector die gemiddeld lager is);
- de beperking van de objectsubsidieering.

De hierna weergegeven IHS-bedragen zijn zoals eerder aangegeven, het resultaat van enerzijds de stijging van de huren en de inkomens en anderzijds de van rijkswege vastgestelde normering, waaronder de kwaliteitskorting.

Gegevens met betrekking tot de ontwikkeling van huurlasten en huurquotes:

Tabel 1.2: ontwikkeling netto huurquotes 1982-1994 voor alle huurders; IHS-ers en niet IHS-ers

	<u>1982</u>	<u>1986</u>	<u>1990</u>	<u>1994</u>
kale huur	311	393	453	557
gem. huurquote	15,8 %	18,1 %	19,7 %	21,1 %
index	100	115	125	134
- IHS-ers	17,7 %	21,2 %	21,8 %	23,2 %
- Niet IHS-ers	15,4 %	17,3 %	19,0 %	20,3 %

Tabel 1.3: huurquotes Minima in de verschillende huursegmenten
(minima = inkomen t/m niveau van de eerste kolom van de IHS-tabel)
(Bron: Woningbehoefteonderzoek)

	1986	1990	1994
Meerpersoons 23-65 jaar			
-Goedkope voorraad tot f 590,-	18,8 %	19,8 %	19,0 %
-Betaalbare voorraad tot f 790,-	22,9 %	25,7 %	25,3 %
-Dure voorraad	30,2 %	34,7 %	35,3 %
Alleenstaanden 23-65 jaar			
-Goedkope voorraad	23,6 %	23,3 %	25,7 %
-Betaalbare voorraad	28,9 %	28,4 %	33,5 %
-Dure voorraad	40,7 %	39,1 %	52,4 %*
Meerpersoons 65 +			
-Goedkope voorraad	17,9 %	20,1 %	18,4 %
-Betaalbare voorraad	22,1 %	22,7 %	26,1 %
-Dure voorraad	35,6 %	35,0 %	32,7 %
Alleenstaanden 65+			
-Goedkope voorraad	21,8 %	22,6 %	24,6 %
-Betaalbare voorraad	27,7 %	29,3 %	30,8 %
-Dure voorraad	40,0 %	41,4 %	45,8 %
Alle minima	25,2 %	25,5 %	25,8 %

* vanwege geringe steekproef kan dit een vertekend beeld geven.

Uit het voorgaand gestelde en de gepresenteerde gegevens volgen drie conclusies:

- huurlasten en huurquotes zijn voor alle huurders gestegen zowel ten gevolge van autonome inkomensontwikkelingen als ten gevolge van het gevoerde beleid (met name afbouw objectsubsidie en kwaliteitsverbetering);
- huurlasten en huurquotes zijn voor de IHS-populatie als totaal - mede dankzij het gevoerde beleid dat inhield het afvlakken van de effecten van de huurstijging voor met name de minima - in ongeveer dezelfde mate gestegen als voor de niet IHS-ers als totaal. Aangetekend zij daarbij wel dat de IHS-ers gemiddeld een groter aandeel van hun inkomen besteden aan de (netto)huur dan niet IHS-ers;
- bepaalde groepen IHS-ers wijken sterk af van het "gemiddelde beeld". Het gaat hierbij met name om ouderen en alleenstaanden en huishoudens in relatief dure woningen (kwaliteitskorting). Wat de alleenstaanden betreft, is dit voor een deel bewust beleid. Conform de regels in de sociale zekerheid wordt voor alleenstaanden verondersteld dat zij relatief gezien een groter deel van de huurlasten zelf kunnen betalen (de zogenaamde 70% regel).

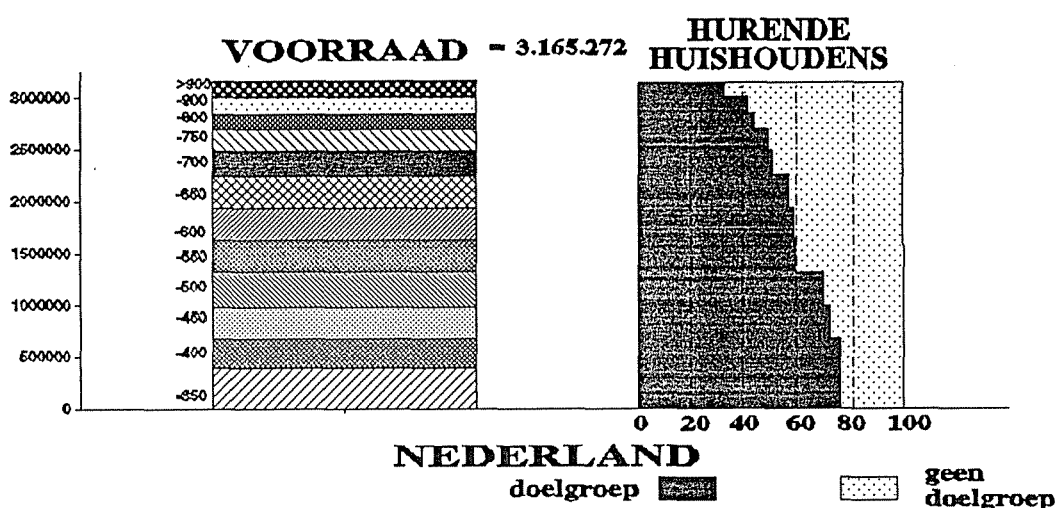
1.4 Analyse beschikbaarheid van woonruimte voor de doelgroep en analyse van de huurlasten (zie hoofdstuk 4)

Alvorens een oordeel te kunnen vellen over de lijnen voor de toekomst van de IHS heeft de werkgroep een woningmarktanalyse uitgevoerd, zowel op landelijk als op regionaal niveau. Deze

analyse geeft een beeld van de beschikbaarheid van woningen voor de doelgroep. Tevens is een analyse van de huurlasten verricht. Beide analyses dienen als vertrekpunt om een oordeel te kunnen vellen over de doelstellingen van de IHS nu en in de toekomst (paragraaf 1.5) en op basis hiervan over de vorm en inhoud (paragraaf 1.6 en 1.7).

1.4.1 Macrobeeld van de beschikbaarheidsanalyse

In de Nota Volkshuisvesting is, zoals eerder is aangegeven, de doelgroep van beleid gedefinieerd ². Van alle hurende huishoudens behoort de helft tot de doelgroep. In navolgend figuur is aangegeven in welk deel van de huurwoningmarkt de doelgroep momenteel is gehuisvest. De analyse laat zien dat naarmate de huur hoger wordt, het aandeel doelgroep huishoudens in dat huursegment afneemt. Zo behoort in de huurklasse tot f 600,-, 62% van de huishoudens tot de doelgroep (ca. 993.000 huishoudens). In de huurklasse boven de f 800,- is dit aandeel stukken kleiner, te weten 32% (ca. 177.000 huishoudens).



AANTALLEN x 1.000

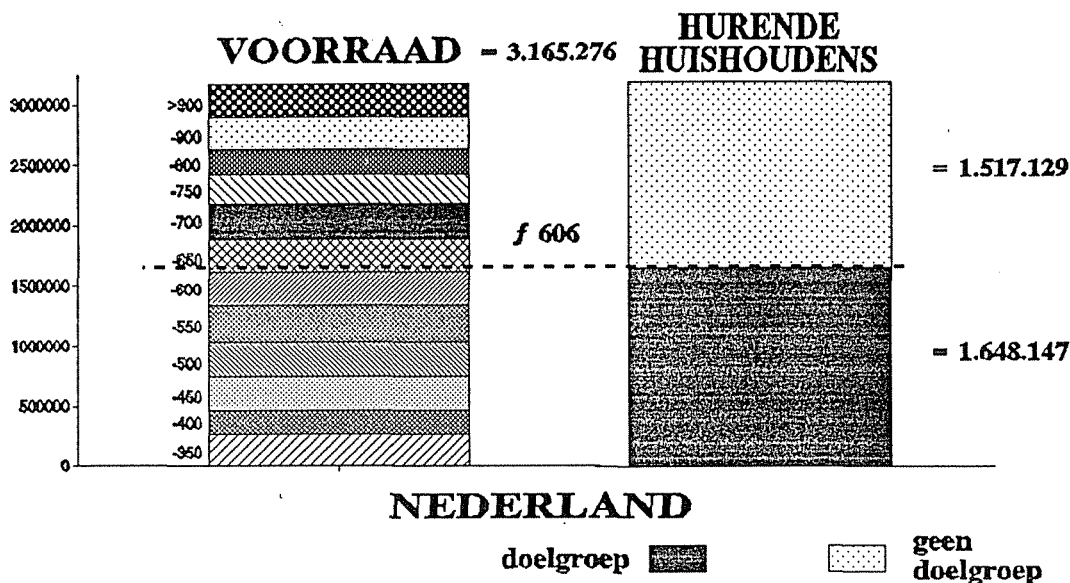
interval	-350	-400	-450	-500	-550	-600	-650	-700	-750	-800	-850	-900	>900
doelgroep	192	126	178	171	170	155	137	149	103	89	59	43	75
geen doelgroep	74	68	106	116	135	118	134	149	134	120	85	76	201

De verdeling van doelgroep- en niet-doelgroep-huishoudens over de huurwoningvoorraad per klasse van f 50
(bron: WBO 93/94).

Vervolgens is bezien tot welk huurniveau het - uitgaande van de huidige situatie - in elk geval noodzakelijk is om de doelgroep naar behoren te kunnen huisvesten. Hiertoe zijn twee analytische hoofdstappen gezet. Allereerst is een nulsituatie geschetst. Stel dat alle hurende huishoudens op het strand worden gezet. En stel dat vervolgens de huishoudens met de laagste inkomens als eerste in de

² Per 1-1-1994 meerpersoonshuishoudens met een belastbaar huishoudinkomen tot f 46.000,- en eenpersoonshuishoudens tot f 35.000,-. In 1986 is het toenmalige modale inkomen als bovengrens gekozen en vervolgens jaarlijks met de inflatie aangepast (waardevast en niet welvaartsvast).

goedkoopste huurwoningen worden gehuisvest, vervolgens de dan resterende huishoudens met laagste inkomens in de dan goedkoopste woningen, etcetera. In onderstaand figuur is aangegeven dat in dit zuiver theoretische geval de huurwoningvoorraad tot in elk geval f 606,- beschikbaar voor de doelgroep moet zijn, omdat het aantal beschikbare huurwoningen dan exact overeenkomt met het aantal 'doelgroephuishoudens'.



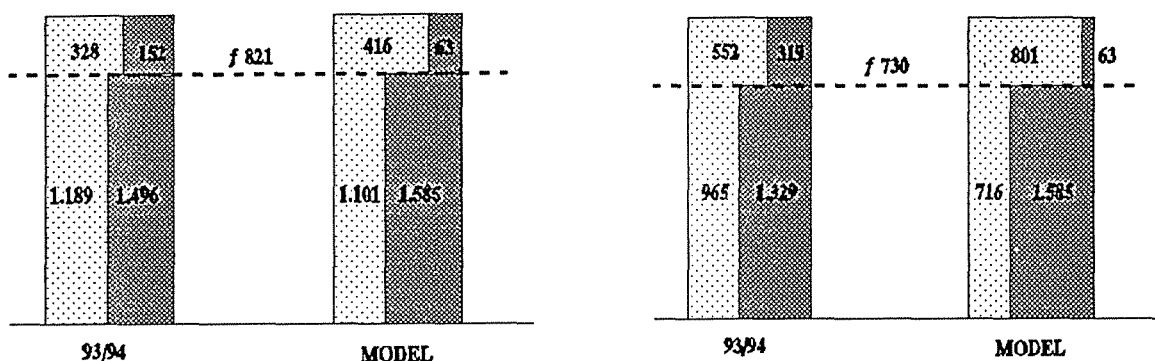
Verdeling van de huurwoningvoorraad na uitvoering theoretische herverdeling.
Bron: WBO 93/94, huurniveau per 1-7-1995.

Duidelijk is dat deze nulsituatie slechts een vertrekpunt voor verdere analyse kan zijn. De tweede stap, overigens nog steeds uitgaande van de strandvariant, komt voort uit de noodzaak om rekening te houden met met name:

- ouderenhuisvesting: ouderen hebben in een aantal gevallen duurdere woningen nodig. In de analyse is van een minimumvariant uitgegaan. In elk geval zal een aantal van 63.000 doelgroephuishoudens, het aantal dat momenteel in een woning met zorgvoorzieningen woont, in een duurdere huurwoning moeten wonen;
- leefbaarheid: het is maatschappelijk gezien wenselijk om waar nodig een bepaalde menging van huishoudens te bevorderen. In wijken met voornamelijk goedkope woningen is dit op korte termijn slechts mogelijk door in goedkope woningen - in termen van de Nota Volkshuisvesting gaat het om woningen met een grens tot f 600,- (1-7-1995) - huishoudens met relatief hoge inkomens te huisvesten: de zogenoemde goedkope scheefheid. Goedkope scheefheid leidt ertoe dat er minder goedkope woningen voor de doelgroep beschikbaar komen dan in de hiervoor beschreven nulsituatie. Er zijn twee varianten doorgerekend: a. in de eerste variant is berekend wat het effect is wanneer van het huidige niveau van goedkope scheefheid wordt uitgegaan. Momenteel wordt 41 % van de goedkope woningen door niet-doelgroephuishoudens bewoond; en b. in de tweede variant is gerekend met een percentage van 31 %. Dit percentage is ontleend aan de taakstelling uit de Nota Volkshuisvesting. Daarin werd op termijn uitgegaan van een vermindering van goedkope scheefheid tot 31 % ;
- kwaliteit: kwaliteit is in deze analyse gedefinieerd als bouwkundige kwaliteit, voorzieningen en voldoende oppervlakte. Omdat de bouwtechnische kwaliteit en voorzieningen in het algemeen redelijk tot goed zijn, los van specifieke voorzieningen die vanwege leefbaarheid of ouderenhuisvesting nodig zijn, is in de analyse uitgegaan van oppervlakte. Kwalitatief passend is daarom gedefinieerd als het kunnen beschikken over een aantal kamers dat een meer is dan het aantal leden van het huishouden. In de analyse is vervolgens op basis van deze definitie

getoetst tot welk huurniveau woningen in elk geval beschikbaar moeten zijn om de doelgroep ook kwalitatief passend te kunnen huisvesten.

Wanneer bovenstaande aanpassingen op de nulsituatie worden doorgevoerd, geeft dit het volgende beeld. Wordt uitgegaan van het huidige niveau van goedkope scheefheid dan is een huurwoningvoorraad van in elk geval f 821,- nodig om de doelgroep goed te kunnen huisvesten. Wordt met het percentage van 31% gerekend dan ligt de grens bij f 730,-. In figuur 4.3 zijn beide situaties geschetst.



Links de huidige verdeling en rechts de verdeling (41% scheefheid en na correctie voor ouderen en kwaliteit)
(bron: WBO 93/94).

Links de huidige verdeling en rechts de verdeling (31% scheefheid en na correctie voor ouderen en kwaliteit)
(bron: WBO 93/94).

Welke conclusies kunnen aan deze beelden worden ontleend? De analyse geeft een indicatie van de voorraad welke macro gezien in elk geval voor de doelgroep beschikbaar zou moeten zijn. Voor de discussie hoe verder met de IHS te gaan is dit uiteraard essentieel. De werkgroep wijst er nadrukkelijk op dat deze analyse op zich een theoretische blijft. Een onmiddellijke herverdeling zou een plotsklapse verhuissroom van circa 500.000 huishoudens betekenen. Mede gelet op het feit dat één en ander op dit moment alleen op vrijwillige basis op gang kan komen, en het zelfs met vergaande maatregelen gericht op gedwongen verhuizing niet op korte termijn te realiseren valt, is dit een onrealistische en daarom theoretische optie. Het betekent ook dat vanaf dat moment sprake van een "perfecte" toewijzing moet zijn, rekening houdend met de relatie huur-inkomen. Er is voorts geabstraheerd van autonome inkomensontwikkelingen - doelgroepphuishoudens kunnen na toewijzing van een woning een hoger inkomen krijgen en andersom - en voor de ouderenhuisvesting is slechts van een minimum aantal ouderen uitgegaan dat in elk geval te duur zal wonen. Daarnaast wijst de werkgroep erop dat de analyse van de huidige situatie uitgaat en nog niets zegt over mogelijke ontwikkelingen in de toekomst, al dan niet gestimuleerd door aanvullende maatregelen.

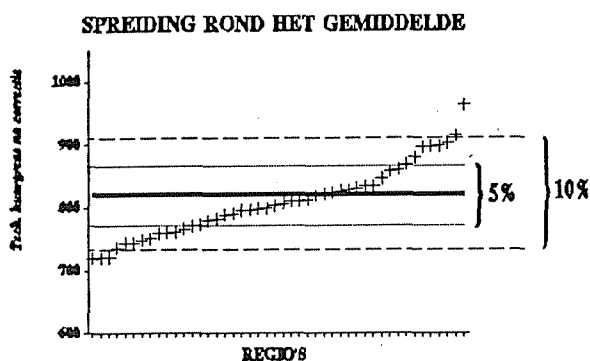
1.4.2 Regionale vertaling en groeikernen

De werkgroep heeft zich vervolgens de vraag gesteld of het macrobeeld afwijkingen ten opzichte van de regionale woningmarkten zou geven. Vandaar dat dezelfde analyse voor de 46 woningmarktgebieden is uitgevoerd.

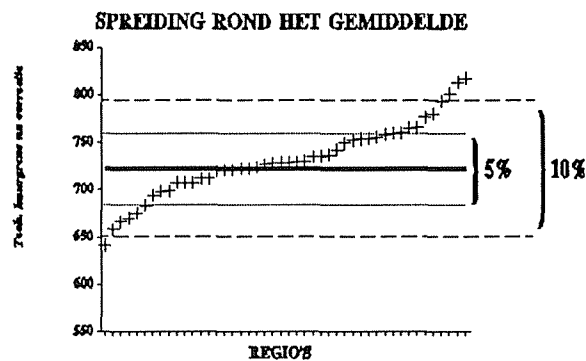
In navolgende figuur worden de resultaten geschetst. Duidelijk is dat er verschillen zijn. Echter, wanneer wordt uitgegaan van een 5 en een 10% marge dan blijkt dat de spreiding rond de respectievelijke gemiddelden van f 821,- en f 730,- niet erg groot is. Dit betekent dat een regionaal gedifferentieerd stelsel voor een eventueel toekomstig instrument minder in de rede ligt.

Hierbij dient te worden aangetekend dat er onzekerheden door met name het mogelijk effect van de huurontwikkeling en de ontwikkeling van de doelgroep zijn. Dit kan tot een grotere spreiding maar

ook tot een vermindering leiden. Om nadelige consequenties te voorkomen dient dit in de toekomst in de vorm van monitoren voldoende aandacht te krijgen.



De spreiding van de technische huurgrens na correctie voor de 46 woningmarktgebieden (scheefheid wordt per regio apart bepaald) (WBO 93/94).



De spreiding van de technische huurgrens na correctie voor de 46 woningmarktgebieden (scheefheidsnorm = 31%) (WBO 93/94).

Eenzelfde analyse is voor de groeikernen uitgevoerd. Immers, juist bij groeikernen die deel uitmaken van een regio met een grote stad kan de regio-uitkomst een vertekend beeld geven. Voor drie regio's te weten Rijnmond, Den Haag e.o. en West Utrecht zijn de desbetreffende groeikernen apart onderzocht. Dan blijkt dat de groeikernen huurwoningen in elk geval tot een grens van circa f 840,- beschikbaar voor de doelgroep dienen te hebben. In deze variant is uitgegaan van een goedkope scheefheid van 31%; wordt uitgegaan van het huidige landelijke scheefheidsniveau van 41% dan wordt de grens f 884,-. Een en ander laat zien dat het gewenst is dat bij de verdere besluitvorming een aparte toets op de effecten voor de groeikernen wordt uitgevoerd. De vraag is of een nieuwe systematiek voldoende recht aan de specifieke situatie van de groeikernen kan doen.

1.4.3 Analyse huurlasten

In bovenstaande is een indruk gegeven van de voorraad die gegeven de huidige situatie voor de huisvesting van de doelgroep nodig zou zijn. Voor de discussie over de toekomst van de IHS kan een beeld van de huurlasten niet ontbreken. Daarom heeft de werkgroep een analyse gemaakt van de huurlasten van de doelgroep en met name van de minima. Het doel van deze exercitie is om de huurlasten in relatie tot het huishoudbudget te bezien. Vandaar dat in deze analyse de huurlasten als sluitpost zijn opgenomen.

Ten behoeve van de analyse is gebruik gemaakt van NIBUD-cijfers en een koopkrachtonderzoek van de Sociale Dienst Rotterdam. Er worden voor zes soorten huishoudens de minimale inkomens gehanteerd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de inkomsten en uitgaven. Voor de huurlasten is uitgegaan van de feitelijke huur. De eigen bijdrage behorend bij deze huur is hoger dan de f 310,- (minimum normhuur) omdat in de huidige systematiek hogere huren een hogere eigen bijdrage betekent. Dit is het effect van de zogenoemde kwaliteitskorting. Onder de post extra kosten wordt verstaan alle uitgaven om de sociaal-maatschappelijke mobiliteit te vergroten. Aangezien het NIBUD geen normbedragen voor deze post hanteert, is hiervoor verondersteld dat elk huishouden een basisbedrag van f 50,- nodig heeft vermeerderd met f 75,- per lid van het huishouden.

Uit de analyse blijkt dat de eigen bijdrage van f 310,- voor de meerpersoonshuishoudens redelijk op te brengen is. Bij hogere huren en daarmee ook een hogere eigen bijdrage zal dit uiteraard afnemen. De analyse laat verder zien dat de situatie voor de alleenstaanden en de 65-plus huishoudens problematischer ligt. Daarbij zij aangetekend dat de geschetste situatie door meerdere omstandigheden kan zijn ontstaan. Zoals hiervoor aangegeven wordt op het terrein van de sociale zekerheid doelbewust een onderscheid tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens gemaakt. Daarnaast

kunnen naast de hoogte van de huren ook zaken als gemeentelijke heffingen, openbaar vervoerskosten etcetera een rol spelen. Dat neemt niet weg dat de te ontwikkelen voorstellen met name op de effecten voor deze huishoudcategorieën moeten worden getoetst.

tabel 1.4: analyse van 6 soorten huishoudens op minimum-niveau naar hun netto inkomen en hun lasten

(bron: NIBUD)

	Alleen < 65	Eénouder	Paar zonder kind	Paar met kind	Alleen > 65	Paar > 65
AANTAL PERSONEN	1	3	2	4	1	2
inkomen	1240	1594	1722	1772	1240	1780
INKOMEN ³	1308	2011	1870	2199	1308	1878
PRIMAIR	740	956	953	1.055	773	984
bruto huur	520	609	583	621	572	595
subsidie	185	248	230	256	229	246
netto huur ⁴	335	361	353	365	343	349
energie en heffingen	160	205	195	220	190	225
voeding	245	390	405	470	240	410
ONONTKOOMBAAAR	270	419	375	518	290	400
kleding en schoeisel	60	150	120	200	65	130
ziektekosten	15	25	25	30	30	40
verzekering	45	69	75	98	45	75
duurzame artikelen	150	175	155	190	150	155
FUNCTIONEEL	180	230	215	255	225	325
vervoer	15	30	25	40	55	105
telefoon	40	40	40	40	40	40
abonnementen	20	20	20	20	20	20
boodschappen	60	85	85	100	75	115
contributies	20	30	20	30	10	20
omroepbijdrage	25	25	25	25	25	25
EXTRA KOSTEN ⁵	125	275	200	350	125	200
LASTEN	1.315	1.880	1.743	2.178	1.413	1.909
OVER / TEKORT	- 7	+ 131	+ 127	+ 21	-105	-31

³ Dit is het inkomen inclusief kinderbijslag, vakantiegeld, etcetera.

⁴ Dit is de werkelijke huur (huur minus subsidie) van het desbetreffende huishouden. Deze netto huur is hoger dan de normhuur daar de beschikbaarheid van huurwoningen tot de normhuur vrij klein is. Boven deze normhuur zorgt de kwaliteitskorting voor een hogere eigen bijdrage.

⁵ Een marge van kosten ten behoeve van: sparen, boeken, extra vervoerskosten, roken, huisdieren, zakgeld, vakantie, vrijetijdsuitgaven, uitgaan, etcetera. Dit is f 50,- per huishouden vermeerderd met f 75,- per persoon.

1.5 Doelstellingen van de IHS nader bezien

Zoals in paragraaf 1.2 is omschreven is de doelstelling van de IHS het waarborgen van "goed en betaalbaar wonen voor de doelgroep". Uit het onderzoek "IHS in Perspectief" blijkt dat deze doelstelling sedert de introductie van de regeling niet wezenlijk ter discussie heeft gestaan. Uiteraard zijn hierbij gradaties denkbaar. Betekent dit dat te allen tijde nieuwbouw bereikbaar moet zijn, betekent dit dat elke woningkeuze van een doelgroephuishouden zonder meer tot IHS-ondersteuning kan leiden, kortom hoe dient deze doelstelling te worden geoperationaliseerd. De werkgroep heeft voor de beantwoording allereerst naar het algemene volkshuisvestingsbeleid gekeken en zich de vraag gesteld hoe dit beleid zich in de toekomst zal kunnen gaan ontwikkelen. Vervolgens kan de vraag naar de operationalisering van de doelstelling van de IHS worden beantwoord.

1.5.1 Volkshuisvestingsbeleid: verleden en heden in relatie tot de IHS

De volkshuisvesting heeft perioden van meer en minder marktwerking gekend. De markt kan (al dan niet bepaalde categorieën van huishoudens) zelfstandig van woningen voorzien. Bedacht dient evenwel te worden dat de woningmarkt c.q. de woning niet in alle opzichten vergelijkbaar is met de markt voor doorsnee consumptiegoederen. Er is immers sprake van:

- plaatsgebonden onroerend object (een woning kan niet vrijelijk overal worden aangeboden; nieuwbouw is sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van lokaties);
- voorraadmarkt met een inelastisch woningaanbod (het woningaanbod reageert vertraagd op vraagveranderingen en de huurprijzen van de bestaande woningen reageren vertraagd op wijzigingen in de kosten van het levensonderhoud en in de kostprijs);
- hoge verhuisactiekosten en gebondenheid aan de buurt (dit beïnvloedt de onderhandelingspositie van de huurder);
- een woningaanbod dat sterk wordt bepaald door de verhuisgeneigdheid van zittende bewoners.

De grote woningnood van de jaren vijftig en zestig en de kwaliteitstekorten die met name kenmerkend waren voor een groot deel van de woningvoorraad in de stedelijke gebieden, is destijds reden geweest om de marktwerking relatief sterk in te perken. Het werd in dit verband noodzaak om tot een eerlijke verdeling van de woonruimte te komen met behoud van betaalbare prijsniveaus. De beperking van de marktwerking gebeurde door fysieke distributie, regelgeving met betrekking tot prijsvorming en toegankelijkheid en door subsidiëring.

Een geleidelijke normalisatie van de woningmarkt is sindsdien mogelijk geworden doordat de grootste problemen die aanleiding hebben gegeven tot overheidsinterventie voor een deel zijn opgelost. Dat wil zeggen:

- er is een voortgaande sterke toename van het aantal woningen gerealiseerd. De kwantitatieve tekorten zijn voor een groot deel weggewerkt. Dat neemt niet weg dat er in de periode van 1997 tot 2003 nog jaarlijks 77.000 nieuwe woningen nodig zijn (*Indicatief bouwprogramma; Bron: Trendbrief 1995*);
- er is een sterke impuls gegeven aan de kwaliteitsverhoging, onder meer door de stadsvernieuwing.

De normalisatie van de woningmarkt heeft plaatsgevonden door:

- een versterking van de marktwerking, onder meer door liberalisatie bij de duurdere huursector, alsmede door een wijziging van het huurregime in de sociale sector: van trendhuur naar huursom;
- een vergaande beperking van de objectsubsiëring in het kader van de tussenbalans. In relatie daarmee zijn de huren extra verhoogd;

- een aanpassing van de ordening en verantwoordelijkheden van de sector. De nadruk is gelegd op verzelfstandiging. Corporaties en gemeenten hebben een grotere rol gekregen. Sluitstuk van de verzelfstandiging is de balansverkorting. De lokale partijen waaronder de corporaties mogen in staat worden verondersteld om los van specifieke situaties de volkshuisvesting kwalitatief op peil te houden.

In principe kan men de woningmarkt nu zien als een markt waarop de volgende beperkende clusters van beleid/maatregelen van toepassing zijn:

- een huurbeleid dat aan kaders is gebonden (maximale huurstijging, minimale en maximale huursomstijging en een woningwaarderingssysteem);
- het IHS-instrument en de daaraan gekoppelde uitvoeringspraktijk (toewijzing, flattering);
- de woonruimteverdeling die er onder meer voor zorg dient te dragen dat de doelgroep met voorrang in de goedkope voorraad wordt gehuisvest;
- specifieke vestigingsvoorwaarden (niet-geliberaliseerde gebieden) en restrictieve bepalingen in bepaalde gebieden met betrekking tot de nieuwbouw (VINEX-lokaties). Dit is vooral door de ruimtelijke ordening ingegeven;
- in zeer beperkte mate nog door de objectsubsidies en de kwaliteitsregelgeving (bouwbesluit).

1.5.2 Volkshuisvesting: toekomst in relatie tot de IHS

Gelet op de bovengenoemde beleidsontwikkeling is het de vraag hoe in de afzienbare toekomst de woningmarktsituatie eruit zal zien en welke mate van overheidsinterventie er nog nodig blijft. De werkgroep heeft in dit licht bezien in hoeverre marktwerking nog verder kan worden doorgevoerd. Volledige marktwerking in de hele sector van de volkshuisvesting zou concreet betekenen 100% huurliberalisatie, de volledige afschaffing van de IHS alsmede de woonruimteverdeling. De werkgroep heeft daarbij ook de recente SCP-analyse ⁶ in de beschouwing betrokken. Van belang hierbij zijn vooral de volgende resultaten:

- a. de SCP-simulatie betreffende de situatie dat tot doorvoering van volledige marktwerking zou worden besloten, geeft aan dat dit ceteris paribus tot fors hogere huren zou leiden. Dit zou met name in de vier grote steden het geval zijn. Als gevolg hiervan, aldus het SCP, zouden de nettohuurlasten voor alle inkomensgroepen en voor alle typen huishoudens sterk toenemen. De toename zou het grootst bij de lagere inkomensgroepen zijn. Bij ongewijzigd beleid zou dit een aanzienlijk extra beroep op de IHS kunnen betekenen;
- b. op de langere termijn is onduidelijk wat er zal gebeuren. Het SCP stelt dat huishoudens met lagere inkomens of hun bestedingspatroon zullen moeten aanpassen, of op zoek gaan naar een andere woning, of men zal inwoning gaan overwegen. De mogelijkheden van een lokale dan wel regionale woningmarkt zullen uiteraard bepalen of er voor deze huishoudens een keuze zal zijn. De match tussen het aantal grote en kleine huishoudens in relatie tot de aanwezige woningen is hierbij van groot belang. De verhuurders zullen op de lange duur waarschijnlijk met een verminderde vraag naar hun woningen te maken krijgen. Dit kan resulteren in vooral verkoop van een deel van het bezit of uiteindelijk in huurverlaging.

De werkgroep heeft op basis van voorgaande de volgende noties gehanteerd bij de ontwikkeling van de voorstellen van de toekomst van de IHS:

⁶ F.A. van Dugteren in: Sociale en culturele verkenningen 1995, hoofdstuk 4: marktwerking in de volkshuisvesting, Sociaal en Cultureel Planbureau.

- het voortzetten van het gevoerde volkshuisvestingsbeleid om tot een vergroting van de marktwerking te komen is gelet op de huidige stand van zaken binnen de volkshuisvesting mogelijk. Indien het niet noodzakelijk is, kunnen conform het kabinetsbeleid marktbeperkingen worden gereduceerd;
- daarbij zijn twee toetspunten van belang:
het eerste aandachtspunt betreft de huisvesting van huishoudens met lagere inkomens. De overheid heeft voor deze kwetsbare groepen een speciale zorg. Er zal een waarborg voor goede en betaalbare huisvesting dienen te zijn. De sociale verhuurders zullen in elk geval ten aanzien van de doelgroep hun specifieke taakopdracht moeten blijven vervullen.
Het tweede aandachtspunt betreft de financiële continuïteit van de sociale verhuurders. De sociale verhuurders beheren een aanzienlijk maatschappelijk kapitaal. Bij de zogenoemde bruteringsoperatie is met de verhuurders overeengekomen dat de kostendeckende exploitatie van hun bezit mogelijk moet zijn uitgaande van de huidige maatstaven en bij een gematigde huurontwikkeling. Er dient dan ook een waarborg voor een gedegen en verantwoorde exploitatie van het woningbezit te zijn;
- om recht te kunnen doen aan beide toetspunten zijn een gematigde huurontwikkeling en het beleid gericht op het bevorderen van doorstroming van huishoudens met een relatief hoog inkomen naar een duurdere woning en vice versa van groot belang;
- het is gelet op bovenstaande en als algemene lijn wenselijk de eigen verantwoordelijkheid van burgers te vergroten. In het verlengde hiervan ligt het in de rede de bevordering van het eigen woningbezit conform de wensen van de woonconsumenten voort te zetten;
- als belangrijk aandachtspunt geldt verder het doelmatiger benutten van de voorraad door passend toewijzen van woningen en het bevorderen van doorstroming. De ingeslagen weg dient te worden gecontinueerd. Daarnaast is van belang dat de IHS-uitgaven relatief aanzienlijk zijn en (op grond van de raming) de komende jaren zullen stijgen. Zie hiervoor paragraaf 1.2.6. Het ligt daarom in de rede er naar te streven het budgettair beslag van de collectieve uitgaven voor de subjectsubsidieering mede te toetsen aan het doelmatig gebruik van de voorraad en aan de waarborg van goede en betaalbare huisvesting voor de doelgroep.

1.5.3 IHS en doelstellingen

In de doelstelling goed en betaalbaar wonen voor de doelgroep kan men twee componenten onderscheiden: de volkshuisvestingscomponent en de inkomenscomponent. Het gaat om de beschikbaarheid van kwalitatief goede en financieel passende woningen gegeven de desbetreffende woningmarkt. Ervan uitgaande dat de bouwtechnische kwaliteit van woningen hier te lande redelijk tot goed is (zie ook paragraaf 1.4.1) is de toets met het huishoudinkomen en samenstelling van het huishouden doorslaggevend. De vraag is of het huishouden in de desbetreffende woningmarkt in staat is zichzelf van goede huisvesting te voorzien of dat dit gegeven de omstandigheden niet geheel mogelijk is. Recent speelt daarnaast de discussie over de bevordering van de leefbaarheid van wijken een rol. Het is de vraag in hoeverre de IHS hierbij een rol kan en moet spelen.

De werkgroep heeft op basis van de analyse (zie paragraaf 1.4) en op basis van veronderstelde toekomstige ontwikkelingen binnen de volkshuisvesting de volgende conclusies getrokken:

- a. IHS dient ter ondersteuning van het goed en betaalbaar wonen van de huishoudens met lage inkomens. Op dit moment valt deze categorie samen met de doelgroep van beleid binnen de volkshuisvesting. De werkgroep heeft hierbij in overweging genomen dat vanaf 1986 deze doelgroepgrenzen jaarlijks met de inflatie zijn aangepast. Kortom, het betreft waardevaste grenzen en geen welvaartsvaste grenzen. Dit betekent dat in de afgelopen jaren er relatief veel huishoudens een inkomen kregen dat boven die van de doelgroep uitsteeg. De doelgroep is daardoor gedaald van 51 % van de huishoudens in 1986 tot 41 % in 1994. Mocht een discussie

over de omvang van de doelgroep noodzakelijk worden geacht, dan dient dit vanuit de breedte van de volkshuisvesting te worden bediscussieerd. Immers, er is sinds de Nota Volkshuisvesting bewust voor gekozen om de lang gevoelde noodzaak van het op elkaar afstemmen van de verschillende huur- en inkomensgrenzen in de complete wet- en regelgeving daadwerkelijk gestalte te geven;

- b. de werkgroep is voorts van mening dat de analyse van de huurlasten aangeeft dat de huidige, van het inkomen afhankelijke eigen bijdrage binnen de IHS voor de minima thans nog net valt op te brengen en dat een aanzienlijke verhoging niet voor de hand ligt. Zeker niet als wordt bedacht dat met name de ouderen en de alleenstaanden - 65 % van de IHS-ontvangers - de eigen bijdrage het minst eenvoudig kunnen opbrengen en de eigen bijdrage in het huidige IHS-stelsel niet alleen afhankelijk is van het inkomen, doch ook nog toeneemt naarmate de huur stijgt;
- c. de werkgroep realiseert zich dat een dergelijke stelling gelet op de noodzakelijke budgettaire toets, slechts houdbaar is, wanneer de situatie waarin subsidie kan worden versterkt voor het merendeel van de gevallen duidelijk wordt afgebakend. Als uitgangspunt dient te gelden dat subsidie slechts mogelijk is wanneer geen goedkopere, kwalitatief passende woonruimte beschikbaar is. Dit zal uiteraard afhangen van de desbetreffende woningmarkt. Daarnaast vindt de werkgroep dat subsidiëring geconcentreerder dient plaats te vinden. De kaasschaafmethode om een stelsel beheersbaar te houden verdient niet de voorkeur. Concentratie betekent in de ogen van de werkgroep enerzijds dat de bereidheid dient te bestaan om huishoudens die dit daadwerkelijk nodig hebben een subsidie te verstrekken die tot gematigde huurlasten leidt. Anderzijds zal mede op basis van de beschikbaarheidsanalyse duidelijk gemarkeerd moeten worden binnen welk huurniveau dit noodzakelijk en waarboven dit niet meer aan de orde behoort te zijn;
- d. de werkgroep wil niet voorbijgaan aan specifieke situaties. Extra ondersteuning zal in specifieke situaties mogelijk moeten zijn. Daarbij dient op basis van de geschatte toekomstige ontwikkelingen (zie paragraaf 1.3) vooral aan de ouderenhuisvesting te worden gedacht. Vanwege een eventuele behoefte aan specifieke voorzieningen kan het voorkomen dat een oudere duurder zal c.q. moet gaan wonen om zelfstandig te blijven wonen. Daarnaast kan het relatief duurder wonen het gevolg zijn van de wens om in nieuwbouw lokaties - waaronder de VINEX-gebieden - tot een menging van huishoudens te komen. Bij de uitwerking van de voorstellen zal aan deze specifieke situaties moeten worden getoetst;
- e. apart aandacht vergt het vraagstuk van de leefbaarheid. De vraag is hier in hoeverre subsidiëring via het IHS-instrument kan bijdragen aan de bevordering van de leefbaarheid van wijken. Binnen de werkgroep bestaan er twee visies. In de eerste visie wordt erop gewezen dat de IHS op zich geen doelstelling van leefbaarheidsbevordering kent maar wel zeker een bijdrage aan menging kan leveren. Dit blijkt onder meer uit een onderzoek naar woonmilieus⁷. Het betreft hier overigens niet perse de wijken met de hoogste huurniveaus. Daarnaast maakt de beschikbaarheidsanalyse (zie paragraaf 1.4) duidelijk dat de IHS ook indirect een bijdrage aan menging levert. In wijken met voornamelijk goedkope woningen wonen ook huishoudens met hoge inkomens (= goedkope scheefheid). Deze huishoudens zorgen concreet voor een menging in die wijk. Echter, door deze goedkope scheefheid zullen sommige doelgroep huishoudens iets duurder dienen te gaan wonen. Dit kan alleen als er financiële ondersteuning mogelijk is. Deze situatie laat uiteraard onverlet de mogelijkheid om daar waar mogelijk door duurdere nieuwbouw en verbouw in de desbetreffende wijken de menging extra te ondersteunen. Deze eerste visie betekent dat een eventuele volumebeperking van de IHS getoetst moet worden op de consequenties voor de leefbaarheid.

Een minderheid van de werkgroep vindt dat de IHS althans wat de Rijksuitgaven betreft,

⁷ AB-onderzoek, Woonmilieus in Nederland, Delft.

uitsluitend gericht dient te worden op de doelstelling van beschikbaarheid. Onderkend wordt dat de IHS effect kan hebben op de leefbaarheid (en dat ook feitelijk heeft), maar dat is geen reden om IHS daartoe te verstrekken of een beperking van het IHS-volume die mogelijk wordt indien de IHS alleen op de beschikbaarheidsdoelstelling wordt gericht, achterwege te laten. In deze visie dient het alleen om de beschikbaarheidsdoelstelling te gaan. Bevordering van de leefbaarheid kan het beste plaatsvinden door op lokaal niveau instrumenten in te zetten als werkgelegenheidsbeleid, integraal veiligheidsbeleid en nieuwbouw- en verbeterbeleid. In incidentele gevallen kan in deze visie ook IHS met dat doel worden ingezet maar ter bevordering van een goede afweging tussen de verschillende instrumenten kunnen deze IHS-bijdragen dan het best uit het gemeentelijk budget worden bekostigd;

- f. de werkgroep is zich ervan bewust dat beheersing van de uitgaven een belangrijk toetspunt is. Zij wijst er op dat de mate van beheersing van de IHS-uitgaven in de toekomstige situatie - naast autonome factoren als inkomens- en demografische ontwikkelingen - vooral afhankelijk is van de mate waarin de overheid in wil grijpen in de huidige woonruimteverdeling en de huurontwikkeling (zie verder paragraaf 1.6). Hoe dan ook is de werkgroep van mening dat de bevordering van de evenwichtige verdeling van de woningvoorraad onverminderd doorgezet moet worden door middel van de woonruimteverdeling en strategisch nieuwbouw/verbeterbeleid gericht op de doorstroming. De beschikbaarheidsanalyse (zie paragraaf 1.4) toont aan dat een doelmatiger verdeling van de woningvoorraad mogelijk moet zijn. Wat betreft de huurontwikkeling is het streven erop gericht deze op termijn inflatie volgend te laten zijn.

1.6 Verantwoordelijkheidsverdeling (zie hoofdstuk 6)

De ordening in de volkshuisvesting is de laatste jaren belangrijk gewijzigd. Verwezen zij naar eerdere paragrafen. Dit betekent ook dat wijzigingen zijn opgetreden in de verantwoordelijkheidsverdeling. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van het Rijk naar gemeenten en corporaties. In de brief van 28 juni jl. naar aanleiding van het "bruteringsdebat" (kamerstuk II 23817 nr 41) is dit nog eens onderstreept door de introductie van prestatieafspraken.

De IHS is een rijksregeling met een medeverantwoordelijkheid voor de lokale partijen. De normering en de financiering van de IHS zijn tot op heden bewust volledig op het niveau van de rijksoverheid gebleven. De belangrijkste motieven waren de rechtszekerheid en de noodzaak om in tijden van ingrijpende verandering een "vangnet" voor de lagere inkomensgroepen te hebben. Dat neemt niet weg dat de lokale partijen via hun toewijzingsbeleid en beleidsvelden zoals de leefbaarheid van wijken invloed uitoefenen op het beslag van de IHS. Dit roept de vraag naar de toekomstige verantwoordelijkheidsverdeling van de IHS op. Deze vraag spoort ook met het thema "Financiële vernieuwing" dat bij de heroverweging centraal staat. Conform dit thema moet worden nagegaan welke prikkels van financieringssystemen op het gedrag van betrokken partijen uitgaan. Eventuele verbeteringen dienen tot het vergroten van effectiviteit, doelmatigheid en tot een grotere transparantie van beleid te leiden.

De werkgroep komt op basis van het voorgaande tot de conclusie dat een grotere verantwoordelijkheid voor de lokale partijen wenselijk is.

Er wordt een onderverdeling gemaakt naar twee situaties:

- vergroting van de verantwoordelijkheid van lokale partijen via de bestuurlijke lijn waarbij vooral aan aanscherping van het fiatteringsbeleid en het maken van prestatieafspraken moet worden gedacht;
- al dan niet gehele budgettering naar gemeenten.

Hieronder wordt op beide ingegaan.

1.6.1 Aanscherping via de bestuurlijke lijn

Deze variant gaat uit van een introductie van een systeem van prestatie-afspraken met gemeenten en verhuurders gericht op sturing van volume en budgettair beslag van de IHS. De uitwerking van prestatieafspraken kan er als volgt uitzien.

IHS ingebed binnen volkshuisvestingsinstrumentarium

Dergelijke prestatie-afspraken kunnen worden geacht goed te passen in de nieuwe ordening van de volkshuisvesting. Zij leggen een grotere verantwoordelijkheid bij de lokale partijen en maken hen concreet medeverantwoordelijk voor het beslag op de IHS. In deze variant worden vooraf afspraken met de lokale partijen gemaakt gericht op het zo doelmatig mogelijk aanwenden van de IHS. Dit in tegenstelling tot lokale aandelen en toeslagen. Het vooraf maken van afspraken betekent dat het beleid van de lokale partijen vroegtijdig kan worden beïnvloed. Het betekent tevens dat de IHS veel meer dan in de huidige situatie als complementair aan het overige volkshuisvestingsinstrumentarium moet worden gekenschetst. Concreet zullen de lokale partijen allereerst de woonruimteverdeling, het huurbeleid en/of nieuwbouw en verbouw voor de huisvesting van de doelgroep moeten inzetten. Pas wanneer dit onvoldoende mogelijkheden biedt, kan de IHS worden aangewend. De prestatieafspraken zullen daarom tot gevolg hebben dat de lokale partijen worden aangesproken om volkshuisvestingsplannen te maken waarbij concreet wordt aangegeven hoe het vermoedelijk beroep op de IHS zich verhoudt tot de inzet van het overige instrumentarium.

Afspraken

De te maken afspraken zullen daadwerkelijk haalbaar moeten zijn. Afstemming op de lokale situatie is dan ook noodzakelijk. Bij de uitwerking is verondersteld dat een inbreuk op bestaande huurcontracten of vergunningen onwenselijk of in elk geval nooit op korte termijn haalbaar is. De volgende voorwaarden zijn daarom als volgt gedefinieerd:

1. de prestatieafspraken zullen betrekking moeten hebben op concreet beïnvloedbare situaties. Partijen moeten aan de afspraken daadwerkelijk kunnen voldoen;
2. de prestatieafspraken moeten na invoering van het nieuwe stelsel op korte termijn effect sorteren.

De normering zoals in paragraaf 1.7 wordt voorgesteld is het bevorderen van zo gematigd mogelijke huurlasten voor de doelgroep. Dit moet vooral door een zorgvuldige toewijzing van betaalbare woonruimte gerelateerd aan de omvang van het huishouden worden bevorderd. De nieuwe normering zou inhouden dat voor drie huishoudentypen - 1/2 persoons, 3/4 persoons en meer dan 4 persoons-huishouden - verschillende aftoppingsgrenzen worden vastgesteld. Onder deze aftoppingsgrens vervalt de huidige kwaliteitskorting. Dit betekent een sterke tegemoetkoming aan de wens om de huurlasten gematigd te doen zijn. Het legt aan de andere kant vanwege de budgettaire gevolgen een nog grotere verantwoordelijkheid op de lokale partijen zeer zorgvuldig toe te wijzen. De kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens zal in beginsel 100% zijn. Het gaat dan ook om relatief dure woningen.

Als gevolg van de nieuwe normering zijn afspraken met de lokale partijen onontbeerlijk. In de eerste plaats in relatie tot de huurlasten van de doelgroephuishoudens. Huishoudens die boven de aftoppingsgrens (gaan) wonen zullen relatief hoge huurlasten hebben. Ten tweede zullen afspraken ertoe moeten leiden dat de IHS slechts behoeft te worden ingezet in die gevallen waarbij dit evident noodzakelijk is. Een eerste afspraak moet er daarom op gericht zijn het aantal doelgroephuishoudens boven de aftoppingsgrens aanzienlijk te beperken. Voorstelbaar is dat wordt vastgelegd welk percentage minimaal binnen een periode van een x aantal jaar onder de aftoppingsgrens moet zijn gehuisvest en welk percentage vervolgens maximaal boven de aftoppingsgrens toelaatbaar is. Hierbij

dient een onderscheid tussen oude en nieuwe gevallen te worden gemaakt. Een tweede afspraak met de lokale partijen is een afgeleide van de eerste. Deze dient ertoe de toewijzing van vrijkomende woningen onder de aftoppingsgrens te beïnvloeden. Uit het Woningbehoefteonderzoek blijkt enerzijds dat de goedkope scheefheid - hoge inkomens in goedkope woningen - na toewijzing van een woning ontstaat. Dit is oorzaak van een inkomenstoename van het desbetreffende huishouden. Daarnaast geeft het Woningbehoefteonderzoek ook aan dat goedkope woningen niet per definitie aan de doelgroep worden toegewezen. Het is zaak om met deze situatie ter plaatse rekening te houden. Zeker met de invoering van de nieuwe normering is het van belang dat vrijkomende woningen onder de aftoppingsgrens met voorrang aan doelgroepshuishoudens worden toegewezen. Dit kunnen nieuwe huishoudens op de woningmarkt zijn, maar zeker in het begin ook huishoudens die boven de aftoppingsgrens wonen. De afspraak dient in te houden dat minimaal een percentage x van alle vrijkomende woningen onder de aftoppingsgrens aan de doelgroep moet worden toegewezen.

Met beide afspraken wordt bewerkstelligd dat doelgroepshuishoudens in een betaalbare woning kunnen wonen met gematigde huurlasten. Aanscherping van de fiatteringsmaatregel door deze te koppelen aan een nader te bepalen huurgrens kan dit nog eens bevorderen. Tegelijk betekent dit een krachtige bevordering van het doelmatiger aanwenden van de voorraad. De voorstellen in het kader van het huurbeleid en met name de maatregel gericht op een maximale huursomafspraken dienen er samen met bovengenoemde voorstellen toe om voor een gematigde huurontwikkeling te zorgen. Op deze wijze wordt de beheersing van en de huurlasten van de huurders en van de IHS-uitgaven extra bevorderd.

Rol gemeente, verhuurders en Rijk

Zoals hiervoor aangegeven betekent de huidige ordening binnen de volkshuisvesting dat de lokale partijen een grotere verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting hebben. De verzelfstandiging van de corporaties brengt met zich mee dat de verhuurders feitelijk een duidelijk aan betekenis toenemende rol vervullen. Deze nieuwe verhouding is inmiddels in de volkshuisvestingsregelgeving geïmplementeerd. Analooq hieraan dienen de afspraken met de verhuurders te worden gemaakt. De gemeenten hebben hierbij de taak om tot afspraak met de verhuurders te komen en voorts een toezichthoudende en afstemmende taak. Conform de brief van 28 juni jl. (kamerstuk II 23817 nr 41) moeten verhuurders beleidsplannen opstellen. Hiervan kan de IHS integraal deel uitmaken. Deze plannen moeten vooraf uitsluitel over de invulling van de bovengenoemde afspraken geven. De gemeente zal deze plannen dienen te toetsen en zal voor afstemming tussen de verhuurders kunnen zorgdragen. Hierdoor ontstaan wederzijdse afspraken. Het Rijk dient bij prestatieafspraken zorg te dragen voor de centrale normering en voor de regeling zelf, en voor de verandering daarin van de prestatieafspraken. Daarnaast zal het Rijk de ontwikkelingen rond de afspraken moeten blijven monitoren.

Sancties

Afspraak is afspraak. Dat neemt niet weg dat er gelet op de belangen van de huurders en het budgettaire belang maatregelen voorhanden moeten zijn om bij nalaten te kunnen ingrijpen. In de wet IHS moet daartoe de verankering van de afspraken worden geregeld. Aanvullend moet worden bepaald dat de minister een nalatige verhuurder voor een bepaalde periode kan uitsluiten om nieuwe huurders boven bijvoorbeeld de aftoppingsgrens voor IHS "voor te dragen". In feite wordt hiermee het passend toewijzen door de desbetreffende verhuurder bedongen. In deze situatie is het noodzakelijk om financieel risico voor de huurders uit te sluiten. De verhuurder zal verplicht moeten worden (potentiële) huurders van de uitsluiting in kennis te stellen. Ingeval de verhuurder dit verzuimt, wordt de verhuurder jegens de desbetreffende huurder schadeplichtig.

1.6.2 Budgettering naar gemeenten

Hierbij gaat het om varianten in de sfeer van het opleggen van een zorgplicht, gemeentelijke toeslagen, gemeentelijke aandelen en een specifieke doeluitkering en budgettering. Met name de budgetteringsvariant is uitgewerkt.

1. Budgettering IHS per gemeente

Huidige verantwoordelijkheden gemeenten

De ordening van de volkshuisvesting is de laatste jaren fundamenteel gewijzigd. Gemeenten hebben door dit proces een grotere beleidsruimte verkregen waardoor zij tezamen met de sociale verhuurders integrale keuzes kunnen maken op het terrein van de volkshuisvesting en een op de lokale situatie toegesneden volkshuisvestingsbeleid kunnen voeren.

De (grotere) beleidsruimte wordt in de onderstaande punten beschreven:

- a. gemeenten zijn op grond van de huisvestingswet primair verantwoordelijk voor de evenwichtige woonruimteverdeling. Het instrument voor de evenwichtige woonruimteverdeling is de woningtoewijzing. In 60% van de gemeenten ontbreekt op dit moment een verordening met betrekking tot de toewijzing en vindt de daadwerkelijke woningtoewijzing plaats door verhuurders. Maar ook in de overige 40% kunnen verhuurders in een verordening een substantiële taak hebben gekregen. Dit laat echter de primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten onverlet;
- b. sociale verhuurders dienen op grond van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) verantwoording af te leggen aan de gemeenten over hun handelen in het belang van de volkshuisvesting op een viertal verantwoordingsvelden. Dit betreft de huisvesting van de doelgroep, de kwaliteit van de woningvoorraad de relatie met de huurders en de financiële continuïteit. Gemeenten moeten op basis van deze verantwoording de prestaties van sociale verhuurders beoordelen. Indien gemeenten niet tot een positief oordeel komen kunnen zij de minister van VROM vragen een sanctie te treffen;
- c. de middelen gemoeid met het Besluit woninggebonden subsidies (BWS) kunnen gemeenten naar eigen inzichten toespitsen op de lokale marktomstandigheden en woningbehoeften. Gemeenten kunnen de BWS-middelen bijvoorbeeld concentreren ten behoeve van nieuwbouwwoningen en woningverbetering die zullen zorgdragen voor een grotere doorstroming in de bestaande voorraad;
- d. het BBSH zal worden aangepast om sociale verhuurders te verplichten om jaarlijks een beleidsplan te maken. In dit beleidsplan moeten prestatievoornemens (huurbeleid, nieuwbouw etc) voor het komende jaar en een doorkijk naar latere jaren worden gegeven. Sociale verhuurders zullen over het beleidsplan overleg moeten voeren met de gemeenten. Gemeenten krijgen hiermee de mogelijkheid om vooraf met sociale verhuurders in overleg te treden over prestaties van sociale verhuurders.

Een integrale verantwoordelijkheid van gemeenten voor de IHS

Een deel van de werkgroep vindt dat gemeenten een zodanige integrale verantwoordelijkheid voor volkshuisvesting hebben dat de huidige algehele financiële verantwoordelijkheid van het Rijk voor de IHS hier niet meer inpast. Het Rijk betaalt thans volledig maar bepaalt de uitvoering van het beleid slechts in beperkte mate. Gelet hierop ligt het in de rede om gemeenten financieel mede-verantwoordelijk te maken zodat bepalen en bepalen meer in één hand komt. Deze benadering houdt in dat van gemeenten wel een actiever inspanning wordt gevraagd dan thans vaak het geval is.

Dit deel van de werkgroep stelt voor om te komen tot een specifieke uitkering aan gemeenten. De omvang van het macro IHS-budget wordt daarbij van rijkswege bijgesteld voor ontwikkelingen - zoals sociaal economische en demografische ontwikkelingen - die gemeenten niet kunnen beïnvloeden. Het budget dat elke gemeente ontvangt zal worden bepaald op basis van een nog te ontwikkelen verdeelsleutel op basis van objectieve normen die de behoefte aan IHS middelen, gegeven het inkomensniveau en de samenstelling van het woningbestand, goed bepalen.

De nieuwe verdeelsleutel op basis van objectieve normen zal niet direct ten volle worden ingevoerd. In een aantal jaren - gedacht zou kunnen worden aan een periode van 5 jaar - zal het huidige budget per gemeente (gebaseerd op historische uitgaven) toegroeien naar het budget dat wordt bepaald op basis van de objectieve verdeelsleutel zodat gemeenten hun uitgavenniveau en beleid hierop kunnen afstemmen. Gemeenten worden geheel verantwoordelijk voor hun budget. Overschrijdingen impliceren het bijleggen uit eigen middelen. Onderschrijdingen mogen gemeenten naar eigen inzichten aanwenden.

Bij de bepaling van de omvang van het budget zal in ieder geval het terugdringen van de scheefheid (onevenwichtige verdeling van de inkomens over de woningvoorraad) een rol spelen. De zogenaamde goedkope scheefheid (huishoudens met hoge inkomens in goedkope woningen) bedraagt op dit moment 41 %. De beleidsdoelstelling uit de Nota Volkshuisvesting is om dit te laten dalen tot 31 %.

Voor de beheersing van de IHS-uitgaven hebben gemeenten zoals hiervoor aangegeven al een aantal bevoegdheden en instrumenten waarmee direct en indirect de IHS-uitgaven kunnen worden beheerst. Een belangrijke mogelijkheid betreft het zodanig toewijzen van woningen dat het IHS-beslag zo laag mogelijk is door bij de toewijzing de match inkomen/huur zo gunstig mogelijk te kiezen. Het zo passend mogelijk huisvesten van de huishoudens met de lage inkomens zal ook een gunstige uitwerking hebben op de woonlasten van huishoudens. Gezien het feit dat 80 % van de goedkope scheefheid ontstaat na de toewijzing van de woning zou een toets bij de toewijzing op de toekomstige verdien capaciteit - dat wil zeggen afzien van toewijzen na inschatting van de vermoedelijke inkomensontwikkeling - van huishoudens er toe kunnen leiden dat er een groter deel van de goedkope voorraad ter beschikking komt voor huishoudens met de laagste inkomens.

De gemeentelijke beleidsruimte zal voorts groter kunnen worden omdat de landelijk vastgestelde fiatteringsgrens zal vervallen. Gemeenten kunnen terzake een eigen beleid voeren in casu een scherper beleid. Verder kunnen gemeenten in het overleg met de sociale verhuurders op basis van de 28 juni brief (kamerstuk II 23817 nr 41) vooraf afspraken maken over de te leveren prestaties met betrekking tot onder meer huurbeleid en nieuwbouw. Bij een financiële verantwoordelijkheid voor de IHS zullen gemeenten in het overleg met de sociale verhuurders een grote prikkel hebben om een beleid in te zetten dat de IHS-uitgaven zoveel mogelijk zal beperken. Dit kan voor huishoudens wel een langere wachttijd betekenen.

Een eventueel aanvullend instrumentarium zou de mogelijkheden voor gemeenten om met name de goedkope scheefheid te beperken vergroten.

In deze variant wordt ervan uitgegaan dat er een centrale normering van de IHS blijft. Dit betreft een rijksverantwoordelijkheid. Hiermee wordt voorkomen dat iedere gemeente een eigen IHS-regeling in het leven gaat roepen. De gemeenten hebben met name een rol bij het zo passend mogelijk huisvesten van huishoudens met IHS: bij gegeven huur/inkomen staat de IHS-bijdrage vast.

Nadat de huidige doelstelling met betrekking tot de goedkope scheefheid is gerealiseerd kan worden gezien of verdere reductie wenselijk is en overdracht naar het gemeente fonds kan

plaatsvinden. Verdere reductie van de scheefheid dan 31 % en overdracht ligt met name in de rede indien wordt uitgegaan van de beperkte doelstelling van de IHS zoals in paragraaf 1.5.3 inzake leefbaarheid is beschreven.

Een aanvullend instrumentarium

Met het huidige instrumentarium hebben gemeenten al aanzienlijke mogelijkheden ter beheersing van de uitgaven. De beheersingsmogelijkheden kunnen worden vergroot door het vormgeven van een aanvullend instrumentarium. Een aanvullend instrument zou het tijdelijk maken van de IHS kunnen zijn. Wanneer goede alternatieve huisvesting beschikbaar komt kan een gemeente (een deel van) de IHS-bijdrage heroverwegen. Deze wijziging van de regeling kan snel effectief worden omdat de IHS-bijdragen van jaar tot jaar worden vastgesteld.

Een tweede - overigens verdergaand - aanvullend instrument kan bestaan uit het tijdelijk maken van huurcontracten en/of huisvestingsvergunningen voor alleen dat deel van de goedkope woningvoorraad dat in ieder geval goedkoop gehouden moet worden, een soort ijzeren voorraad. Gemeenten en verhuurders zullen hierover in lijn met het huidige beleid afspraken moeten maken. Degenen die als gevolg van een positieve huishoudinkomensontwikkeling boven een zeker inkomensniveau uitkomen en in een woning uit de ijzeren voorraad wonen komen dan in beginsel in aanmerking om te verhuizen. Uitgaande van een wetgevingstraject van 2 jaar en een inkomenstoets om de 3 jaar kan dit aanvullend instrument na 5 jaar effectief beginnen te worden. Aangezien dit instrument alleen voor nieuwe huurcontracten zal gelden zal de potentiële effectiviteit met de jaren groeien.

Wel kan van het invoeren van tijdelijke huurcontracten direct een gedragseffect uitgaan. Huishoudens die verwachten dat hun inkomen de komende jaren zal groeien zullen minder snel geneigd zijn een woning uit de ijzeren voorraad te aanvaarden. Het maken van afspraken tussen gemeenten en verhuurders over de situering van goedkope huurwoningen zal als bijkomend effect een bijdrage kunnen leveren aan de leefbaarheid.

Of en op welke wijze gemeenten van het aanvullend instrumentarium gebruik maken wordt lokaal bepaald.

Gevolgen voor de uitvoering

Hoe de uitvoering en controle zullen worden vormgegeven is na de budgettering een zaak van de gemeenten. Ook hebben de gemeenten dan de verantwoordelijkheid voor het slaan van de IHS-beschikking. Voor gemeenten kan het echter uit kostenoverwegingen aantrekkelijk zijn de huidige (doelmatige) wijze van centrale uitvoering voor een belangrijk deel in stand te houden. De uitwerking en de uitvoeringskosten van een en ander zullen in nader overleg met gemeenten worden bezien.

2. Invoering van een algemene zorgplicht

Deze variant betekent dat de gemeenten enerzijds een absolute vrijheid hebben om naar eigen inzicht de verstrekte middelen in te zetten. De middelen zijn immers niet geoormerkt. Aan de andere kant wordt deze vrijheid enigszins ingeperkt doordat aan de gemeenten een zorgplicht met betrekking tot wonen van de doelgroep wordt opgelegd. Aan de gemeenten wordt volledig dan wel in belangrijke mate overgelaten hoe zij deze zorgplicht concreet invullen. Het gehele IHS-budget wordt overgeheveld naar het Gemeentefonds en vormt aldus onderdeel van de algemene middelen van de gemeenten.

In deze variant zal de gemeente in een verordening beleidsregels moeten vaststellen. Dit betekent dat ook de huursubsidietabellen op gemeentelijk niveau worden vastgesteld.

3. Gemeentelijke toeslag

In deze variant blijft de centrale normering intact. In tegenstelling tot de huidige situatie wordt

de regeling gesplitst in een basisvoorziening en een toeslagcomponent. Het Rijk bepaalt en betaalt de basisvoorziening. Lokale partijen bepalen of al dan niet een toeslag gegeven wordt. Als een toeslag gegeven dient te worden betalen zij deze zelf. Het met de toeslag gemoeide budget wordt versleuteld over de gemeenten (Gemeentefonds). Denkbaar is om de toeslag te koppelen aan de huurgrens van de goedkope voorraad. Deze variant betekent een partiële decentralisatie van de regeling en voor dat deel ook een eigen financiële verantwoordelijkheid.

4. Gemeentelijk aandeel

In deze variant is het niet op voorhand te zeggen of de centrale normering voor 100% intact blijft. Invoering van een gemeentelijk aandeel in de financiering kan conform het systeem van de Algemene Bijstandswet worden geïntroduceerd, bijv. met 10, 20 of 25 %. Deze wijziging betekent de introductie van een financiële prikkel voor de gemeenten. De budgettaire risico's van de regeling worden in een bepaalde verhouding verdeeld tussen Rijk en gemeenten (via Gemeentefonds). Naarmate het gemeentelijk aandeel groter is, zal de behoefte aan beleidsvrijheid of aanvullend instrumentarium (zie ook onder 1) groter worden. Als hiertoe niet zou worden besloten, zullen gemeenten de financiële risico's niet kunnen dragen.

1.6.3 Verdeelsleutel

De werkgroep heeft zich gebogen over de constructie van een verdeelsleutel. Uitgangspunt hierbij was dat elke gemeente, gegeven haar structurele omstandigheden voldoende middelen zou ontvangen om een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren. Bij de 2e exercitie is van de gegevens gerelateerd aan het Gemeentefonds uitgegaan. Het selecteren van de meest bepalende factoren bleek op macro-niveau mogelijk. Op gemeentelijk niveau bleek een probleem het ontbreken van voldoende gegevens op dit aggregatieniveau. De op dit moment wel beschikbare gegevens bleken het IHS-gebruik per gemeente onvoldoende te verklaren om hierop de verdeelsleutel te baseren, die niet tot ongewenste herverdeeleffecten tussen gemeenten leidt. Vandaar dat afhankelijk van de keuze over de toekomst van de IHS een vervolgonderzoek noodzakelijk is naar een verdeelsleutel.

1.6.4 Afweging

De werkgroep heeft bij haar afweging naast de criteria zoals in de taakopdracht vermeld (zie paragraaf 1.1.1) de volgende criteria betrokken: de mate van beleidsvrijheid voor lokale partijen, de gevolgen voor de IHS-ontvanger, de besparingsmogelijkheden, de uitvoeringsconsequenties, de bestuurlijke context en de eventuele verdelingsproblematiek wanneer gewerkt moet worden met verdeelsleutels. Tevens is rekening gehouden met de werking van autonome (inkomens-) ontwikkelingen en met rijksbeleid inzake de sociale zekerheid en het fiscale regime waar de lokale partijen geen invloed op hebben.

De werkgroep heeft zich met name gebogen over de mogelijkheid van prestatieafspraken en die van budgetteren.

De werkgroep is in meerderheid van mening dat het vergroten van de lokale verantwoordelijkheid via prestatieafspraken en aanscherping van het flatteringsbeleid op verantwoorde wijze vorm kan worden gegeven. Het past in de lijn van de 28 juni brief (kamerstuk II 23817 nr 41) dat het Rijk en de lokale partijen vooraf de nieuwe beleidslijn met passende maatregelen moeten invullen. De werkgroep heeft daarbij meegewogen dat bij het woonruimteverdelingsproces ruimte is om de doelmatige verdeling van de woningvoorraad te versterken. Met de prestatieafspraken zoals boven weergegeven, wordt gebruik gemaakt van de ruimte zoals die in de desbetreffende gemeente concreet aanwezig is. Daarom kan worden afgezien van inzet van het tijdelijk instrumentarium. Het eventuele risico voor huurders wordt daardoor beperkt. Op deze wijze kan langs de weg van verantwoorde geleidelijkheid een meer marktconforme situatie worden benaderd. De werkgroep is voorts van

mening dat de bovengenoemde sanctie - de mogelijkheid om een verhuurder te kunnen uitsluiten en hem schadeplichtig jegens de desbetreffende huurders te maken - onlosmakelijk met de invoering van prestatieafspraken moet zijn verbonden.

Een minderheid is van opvatting dat het meer verantwoordelijk maken van lokale partijen door middel van prestatieafspraken niet ex ante zeker stelt dat besparing en een doelmatiger verdeling van de voorraad zich daadwerkelijk voordoen. Voorts vergt dit model veel overleg. Onder de voorwaarde van een objectieve verdeelsleutel (na vijf jaar volledig effectief) prefereert dit deel van de werkgroep dan ook budgettering, onder handhaving van een centrale normering en van bijstelling van het budget van rijkswege voor niet door gemeenten beïnvloedbare factoren. Voor de lokale partijen ontstaat naar de opvatting van de minderheid van de werkgroep een steviger prikkel tot doelmatig toewijzen. Bovendien wordt op deze wijze de budgettaire besparing zeker gesteld terwijl de financiële risico's niet meer eenzijdig bij het Rijk worden gelegd zodat bepalen en betalen meer in één hand komt. Indien de markt op lokaal niveau geen betere toewijzing mogelijk zou maken, is een langere wachttijd voor huurders een te accepteren markteffect. De opbrengst bij de variant prestatieafspraken is er op gebaseerd dat de in het verleden gemiddelde huurstijging voor IHS-ontvangers - die lager dan de gemiddelde huurstijging voor alle huurders is - zich in de toekomst ook zal voordoen. In de budgetteringsvariant wordt vooraf een financiële prikkel gelegd bij de gemeenten ter stimulering van het beleid ten behoeve van een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad. Ten opzichte van de opbrengsten van de prestatieafspraken zal de opbrengst om een tweetal redenen hoger zijn. In de eerste plaats zullen gemeenten als gevolg van de budgettering een grotere prikkel hebben om tot scherpere prestatieafspraken te komen met de verhuurders. In de tweede plaats kunnen de lokale instanties ook in grotere mate dan nu het geval is de woningen zodanig toewijzen dat het IHS-beslag zo laag mogelijk wordt. Dit kan door bij de toewijzing de match inkomen-huur consequent - ook binnen het traject van de goedkope voorraad - zo gunstig mogelijk te kiezen. Gezien de dynamiek in de goedkope voorraad (ca. 150.000 mutaties per jaar) en de extra dynamiek als gevolg van de budgettering hebben gemeenten veel mogelijkheden om aldus via passender toewijzing lagere IHS-uitgaven te realiseren.

Een deel van de werkgroep is afgezien van bezwaren vanuit de ordening van de volkshuisvesting van mening dat een budgettaire besparing, die verder gaat dan de besparing door prestatieafspraken (zie paragraaf 1.10.2), pas na inzet van extra instrumentarium, zoals de tijdelijke huisvestingsvergunning en het tijdelijk huurcontract kan worden gerealiseerd. Immers, met concrete invulling van de prestatieafspraken zoals boven aangegeven, wordt optimaal van de bestaande mutaties op de woningmarkt gebruik gemaakt. Dit betekent dat een hogere besparing alleen mogelijk is door "in te breken" op huurcontracten van zittende bewoners. Omdat dit nieuwe wetgeving betekent van het Burgerlijk Wetboek, de Huurprijzenwet en de Huisvestingswet en slechts voor nieuwe gevallen kan gelden, zal invoering van dit instrumentarium slechts geleidelijk effect sorteren. Dit betekent dat de extra besparing pas op de lange duur haalbaar zal zijn. Daarnaast wijst dit deel van de werkgroep op de maatschappelijke bezwaren die aan het zogenoemde tijdelijke instrumentarium zitten.

1.7 De huidige regeling doorgelicht (zie hoofdstuk 5)

Ervan uitgaande dat een regeling gericht op mogelijke financiële ondersteuning van de doelgroep ook in de toekomst noodzakelijk blijft, heeft de werkgroep zich gebogen over de contouren. In het licht van voorgaande paragrafen heeft de werkgroep de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. een normering zodanig dat:
 - a. in de woningvoorraad die voor de doelgroep noodzakelijk is, zie ook de beschikbaarheidsanalyse, de subsidiëring wordt geconcentreerd;

- b. voor specifieke situaties met name bij ouderen ook buiten deze voorraad subsidiëring mogelijk is;
- c. prikkels voor de huurder worden ingebouwd om zo passend mogelijk te wonen;
- d. prikkels voor de verhuurder worden opgenomen om het doelmatig gebruik van de voorraad te bevorderen.

2. ontdoen van de huidige regeling van onnodig verzwarende en complicerende elementen.

1.7.1 Normering

Uitgangspunt is een concentratie van subsidie in de voorraad die voor de huisvesting van de doelgroep noodzakelijk is. Op deze manier kunnen huishoudens in dit segment van de voorraad afdoende ondersteund worden (zie hieronder). Buiten dit deel zal de ondersteuning, specifieke gevallen daargelaten, uiteraard minder zijn. Concentratie betekent voorts dat rekening wordt gehouden met de eigen bijdrage die van huishoudens kan worden gevraagd en met de noodzakelijke kwaliteit die het desbetreffende huishouden nodig heeft. Uit de analyse komt naar voren dat kwaliteit vooral vertaald kan worden in grootte van de woning. Voor de concrete huisvestingssituatie betekent dit dat naarmate een huishouden uit meer personen bestaat, in de regel een grotere en daarmee duurdere woning nodig is. Omgekeerd geldt de relatie uiteraard ook. Ook deze relatie dient daarmee bij het concept van concentratie van subsidies te worden meegenomen.

De werkgroep is van mening dat apart aandacht moet worden besteed aan met name ouderenhuisvesting. De analyse laat zien dat ouderen in een aantal gevallen duurder moeten wonen. Dit heeft vooral te maken met de behoefte aan specifieke voorzieningen. Deze voorzieningen zijn nodig om conform het kabinetsbeleid de desbetreffende huishoudens zelfstandig te laten wonen. Daarnaast is van belang dat de groep ouderen relatief veel uit eenpersoonshuishoudens bestaat. De analyse laat zien dat de 65-plus huishoudens en met name de eenpersoonshuishoudens met moeite de eigen bijdrage kunnen opbrengen.

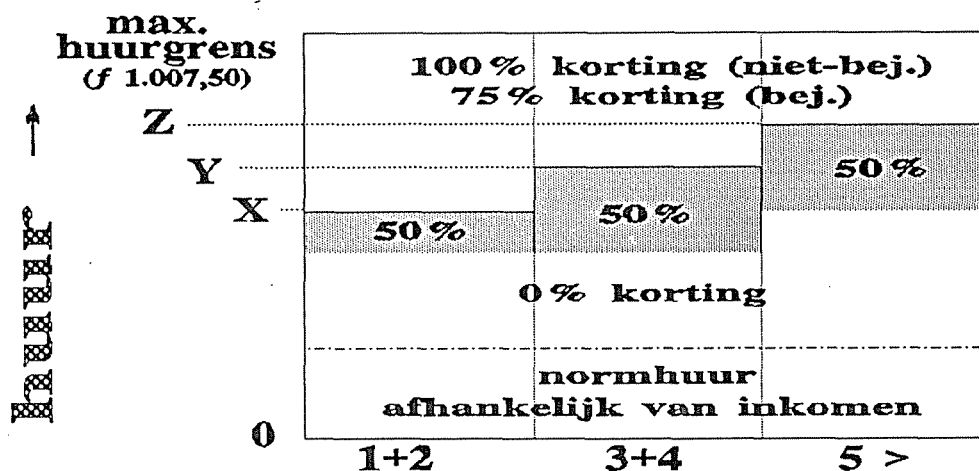
Concentratie van subsidie betekent volgens de werkgroep tevens dat uitsluitend subsidie voor huisvesting in zelfstandige woonruimte dient te worden verstrekt. Momenteel is subsidiëring van onzelfstandige woonruimte alleen in uitzonderingsgevallen mogelijk. Voorwaarde is dat de desbetreffende onzelfstandige woonruimte op basis van het Besluit woninggebonden subsidies is gerealiseerd. Gelet op het afnemen van de objectsubsiëring is deze voorwaarde niet meer reëel. In het tijdvak 1993-1994 werden er circa 2100 gevallen gesubsidieerd. Het merendeel daarvan bestond uit studenten. Generiek toelaten van onzelfstandige woonruimte zou een uitbreiding ten opzichte van de huidige situatie betekenen. Daarnaast zou met het vervallen van de BWS-voorwaarde woonruimte moeten worden gesubsidieerd zoals kamers, waarvoor de regeling niet is bedoeld. De werkgroep heeft hierbij betrokken dat in de sfeer van de ouderenhuisvesting er wel sprake kan zijn van min of meer onzelfstandig wonen, maar dat dit in praktisch alle gevallen in zelfstandige woonruimte wordt gerealiseerd. IHS blijft in deze situaties mogelijk.

Gelet op deze uitgangspunten is de volgende normering denkbaar:

- de doelgroep wordt naar omvang van het huishouden onderscheiden; te denken valt aan kleinere huishoudens van één- en tweepersoonshuishoudens, middelgroot van drie- en vierpersoons huishoudens, en grote huishoudens van vijf en meer personen;
- per categorie huishoudens wordt een aftoppingsgrens bepaald waarbij toetspunten zijn enerzijds de beschikbaarheid en anderzijds de gemiddelde nieuwbouwprijzen voor de desbetreffende categorie;
- de kwaliteitskorting zoals die nu bestaat verdwijnt. Daarvoor in de plaats worden twee passendheidstoetsen geïntroduceerd. De eerste toets betreft de financiële passendheid: bewoont het huishouden een huurwoning onder of gelijk aan het huurniveau van de desbetreffende aftoppingsgrens. Ten tweede een toets op de kwalitatieve passendheid: de omvang van het

huishouden in relatie tot de grootte van de woning: naarmate het huishouden groter is is een duurdere woning eerder nodig. Als het desbetreffende huishouden passend woont en niet in staat is om zijn huurlasten geheel op eigen kracht te dragen, dan ligt het voor de hand om subsidie toe te kennen. Tegelijk lijkt het onwenselijk om met het vervallen van de huidige kwaliteitskorting af te zien van welke prikkel voor huurders dan ook. Om dit op te lossen zou vanaf een nader te bepalen grens onder de aftoppingsgrens een kwaliteitskorting kunnen worden ingevoerd. Vanaf de aftoppingsgrens geldt 100% kwaliteitskorting, dat wil zeggen dat huishoudens in huurwoningen boven deze grens nooit meer subsidie kunnen verkrijgen dan bij het huurniveau van de aftoppingsgrens;

- doordat rekening wordt gehouden met de omvang van het huishouden in relatie tot de benodigde woning is het mogelijk om de zogenoemde kindertabel in de reguliere systematiek onder te brengen. Door een hogere aftoppingsgrens voor grote huishoudens zijn deze meer in staat om passend te wonen zonder dat dit onbetaalbaar wordt;
- om het zelfstandig wonen van ouderen te ondersteunen is het mogelijk de hoogte van de kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens te variëren. Toetspunten hierbij zijn de beschikbaarheid van ouderenhuisvesting en de gemiddelde nieuwbouwhuurprijs van een aangepaste woning. Verder kan dezelfde systematiek als hierboven worden toegepast;
- conform de huidige systematiek wordt voorgesteld om de eigen bijdragen van huishoudens met het toenemen van het inkomen te laten stijgen. Het is reëel het draagkrachtbeginsel ook voor doelgroep huishoudens te handhaven.



Bovenstaande figuur geeft weer op welke wijze de vorengenoemde uitgangspunten en normering ingevuld kunnen worden. De normhuur blijft net als nu afhankelijk van het inkomen. Als minimum geldt in de huidige situatie voor de minima $\pm f 320$ (1-7-1995). Deze loopt op naarmate het inkomen boven dit minimum uitstijgt. In bovenstaande figuur kent elke IHS-ontvanger een zogenoemde "aftoppingsgrens" afhankelijk van de grootte van het huishouden. Boven deze grens geldt gelet op de doelmatigheid voor 65^{MIN}-huishoudens 100% kwaliteitskorting. De behoefte aan specifieke voorzieningen rechtvaardigen het dat 65^{PLUS}-huishoudens een beperktere kwaliteitskorting ervaren, bijvoorbeeld 75% conform de huidige situatie. Onder de zogenoemde aftoppingsgrens waar passend wordt gewoond, is het vervolgens een logisch uitvloeisel dat geen kwaliteitskorting wordt toegepast. Dat wil zeggen dat de subsidie gelijk staat aan de huur minus de eigen bijdrage. Om toch een eenvoudige prikkel in te bouwen is het mogelijk om in een nader te bepalen huurgebied een kwaliteitskorting van bijvoorbeeld 50% in te bouwen.

In deze figuur is het mogelijk om voor de groeikernen tijdelijk een verruiming in te bouwen. Het is

voorstelbaar dat de aftoppingsgrenzen met een nader te bepalen bedrag worden verhoogd. Omdat op termijn sprake kan zijn van een doelmatiger verdeling van de voorraad is het wenselijk na bijvoorbeeld een periode van vijf jaar de grenzen en de indexering te evalueren.

Duidelijk is dat de voorgestelde systematiek plussen en minnen voor huishoudens kan betekenen. Onder de aftoppingsgrens is sprake van een plus, of van een gelijkblijvende situatie. Boven de aftoppingsgrens, waar het om dure woningen gaat, is sprake van een min. Ook kunnen er positieve dan wel negatieve consequenties optreden bij verandering van huishoudenssamenstelling. Overigens is dat in de huidige situatie ook het geval. Gewezen zij op de alleenstaanden-tabellen. De mogelijke effecten dienen na concretisering van de verschillende grenzen nader te worden gezien.

1.7.2 Inkomensbegrip

De werkgroep heeft zich conform de taakopdracht gebogen over de vraag welk inkomensbegrip binnen de IHS dient te worden gehanteerd. Op basis van een interdepartementale studie is zij tot de conclusie gekomen dat uitgangspunt het belastbaar inkomen dient te blijven. Uiteindelijk is dit inkomensbegrip het meest bruikbare voor draagkrachtmeting. Hantering van het netto-inkomensbegrip bleek een onbegaanbare weg. Enerzijds blijkt het netto-inkomen toch geen eenduidig draagkrachtbegrip te zijn, anderzijds blijkt controle uiterst lastig zo niet onmogelijk. De werkgroep beveelt verder aan om voor het minimum ijkpunt conform de huidige situatie van het belastbare bijstandsniveau uit te gaan.

1.7.3 Jaarlijkse aanpassing

De werkgroep heeft zich beraden over de verschillende mogelijkheden voor de jaarlijkse aanpassing van de hoogte van de eigen bijdrage. Er zijn twee hoofdroutes te onderscheiden: het huurquotesysteem en het normhuursysteem. Het huurquotesysteem betekent dat het deel van het inkomen dat aan huur wordt uitgegeven, constant wordt gehouden. Wanneer huurstijgingen boven de inkomensontwikkeling uitkomen, worden deze met de IHS "weggesubsidieerd". Het normhuursysteem houdt in dat de eigen bijdrage met de huurontwikkeling wordt aangepast. Het achterliggende idee is dat IHS-ontvangers eenzelfde huurstijging dienen te ervaren als de niet IHS-ontvangers. Nadeel is dat bij de stijging van de huren hoger dan de inkomensontwikkeling, in relatie tot de inflatie, de huishoudens koopkrachtverlies kunnen ervaren.

De werkgroep is van mening dat naar een compromis tussen beide stelsels moet worden gezocht. Haar voorkeur gaat uit naar een stelsel waarbij de eigen bijdrage met de huurontwikkeling wordt aangepast en tegelijk de koopkrachtontwikkeling jaar op jaar wordt gevolgd. Uitgangspunt is voor de werkgroep dat gestreefd dient te worden dat de huurlasten van de doelgroep gematigd dienen te blijven. Wanneer zoals met de sector is afgesproken de huurontwikkeling gematigd zal zijn en sprake is van volledige prijscompensatie dan zullen de huurlasten zich in beginsel zo ontwikkelen dat er geen sprake van koopkrachtverlies kan zijn. Dit stemt ook overeen met de constatering van de werkgroep dat de huurlastenontwikkeling gematigd dient te zijn (zie hiervoor paragraaf 1.5).

1.7.4 Bruto-nettohuurstijging

De huidige systematiek kan verstoring optreden voor de relatie tussen de bruto huurstijging - de huurstijging die een verhuurder aan de huurder oplegt - en de netto huurstijging - de huurstijging na aftrek van de IHS. De werkgroep heeft naar aanleiding van een toezegging van de Staatssecretaris van VROM in verband met een motie van het Tweede Kamerlid Duivesteijn gezien in hoeverre een oplossing mogelijk is. Om aan deze problematiek tegemoet te komen zijn twee maatregelen denkbaar. Ten eerste de boven voorgestelde normering. De verstoring wordt momenteel voor een belangrijk deel door de huidige vaste kwaliteitskortingsschijven veroorzaakt. Door de nieuwe normering en een indexering van de schijven kan dit probleem worden opgelost. Ten tweede het werken met een

formule in plaats van met tabellen. Door middel van een formule worden "sprongen", die thans in de tabellen zijn ingebouwd, voorkomen. Deze sprongen zijn mede verantwoordelijk voor afwijkende stijgingspercentages van de netto huur ten opzichte van de bruto huur.

Beide maatregelen leiden ertoe dat een huurder met een huurontwikkeling gelijk aan de gemiddelde huurontwikkeling een gelijke nettohuurontwikkeling ervaart. Bovendien betekent de nieuwe systematiek dat ook bij een hogere huurstijging een huurder geen nadeel behoeft te ondervinden. Voorwaarde is dat de nieuwe huur onder de aftoppingsgrens blijft.

1.7.5 Vereenvoudiging

Doorlichting van de huidige IHS-regeling leidt ertoe dat bij onderdelen vraagtekens kunnen worden gezet. Het gaat met name om onderdelen die zowel voor de ontvanger als de uitvoerder tot complicaties leiden.

De werkgroep is van mening dat met name twee onderdelen voor discussie in aanmerking komen, te weten de zogenoemde "schattingsproblematiek" en de servicekosten.

De IHS wordt momenteel vastgesteld op basis van het belastbaar inkomen over het kalenderjaar voorafgaand aan het subsidietijdvak, het zogenoemde basisjaar. Met behulp van een zogenaamde 'vermenigvuldigingsfactor' wordt dit inkomen op het niveau gebracht van het te verwachten inkomen over het tijdvak, waarop ook de tabellen zijn gebaseerd. Indien een huishouden echter verwacht dat het huishoudinkomen, door speciale omstandigheden, meer dan 15% hiervan afwijkt, dient dit huishouden zijn inkomen over het tijdvak via een eigen schatting op te geven. De uitvoering is tamelijk complex. Duidelijk zal zijn dat de fouten bij de schattingen legio zijn. Het heeft inmiddels tot 75.000 terugvorderingen per jaar geleid. De daarmee gepaard gaande werkzaamheden (incassoactiviteiten, procedures) zijn zeer omvangrijk. Daarnaast leiden deze terugvorderingen tot vaak grote financiële problemen en schuldsituaties bij de desbetreffende huurders. De werkgroep is daarom voorstander van het afschaffen van de schattingsverplichting. Hierdoor kunnen jaarlijks circa 25.000 huurders voor een periode van gemiddeld een aantal maanden een al dan niet gering nadeel ondervinden tot het nieuwe tijdvak is ingegaan. Voor huurders die hierdoor echt in de problemen komen dient een voorziening te worden getroffen.

De IHS kent een ruim huurbegrip, ruimer dan de Huurprijzenwet (HPW). Naast de kale huurprijs komen ook servicekosten voor subsidiëring in aanmerking. Het ligt volgens de werkgroep allereerst in de rede om het huurprijbegrip gelijk te stellen aan die van de HPW. Ten eerste vanwege de eenduidigheid binnen de volkshuisvesting en ten tweede vanwege de grote controleproblematiek. Zonder aanvullende maatregelen kan dit uiteraard tot grote consequenties voor met name bejaarden leiden. De werkgroep is van mening dat deze problematiek voor bejaarden (zie 1.7.1) door een toeslag moet worden ondervangen ter compensatie van het niet meer subsidiëren van servicekosten. Immers, er hebben meer bejaarden binnen de regeling te maken met servicekosten en indien zij servicekosten hebben, is dit bedrag significant hoger. Gemiddeld geven bejaarden zo'n f 40 aan servicekosten op, waarvan zij gemiddeld f 23,- gesubsidieerd krijgen. Totaal is met de huidige wijze van subsidiëring van servicekosten zo'n f 105 miljoen gemoeid.

1.8 Fiscaliseringsopties (zie hoofdstuk 7)

a. Algemeen

Op grond van de motie Duivesteijn en Van der Burg (nr 23900 nr 31) heeft de werkgroep de voor- en nadelen van 'fiscalisering van de IHS' onderzocht. Daarbij zijn twee varianten bekeken die in het navolgende kort worden besproken.

b. IHS als aftrekpost (belastingkorting)

In de eerste variant is uitgangspunt dat IHS-ontvangers zo weinig mogelijk effecten zouden mogen ondervinden als gevolg van fiscalisering ('IHS als aftrekpost'). Als het er bij fiscalisering van de IHS om zou moeten gaan (groepen van IHS-ontvangers) meer of minder huursubsidie te geven is deze variant dus niet interessant.

De huidige IHS tabellen zouden in deze variant moeten worden omgerekend in belasting-aftreketabellen.

De conclusie van het onderzoek is dat de IHS en de loon- en inkomstenbelasting twee complexe systemen zijn die zich slechts gedeeltelijk en dan nog slechts moeizaam laten integreren. Gevolg daarvan is dat het streven effecten te voorkomen slechts ten dele verwezenlijkt zou kunnen worden. IHS-ontvangers met kleine inkomens in de hogere huurklasse zullen als gevolg van fiscalisering een lagere bijdrage in de huur ontvangen, aangezien de door hen betaalde belasting en premie voor de volksverzekering niet toereikend is om de huidige IHS-bijdrage volledig te verrekenen. Dit effect zal zich met name doen gelden onder AOW-ers, aangezien voor hen een speciaal lager belasting/premie-tarief van toepassing is ⁸. Daarnaast kan in dit verband onder andere ook worden gewezen op de inkomenseffecten voor kleine zelfstandigen. De 200.000 bijstandsontvangers in de IHS kunnen niet in een gefiscaliseerde IHS worden betrokken, aangezien hun inkomen netto wordt vastgesteld. Voor deze groep zou daarom na fiscalisering een aparte subsidieregeling in stand gehouden moeten worden. Voor VROM heeft deze variant tot gevolg dat de huidige organisatie, belast met de uitvoering van de huursubsidieregeling zou kunnen verdwijnen (ca. 300 medewerkers).

Voor de Belastingdienst zal sprake zijn van een aanzienlijke hoeveelheid extra werkzaamheden. Het begrippenkader van de IHS (huishouden, huishoudinkomen, zelfstandige woonruimte, het huurbegrip, etc.) is nu fiscaal niet relevant. Gegevens hierover zouden speciaal voor de verstrekking van de gefiscaliseerde IHS verzameld moeten worden. Daarbij speelt een rol dat een aantal van deze gegevens moeilijk te verzamelen en te controleren zijn, zeker aangezien de afstand tussen subsidieverstrekker en ontvanger groter wordt. Bovendien zou de verstrekking van de gefiscaliseerde IHS moeten verlopen via het systeem van beschikkingen vermindering loonbelasting. Op dit moment worden er per jaar ongeveer 1.000.000 beschikkingen afgegeven. Indien het hele IHS-bestand - exclusief bijstandsontvangers - daarbij zou komen zou dit *grosso modo* leiden tot een toename van het aantal beschikkingen met in ieder geval ca. 700 000, en, indien niet op andere wijze rekening gehouden zou kunnen worden met het uiteenlopen van het fiscale jaar en het IHS-jaar, zelfs ca. 1.400.000. Aangezien op elke afgegeven beschikking een verplichte aangifte inkomstenbelasting volgt, zou ook het aantal door de Belastingdienst af te handelen aangiften fors toenemen. Deze verplichte aangifte - en de aanvraag van de beschikking vermindering loonbelasting met herziening halverwege het jaar - brengt ook voor de burger een aanzienlijke verzwarende met zich mee.

De beschreven onnauwkeurigheid en complexiteit zullen ertoe leiden dat een op deze wijze gefiscaliseerde IHS aanzienlijk aan kracht zal inboeten.

Daarnaast zou de relatie die er ligt tussen de IHS en de andere volkshuisvestingsinstrumenten doorbroken worden.

Het meest expliciet komt dit tot uitdrukking in het feit dat de huursubsidie voortaan niet meer uitbetaald wordt via het matigen van de huurprijs door de verhuurder, maar via de fiscus.

c. Huur als aftrekpost van inkomens

In de tweede variant is uitgangspunt dat huurders hun huur integraal in aftrek kunnen brengen bij de berekening van hun belastbaar inkomen ('huur als aftrekpost'). Aangezien in deze variant de

⁸ *Bijvoorbeeld:* een alleenstaande met alleen AOW betaalt 1.792 gulden loonheffing, terwijl de maximale IHS-uitkering voor deze categorie op dit moment 5.040 gulden bedraagt. Na fiscalisering zou de maximale bijdrage in de huur teruglopen tot 1.792 gulden.

normeringen zoals die in de huidige Wet op de IHS zijn vastgelegd geheel worden losgelaten, treden zeer aanzienlijke inkomenseffecten op. Daarbij kan in ieder geval worden gewezen op alleenstaanden die van een dergelijke variant voordeel zullen hebben en op ouderen die in veel gevallen een fors nadeel zullen ondervinden. Bovendien tendeert een op deze wijze gefiscaliseerde IHS meer in het algemeen naar een bevoordeling van hogere inkomens en een benadeling van lager inkomens. Dit is het gevolg van het wegvallen van de in de huidige IHS gehanteerde inkomensprogressiviteit. Deze inkomensprogressiviteit leidt er toe dat, bij gelijkblijvende huur, de huursubsidie afneemt naarmate het inkomen toeneemt. In een volgens deze variant gefiscaliseerd systeem is de hoogte van de huurbijdrage voor de huidige IHS-doelgroep in de meeste gevallen uitsluitend afhankelijk van de hoogte van de huur, en niet van de hoogte van het inkomen. Indien het ook huurders buiten de IHS-doelgroep wordt toegestaan hun huur in aftrek te brengen, zal in een heel aantal gevallen zelfs een met het inkomen progressief toenemende tegemoetkoming worden verleend. Met betrekking tot de positie van bijstandsontvangers geldt in deze variant hetzelfde als in de vorige. Ook de gevolgen voor VROM en de Belastingdienst zullen in grote lijnen dezelfde zijn als voor de vorige variant is beschreven.

Indien zonder nadere beperkingen wordt toegestaan dat de huur in aftrek wordt gebracht bij de bepaling van het belastbaar inkomen, zullen de budgettaire effecten daarvan zeer aanzienlijk zijn. Ook alle huurders die op dit moment geen IHS ontvangen, komen in dat geval immers voor de aftrek in aanmerking. Naar schatting zou dit ruim 5 miljard gulden extra kosten zijn. Indien ervoor gekozen zou worden de huidige, aan huur en inkomen gerelateerde IHS-doelgroepgrenzen te hanteren, zou toch nog een budgettair effect van ongeveer f 1 miljard resulteren. Dit is met name het gevolg van het vervallen van de reeds genoemde inkomensprogressiviteit.

Een bijkomend nadeel van invoering van deze fiscaliseringsvariant is dat de sturende werking van de huidige IHS binnen het volkshuisvestingsbeleid in het geheel zal wegvallen, aangezien de op dit moment in de Wet op de IHS verankerde normeringen niet meer gehanteerd zullen worden.

De werkgroep meent op grond van het voorgaande dat fiscalisering van de IHS moet worden ontraden.

1.9 Vermogenstoets (zie hoofdstuk 8)

De werkgroep heeft een tweetal varianten geschetst van een mogelijke vermogenstoets bij de IHS:

1. een integrale vermogenstoets;
2. een toets op specifieke vermogensbestanddelen, te weten spaar/banktegoeden en auto's.

Hieronder is aangegeven wat onder deze varianten moet worden verstaan en wat de voor- en nadelen zijn van elk van de varianten.

Tevens wordt aangegeven wat de kosten en de baten zijn van elk van de varianten.

De huidige wet IHS kent ook nu reeds een vermogenstoets. Huurders die belastingplichtig zijn op grond van de Wet op de Vermogensbelasting worden uitgesloten van IHS. In de praktijk leidt dit tot het terugvorderen van huursubsidie in ca. 300 gevallen per jaar. Dit relatief geringe aantal hangt samen met de hoogte van de vrijstellingsgrenzen voor de Vermogensbelasting. Afgezien van nog weer allerlei uitzonderingsregels gaat het daarbij om een vrijstellingsgrens van f 80.000,- voor alleenstaanden en van f 160.000,- voor meerpersoonshuishoudens.

De Algemene Bijstandswet kent eveneens een vermogenstoets. De grenzen die daar gehanteerd worden zijn ca f 9.000,- voor alleenstaanden en ca f 18.000,- voor meerpersoonshuishoudens.

Bij de hieronder beschreven kosten en baten is uitgegaan van grenzen voor een vermogenstoets bij de IHS, die ongeveer tussen de grenzen voor de Vermogensbelasting en de Algemene Bijstandswet in liggen: men zou niet meer in aanmerking komen voor IHS bij een vermogen resp. bank/spaar-tegoeden en auto's van meer dan f 40.000,- (alleenstaanden) en f 80.000,- (meerpersoonshuishoudens).

1.9.1 Integrale vermogenstoets

Bij een integrale vermogenstoets wordt het gehele vermogen betrokken dat wil zeggen alle bezittingen minus schulden.

De toets zou kunnen worden uitgevoerd door of de gemeente (à la de toets bij de Algemene Bijstandswet) of door de Belastingdienst (à la de toets uitgevoerd in het kader van de Wet op de Vermogensbelasting).

Voordelen

- * Is principieel juist: "vermogen is vermogen". Waarom dan alleen naar slechts enkele bestanddelen kijken?
- * Strategisch gedrag door vermogen op andere wijze te beleggen helpt niet als middel om toch voor IHS in aanmerking te komen (afgezien van fraude).

Nadelen

- * Leidt tot bureaucratie: verificatie van opgave door de huurder betekent het voeren van persoonlijke gesprekken, eventueel huisbezoek, checks bij een groot aantal instanties etc.
- * Is belastend voor de huurder.

Kosten

Bij uitvoering door de Belastingdienst het eerste jaar: f 60 miljoen per jaar, excl. bijkomende kosten voor het ministerie van VROM (bron: Belastingdienst).

Bij uitvoering door de gemeenten incl. bijkomende kosten voor het ministerie van VROM: het eerste jaar f 60 miljoen (bron: ministerie van VROM).

De kosten na het eerste jaar hangen af van de omvang van de toetsing. Deze kan jaar op jaar integraal zijn, gericht op iedere aanvrager; een andere mogelijkheid zou kunnen zijn een toets op nieuwe aanvragers en een steekproefsgewijze controle op vervolgaanvragen.

Baten (minder uitgaven IHS)

De baten worden geraamd op jaarlijks f 170 miljoen.

1.9.2 Toets op spaar/banktegoeden en auto's

Onroerend goed, effecten, spaar/banktegoeden en auto's zijn bij de Vermogensbelasting, de meest belangrijke bestanddelen die leiden tot een aanslag.

Eigendom van onroerend is bij IHS-ontvangers (huurders !) niet aan de orde.

Ook bezit van effecten komt bij IHS-ontvangers niet of nauwelijks voor (gegevens CBS).

Resteren: eventuele spaar/banktegoeden en auto's.

Een vermogenstoets bij de IHS zou beperkt kunnen worden tot slechts deze vermogensbestanddelen, waarbij het voor wat betreft de auto denkbaar is een franchise in te bouwen: slechts de waarde van een auto voor zover deze meer bedraagt dan bijvoorbeeld f 15.000,- zou kunnen worden meegeteld.

Deze vermogenstoets zou kunnen worden uitgevoerd door het ministerie van VROM, die de opgave van de huurder op zijn aanvraagformulier huursubsidie over spaar/banktegoeden en een auto kan verifiëren met behulp van centrale gegevensuitwisseling.

Met de Belastingdienst kunnen gegevens worden uitgewisseld over inkomsten uit rente. Hiervoor is in principe wel een wettelijke basis nodig. De medewerking van de banken zal daarbij nog een nadrukkelijk punt van onderhandeling zijn. Met de Rijksdienst voor het Wegverkeer kunnen gegevens worden uitgewisseld over type en bouwjaar van een eigen auto.

Deze gegevensuitwisseling kan indicaties opleveren omtrent de juistheid van de opgave van de huurder. Is er op basis van deze gegevensuitwisseling aanleiding voor twijfel, dan zou het ministerie van VROM vervolgens de gemeenten kunnen inschakelen om een en ander in een persoonlijk gesprek te verifiëren.

Voordelen

- * Is minder bureaucratisch;
- * Is minder belastend voor de huurder.

Nadelen

- * Is principieel minder juist: waarom zou op andere wijze belegd vermogen buiten beschouwing moeten blijven (bijv. de caravan, boot, sieraden, antiek etc.)?
- * Men kan vermogen strategisch beleggen, teneinde de toets te ontlopen en toch voor IHS in aanmerking te komen.

Kosten

De kosten van deze toets worden voor het eerste jaar geraamd op f 8 miljoen, voor volgende jaren op f 3 miljoen.

Baten (minder uitgaven IHS)

De baten worden geraamd op jaarlijks ca. f 100 miljoen.

1.9.3 Opbrengsten

Indien de boven beschreven mindere uitgaven IHS worden afgetrokken van de beschreven kosten, wordt inzicht verkregen in de opbrengsten.

De werkgroep tekent daarbij aan dat de opbrengsten uiteraard hoger liggen, indien gekozen zou worden voor lagere grenzen.

Zij maakt tevens de niet onbelangrijke kanttekening dat geen rekening is gehouden met de gedragseffecten van een vermogenstoets.

Er kan op tweeërlei wijze een omvangrijke "weglek" ontstaan:

1. men geeft zijn geld uit in die mate dat men nog slechts "vermogen" heeft onder de gestelde grenzen. Men komt dan tenslotte weer voor IHS in aanmerking;
2. men belegt zijn geld/vermogen in oncontroleerbare zaken, dan wel in zaken die niet meetellen.

Hoe groot deze weglek zal zijn is op geen enkele wijze te voorspellen. Indien besloten wordt tot een vermogenstoets, dient alleen al om deze reden een aanzienlijke marge in de IHS-ramingen te worden ingebouwd.

Gewezen wordt op de uitvoeringsconsequenties die aanzienlijk kunnen zijn.

1.10 Budget, taakstelling en consequenties voorstellen

1.10.1 Inleiding

De meerjarenraming voor de IHS, zoals zij is gepresenteerd in de begroting 1996 kent de volgende reeks (x miljoen):

'96	'97	'98	'99	2000
2296	2446	2584	2752	2836

In deze reeks is de taakstelling verwerkt, die bij Regeerakkoord was overeengekomen. Deze taakstelling bedraagt:

'96	'97	'98	'99	2000
100	150	200	200	200

Invulling van de taakstelling zou volgens het Regeerakkoord dienen plaats te vinden door vergroting van de doelmatigheid, via decentralisatie alsmede de invoering van een vermogenstoets.

Door de werkgroep is berekend wat eventuele opbrengsten zijn van twee door haar onderzochte decentralisatievarianten:

1. prestatieafspraken;
2. budgettering.

Tevens is berekend wat eventuele opbrengsten zijn van een vermogenstoets.

De werkgroep heeft zich gebogen over de methodiek van ramen.

Zij heeft na uitvoerige studie geconcludeerd dat deze methodiek meer dan andere eventueel denkbare, de meest voorspellende waarde heeft.

De werkgroep heeft zich eveneens gebogen over de aan de ramingen ten grondslag liggende verwachtingen ten aanzien van de huur- en inkomensontwikkeling alsmede over een aantal in de begroting opgenomen stelposten.

Tenslotte is berekend welke kosten gemoeid zijn met het door de werkgroep beschreven nieuwe subsidiemodel.

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van bedoelde berekeningen en analyses worden gepresenteerd.

1.10.2 Decentralisatievarianten

Prestatieafspraken

De prestatieafspraken richten zich op het terugdrukken van hoge huurlasten door toewijzing van goedkope woningen aan mensen met lage inkomens en het bevorderen van de doorstroming van te duur naar goedkoop.

De hieronder aangegeven reeks komt overeen met de reserve die in de raming was opgenomen, voor het geval de voor de uitgaven IHS positieve resultaten van het flatteringsbeleid en het beleid gericht op een meer evenwichtige woonruimteverdeling zich niet zouden doorzetten.

Indien geen verdere maatregelen genomen zouden worden dient deze reserve weer aan de basisraming te worden toegevoegd. Een deel van de werkgroep is van mening dat bedoelde positieve ontwikkeling zich normaal gesproken niet zou voortzetten.

Door het echter verder aanscherpen van het toewijzingsbeleid via prestatieafspraken en het zodoende optimaal benutten van de mutaties op de lokale woningmarkten zou deze reeks vrij kunnen vallen:

'96	'97	'98	'99	2000
-	22	40	57	75

Budgettering

Het betreft hier het vooraf (taakstellend) opleggen van een financiële prikkel bij gemeenten ter stimulering van het beleid ten behoeve van een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad en aan het terugdringen van hoge huurlasten. De mindere uitgaven IHS als gevolg van budgettering zijn hieronder berekend. In de budgetteringsvariant wordt vooraf een financiële prikkel gelegd bij de gemeenten ter stimulering van het beleid ten behoeve van een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad. Ten opzichte van de opbrengsten van de prestatieafspraken zal de opbrengst om een tweetal redenen hoger zijn. In de eerste plaats zullen gemeenten als gevolg van de budgettering een grotere prikkel hebben om tot scherpere prestatieafspraken te komen met de verhuurders. In de tweede plaats kunnen de lokale instanties ook in grotere mate dan nu het geval is de woningen zodanig toewijzen dat het IHS-beslag zo laag mogelijk wordt. Dit kan door bij de toewijzing de match inkomen-huur consequent - ook binnen het traject van de goedkope voorraad - zo gunstig mogelijk te kiezen. Gezien de dynamiek in de goedkope voorraad (ca. 150.000 mutaties per jaar) en de extra dynamiek als gevolg van de budgettering hebben gemeenten veel mogelijkheden om aldus via passender toewijzing lagere IHS-uitgaven te realiseren. Een deel van de werkgroep onderkent de onderbouwing van de onderstaande reeks niet. Dit deel van de werkgroep is afgezien van bezwaren vanuit de ordening van de volkshuisvesting van mening dat een budgettaire besparing, die verder gaat dan de besparing door prestatieafspraken, pas na inzet van extra instrumentarium, zoals de tijdelijke huisvestingsvergunning en het tijdelijk huurcontract kan worden gerealiseerd. Immers, met concrete invulling van de prestatieafspraken zoals boven aangegeven, wordt optimaal van de bestaande mutaties op de woningmarkt gebruik gemaakt. Dit betekent dat een hogere besparing alleen mogelijk is door "in te breken" op huurcontracten van zittende bewoners. Omdat dit nieuwe wetgeving betekent van het Burgerlijk Wetboek, de Huurprijzenwet en de Huisvestingswet en slechts voor nieuwe gevallen kan gelden, zal invoering van dit instrumentarium slechts geleidelijk effect sorteren. Dit betekent dat de extra besparing pas op de lange duur haalbaar zal zijn. Daarnaast wijst dit deel van de werkgroep op de maatschappelijke bezwaren die aan het zogenoemde tijdelijke instrumentarium zitten.

'96	'97	'98	'99	2000
-	25	60	125	200

1.10.3 Vermogenstoets

Het betreft hier het invoeren/aanscherpen van een vermogenstoets voor de IHS-ontvangers, waarbij een grens wordt gehanteerd van f 40.000,- voor alleenstaanden en f 80.000,- voor meerpersoonshuishoudens. De opbrengsten van de variant (integrale of beperkte toets) moeten in combinatie worden gezien met de daarmee gemoeide uitvoeringskosten. De uitvoeringsconsequenties kunnen, zoals hiervoor gemeld, aanzienlijk zijn. Bij een integrale toets zullen de opbrengsten weliswaar hoger zijn, maar daar tegenover staan (veel) hogere uitvoeringskosten dan bij de beperkte toets. De werkgroep is van mening dat beide varianten per saldo nagenoeg hetzelfde resultaat voor de IHS zullen opleveren. De uiteindelijke opbrengst is echter met de nodige voorzichtigheid te hanteren, in verband met eventuele weglek, door strategisch gedrag en/of het aanwenden van vermogen tot onder de grenzen, teneinde voor IHS in aanmerking te komen. Hoe groot deze weglek zal zijn valt op geen

enkele manier goed te ramen. Vandaar dat een marge nodig wordt geacht.

'96	'97	'98	'99	2000
-	25-50	50-100	50-100	50-100

1.10.4 Meevallende inkomensontwikkeling

Geconstateerd is dat de afgelopen twee subsidietijdvakken de inkomensontwikkeling van met name bejaarden is meegevallen ten opzichte van waarmee in eerdere ramingen rekening was gehouden. Deze meevallende inkomensontwikkeling is in de begroting 1996 in de ramingen verwerkt.

Er zijn redenen te veronderstellen dat deze opwaartse lijn zich de komende jaren nog verder zal doorzetten.

In dat geval zouden opnieuw gelden kunnen vrijvallen⁹. De lijn doortrekkend zou dit kunnen leiden tot een vrijval van de volgende reeks:

'96	'97	'98	'99	2000
10	29	50	71	92

1.10.5 De huurontwikkeling

In de ramingen wordt momenteel uitgegaan van een gemiddelde huurstijging van 4.5% per jaar structureel. Momenteel is het beleid om deze huurstijging nog verder in te perken.

Dit zou de volgende reeks kunnen opleveren:

1996	1997	1998	1999	2000
	5	15	35	45

1.10.6 Actualisatie stelposten

In de raming zijn bovenop de basisraming nog enige stelposten opgenomen. Dit betreft onder meer de stelposten WAO/WW en ANW. Deze stelposten zijn twee, sommige drie jaar geleden berekend op basis van hetgeen toen bekend was over het uitvoeringsbeleid wijzigingen WAO, resp. de plannen voor wijziging van de WW en de ANW. Over deze stelposten was eerder met het ministerie van Financiën afgesproken dat deze eind 1995 opnieuw bekeken zouden worden in het licht van de dan meer actuele inzichten.

Ten aanzien van deze stelposten is thans een nieuwe berekening gemaakt.

De volgende middelen zouden op basis van deze herberekening vrijvallen:

	'96	'97	'98	'99	2000
WAO/WW	25	42	64	79	89
ANW	-	3	11	16	16
Totaal	25	45	75	95	105

⁹ Door de werkgroep wordt geadviseerd om de eventuele vrijval nader te bezien, aan de hand van de binnenkort bekende realisatiecijfers over het tijdvak 1994-1995. Behoedzaamheid in verband met eventuele risico's op overschrijding van de begroting is hierbij geboden.

1.10.7 Gevolgen doorlichting huidige IHS-regeling en nieuwe normering

De financiële gevolgen van de doorlichting en een nieuwe normering kunnen worden berekend met verschillende grenzen resp. bedragen ter compensatie van het niet meer subsidiëren van servicekosten of extra tegemoetkomingen ten behoeve van de groeikernen.

De hieronder volgende berekening is gemaakt met de volgende grenzen, kortingspercentages en bedragen:

- a. de volgende niveaus van de aftoppingsgrenzen (prijspeil 1/7/1995):

1-2 pers. huishoudens : f 710,-
3-4 pers. huishoudens : f 764,-
> 4 pers. huishoudens : f 819,-

- b. een kwaliteitskorting van 50% over de laatste f 55,- onder de aftoppingsgrens voor de 1-2 pers. huishoudens en onder de laatste f 110,- voor de 3-4, resp. de >4pers. huishoudens;
- c. voor niet-bejaarden boven de aftoppingsgrenzen een korting van 100%. Voor bejaarden een korting van 75%;
- d. het niet meer subsidiëren van servicekosten, waarbij voor bejaarden compensatie plaatsvindt met een vaste toeslag van f 25,- per maand;
- e. voor de groeikernen worden tijdelijk de aftoppingsgrenzen met f 50 verhoogd. Het gaat om en nabij om 20.000 IHS-ontvangers.

Bij de berekening is tevens rekening gehouden met het in het model incorporeren van de kindertoeslag en met het afschaffen van de 15% regeling. Er is geen rekening gehouden met de extra bedragen die gemoeid zijn met het ook na het tijdvak 1996-1997 eventueel verlengen van de normhuurcompensatie voor de minima.

Afspraak is dat, afhankelijk van de koopkrachtontwikkeling, ieder jaar zal worden gezien of de daarvoor in cluster V gereserveerde gelden zouden moeten worden aangewend. Indien nodig zijn hiervoor financiële middelen conform afspraak beschikbaar.

Indien de extra uitgaven IHS die met de keuze voor bovenstaande grenzen, kortingspercentages en bedragen gemoeid zijn, niet acceptabel gevonden worden kunnen de grenzen worden verlaagd resp. de kortingspercentages worden verhoogd. Verder kan de post servicekosten of de eigen bijdrage van IHS-gerechtigden met een inkomen boven het minimum nader worden gezien.

Een verlagen van de aftoppingsgrenzen betekent op microniveau dat een groter aantal huursubsidiegerechtigden een subsidienadeel zullen leiden t.o.v. het bedrag waarop zij volgens de huidige regeling recht hebben. Een verhogen van de grenzen geeft uiteraard het omgekeerde effect, maar betekent een extra beslag op de uitgaven IHS.

	1996	1997	1998	1999	2000
1. nieuwe IHS-variant	-	-56	-117	-128	-136
2. servicekosten	-	53	106	106	106
3. compensatie servicekosten bejaarden	-	-55	-110	-110	-110
4. compensatie groeikernen	-	-5	-10	-10	-10
TOTAAL	-0	-63	-131	-142	-150

Uitgaande van het voorgestelde stelsel is eveneens gezien wat de consequenties zijn bij een budgettair neutrale uitkomst. Hierbij is uitgegaan van handhaven van de voorgestelde aftoppingsgrenzen conform de uitgevoerde analyse. Eveneens is uitgegaan van handhaven van de servicekostensubsidie voor ouderen. Het stelsel is aangepast op het niveau van de kwaliteitskorting. Om een budgettair neutraal beeld te krijgen, kan de kwaliteitskorting in plaats van f 55,- en f 110,- voor de een- en tweepersoonshuishoudens op f 104,- worden gezet, en voor de beide andere categorieën op f 158,-. Vanzelfsprekend zijn verschillende varianten denkbaar, maar de hoofdkenmerken zijn dat de kwaliteitskorting op een lager huurniveau begint en/of oploopt naarmate de huur stijgt.

	1996	1997	1998	1999	2000
1. nieuwe IHS-variant	-	0	0	0	0
2. servicekosten	-	53	106	106	106
3. compensatie servicekosten bejaarden	-	-55	-110	-110	-110
4. compensatie groeikernen	-	-5	-10	-10	-10
TOTAAL	0	-7	-14	-14	-14

DEEL II

HOOFDSTUKKEN 2 T/M 8 :

2. De huidige regeling individuele huursubsidie
3. Ontwikkelingen
4. Analyse woningmarkt
5. De huidige regeling opnieuw bezien
6. Verantwoordelijkheidsverdeling Rijk en lokale partijen
7. Fiscalisering
8. Vermogenstoets

INHOUDSOPGAVE DEEL II

2.	De huidige regeling individuele huursubsidie	39
2.1	Inleiding	39
2.2	Doelstellingen individuele huursubsidie	39
2.3	Kenmerken van de regeling	40
2.4	Kengetallen	40
2.5	Omvang uitgaven inclusief raming komende jaren	43
2.6	Uitvoeringsorganisatie	43
2.7	Fiatteringsbeleid	44
2.8	Korte beschrijving van tot nu toe genomen maatregelen om kosten te beheersen	45
2.9	Samenvatting	46
3.	Ontwikkelingen	47
3.1	Inleiding	47
3.2	Ontwikkelingen koopkracht	47
3.3	Demografische ontwikkelingen	49
3.4	Ontwikkeling doelgroep	50
3.5	Beleidsmatige ontwikkelingen	50
3.6	Ontwikkeling huurquotes	55
3.7	Toekomstbeeld IHS	56
4.	Analyse woningmarkt	57
4.1	Inleiding	57
4.2	Beschikbaarheid	57
4.2.1	De woningvoorraad naar huurklassen van f 50,-	57
4.2.2	Huisvesting huishoudens per huurklasse	58
4.2.3	Theoretische verdeling van de huurwoningvoorraad op basis van huur en inkomen	58
4.2.4	Theoretische herverdeling aangepast op basis van eisen t.a.v. ouderenhuisvesting, leefbaarheid en kwaliteit	60
4.2.4.1	Theoretische verdeling rekening houdend met ouderenhuisvesting en leefbaarheid	61
4.2.4.2	Theoretische herverdeling rekening houdend met kwaliteit	62
4.2.5	Regionale verschillen	63
4.2.5.1	Regionale verschillen in omvang van de doelgroep en opbouw van de goedkope huurwoningvoorraad	64
4.2.5.2	Zijn er regionale verschillen in de 'technische huurprijs'	65
4.2.5.3	De regionale, technische huurgrens na correctie	66
4.2.5.4	Groeikernen	67
4.2.6	De theoretische kanten van de analyse	68
4.3	Normering van de huurlasten	69
4.3.1	Een analyse op basis van bestedingspatronen	69
4.3.2	De normen van de IHS	71
4.3.3	De werkelijke huur en het huishoudbudget	71
4.4	Conclusies	72
5.	De huidige regeling opnieuw bezien	74
5.1	Inleiding	74
5.2	Uitgangspunten	74
5.3	Naar een nieuwe normering	75
5.3.1	Het bereik van de regeling	75
5.3.2	Draagkrachtnormering	76
5.3.2.1	Inkomensbegrip	77
5.3.2.2	De normhuur	78
5.3.3	Kwaliteitsnormering	80
5.3.4	Jaarlijkse aanpassing	82
5.3.5	Motie Duivesteijn	83
5.4	Naar een grotere doelmatigheid	84

2. De huidige regeling individuele huursubsidie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de huidige regeling; de Wet individuele huursubsidie (Wet IHS). Er wordt ingegaan op de doelstellingen en kenmerken van de regeling. Tevens worden enkele kengetallen gegeven. De uitvoeringsorganisatie van de regeling wordt beschreven, met de rol van de daarbij betrokken instanties. Voorts wordt ingegaan op het fiatteringsbeleid. Als laatste worden de maatregelen geschetst die door de jaren heen zijn getroffen met het oogmerk de uitgaven zoveel mogelijk te beheersen.

2.2 Doelstellingen individuele huursubsidie

Huursubsidie heeft, in verschillende gedaanten, een geschiedenis van zo'n vijftientig jaar. In de loop van de tijd hebben verschillende doelstellingen expliciet, dan wel impliciet, ten grondslag gelegen aan dit volkshuisvestingsinstrument.

In 1970 wordt de zogenaamde *aanvullende* huursubsidie ingevoerd. Het doel van deze huursubsidie was de betaalbaarheid van het wonen garanderen voor huishoudens die, gelet op de kwantitatieve woningnood, gedwongen waren een dure huurwoning te betrekken. De aanvullende huursubsidie had als duidelijk doel het beschikbaar houden van nieuwbouw die te duur was voor een deel van de woningzoekenden.

In 1974 duikt in het volkshuisvestingsbeleid voor het eerst het credo van de individuele huursubsidie, "goed en betaalbaar wonen" op. De aanleiding om de aanvullende huursubsidie te veranderen in een *individuele* huursubsidie in 1975 was:

- het tekort aan woningen;
- onevenwichtige relatie tussen prijs en kwaliteit van woningen, zowel in de voorraad als bij nieuwbouw;
- het feit dat goedkope woningen onevenwichtig over het land verdeeld waren en de daaruit voortvloeiende onbillijke verdeling van de woonlasten. Individuele huursubsidie wordt gezien als instrument waarmee de imperfecte marktwerking kan worden gecorrigeerd.

In 1983 wordt besloten de systematiek van de regeling te veranderen; van aanpassing met de inkomensontwikkeling wordt overgestapt naar aanpassing met de huurontwikkeling. Na 1983-1984 verdwijnt de normstelling vooraf grotendeels; huurquotes zijn voortaan het resultaat van het huurbeleid. Ten tijde van het kabinet Lubbers III wordt de vangnetfunctie van de individuele huursubsidie benadrukt.

Bij het totstandkomen van de Wet individuele huursubsidie in 1986 wordt als uitgangspunt naar voren gebracht: "individuele huursubsidie is een vorm van geldelijke steun op het gebied van de volkshuisvesting, die tot doel heeft de woonlasten voor de huurders tot een voor hen betaalbaar niveau terug te dringen." De individuele huursubsidie had, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting bij de wet, twee doelstellingen: ten eerste terugdringen van woonlasten en ten tweede kwaliteitsbevordering.

In de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' wordt de individuele huursubsidie het kerninstrument van het volkshuisvestingsbeleid genoemd.

Gekozen werd om de huren langzamerhand op kostprijsniveau te brengen, waarbij de IHS de betaalbaarheid garandeert. Met de Tussenbalans kwam verlaging van de objectsubsidies ten faveure van de subjectsubsidies in een stroomversnelling.

Bij de wetwijziging 1992 wordt als centrale doelstelling genoemd: "individuele huursubsidie biedt financiële steun aan de doelgroep van beleid, in die gevallen waar een evenwichtige verdeling (van de woningvoorraad) tekortschiet." Daarnaast worden, voortbouwend op de lijn uit de jaren tachtig, als doelstellingen van de individuele huursubsidie genoemd: voor iedere huurder is, ongeacht het inkomen, een goede woningkwaliteit mogelijk ("goed en betaalbaar"), individuele huursubsidie corri-

geert de marktwerking en vormt een vangnet bij inkomensdaling.

Met de keuze voor het normhuursysteem in 1983 als ook met het oog op de ingrepen daarna is een steeds belangrijker aandachtspunt geweest het voortbestaan van deze open einde regeling ook op langere termijn budgettair mogelijk te maken. Op de doelmatigheid van het instrument en de beheersbaarheid van de uitgaven is gaandeweg steeds meer de nadruk komen te liggen.

2.3 Kenmerken van de regeling

Aan de hand van het inkomen en de huurprijs wordt per huishouden de hoogte van de subsidie vastgesteld. De wet kent een geheel eigen systematiek voor het bepalen van het inkomen dat bij de berekening van de subsidie in aanmerking wordt genomen. De inkomensgrenzen in de IHS zijn in 1992 gelijk gesteld met de doelgroepgrenzen van de volkshuisvesting. De maximum inkomensgrenzen van jaar op jaar zijn een resultaat van de aanpassingssystematiek in de Wet IHS. Voor een subsidietijdvak wordt in beginsel uitgegaan van het *belastbaar* inkomen over het kalenderjaar voorafgaand aan dat tijdvak (jaar t-1). Op dit inkomensjaar wordt een correctie gepleegd die rekening houdt met de inkomensontwikkeling in het jaar waarin het subsidietijdvak begint (jaar t). Als het inkomen over het jaar t-1 aanzienlijk (minstens 15%) afwijkt van het inkomen over jaar t, wordt uitgegaan van het inkomen over jaar t, het zogenaamde 'schattingsinkomen'.

Ook kent de wet een eigen huurprijsbegrip, dat wil zeggen de prijs voor het enkele genot van de woning, plus enkele subsidiabele servicekosten, minus het in de huurprijs begrepen bedrag voor een garage of voor eventuele bedrijfsruimte bij de woning.

De subsidie moet jaarlijks worden aangevraagd en wordt steeds voor een jaar (een 'subsidietijdvak' van 1 juli tot 1 juli) verstrekt.

In de jaarlijks door de minister vast te stellen huursubsidietabellen, die op grond van de wet worden opgesteld, zijn bepaalde normen neergelegd:

- er geldt een maximum inkomensgrens. Zo mag in het tijdvak 1995-1996 het belastbaar tabelinkomen voor meerpersoonshuishoudens in de categorie 23 tot 65 jaar niet hoger zijn dan f 44.350,-. Voor alleenstaanden mag dat inkomen niet hoger zijn dan f 30.674,-;
- er geldt een minimum en een maximum huurprijs, waaronder of waarboven geen huursubsidie mogelijk is. De minimum huurgrens in het tijdvak 1995-1996 is f 343,26 en de maximum huurgrens bedraagt f 1.007,50. Voor aanvragers jonger dan 23 jaar geldt een aparte, lagere maximum huurgrens. Deze ligt in het tijdvak 1995-1996 op f 524,17;
- de subsidiabele huurprijs wordt slechts voor een deel gesubsidieerd. Er geldt namelijk een eigen bijdrage die groter is naarmate het inkomen hoger wordt, de zogenaamde 'normhuur' (inkomensprogressiviteit). Naarmate de huurprijs hoger wordt en de kwaliteit van de woning als groter wordt verondersteld, stijgt de eigen bijdrage. Dit wordt aangeduid met de term 'kwaliteitskorting' (huurprogressiviteit).

Zowel de systematiek van de normhuur als van de kwaliteitskorting zijn in de huursubsidietabellen tot uitdrukking gebracht.

2.4 Kengetallen

Het aantal IHS-toekenningen in tijdvak 1993-1994 bedraagt 905.089 met een gemiddelde bijdrage van f 2.088,-. De uitgaven over dat tijdvak bedragen f 1.890 miljoen.

In tabel 2.1 zijn over meerdere jaren kengetallen opgenomen (toekenningen, gemiddelde bijdragen, uitgaven en huurstijgingspercentages) Deze cijfers geven in grote lijnen de ontwikkeling van de IHS tot en met 1993-1994 weer.

Het valt op dat de gemiddelde bijdrage per aanvrager in reële termen de eerste jaren is gedaald en daarna weer is gestegen, terwijl het totaal aan IHS-uitgaven de eerste jaren juist is gestegen en daarna weer is gedaald. De daling van het IHS-budget (na correctie voor inflatie) is met name toe te schrijven aan het teruglopende aantal IHS-toekenningen.

De volgende ontwikkelingen zijn debet aan de groei van de uitgaven IHS. Demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing en individualisering, sociaal-economische ontwikkelingen, zoals werkloosheid, en de ontwikkeling van het huurbeleid. Door het volkshuisvestingsbeleid dat was gericht op woningverbetering, nieuwbouw en stadsvernieuwing is de gemiddelde huurprijs van de woningvoorraad gestegen. De druk op de IHS is door dit alles toegenomen.

Tabel 2.1: ontwikkeling van de individuele huursubsidie

TIJDVAK	AANTAL IHS-TOEKENNINGEN ¹⁰	GEMIDDELTE BIJDRAGE	CORRECTIE VOOR DE GELDONTWAARDING ¹¹	UITGAVEN (in f mln.)	CORRECTIE VOOR DE GELDONTWAARDING ¹
1987-88	878.000	f 1.763,-	f 1.763,-	1.549	1.549
1988-89	918.000	f 1.755,-	f 1.737,-	1.611	1.595
1989-90	949.000	f 1.788,-	f 1.739,-	1.698	1.652
1990-91	953.000	f 1.867,-	f 1.767,-	1.779	1.684
1991-92	960.000	f 1.919,-	f 1.761,-	1.841	1.689
1992-93	917.000	f 2.027,-	f 1.808,-	1.858	1.657
1993-94	905.000	f 2.088,-	f 1.828,-	1.890	1.655

Tabel 2.2 geeft het aantal toekenningen weer, evenals de hoogte van de gemiddelde IHS-bijdrage over drie tijdvakken, gedifferentieerd naar verschillende typen huishoudens. Tevens is in deze tabel het aantal IHS-toekenningen aan aanvragers met een inkomen op of onder het minimum tabelinkomen aangegeven.

Tabel 2.2: kerncijfers Individuele Huursubsidie

	1991-1992	1992-1993	1993-1994
Meerpersoonshuishoudens tot 65 jaar			
- in aantallen	344.000	313.000	313.000
(in % van het totaal)	(36)	(34)	(35)
daling/stijging t.o.v. vorig tijdvak			+ 0%
- gemiddelde bijdrage	f 2.104,-	f 2.249,-	f 2.287,-
index (1990-91 = 100)	103	110	112
daling/stijging t.o.v. vorig tijdvak			+ 1.7%
Eenpersoonshuishoudens tot 65 jaar			
- in aantallen	250.000	234.000	221.000
(in % van het totaal)	(26)	(26)	(24)
daling/stijging t.o.v. vorig tijdvak			- 5.6%
- gemiddelde bijdrage	f 1.606,-	f 1.702,-	f 1.707,-
index (1990-91 = 100)	103	109	109
daling/stijging t.o.v. vorig tijdvak			+ 0.3%
Meerpersoonshuishoudens 65 jaar en ouder			
- in aantallen	120.000	117.000	117.000
(in % van het totaal)	(13)	(13)	(13)
daling/stijging t.o.v. vorig tijdvak			+ 0%
- gemiddelde bijdrage	f 1.908,-	f 2.016,-	f 2.097,-
index (1990-91 = 100)	103	109	113
daling/stijging t.o.v. vorig tijdvak			+ 4.0%

¹⁰ Realisatiecijfers per ultimo januari 1995

¹¹ Basis: tijdvak 1987-1988

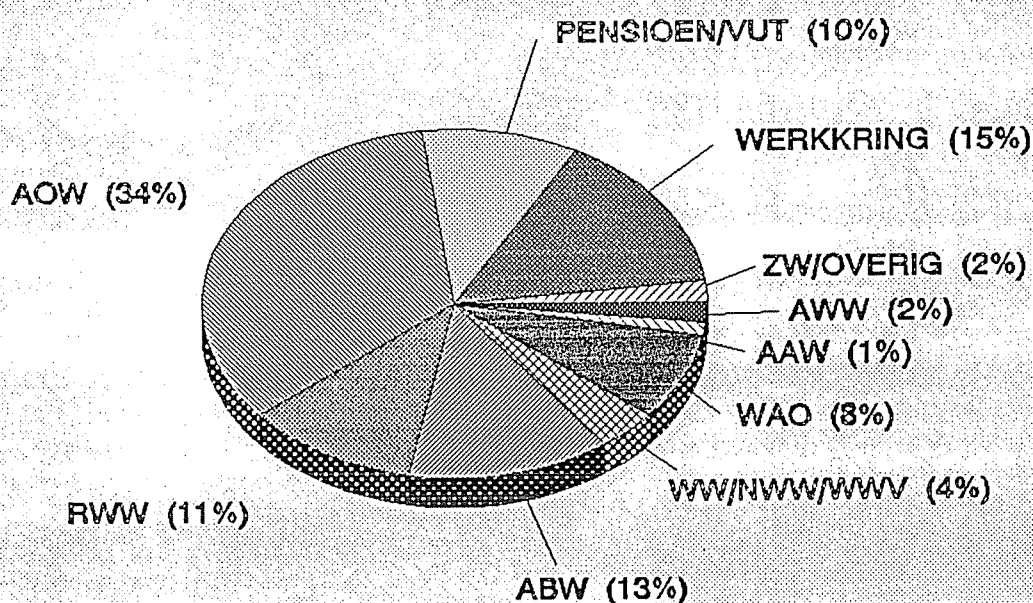
Eenpersoonshuishoudens 65 jaar en ouder			
- in aantallen	246.000	252.000	253.000
(in % van het totaal)	(25)	(27)	(28)
daling/stijging t.o.v. vorig tijdvak			+ 0.4%
- gemiddelde bijdrage	f 1.983,-	f 2.058,-	f 2.170,-
index (1990-91 = 100)	103	110	113
daling/stijging t.o.v. vorig tijdvak			+ 5.4%
TOTAAL			
- in aantallen	960.000	917.000	905.000
daling/stijging t.o.v. vorig tijdvak			- 1.3%
- gemiddelde bijdrage	f 1.919,-	f 2.027,-	f 2.088,-
index (1990-91 = 100)	103	109	112
daling/stijging t.o.v. vorig tijdvak			+ 3.0%

Tabel 2.3: minima binnen de IHS-regeling

	1991-1992	1992-1993	1993-1994
Op/onder minimum-tabelinkomen			
- in aantallen	598.000	577.000	569.000
(in % van het totaal)	(62)	(63)	(63)
daling/stijging t.o.v. vorig tijdvak			- 1.4%

De figuur hieronder geeft de inkomensbron van de IHS-ontvanger weer.

Van het totaal van de IHS-ontvangers heeft slechts 15% een inkomen uit arbeid (werkkring), 44% ontvangt een pensioen, VUT- of AOW-uitkering. De overige 41% ontvangt een sociale zekerheidsuitkering (voornamelijk ABW en RWW: 24%).



Inkomensbron van huurders met IHS in 1993/94 (%)

De uitvoeringskosten per aanvraag bedragen f 126,-. Dit is ca. 6% van het gemiddelde bedrag van de subsidie. Een belangrijk deel van deze kosten wordt gemaakt door de matigende verhuurders. Zij krijgen daarvoor een vergoeding van f 70,- per aanvraag. Het overige deel van deze kosten van f 56,- zijn gemaakt door de rijksoverheid.

2.5 Omvang uitgaven inclusief raming komende jaren

Tabel 2.4 geeft de gerealiseerde uitgaven weer in de jaren 1992, 1993 en 1994 voor het totaal aan subjectsubsidies, inclusief huurgewenningsbijdragen en kostenvergoeding voor matigende instanties (artikel 03.16.). In de ontwerpbegroting 1996 van VROM, zijn voor 1995 en latere jaren de volgende uitgaven opgenomen.

Tabel 2.4: subjectsubsidies (bedragen in guldens x mln.)

	1995 *	1996 *	1997 *	1998 *	1999 *	2000 *
nominaal	2.383	2.355	2.500	2.639	2.806	2.891
reëel**	2.383	2.309	2.403	2.487	2.592	2.618

* cijfers conform begroting 1996. De taakstelling conform het regeerakkoord is hierin opgenomen.

** er is gerekend met een inflatiepercentage van 2%, met als basis 1995

In het Regeerakkoord is overeengekomen dat bezuinigingen moeten worden gerealiseerd van 100 mln in 1996, 150 mln in 1997 en 200 mln structureel vanaf 1998 (deze zijn reeds verwerkt in bovenstaande reeks).

De IHS-uitgaven stijgen, althans in nominale termen. Ook in reële termen is sprake van een lichte stijging. Dit wordt veroorzaakt door verwachte demografische ontwikkelingen (toename individuele huishoudens en vergrijzing), sociaal-economische ontwikkelingen (toename van het aantal huishoudens dat is aangewezen op een sociale uitkering) en ontwikkelingen op het gebied van de volkshuisvesting (huurontwikkeling en woningbouw). Met name de huurstijging is verantwoordelijk voor de budgetstijging.

2.6 Uitvoeringsorganisatie

De uitvoering van de IHS verloopt trapsgewijs. Behalve de aanvrager zelf zijn bij de aanvraagprocedure drie instanties betrokken; de verhuurder de gemeente en VROM.

Aanvrager

De aanvrager vult het aanvraagformulier in, vaak al voorafgaande aan het tijdvak dat aanvangt op 1 juli van elk jaar en dient dit via de verhuurder in bij de gemeente. Zogenaamde 'continuanten' (degenen die het vorige tijdvak ook al IHS ontvingen) moeten dit elk subsidietijdvak opnieuw doen, zij het dat zij mogen volstaan met het invullen van een verkorte versie van het aanvraagformulier. Een aanvrager die pas is verhuisd dient zijn aanvraag in kort nadat de nieuwe woning wordt betrokken. De indieningstermijn is in alle gevallen drie maanden.

Verhuurder

De verhuurder vult op het aanvraagformulier gegevens in over de huurprijs, uitgesplitst naar diverse huurcomponenten en ondertekent dit. Daarnaast is de verhuurder de huurders die IHS willen aanvragen behulpzaam bij het invullen van het formulier en het controleren op juistheid en volledigheid van alle gegevens. Ca. 84% van de huursubsidie wordt uitbetaald via huurmatiging: de verhuurder brengt de door hem vooruit berekende huursubsidie in mindering op de huurprijs. Hij declareert vervolgens bij de rijksoverheid de op deze wijze voorgeschoten huursubsidie.

Gemeente

Ook de gemeente heeft een taak bij de uitvoering van de Wet IHS (medebewindstaak). Het aanvraagformulier moet in alle gevallen bij de gemeente ingediend worden. De gemeente controleert in het bijzonder of de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie van het aantal personen op het subsidie-adres overeenstemt met de bewoningsgegevens op het aanvraagformulier en voert het

fiatteringsbeleid uit.

De gemeente stuurt, na haar advies op het formulier te hebben gezet, de aanvraag door naar het ministerie.

Als de verhuurder niet deelneemt aan het systeem van huurmatiging, kan de huurder zich tot de gemeente wenden voor een maandelijks voorschot. In ca. 1/3 van de gemeenten bestaat de mogelijkheid de subsidie één keer per maand te laten uitbetalen door de gemeente.

VROM

Het ministerie ontvangt als laatste instantie de aanvraag en verwerkt de aanvraaggegevens in het geautomatiseerde systeem. Bij de behandeling van de aanvragen worden controles uitgevoerd op de inkomens- en huur- en bewoningsgegevens. VROM ontvangt van alle op de aanvragen IHS opgegeven personen aan de hand van het sofi-nummer de inkomensgegevens van de Belastingdienst. Met behulp daarvan voert zij integraal, dat wil zeggen ten aanzien van alle personen die bij de aanvragen IHS betrokken zijn (ca. 1,8 miljoen) inkomenscontroles uit. Deze inkomenscontroles worden in een steeds eerder in het behandelingsproces van de aanvragen uitgevoerd. Werden de inkomenscontroles eerst pas achteraf uitgevoerd, nadat de subsidie was vertrekt en het subsidietijdvak was afgelopen. Nu worden de inkomens reeds in een vroeg stadium geverifieerd, nog voordat de subsidie is toegekend. Niettemin worden jaarlijks nog ca. 75.000 terugvorderingen ingesteld. De hieruit resulterende opbrengsten bedragen ca. f 32,- miljoen per jaar.

Naast de inkomenscontroles worden er jaarlijks zo'n 50.000 bewoningscontroles uitgevoerd. Bij gemeenten wordt geïnformeerd naar adressen van aanvragers. Tevens worden er gemiddeld zo'n 10.000 huurcontroles per jaar ingesteld. Huurcontroles worden uitgevoerd in geval daartoe een signaal wordt afgegeven door bijvoorbeeld de gemeente. Daarbij wordt de huurcommissie ingeschakeld, die een onderzoek in de woning verricht en een verklaring geeft omtrent de redelijkheid van de huurprijs.

Sinds 1994 is de subsidievoorwaarde van verplichte inschrijving in de gemeentelijke basis administratie (GBA) een feit en vanaf 1 juli 1995 wordt er gewerkt met de zogenaamde 'brengplicht huurgegevens' voor huurders in de particuliere sector.

Namens de staatssecretaris van VROM wordt uiteindelijk de beschikking geslagen. Tegen de beslissing van de staatssecretaris kan de aanvrager bezwaar en beroep aantekenen op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

VROM betaalt de subsidie uit. De uitbetaling van de IHS verloopt via één van de drie bovenvermelde kanalen: in 84% van de gevallen geschiedt betaling via de verhuurders, in 7% van de gevallen wordt voorgeschoten via de gemeenten en in 9% van de gevallen wordt de subsidie rechtstreeks aan de huurder uitbetaald (driemaandelijks achteraf). Met verhuurders en gemeenten wordt na afloop van het tijdvak afgerekend.

2.7 Fiatteringsbeleid

Fiattering wil zeggen dat de gemeente bij elke nieuwe aanvraag als gevolg van een verhuizing naar een andere woning een advies geeft omtrent de passendheid van de woning. Indien de IHS-bijdrage per maand meer bedraagt dan f 300,- mag de gemeente de subsidie-aanvraag alleen fiatteren in de volgende gevallen:

- indien de aanvrager geen beter passende woonruimte had kunnen behouden (dus gelet op de hoogte van de huur in verhouding tot het inkomen passend had kunnen blijven wonen in de oude woning);
- indien er binnen redelijke termijn geen andere beter passende woonruimte vrijkomt.

Het fiatteringsbeleid in het kader van de IHS is een sturingsinstrument, dat beoogt het gedrag van gemeenten en corporaties bij woningtoewijzing te beïnvloeden, zodanig dat de 'dure scheefheid' wordt tegengegaan.

Dure scheefheid wil zeggen dat de huurder in een te dure woning woont, waardoor zijn huurlasten gelet op zijn inkomen onevenredig hoog zijn.

2.8 Korte beschrijving van tot nu toe genomen maatregelen om kosten te beheersen

Een aantal maatregelen is in de loop van de tijd genomen. Onderstaande maatregelen zijn overigens niet of niet uitsluitend met het doel de kosten te beheersen ingevoerd, maar bijvoorbeeld vanuit het streven naar controleerbaarheid van de regeling.

- 1984** - verlaging van de maximum huurgrenzen (nog ten tijde van de 'Beschikking IHS') van f 735,- naar f 650,- (met uitzondering van de huurgrens voor alleenstaande jongeren);
- 1988** - aanscherping van de kwaliteitskorting;
 - invoering aftoppingsgrens; 100% kwaliteitskorting bij een huurprijs van f 700,- of meer;
 - gefaseerde afschaffing van de jongerentabel (sprake was van uitsluitend een aparte tabel voor alleenstaande jongeren);
- 1990** - diverse maatregelen ter verbetering van het handhavings- en sanctiebeleid (invordering bij dwangbevel door belastingdeurwaarder + administratieve boete);
 - aan de in de Wet IHS van 1986 geregelde passenheidstoets wordt nu in concreto inhoud gegeven d.m.v. het fiatteringsbeleid;
- 1992** - herijking alleenstaandentabel ¹² (met overgangsmaatregel tot uitdrukking gebracht in tabellen);
 - verlaging maximale inkomensgrenzen (tot doelgroepgrenzen van de Nota volkshuisvesting in de jaren 90"). Aanpassing van deze grenzen voortaan alleen met inflatiewaarden (waardevast, niet welvaartvast) waardoor vanzelf uitgroei plaatsvindt;
 - inkomensaanpassing met minimumloon in plaats van het modaal inkomen;
 - verlaging maximale huurgrens voor jongeren tot 23 jaar (met overgangsmaatregel tot uitdrukking gebracht in tabellen);
 - verhoging van het laagst uit te keren subsidiebedrag (stapsgewijze in twee jaren);
 - kostenvergoeding voor verhuurders in het kader van de matiging verlaagd met 10%;
- 1993** - afschaffen franchise voor alleenstaanden, jonger dan 65 jaar;
- 1994** - introductie van een forfaitaire aftrek op de huurprijs voor een garage (f 50,- per mnd.);
 - inschrijving bevolkingsregister, thans gemeentelijke basisadministratie (GBA), als subsidievoorwaarde;
 - engere definitie van het begrip inwonende familieleden voor wie een franchise geldt van f 9.000,-. Deze franchise die van het gezinsinkomen mag worden afgetrokken geldt alleen nog voor inwonende ouders en kinderen van de aanvrager, niet meer voor inwonende broers, zussen, grootouders en kleinkinderen;
 - beperking van de mogelijkheden van overschrijding van de maximum huurgrens. Dit is alleen nog mogelijk bij grote gezinnen en gehandicapten, en wordt niet meer automatisch toegepast bij alle bejaardenwoningen;

¹² Het uitgangspunt hierbij is dat de alleenstaande 70% van het inkomen van een meerpersoonshuishouden te besteden heeft, hetgeen aansluit bij de sociale zekerheidsnormen.

- wettelijke basis voor de toen nog te realiseren brengplicht huurgegevens ten aanzien van huurders in de particuliere huursector (preventieve controle op de huurprijs) ¹³.

2.9 Samenvatting

Resumerend zijn de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het instrument huursubsidie in de loop van de tijd gewijzigd. Ging het in de eerste periode van 1970-1975 om een instrument gericht op het terugdringen van de huurlasten in de nieuwbouw (aanvullende huursubsidie), in 1975 werd de werking van het instrument verbreed tot de gehele huursector, dat wil zeggen dat individuele huursubsidie mogelijk was voor iedere huurder tot een bepaald huurniveau. In 1986 is het instrument zelfs wettelijk verankerd.

De periode 1975 tot 1995 wordt gekenmerkt door aanpassing van de individuele huursubsidie aan de voortdurend wijzigende context. Omstandigheden veranderden en de doelstellingen zijn op onderdelen opnieuw gedefinieerd. Ook de controles op de subsidiebepalende factoren zijn in de loop van de tijd sterk verbeterd. Met de reeds genoemde inkomens-, huur- en bewoningcontroles en de recentelijk ingevoerde maatregelen in het kader van het controlebeleid (verplichte inschrijving in de GBA en brengplicht huurgegevens), is bij het aanvragen van individuele huursubsidie de nadruk steeds meer komen te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. De burger is een actieve rol in het aanvraagproces toebedeeld. Subsidie is eerst mogelijk wanneer men de juiste gegevens aanlevert en tevens de inschrijving op het subsidieadres in de bevolkingsadministratie op orde is. De wijzigingen in de regeling, met name in de laatste tien jaren, waren voornamelijk gericht op een grotere doelmatigheid van het instrument en het beheersen van de uitgaven.

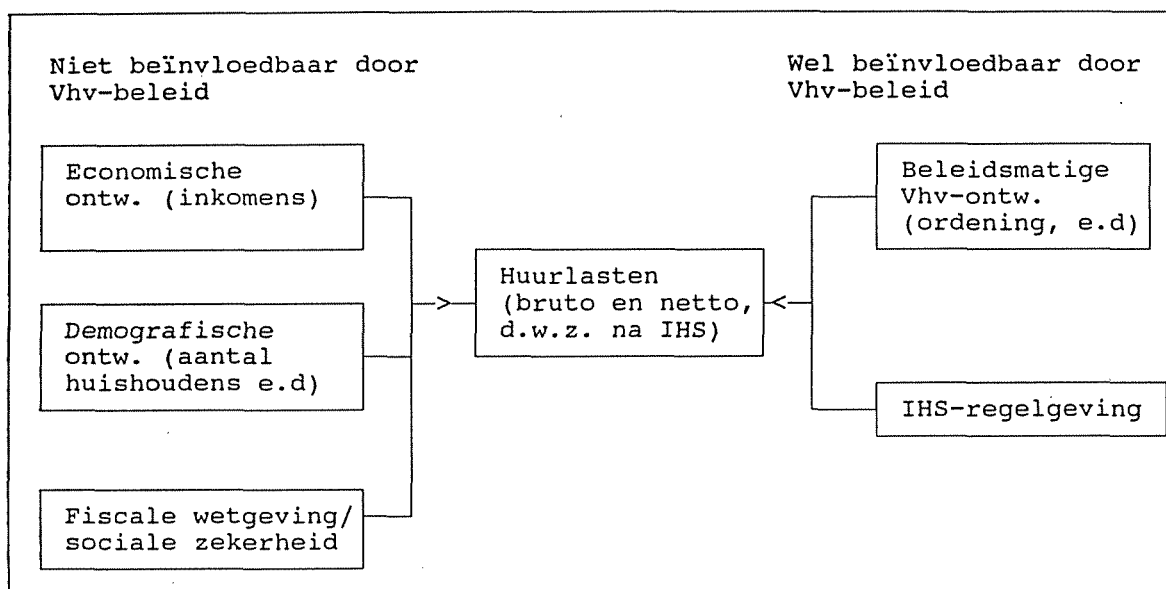
¹³ De brengplicht huurgegevens IHS is geregeld bij Besluit van 15 juni 1995 (Stb. 1995, 327) en is per 1 juli 1995 inwerkinggetreden.

3. Ontwikkelingen

3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal ontwikkelingen die bepalend zijn voor de huurlastenontwikkelingen en de IHS. Het betreffen zowel economische, demografische als beleidsmatige ontwikkelingen.

De samenhang hiertussen is als volgt:



De beschrijving van de bovengenoemde ontwikkelingen heeft zowel een retroperspectief (in beginsel vanaf ± 1980) als een vooruitkijkend karakter.

3.2 Ontwikkelingen koopkracht

De reële (netto) koopkrachtontwikkeling voor bepaalde inkomensgroepen (minimumuitkering, minimum plus en modaal) is in de periode 1982-94 als volgt verlopen:

Tabel 3.1

Reële netto koopkrachtontwikkeling 1982-1994; (1982 = 100) (personele inkomens)					
	1982	1986	1990	1994	gem.jrl.mut.
minimumuitkering (bijstand)	100	91,4	94,0	95,0	-0,4%
minimum plus	100	95,3	100,8	103,8	0,3%
modaal loon	100	94,6	101,5	105,4	0,4%

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 1994

De netto koopkracht van iemand die tussen 1982 en 1994 een minimumuitkering heeft gehad is er in de periode 1982-1994 per jaar gemiddeld 0,4% op achteruit gegaan, hetgeen een totale koopkrachtdaling van 5% heeft betekend.

De koopkracht van personen met een inkomen boven het niveau van een minimumuitkering is in deze periode daarentegen licht gestegen.

Een nadere beschouwing van de genoemde periode laat zien dat er tussen 1982 en 1986 voor alle drie de weergegeven inkomensniveaus sprake is geweest van een koopkrachtdaling. Na 1986 heeft de koopkracht zich weer positief ontwikkeld.

Voor de komende 4 jaren wordt in de Macro Economische Verkenningen 1995 gemiddeld genomen voor alle modale inkomens een gelijkblijvende koopkracht voorzien. Voor de minimum-inkomens wordt in de MEV 1995 uitgegaan van een lichte koopkrachtdaling. Inmiddels is tevens duidelijk geworden dat de opleving van de economie redelijk goed doorzet. In dat kader zou het beeld van de koopkracht van de minima apart moeten worden gezien.

Voorts kan onderscheid worden gemaakt tussen de koopkrachtontwikkeling enerzijds de huursector en anderzijds de koopsector. De onderstaande gegevens hebben overigens betrekking op de ontwikkeling van het huishoudinkomen; terwijl de voorgaande cijfers betrekking hebben op het individuele inkomen. De tabellen 3.1 en 3.2 kunnen daarom niet zonder meer met elkaar worden vergeleken.

Tabel 3.2

Reële netto koopkrachtontwikkeling huurders versus eigenaren (huishoudinkomens; periode 1982-1994; 1982 = 100)					
	1982	1986	1990	1994	gem.jrl.mut.
huurders	100	93,4	95,3	98,7	-0,1%
eigenaar-bewoners	100	101,7	110,8	117,2	1,3%

Bron: MVROM, Woningbehoefteonderzoek (WBO)

De koopkracht van de huishoudens in de huursector is in de periode 1982-1994 niet gestegen. Voor de huishoudens in de koopsector was in dezelfde periode sprake van een jaarlijkse koopkrachtstijging met 1,3%.

Deze cijfers laten verder zien dat er bij de huurders sprake is geweest van een koopkrachtdaling in de jaren 1982-1986. Bij eigenaar-bewoners heeft de koopkracht zich steeds positief ontwikkeld.

Hiervoor is aangegeven dat de koopkrachtontwikkeling van de personele inkomens (zie tabel 3.1) niet zonder meer te vergelijken is met de koopkrachtontwikkeling op huishoudensniveau. De eerstgenoemde variabele heeft immers betrekking op de individuele koopkrachtontwikkeling bij bepaald inkomensniveau, terwijl de laatstgenoemde variabele betrekking heeft op de gemiddelde koopkrachtontwikkeling van een bepaalde groep huishoudens (in geval van tabel 3.2: huurders en eigenaar-bewoners). Verschillen tussen deze twee variabelen kunnen ontstaan doordat het aantal huishoudens (en daarmee ook het gemiddelde inkomen per categorie) mede wordt beïnvloed door volume-effecten als verschuivingen tussen de huur/koopsector, individualisering e.d.

In onderstaande onderlinge vergelijking van de tabellen 3.1 en 3.2 wordt nader aandacht besteed aan deze volume-effecten.

Geconstateerd kan worden dat de koopkrachtontwikkeling in de huursector achter is gebleven bij de

koopkrachtontwikkeling op het "minimum-plus niveau" (zie tabel 3.1). Een en ander is voornamelijk het gevolg van de volgende volume-ontwikkelingen:

- enerzijds is er sprake geweest van een instroom in de huursector van huishoudens met een vrij laag inkomen. Met name was er sprake van een relatieve toename van het aantal uitkeringsontvangers, alsmede van ouderen en van alleenstaanden met een benedengemiddeld inkomen;
- anderzijds kan worden geconstateerd dat er een substantiële uitstroom van huishoudens met hogere inkomens uit de huursector naar de koopsector heeft plaatsgevonden. Zo bedroeg in 1994 het gemiddelde huishoudinkomen van de huurders die in de periode 1990-1994 een koopwoning hebben betrokken f 60.000,- (tegenover een gemiddeld huishoudinkomen in de huursector anno 1994 van f 35.000,-).

Door de gelijkblijvende koopkrachtontwikkeling in de huursector is het economisch draagvlak van deze sector de afgelopen jaren niet versterkt. Daarnaast valt ook waar te nemen dat de huursector in toenemende mate bestaat uit alleenstaanden (27% in 1982, 32% in 1986 en 37% in 1990) en niet actieven (van 47% via 50% naar 52% in 1990). Zowel alleenstaanden als niet-actieven hebben in de regel een lager huishoudinkomen dan het gemiddelde.

De bovenbeschreven ontwikkelingen (een instroom van huishoudens met vrij lage inkomens en een uitstroom van huishoudens met verhoudingsgewijs hoge inkomens) zal zich naar mag worden aangenomen de komende jaren voortzetten (zie in dit verband ook de onderstaande demografische verwachtingen).

3.3 Demografische ontwikkelingen

1) De bevolkingsgroei

De maandstatistiek bevolking van het CBS laat zien dat de bevolking tussen 1980 en nu gemiddeld met 0,6% per jaar is gegroeid. De groei van de bevolking werd daarmee voor ca. 70% veroorzaakt door een geboorte-overschot en voor ca. 30% door een migratie-overschot. De komende 10 jaar (1995-2005) zal de bevolking met gemiddeld 0,7% blijven groeien (Bron: bevolkingsprognose 1994 CBS), waarbij het aandeel van het geboorte-overschot daalt van 70% naar ca. 60%.

2) De bevolkingsopbouw

De bevolking wordt gemiddeld genomen ouder. In 1980 bestond de bevolking voor 31,5% uit 0-19 jarigen, voor 57% uit 19-65 jarigen en voor 11,5% uit ouderen boven de 65. In 1995 bedragen de aandelen resp. 24,5%, 62,5% en 13% (Bron: Maandstatistiek bevolking CBS). In 2005 zullen de aandelen zich naar huidige verwachting ontwikkelen naar resp. 24,5%, 61,5% en 14% (Bron: bevolkingsprognose 1994 CBS).

3) De huishoudensgroei

Tussen 1980 en 1995 groeide het aantal huishoudens met gemiddeld 1,8% per jaar (derhalve drie keer zo snel als de bevolking). Deze groei komt voor een groot gedeelte voor rekening van de eenpersoonshuishoudens, die gemiddeld met 4,8% groeiden tegenover een groei van 0,9% van de meerpersoonshoudens.

Thans zijn er ca. 6,4 mln. huishoudens in Nederland en is er sprake van een gemiddelde van 2,4 personen per woning (Bron: maandstatistiek bevolking 1994 CBS).

Tot 2010 zullen er nog een miljoen huishoudens bijkomen. Dit wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren als: de groei van de bevolking, het migratie-overschot, de verdere toename van het aandeel eenpersoonshuishoudens en het langer zelfstandig wonen van ouderen.

De huishoudensgroei zal in het komende decennium overigens afzakken naar gemiddeld 0,9% per jaar.

Het aantal eenpersoonshuishoudens zal blijven groeien met gemiddeld 1,7% per jaar (Bron: huishoudensprognose 1994 CBS).

3.4 Ontwikkeling doelgroep

In het kader van de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is bepaald welke huishoudens gelet op hun inkomen, tot de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid behoren. Deze inkomensgrenzen worden jaarlijkse aangepast met de inflatie. Per 1 juli 1994 behoren de volgende huishoudens tot de doelgroep:

- onder de 65 jaar:
eenpersoonshuishoudens met een belastbaar inkomen tot f 35.000,- p.j.
meerpersoonshuishoudens met een belastbaar inkomen tot f 46.000,- p.j.
- 65 jaar en ouder:
eenpersoonshuishoudens met een belastbaar inkomen tot f 29.000,- p.j.
meerpersoonshuishoudens met een belastbaar inkomen tot f 39.000,- p.j.

In 1986 bedroeg de feitelijke omvang van de doelgroep ongeveer 50% van het totaal aantal huishoudens. Verwacht werd destijds dat deze omvang zou afnemen tot ca. 40% in het jaar 2000 (zie nota Volkshuisvesting in de jaren negentig).

In 1990 bedroeg de omvang van de doelgroep 43% van het totaal aantal huishoudens. In de daaropvolgende jaren is dit percentage gedaald tot 41% anno 1994 (MVROM, Woningbehoefteonderzoek). De verwachting is dat de omvang van de doelgroep in 2000 ca. 32% van het totale aantal huishoudens zal bedragen.

De sterke procentuele afname in de jaren 1986-1990, is met name te danken aan het feit dat de personele inkomens zich iets gunstiger hebben ontwikkeld, (wat vooral aan de bovenkant van de doelgroep leidde tot uitstroom, omdat de inkomensgrenzen werden aangepast met de inflatie) dan destijds was verwacht.

Het relatief kleiner worden van de doelgroep gaat gepaard met een sterker wordend onderscheid ten opzichte van de rest van de bevolking. De doelgroep zal voor een steeds groter deel gaan bestaan uit niet-werkenden. Ook het aandeel ouderen en alleenstaanden binnen de doelgroep zal sterker toenemen dan voor de totale bevolking het geval zal zijn. Zo is het aandeel ouderen (65+) opgelopen van 32% in 1986 tot 36% in 1994 (MVROM, Woningbehoefteonderzoek). De genoemde categorieën overlappen elkaar overigens deels.

3.5 Beleidsmatige ontwikkelingen

1) De veranderde ordening

De ordening in de volkshuisvesting is in de afgelopen jaren fundamenteel veranderd. Door een proces van decentralisatie, verzelfstandiging en vergroting van de marktwerking zijn de bewoners en marktpartijen primair zelf verantwoordelijk geworden voor de eigen huisvestingssituatie. De rijksrol in de volkshuisvesting kan thans getypeerd worden met de term "zorgen dat" (in plaats van het vroegere "zorgen voor").

Gemeenten en verhuurders hebben door dit proces een grotere beleidsruimte gekregen waardoor ze integrale keuzen kunnen maken en een toegesneden volkshuisvestingsbeleid kunnen voeren. Een en ander betekende tevens een vergroting van de verantwoordelijkheden van de lokale partijen ("vrijheid in gebondenheid") voor het volkshuisvestingsproces. De partijen worden - waar nodig - ook nadrukkelijk door de rijksoverheid op hun verantwoordelijkheden aangesproken.

Een en ander is vormgegeven in o.a.:

- het Besluit beheer sociale huursector (BBSH): op grond van dit besluit hebben de sociale verhuurders (= toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven) de opdracht de doelgroep te huisvesting (= sociale taakstelling) en de goedkope woningen bij voorrang aan de doelgroep toe te wijzen. De sociale verhuurders dienen zich achteraf aan in eerste instantie de gemeente (= eerste-lijns-toezichthouder) te verantwoorden omtrent de prestaties die op een viertal verantwoordingsvelden zijn geleverd, te weten:
 - a) het huisvesten van de doelgroep;
 - b) de kwaliteit van de woningvoorraad;
 - c) de relatie met de huurders en
 - d) de financiële continuïteit;
- de Huisvestingswet en het EVW-beleid: op grond van deze wet is de gemeente (primair) verantwoordelijk voor een evenwichtige woonruimteverdeling. In deze wet zijn ook de grenzen van de goedkope en de dure voorraad vastgelegd ¹⁴ tabel 3.3. De daadwerkelijke woningtoewijzing is veelal in handen van de verhuurders;
- het Besluit woninggebonden subsidies (BWS): de rijkssturing door middel van generieke objectsubsidies is de afgelopen jaren afgebouwd. Thans is er alleen nog sprake van een (beperkte) stimuleringspremie (f 5.000,- per sociale nieuwbouwwoning) en voor sommige woningen een bereikbaarheidstoeslag. De gemeenten kunnen deze BWS-gelden naar eigen inzicht toespitsen op de lokale marktomstandigheden en woningbehoeften: bijvoorbeeld door gelden te concentreren ten behoeve van nieuwbouwwoningen die zullen zorgen voor een grote doorstroming of om delen van de nieuwbouw meer financieel toegankelijk te maken voor specifieke groepen van de doelgroep.

Daarnaast is op het terrein van het huurbeleid sprake geweest van vermindering van de rijksregulering en een vergroting van de marktwerking. Door de afschaffing van de trend en de invoering van de huursombenadering en voorts de liberalisatie bij de duurdere woningen, hebben de verhuurders de mogelijkheid gekregen een (meer) marktgericht huurbeleid te gaan voeren waarbij de prijs-kwaliteitsrelatie en de consumentenvoorkeuren weer centraal kunnen komen te staan.

In het voorgaande is het al een aantal keren naar voren gekomen: specifieke aandacht gaat in het volkshuisvestingsbeleid uit naar de huishoudens die niet of onvoldoende in staat zijn om op eigen kracht in passende woonruimte te voorzien (= de zogenaamde doelgroep van beleid). Deze huishoudens kunnen met voorrang aanspraak maken op de woningen die qua huurprijs behoren tot de goedkope voorraad (1994: < f 600,-). De lokale partijen hebben een grote verantwoordelijkheid om d.m.v. een adequate woonruimteverdeling en een toegesneden nieuw- en verbouwprogramma voor te zorgen dat er daadwerkelijk voldoende kwalitatief goede en financieel passende woonruimte voor de doelgroep beschikbaar is. De IHS zorgt in dit verband voor de "achtervang": pas wanneer bovengenoemde mogelijkheden geen of onvoldoende uitkomst bieden, is subjectsubsiëring aan de orde.

¹⁴ In het kader van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is een "goedkoop"(1994: tot f 600,-), een "betaalbaar" (van f 600,- tot f 810,-) en een "duurder" (vanaf f 810,-) huurwoningensegment onderscheiden. Er is sprake van "dure scheefheid" in geval een huishouden behorend tot de doelgroep gehuisvest is in de dure voorraad en van "goedkope scheefheid" in geval een niet-doelgroep huishouden gehuisvest is in een goedkope huurwoning. In de andere gevallen wordt er gesproken van "passende huisvesting".

2) Verschuiving van object- naar subjectsubsidies

In het kader van de nota "Volkshuisvesting in de jaren negentig" is gekozen om de kosten van het wonen meer in rekening te brengen bij de burgers. De zogenaamde Tussenbalans (1991) zorgde voor een versnelling van dit proces: de huurtrend werd verhoogd van 3 naar 5,5%. Verder werden er tevens bezuinigingen doorgevoerd bij de IHS, die vooral van betrekking hadden op de alleenstaanden en de jongeren.

Inmiddels heeft een groot deel van de woningen al een volledig kostendekkend huurniveau. Door middel van de bruteringszaken zullen de financiële banden tussen het rijk en de corporaties grotendeels verdwijnen en komen de sociale verhuurder op eigen benen te staan.

Complement van de afbouw van de objectsubsidies is dat goede en betaalbare huisvesting voor de doelgroep thans voornamelijk d.m.v. het instrument van de subjectsubsidie zal moeten plaatsvinden.

Het grote voordeel van subjectsubsidie, ten opzichte van objectsubsidie, is de effectiviteit: het recente Socp-rapport 'Profiel van de overheid III' toont aan dat de IHS ten goede komt aan de lagere inkomenscategorieën¹⁵.

3) Huurontwikkeling van de voorraad en van de nieuwbouw

Bij de beschouwing van de ontwikkeling van de huren is het relevant onderscheid te maken tussen de zogenaamde basishuur (= kale huur plus subsidiabele servicekosten) en de nettohuur (= basishuur minus subjectsubsidie). Het verschil tussen deze twee variabelen wordt dus gevormd door de IHS (en strikt genomen ook door de huurverlagingstoeslag, die thans is omgevormd tot een bereikbaarheidstoeslag en voor een, in verhouding tot de IHS, relatief beperkt aantal nieuw gebouwde woningen wordt toegekend).

Tabel 3.3

Ontwikkeling van de huurprijzen in de periode 1982-1994					
	1982	1986	1990	1994	gem. jrl. mut.
gemiddelde <u>basishuur</u> :					
- nominaal	320	404	461	567	4,9%
- reëel (basis 1982)	320	354	397	436	2,6%
(index "nominaal")	(100)	(126)	(144)	(177)	
gemiddelde <u>nettohuur</u> :					
- nominaal	301	372	420	524	4,7%
- reëel (basis 1982)	301	326	362	403	2,5%
(index "nominaal")	(100)	(124)	(140)	(174)	
gemiddelde nieuwbouwhuur					
- nominaal		461	565	737	6,0%
- reëel (basis 1982)		404	487	567	4,3%

Bron: MVRM, WBO

¹⁵ Het feitelijke beroep door de doelgroep op de IHS is overigens lager dan het 'theoretische beroep' dat op deze regeling kan worden gedaan. De exacte bepaling van dit verschil is vrij moeilijk; uit recente onderzoeken blijkt evenwel dat ca. 25% van het totaal aantal huurders dat in aanmerking komt voor IHS, geen aanvraag indient. Veelal komt dit doordat het in de praktijk om een gering IHS-bedrag gaat dan wel dat men geen heil ziet in de gang naar het loket en het invullen van een formulier. Ook komt het voor dat men niet van de overheid afhankelijk wil zijn en/of het eigen inkomen als voldoende beoordeelt.

De gemiddelde basishuur is nominaal gestegen met 4,9% per jaar in de periode 1982-1994. Deze stijging zat hiermee 2,6% boven het gemiddelde inflatiepercentage (zie "reëel" in tabel 3.3).

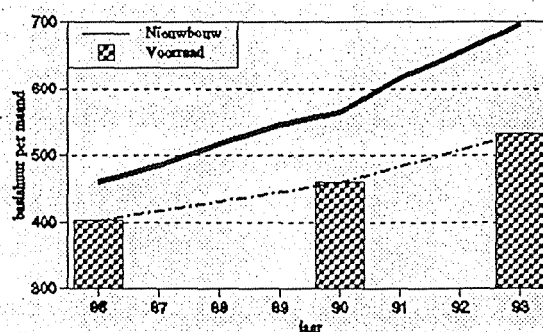
De toename van de gemiddelde nettohuur bedroeg nominaal 4,7% per jaar, hetgeen 0,2% per jaar lager is dan de stijging van de basishuurstijging.

Uit de tabel valt voorts af te lezen dat de reële netto huurstijging in de weergegeven periode met vrijwel hetzelfde percentage per jaar is gestegen als de reële basishuur.

De huren zijn met name in de periode 1990-1994 sterk gestegen. De eerder genoemde verschuiving van object- naar subjectsubsidies en de verhoging van de trend naar 5,5% in het kader van de Tussenbalans is hier debet aan. De huren van de nieuw gebouwde woningen zijn de afgelopen jaren overigens nog iets sneller gestegen dan die van de bestaande voorraad, doordat de vermindering van het objectsubsidiebedrag per woning is gepaard gegaan met een verhoging van het kostendeckende aanvangshuurpercentage (zie onderstaande grafiek). De huur van een gemiddelde nieuwbouwwoning bedroeg in 1993 f 697,-, tegen f 461,- in 1986.

GRAFIEK 1

Huurniveau voorraad en nieuwbouw, 1986 - 1993
(nominaal, peildatum 1 januari)



Bron: MVRM, Woningbehoefteonderzoek & Woningmarktmonitor

In verband met de betaalbare huisvesting en de IHS is het overigens van belang te constateren dat de prijsopbouw van de huurwoningenvoorraad regionaal verschilt.

Met name de (voormalige) groeikernen nemen een specifieke positie in. Het aandeel goedkope woningen is aanmerkelijk lager dan het landelijke gemiddelde. Het gemiddelde huurniveau in alle groeikernen tezamen ligt hierdoor momenteel ca. 95 gulden boven het landelijke gemiddelde. Anderzijds is het gemiddelde netto-huishoudinkomen van de huurders in de groeikernen in de regel wat hoger dan het landelijke gemiddelde. Dit komt doordat in de groeikernen de meerpersoonshuishoudens - in vergelijking tot de rest van Nederland - in het algemeen zijn oververtegenwoordigd en de eenpersoonshuishoudens zijn ondervertegenwoordigd (Bron: OTB, De woonuitgaven van huurders in vijf groeikernen, 1993).

In de komende jaren zal de stijging van de huurontwikkeling in de voorraad afzwakken, maar zal voorlopig wel hoger zijn dan het inflatieniveau. In het kader van de bruterij is immers een dalende macro-huurstijging berekend die in de periode 1995-2005 gemiddeld 0,8 procentpunt boven het inflatieniveau zit (gemiddelde huurstijging van 3,8% bij een inflatie van 3%). Vanwege de bij de bruterij getroffen flankerende maatregelen voor corporaties met nog vrij veel woningen waarop een objectsubsidiebijdrage rust (is met name in de groeikernen het geval), kunnen ook deze corporaties (exploitatietechnisch gezien) volstaan met een gemiddelde huurstijging van 3,8% in de genoemde periode. Het weergegeven verschil met betrekking tot het huurprijsniveau in de groeikernen versus de rest van Nederland zal dus (in procentuele zin) in beginsel niet "groter" worden, maar zal anderzijds ook niet "kleiner" worden.

4) Terugdringing van de scheefheid

In het kader van de nota "Volkshuisvesting in de jaren negentig" is besloten de goedkope en dure scheefheid terug te dringen door middel van een aanscherping van het woonruimte-verdelingsbeleid.

Uit het Woningbehoefteonderzoek blijkt dat de dure scheefheid is afgenomen met ca. 57.000 huishoudens in de periode 1990-1994 (van 163.000 huishoudens in 1990 tot 106.000 huishoudens anno 1994). Hierdoor woont thans nog maar ca. 5% van de doelgroep in een verhoudingsgewijs te dure huurwoning.

Een en ander is vooral het gevolg van het gevoerde volkshuisvestingsbeleid; dat wil zeggen:

- dat richting de gemeenten en sociale verhuurders in de Huisvestingswet respectievelijk het BBSH is vastgelegd dat de goedkope woningen stringent en bij voorrang toe gewezen dienen te worden aan de huishoudens die behoren tot de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid;
- de versterkte sturing inzake het fatteringsbeleid (gemeenten dienen bij een woningtoewijzing die leidt tot een huursubsidiebijdrage van meer dan f 300,- per maand duidelijk te maken dat er geen goedkopere, passende woning voor het desbetreffende huishouden voor handen was) ¹⁶.

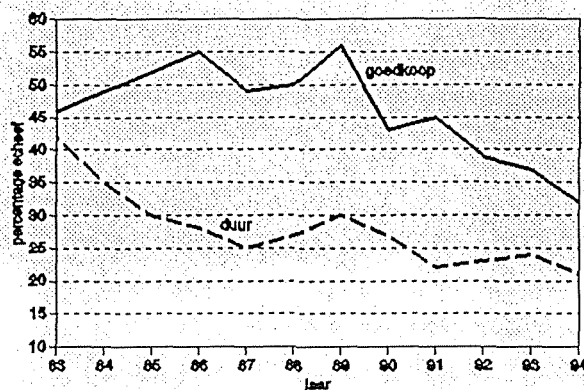
De goedkope scheefheid is in de desbetreffende periode overigens - mede als gevolg van positieve koopkracht ontwikkeling en de daardoor optredende uitgroei uit het doelgroepsegment - licht toegenomen (van 731.000 huishoudens in 1990 tot 738.000 huishoudens in 1994).

Tenslotte zij nog gewezen op de toewijzing van de nieuw gebouwde woningen. Hierin is een duidelijke tendens waar te nemen: steeds minder "dure" en "goedkope" scheefheid bij de woningtoewijzing (zie onderstaande grafiek; Bron: MVRM, "Bewoners Nieuwe Woningen", voorlopige cijfers t.a.v. 1994").

¹⁶ Voor huishoudens met een minimum-tabelinkomen is bij een huur van f 672,08 per maand sprake van een IHS-bijdrage van f 300,-.

GRAFIEK 2

Scheefheid in goedkope en dure nieuwe huurwoningen, 1983-1994
(percentage, peildatum 1 januari)



5) Bevordering eigen woningbezit

Het eigen woningbezit is de afgelopen jaren bevorderd. Het percentage eigenaar-bewoners is mede hierdoor gestegen van 42% in 1982 tot 48% in 1994.

3.6 Ontwikkeling huurquotes

Onderscheid kan worden gemaakt naar bruto en netto huurlasten. Onder de netto huurlasten wordt verstaan de huur na aftrek van huursubsidie.

De gemiddelde netto huurquote (= netto huur / netto inkomen) is gestegen van 15,8% in 1982 tot 21,1% in 1994. Dat wil zeggen een toename op indexbasis van 2,5% per jaar.

Tabel 3.4

Ontwikkeling huurquote (periode 1982-1994)					
	1982	1986	1990	1994	gem. jrl. mut.
Gem. netto huurquote	15,8%	18,1%	19,7%	21,1%	
(index)	(100)	(115)	(125)	(134)	(2,5%)

Bron: MVRM, Woningbehoefteonderzoek

Het feit dat de gemiddelde huurquote (van alle huurders) de afgelopen jaren vrij sterk is gestegen wordt veroorzaakt door:

- enerzijds een inkomensontwikkeling in de huursector die in de periode 1982-1994 vrijwel gelijk op is gegaan met de inflatie (gemiddelde jaarlijkse koopkrachtmutatie -0,1%; zie § 3.2, tabel 3.2). Dit is veroorzaakt door zowel prijs- (gedaalde personele koopkracht op het minimumniveau) als volume-effecten (instroom van huishoudens met een relatief laag inkomen en uitstroom van huishoudens met een relatief hoog inkomen);
- anderzijds een huurstijging die - mede als gevolg van de verschuiving van object- naar subjectsubsidies, de stadsvernieuwing en de genomen maatregelen in het kader van de

Tussenbalans - sterk uitging boven de inflatie (gemiddelde boveninflatoire huurstijging van 2,8% in de jaren 1982-1994; zie § 3.5 tabel 3.3).

Binnen de huursector kan voor wat betreft de huurquote ook onderscheid worden gemaakt naar huurders die IHS ontvangen en huurders die geen IHS ontvangen.

Huishoudens die IHS ontvangen geven thans gemiddeld bijna éénkwart van hun netto-inkomen uit aan huur (netto-huurquote van 23,2% in 1994, tegen 17,7% in 1982). Bij de huishoudens die geen IHS ontvangen gaat momenteel gemiddeld éénvijfde van het netto-inkomen op aan de huur van de woning (netto-huurquote van 20,3% in 1994, tegen 15,4 in 1982).

De huishoudens die IHS ontvangen kunnen voorts (analoog aan de IHS-systematiek) worden opgesplitst tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens, alsmede de categorie 23 tot 65 jaar versus 65 jaar en ouder. Deze vier groepen kennen in de volgende gemiddelde netto-huurquotes (Bron: MVRM, Woningbehoefteonderzoek):

	1990	1994
Meerpersoons 23 - 65 jr	18,5%	19,2%
Meerpersoons 65 +	20,9%	21,2%
Eenpersoons 23 - 65 jr	23,4%	26,1%
Eenpersoons 65 +	<u>26,0%</u>	<u>26,6%</u>
Totaal huishoudens met IHS	21,8%	23,2%

Daarnaast kan worden geconstateerd dat de huurquotes in de regel oplopen naarmate men a) over minder inkomen beschikt en los hiervan b) in een wat duurdere woning is gehuisvest. De hoogste huurquotes komen dan ook voor bij de minima gehuisvest in een dure huurwoning (huurquotes van 35 à 45%; Bron, MVRM, Woningbehoefteonderzoek).

De huishoudens die IHS ontvangen zijn als volgt verdeeld over de drie onderscheiden huurklassen:

	Aantal IHS-ers	Totaal aantal Huurders	Percentage IHS-ers	Aandeel IHS-ers > 65 jaar
Goedkope voorraad	446.000	1895.000	23,5%	39%
Betaalbare voorraad	381.000	830.000	45,9%	42%
Dure voorraad	78.000	400.000	19,5%	41%

Bron: MVRM, verslag werking Wet Individuele Huursubsidie tijdvak 1993-1994

3.7 Toekomstbeeld IHS

Voor de komende jaren wordt het volgende verwacht:

- een gemiddeld genomen gelijkblijvende koopkracht;
- een lichte koopkrachtdaling bij de minimuminkomens;
- een huurstijging die gemiddeld 0,8% boven de inflatie zal zitten (conform de zogenaamde bruteringsafspraken);
- een verdere afname van de omvang van de doelgroep (tot 32% van het aantal huishoudens in 2000);
- een toename van de zwakkere groepen in de doelgroep: niet-werkenden, ouderen en alleenstaanden.

4. Analyse woningmarkt

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is geschetst welke doelstellingen de individuele huursubsidie sinds haar ontstaan heeft meegekregen. In het kort komt het neer op "het bereikbaar maken van goed en betaalbaar wonen, ook voor lagere inkomensgroepen".

De bereikbaarheid van goed en betaalbaar wonen is een kwestie van **kwaliteit, prijs in relatie tot inkomen** maar vooral ook van **beschikbaarheid**.

Het kernthema van dit hoofdstuk is de **beschikbaarheid**. In het bijzonder de beschikbaarheid van woningen voor de doelgroep.

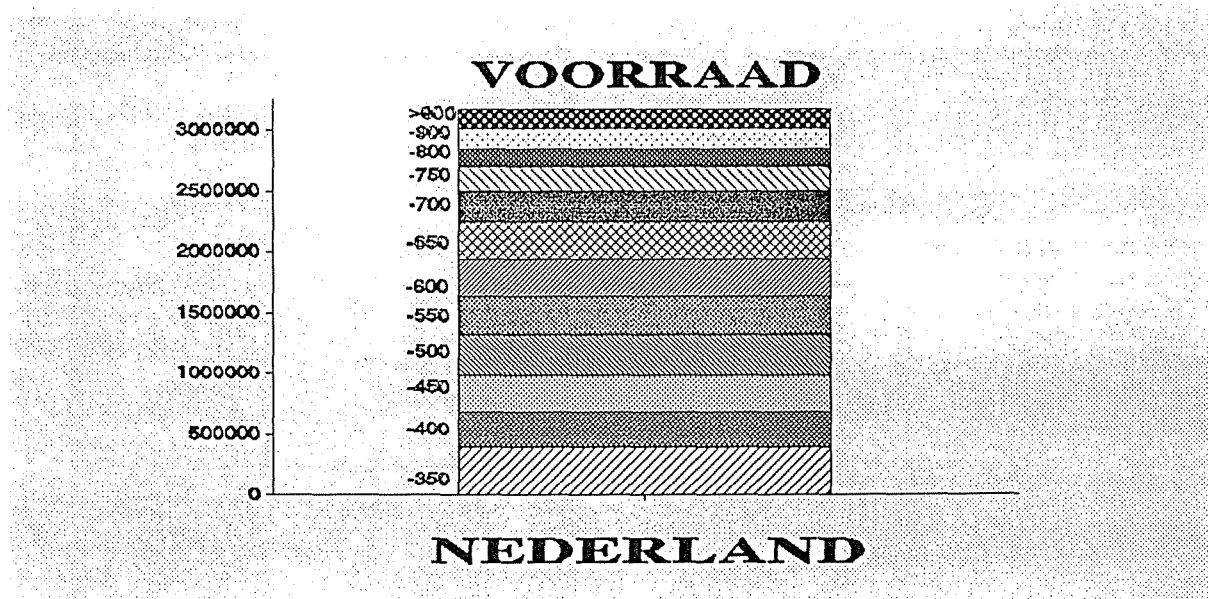
Daarbij wordt tevens gekeken naar de **kwaliteit** van woningen. De kwaliteit van woningen is in Nederland in het algemeen goed. Van belang is echter ook een goede match wat betreft grootte van de woning en grootte van het huishouden. Zo biedt een eenkamerwoning immers onvoldoende kwaliteit voor een groot gezin.

In dit hoofdstuk wordt tevens gekeken naar de **prijs** van woningen in relatie tot het inkomen van de doelgroep in het bijzonder dat van de zogenaamde minima.

4.2 Beschikbaarheid

In eerste instantie wordt het begrip beschikbaarheid geïllustreerd aan de hand van een theoretisch model van herverdeling van woningen en huishoudens. Deze herverdeling is uitsluitend gericht op de relatie huur-inkomen. Daarna wordt dit theoretische model aangepast aan de realiteit met factoren als ouderenhuisvesting, leefbaarheid en kwaliteit in de zin van de relatie tussen woninggrootte en omvang van het huishouden. Hierbij zal tevens gekeken worden naar regionale verschillen.

4.2.1 De woningvoorraad naar huurklassen van f 50,-



Figuur 4.1: De huurwoningvoorraad in Nederland onderverdeeld naar huurklassen van f 50,-.

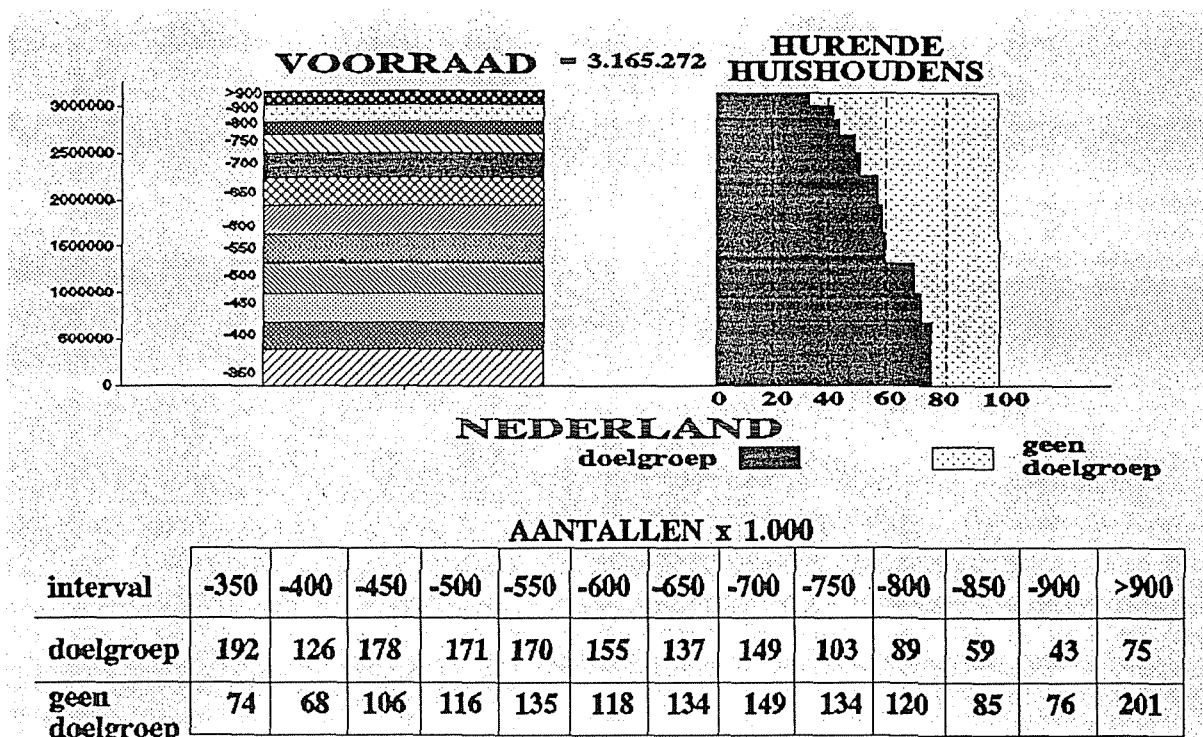
Bron: WBO 93/94, huurniveau per 1-7-1995

Ruim 3,16 miljoen huishoudens wonen in een huurwoning. De huurprijs van deze woningen loopt uiteen van f 100,- tot meer dan f 1.000,- per maand. Verdeeld in huurklassen van f 50,- ontstaat het volgende beeld van de huurwoningvoorraad.

Tot f 600,- zijn er 1,61 miljoen huur-woningen (51 %), tussen f 600,- en f 800,- zijn er 1,02 miljoen woningen (32%) en het resterende deel boven f 800,- omvat 540.000 woningen.

4.2.2 Huisvesting huishoudens per huurklasse

In de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is aan de hand van het huishoudinkomen het begrip doelgroep van beleid geïntroduceerd ¹⁷. Van alle huishoudens, dus inclusief die in een koopwoning, behoort 39% tot de doelgroep van beleid. Van de huishoudens in een huurwoning behoort ruim de helft tot de doelgroep van beleid.



Figuur 4.2: De verdeling van doelgroep- en niet-doelgroep-huishoudens over de huurwoningvoorraad per klasse van f 50 (bron: WBO 93/94).

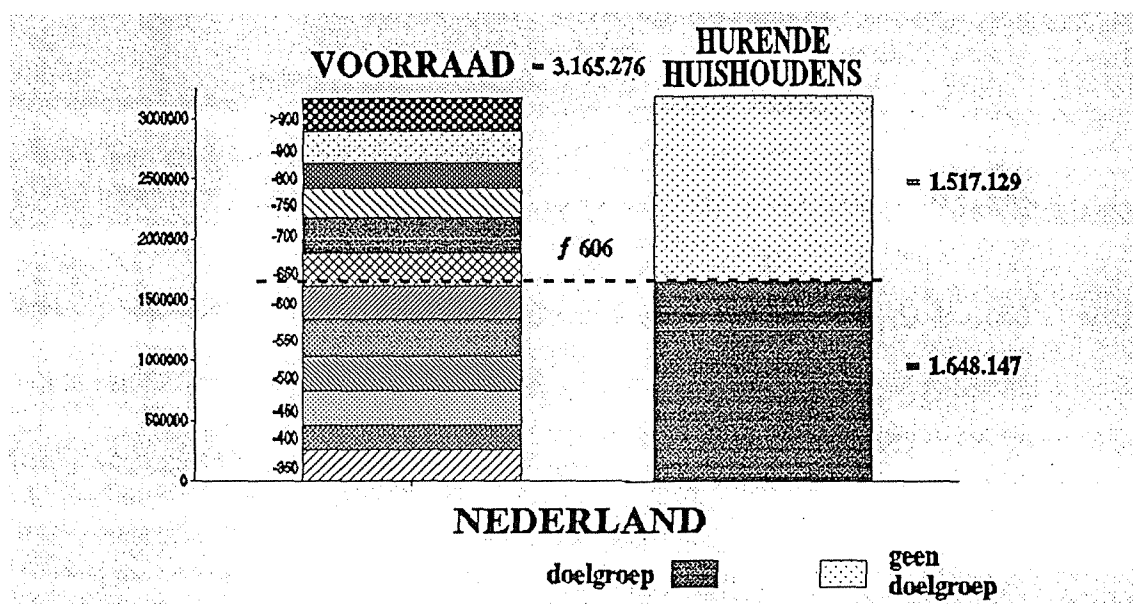
In figuur 4.2 is per huurklasse aangegeven hoe groot het aandeel doelgroep-huishoudens is. Zo blijkt dat de eerste huurklasse, die tot f 350,-, voor 72% bewoond wordt door doelgroep-huishoudens. Naarmate de huur hoger wordt, neemt het aandeel doelgroep-huishoudens af: in de huurklassen van f 350,- tot f 600,- behoort 62% van de huishoudens tot de doelgroep van beleid, tussen de f 600,- en f 800,- is dat 49% en in de huurklassen boven f 800,- is het aandeel doelgroep-huishoudens gedaald tot 32%.

4.2.3 Theoretische verdeling van de huurwoningvoorraad op basis van huur en inkomen

Om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid van de huurwoningvoorraad is het gebruik van een bepaalde nulsituatie noodzakelijk. Deze nulsituatie zal het referentiekader en speelveld zijn van de verdere hoofdstukken en het theoretische vertrekpunt voor een beter begrip van de beschikbaarheid van woningen voor de doelgroep.

¹⁷ Huishoudens behorend tot de doelgroep van beleid hebben (per 1-1-1995) een belastbaar huishoudinkomen tot: f 46.000,- (meerpersoonshuishoudens) of f 35.000,- (alleenstaanden). In 1986 is het toenmalige modale inkomen gekozen als bovengrens voor de doelgroep van beleid. Vervolgens zijn deze bedragen jaarlijks met de inflatie aangepast.

In figuur 4.2 is getoond hoe op dit moment huishoudens, wel en niet behorend tot de doelgroep van beleid, verdeeld zijn over de huurwoningvoorraad. In deze paragraaf wordt aangegeven wat de effecten zijn van een theoretische herverdeling van huishoudens over de huurwoningvoorraad, als uitsluitend rekening wordt gehouden met de relatie tussen huur en huishoudinkomen. Er wordt als het ware verondersteld dat alle huishoudens op het strand worden gezet en de complete huurwoningenvoorraad wordt herverdeeld. Deze herverdeling leidt ertoe dat huishoudens met de laagste inkomens in het goedkoopste deel van de huurwoningvoorraad terechtkomen. Huishoudens met een wat hoger inkomen komen in een iets duurder deel van de huurwoningvoorraad terecht, enzovoort. In figuur 4.3 is te zien wat het resultaat is van de theoretische herverdeling op basis van de relatie tussen huur en inkomen.



Figuur 4.3: Verdeling van de huurwoningvoorraad na uitvoering theoretische herverdeling.
Bron: WBO 93/94, huurniveau per 1-7-1995.

Het resultaat van de hierboven beschreven theoretische herverdeling van huishoudens over de huurwoningvoorraad is dat de huurwoningvoorraad met een huur tot f 606,-, de zogenaamde technische huurgrens, in ieder geval nodig is om de doelgroep van beleid te huisvesten. De huishoudens met hogere inkomens, die niet tot de doelgroep van beleid gerekend worden, kunnen worden gehuisvest in de huurwoningvoorraad met een huur vanaf f 607,-.

De theoretische herverdeling is, zoals gezegd, uitsluitend gebaseerd op de relatie tussen huur en inkomen. Deze herverdeling houdt geen rekening met de lokatie van de woning en de werkplek; iemand die in Groningen woont en werkt, verhuist als gevolg van deze herverdeling naar Gelderland omdat daar een goedkope woning beschikbaar is. Daarnaast wordt bij de theoretische herverdeling geen rekening gehouden met de grootte van de woning (het aantal kamers) en de grootte van het huishouden; een huishouden van vier personen kan als gevolg van de theoretische herverdeling een goedkope, en bij het inkomen passende, tweekamerwoning toegewezen krijgen. Evenmin is rekening gehouden met het beleidsthema leefbaarheid en in het bijzonder de wens om tot menging van wijken te komen. Ouderenhuisvesting tenslotte is een factor waarmee bij de theoretische herverdeling geen rekening is gehouden. Ter illustratie: ouderen maken zo'n 40% van de ontvangers van individuele huursubsidie uit. Naarmate de leeftijd toeneemt, bestaat er meer en meer behoefte aan specifieke en daarom duurder ouderenhuisvesting. Dat de gepresenteerde herverdeling theoretisch van aard is, blijkt uit de feitelijke verdeling van huishoudens over de huurwoningvoorraad, zoals in tabel 4.1 weergegeven.

tabel 4.1: de huidige verdeling van de huurwoningvoorraad, opgesplitst naar enerzijds doelgroep en niet-doelgroep en anderzijds naar onder en boven de technische huurgrens (bron: WBO 93/94)

aantallen x 1.000 (percentage van totaal)		Huurvoorraad		TOTAAL
		Onder de technische huurgrens	Boven de technische huurgrens	
Hurende huishoudens	doelgroep	1.012 (32%)	636 (20%)	1.648 (52%)
	niet-doelgroep	636 (20%)	881 (28%)	1.517 (48%)
TOTAAL		1.648 (52%)	1.517 (48%)	3.165 (100%)

Uit tabel 4.1 blijkt dat 20% van alle huishoudens boven de technische huurgrens van f 606,- woont (dat is 39% van de gehele doelgroep) en dat eveneens 20% van de huishoudens onder die grens is gehuisvest (dat is 42% van de gehele niet-doelgroep).

4.2.4 Theoretische herverdeling aangepast op basis van eisen t.a.v. ouderenhuisvesting, leefbaarheid en kwaliteit

De hiervoor gepresenteerde herverdeling is theoretisch van aard: er wordt uitsluitend uitgegaan van de relatie huur-inkomen, zonder rekening te houden met specifieke woonbehoeften (ouderen) en met de actuele verdeling van de huurwoningvoorraad. Zoals gezegd zou uitvoering van de theoretische herverdeling verhuizing van bijna 1,3 miljoen huishoudens betekenen. Daarnaast zou deze herverdeling inkomenssegregatie betekenen; buurten en wijken met uitsluitend huishoudens uit één sociaal-economische klasse. Om de beschikbaarheid van huurwoningen voor huishoudens uit de doelgroep van beleid goed in beeld te krijgen moet in elk geval rekening worden gehouden met de volgende factoren:

- ouderenhuisvesting: er zijn en blijven zelfstandig wonende ouderen die een aangepaste woning nodig hebben. Deze aangepaste woningen zijn veelal niet te vinden in de goedkope huurwoningvoorraad. Ouderen die een aangepaste woning nodig hebben om zelfstandig te kunnen blijven wonen, zullen, ook als ze behoren tot de doelgroep van beleid, gehuisvest worden in woningen die die voorzieningen bieden, ook al zijn die woningen duur. Volgens de laatste gegevens ¹⁸ woont 22% van de 65-plus huishoudens in een woning met beperkte zorg, zorggarantie of vervangende zorg. Het gaat grosso modo om circa 63.000 doelgroep-huishoudens.

De hier gepresenteerde getallen komen voort uit een minimumvariant als het gaat om ouderenhuisvesting; deze ouderen wonen in ieder geval relatief duur. Verondersteld wordt dat een oudere die behoort tot de doelgroep van beleid en een dure woning, maar niet aangepaste woning bewoont, op termijn naar een beter bij het inkomen passende woning kan verhuizen. Dit zijn 54.000 huishoudens. Voor deze ouderen (niet zorgbehoevend maar boven de technische huurgrens) zal dus in principe geen uitzondering worden gemaakt. Een en ander wordt verder in paragraaf 4.2.4.1 uitgewerkt;

- leefbaarheid: sterke inkomenssegregatie is in met name de oude stadswijken een maatschappelijke ontwikkeling die waar nodig bijgesteld moet kunnen worden. Een hoge

¹⁸ Verkenning tussengebied Inventarisatie wooncomplexen, RIGO, november 1993, blz. 72.

concentratie huishoudens uit eenzelfde inkomensklasse of met eenzelfde inkomensbron kan nadelige consequenties hebben, bijvoorbeeld als het gaat om het draagvlak van voorzieningen. Naar inkomen, inkomensbron en andere kenmerken gemêleerde wijken hebben de voorkeur. Gemêleerde wijken zijn in de oude stadsdelen alleen mogelijk wanneer huishoudens met relatief hoge inkomens in goedkope woningen kunnen wonen: de zogenaamde goedkope scheefheid. De vraag is in welke mate dit noodzakelijk is. In paragraaf 4.2.4.1 zullen twee situaties worden geschetst.

Enerzijds zal van het huidige niveau van goedkope scheefheid (41 %) worden uitgegaan. In deze eerste variant wordt bezien welke consequenties dit voor de beschikbaarheid van goedkope woningen voor de doelgroep heeft.

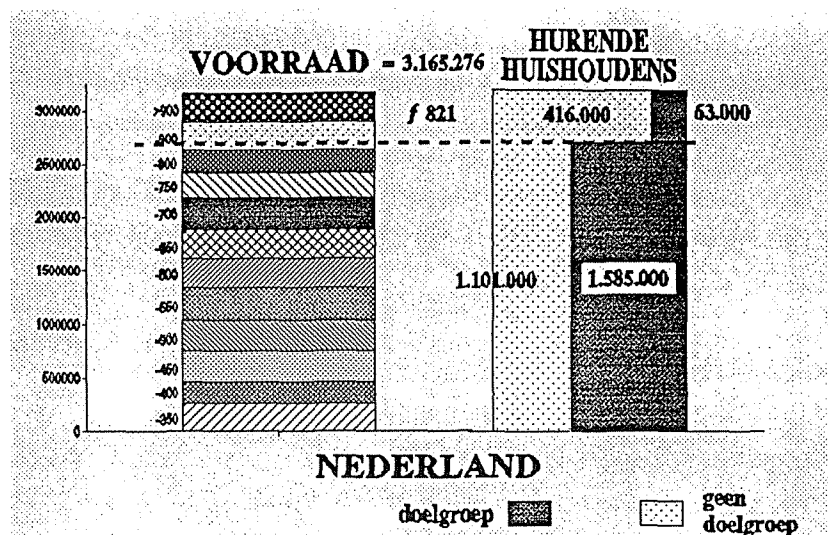
Als tweede variant wordt een striktere variant gepresenteerd. Op basis van de nota Volkshuisvesting is een taakstelling gepresenteerd: deze houdt in dat op termijn slechts 31 % van de huishoudens te goedkoop mogen wonen. Deze taakstelling is zeer zwaar. Het veronderstelt onder andere dat 100 % goed toegewezen zou moeten worden. In deze variant wordt in feite verondersteld dat de taakstelling nu al gerealiseerd is.

Kwaliteit: Bij de huisvesting van de doelgroep gaat het enerzijds om financieel passende woningen, anderzijds om woningen die kwalitatief voldoen aan de kenmerken van het huishouden. Kwaliteit is in eerste instantie omschreven als bouwtechnische kwaliteit, ligging en de woninggrootte. De eerste twee kwaliteitsaspecten zijn blijkens onderzoek relatief homogeen. Uit de kwalitatieve woningregistratie blijkt ook dat ruim 90 % van de woningvoorraad redelijk tot goed is. Vandaar dat in deze analyse kwaliteit in termen van oppervlakte wordt gedefinieerd. Bezien zal worden in hoeverre de woningvoorraad, wat woninggrootte betreft, voldoet. Vooraf zij opgemerkt dat in dit deel van de analyse wordt geabstraheerd van de huidige bezetting van woningen. Er wordt theoretisch bezien of er voldoende woningen met de juiste omvang voor de doelgroep aanwezig zijn. In paragraaf 4.2.4.2 zal deze relatie worden onderzocht en zullen de eventuele gevolgen voor de herverdeling aangegeven worden.

4.2.4.1 Theoretische verdeling rekening houdend met ouderenhuisvesting en leefbaarheid

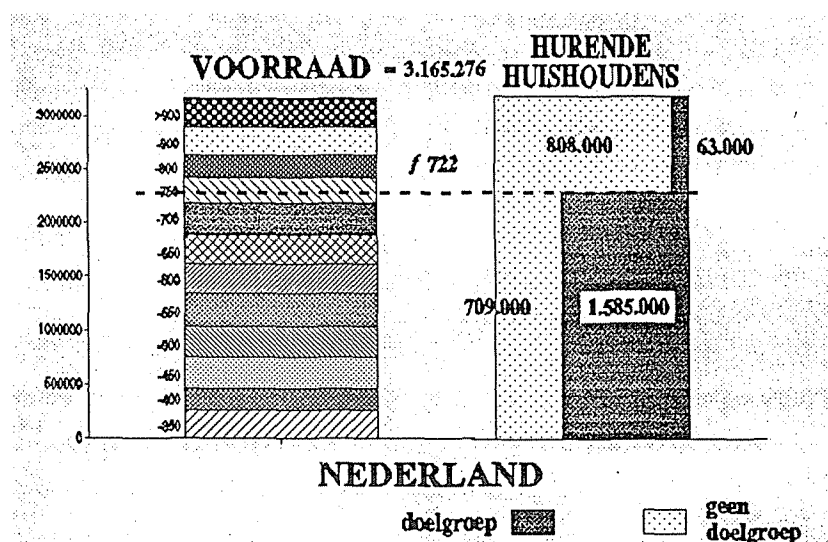
In de vervolgstap van de analyse is uitgegaan van een minimum aantal ouderen dat in elk geval te duur, dat wil zeggen in specifieke ouderenhuisvesting, zal moeten wonen. Het betreft zoals gezegd 63.000 huishoudens die momenteel in deze specifieke voorziening wonen.

Daarnaast is bij de herverdeling van huishoudens in eerste instantie uitgegaan van de huidige goedkope scheefheid, dat wil zeggen 41 % van de huishoudens die te goedkoop woont. Als deze analyse wordt uitgevoerd levert dit een nieuwe technische huurgrens van f 821,- op. Dat wil zeggen dat deze voorraad met bovenstaande uitgangspunten in elk geval voor de huisvesting van de doelgroep noodzakelijk is. Dit wordt getoond in figuur 4.4.



Figuur 4.4: De herverdeling na correcties voor ouderenhuisvesting en leefbaarheid, rekening houdend met goedkope scheefheid van 41 % (bron: WBO93/94).

Dezelfde exercitie is uitgevoerd rekening houdend met een goedkope scheefheid op termijn van 31 % zoals aangegeven in de nota Volkshuisvesting. Figuur 4.5 toont de daaruit voortvloeiende verdeling van huishoudens over de huurwoningvoorraad. De grens, die bij de verdeling met de huidige scheefheid als uitgangspunt op f 821,- ligt, verschuift door de 10%-punt lagere scheefheid naar f 722,-.



Figuur 4.4: De herverdeling na correcties voor ouderenhuisvesting en leefbaarheid, rekening houdend met een goedkope scheefheid van 31 % (bron: WBO93/94).

4.2.4.2 Theoretische herverdeling rekening houdend met kwaliteit

Op basis van enerzijds de omvang van doelgroepshuishoudens en anderzijds de verdeling van de huurwoningvoorraad naar het aantal kamers (tot de gecorrigeerde technische huurgrens van f 722,-) kan bekeken worden of de doelgroepshuishoudens gehuisvest kunnen worden in de woningen die onder deze technische huurgrens vallen. Als dit past, past het eveneens in de voorraad tot f 821,-; de tweede variant. Nogmaals zij benadrukt dat wordt geabstraheerd van de huidige bezetting van woningen.

tabel 4.2: huurwoningen onder de technische huurgrens naar aantal kamers (na correctie voor ouderenhuisvesting en leefbaarheid) en doelgroep huishoudens naar aantal personen
(bron: WBO 93/94)

Aantal kamers ↓	Aantal woningen (huurprijs tot f 722,-)	Aantal personen in doelgroep huishouden	Aantal huishoudens ↓
1	52.000	1	745.000
2	427.000	2	525.000
3	636.000	3	185.000
4	894.000	4	121.000
5	243.000	5	45.000
6	33.000	6 en meer	26.000
7 en meer	11.000		

Bij toewijzing wordt er van uitgegaan dat de HAT-eenheden (1-kamerwoningen) toegewezen worden aan eenpersoonshuishoudens. Voor de overige toewijzingen geldt de regel: **het aantal kamers is (minimaal) 1 hoger dan het aantal personen in het huishouden.**

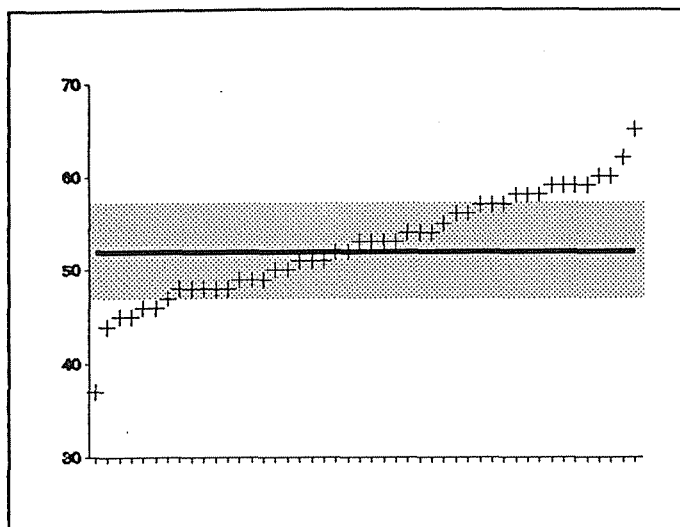
Rekening houdend met de relatie tussen aantal kamers en omvang van het huishouden leert de analyse dat de doelgroep theoretisch in de voorraad tot f 722,- kan worden gehuisvest. Omdat het aantal grotere woningen tekort schiet is een aantal duurdere grotere woningen nodig. Dit betekent dat de eerder bepaalde technische huurgrens enigszins opgehoogd moet worden, en wel met f 8,- tot f 730,-.

4.2.5 Regionale verschillen

Hiervoor is gekeken naar de woningmarktverdeling op het niveau van Nederland. Het beeld van een regio, omvang van de goedkope huurwoningvoorraad, aantal doelgroep huishoudens, kan afwijken van het beeld van Nederland. Deze regionale verschillen worden gladgestreken in de macro-analyse. In de volgende paragraaf wordt voor 46 woningmarktgebieden dezelfde herverdeling uitgevoerd als die voor Nederland als totaal is gedaan. Eerst een theoretische herverdeling op basis van de relatie huur-inkomen, waarna aanpassing met ouderenhuisvesting, leefbaarheid en kwaliteit volgt. Doel van deze regionale exercitie is het beantwoorden van de vraag of het macro beeld sterk van de regionale situaties afwijkt en zo ja, of dit consequenties dient te hebben.

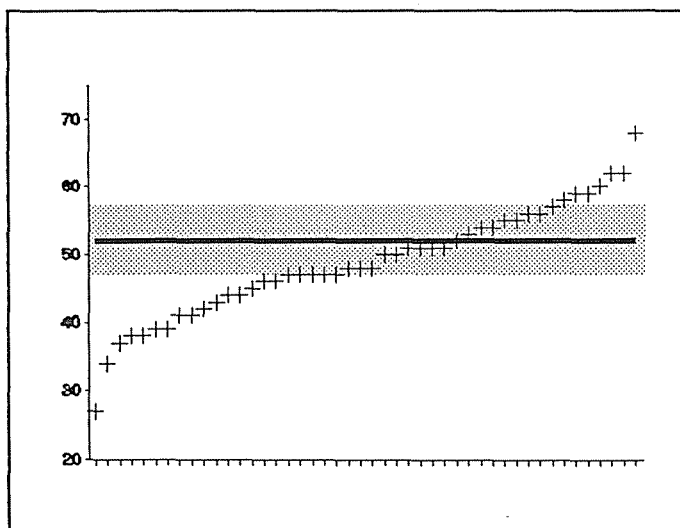
In dit hoofdstuk zal een korte impressie van deze analyse worden gegeven; in bijlage 2 wordt de uitgebreide versie gepresenteerd.

4.2.5.1 Regionale verschillen in omvang van de doelgroep en opbouw van de goedkope huurwoningvoorraad



Figuur 4.6: De spreiding rond het Nederlandse gemiddelde (52%) wat betreft het aandeel van doelgroephuishoudens in de 46 woningmarktgebieden (bron: WBO 93/94)

Wat betreft de omvang van de doelgroep zijn er, de 46 woningmarktgebieden overziende, forse verschillen. Amstel- en Meerländen kent het laagste aandeel doelgroep: 37%. Ommelanden, daarentegen, kent het hoogste aandeel: 65%. Sociaal-economische factoren, zoals werkloosheid, bepalen deze verschillen. Figuur 4.6 toont de spreiding, rond het Nederlandse gemiddelde, van het regionale aandeel doelgroephuishoudens. Het grijze gedeelte geeft de 10%-marge aan.



Figuur 4.7: De spreiding rond het Nederlandse gemiddelde (52%) wat betreft het aandeel huurwoningen in de goedkope voorraad (bron: WBO 93/94)

Ook de opbouw van de huurwoningvoorraad is regionaal verschillend. Gebieden met een grote oude voorraad kennen een grotere goedkope voorraad.

Momenteel is dat f 622,- (kale huur) in termen van de nota Volkshuisvesting.

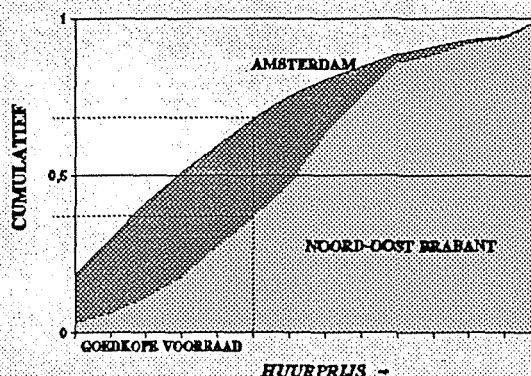
Recentelijk sterk gegroeide regio's hebben een betrekkelijk jonge voorraad en daarmee een relatief vrij kleine goedkope voorraad.

De regio Flevoland (met de groeikernen Lelystad en Almere) kent het laagste percentage: 27% van de huurvoorraad valt onder de huurgrens van f 600,-.

Amsterdam heeft het grootste aandeel huurwoningen in de goedkope voorraad (68%). In figuur 4.7 worden de verschillende regio's weergegeven.

Illustratie

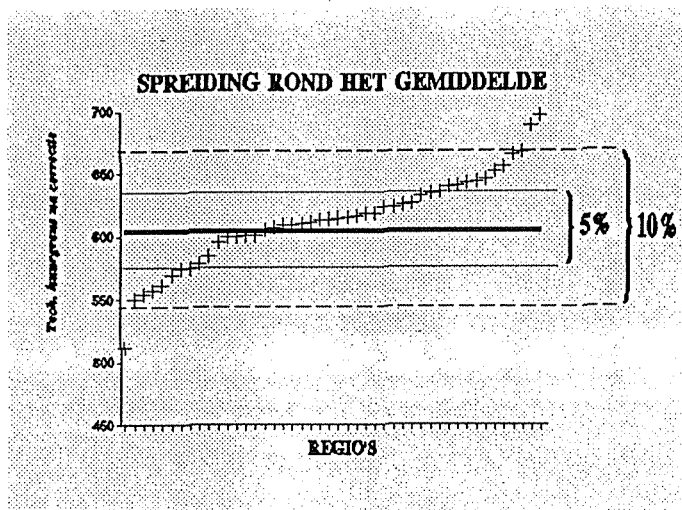
Ter indicatie wordt hiernaast de opbouw van de huurwoningvoorraad in twee regio's getoond: Noord-Oost Brabant en Amsterdam. Eerstgenoemde regio wordt gekenmerkt door een relatief kleine goedkope voorraad (37%). In Amsterdam, daarentegen, behoren ruim twee van elke drie woningen tot de goedkope voorraad. Het aandeel dat de doelgroep uitmaakt van de totale hurende populatie verschilt ook tussen beide regio's. Amsterdam ligt op het landelijk gemiddelde (52%), terwijl Noord-Oost Brabant er boven ligt. De relatief grote doelgroep en een relatief kleine goedkope huurwoningvoorraad betekenen dat Noord-Oost Brabant een beschikbaarheidsprobleem heeft: men kan slechts -zonder zelfs rekening te houden met leefbaarheid, kwaliteit en ouderenhuisvesting- slechts 66% van de doelgroephuishoudens in de goedkope voorraad huisvesten. De resterende 34% van de doelgroephuishoudens zal boven de grens van de goedkope voorraad gehuisvest moeten worden. Amsterdam kent theoretisch minder problemen wat betreft de beschikbaarheid van de goedkope voorraad; deze is 131%. Met andere woorden: tegenover elk doelgroephuishouden staan 1,31 huurwoningen in de goedkope voorraad.



Figuur 4.8: De cumulatieve opbouw van de huurwoningvoorraad van de regio's Amsterdam en Noord-Oost Brabant (bron: WBO 93/94).

4.2.5.2 Zijn er regionale verschillen in de 'technische huurprijs'

Door de verschillen in de verhouding goedkope huurwoningvoorraad en doelgroephuishoudens zijn er regionaal gezien ook verschillen in de technische huurgrens, zowel na de theoretische exercitie als na aanpassing daarvan met eisen vanuit de ouderenhuisvesting, leefbaarheid en kwaliteit. Als alleen naar de relatie huur-inkomen wordt gekeken ontstaat het volgende regionale beeld. Amsterdam kent, na de theoretische herverdeling, een technische huurgrens van f 507,-. Dit is van alle regio's de ondergrens; Amsterdam kent, zoals eerder is opgemerkt, een groot aandeel goedkope huurwoningen. Noord-Oost Brabant heeft een technische huurgrens van f 678,-; deze regio kent - zoals in de hiervoor gegeven illustratie is uiteengezet - een relatief grote doelgroep en een relatief kleine goedkope huurwoningvoorraad. Noord-Oost Brabant behoort tot een cluster regio's die zich aan de bovenkant van de technische huurgrens bevinden.

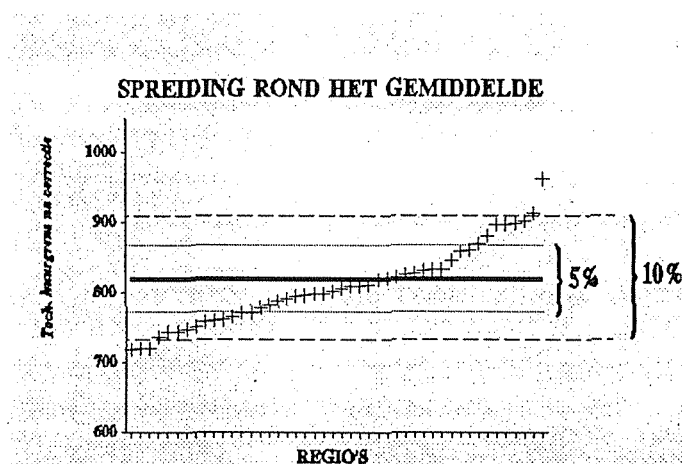


Figuur 4.9: De spreiding van de technische huurgrens na de theoretische herverdeling voor de 46 woningmarktgebieden (WBO 93/94).

Hiernaast wordt de verdeling van de 46 regio's gegeven, op basis van de technische huurgrens. De dikke lijn stelt het gemiddelde voor. De grootste groep regio's valt net boven de grens. In totaal kennen 15 regio's (33%) een lagere technische huurgrens en de resterende 31 een hogere. De spreiding rond het gemiddelde is niet erg groot: 27 regio's vallen binnen de range van 5% naar boven en 5% naar beneden. Wanneer deze range wordt opgehoogd naar 10% vallen zelfs 41 van de 46 regio's hier binnen.

4.2.5.3 De regionale, technische huurgrens na correctie

Bij de regionale berekening wordt net als bij de macro-analyse een correctie uitgevoerd op basis van eisen van kwaliteit (woninggrootte), ouderenhuisvesting (dure scheefheid) en leefbaarheid (goedkope scheefheid). Bij de bepaling van de goedkope scheefheid zijn opnieuw twee varianten doorerekend. De eerste variant gaat opnieuw van de huidige situatie uit. Op dit moment is de goedkope scheefheid om en nabij 41%.

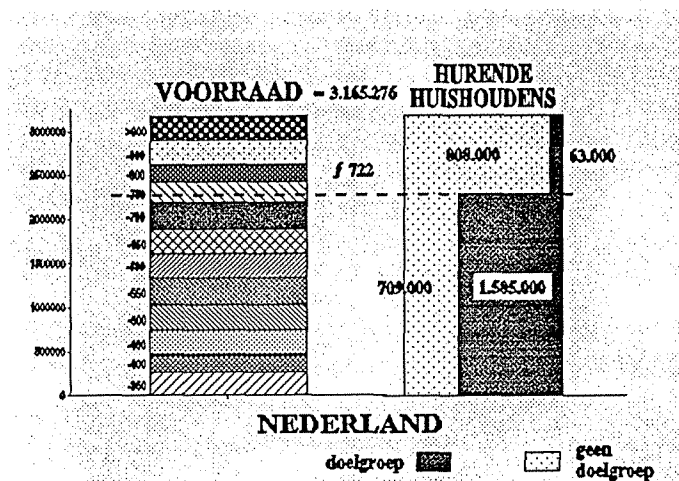


Figuur 4.10: De spreiding van de technische huurgrens na correctie voor de 46 woningmarktgebieden (scheefheid wordt per regio apart bepaald) (WBO 93/94).

Bij de correctie van de regionale herverdeling volgens de eerste variant is de volgende werkwijze gehanteerd: van alle regio's is - net als bij de macro-analyse - gewerkt met de huidige goedkope scheefheid. Het gemiddelde blijft uiteraard op f 821,-. En zoals te zien valt in figuur 4.10, blijven bijna alle regio's binnen de 10%-marge rond het gemiddelde (41 van de 46). Wordt deze marge verlaagd naar 5%, dan valt nog steeds 52% van de regio's binnen deze bandbreedte.

De tweede variant gaat eveneens uit van correcties rekening houdend met ouderenhuisvesting en kwaliteit. Daarnaast wordt op termijn uitgegaan van een goedkope scheefheid van 31%, zoals aangegeven in de nota Volkshuisvesting. De technische huurgrenzen lopen in dat geval van f 640,- tot $\pm$ f 800,-. Wederom is de spreiding rondom het gemiddelde niet groot, de meeste regio's zijn

gegroepeerd rond het macro-gemiddelde van f 730,-. Figuur 4.11 geeft deze puntenwolk weer, waarbij te zien is dat 91% binnen de 10%-marge valt (42 van de 46 regio's) en dat toch nog 67% binnen de 5%-marge blijft (31 van de 46).



Figuur 4.11: De spreiding van de technische huurgrens na correctie voor de 46 woningmarktgebieden (scheefheidsnorm = 31%) (WBO 93/94).

4.2.5.4 Groeikernen

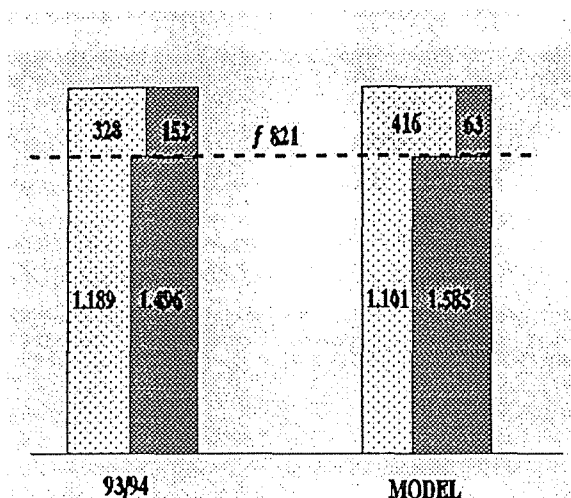
Er zijn verschillen tussen regio's geconstateerd als het gaat om de technische huurgrens, maar ook binnen één regio kunnen verschillen optreden tussen steden. Gedacht kan worden aan een grote stad met een goedkope huurwoningvoorraad en een omvangrijke doelgroep en een groeikern, met een kleine goedkope voorraad en een kleinere doelgroep. In een regio waar deze verschillende steden voorkomen, heffen de tegengestelde kenmerken elkaar op en maken dat de regio een gemiddeld beeld te zien geeft. Voor de volgende regio's wordt dit verschil tussen grote stad en groeikern bekeken:

- A) Rijnmond; Grote stad: Rotterdam; Groeikernen: Capelle a/d IJssel, Hellevoetsluis en Spijkenisse;
- B) Den Haag e.o.; Grote stad: Den Haag; Groeikernen: Zoetermeer en Leidschendam;
- C) West Utrecht; Grote stad: Utrecht; Groeikernen: Houten, Nieuwegein en Huizen/Blaricum.

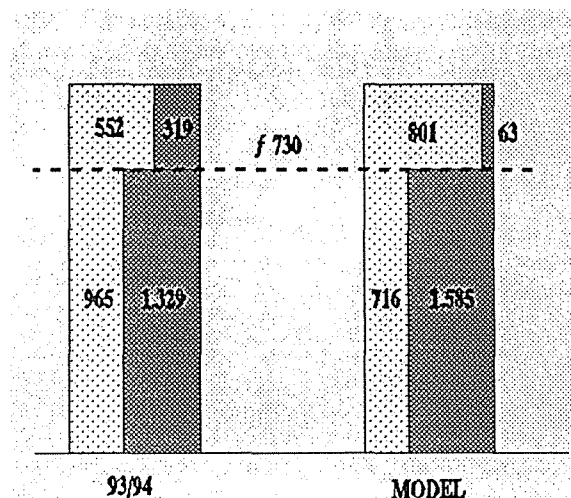
De drie regio's laten eenzelfde beeld zien: de beschikbaarheid (de mogelijkheid om de doelgroep in de goedkope voorraad te huisvesten) is groter dan gemiddeld. De grote steden hebben een oververtegenwoordiging aan doelgroep maar kunnen deze doelgroephuishoudens wel huisvesten in de grote goedkope voorraad. Daarentegen is de beschikbaarheid van de goedkope voorraad voor de doelgroep in de groeikernen slechts tussen de 50 en 77; in het eerste geval kan slechts de helft van de doelgroep in goedkope huurwoningen worden gehuisvest. In het laatste geval is dat ruim driekwart. In grote steden loopt dit kengetal van 115 tot 120. De technische huurgrens, na aanpassing voor ouderenhuisvesting, leefbaarheid en kwaliteit, is voor de groeikernen dan ook relatief hoog: circa f 840,-. Let wel: bij de analyse aangaande de groeikernen is slechts uitgegaan van een scheefheidspercentage van 31 (Nota vhw). Wanneer van de werkelijke goedkope scheefheid wordt uitgegaan zal de grens voor groeikernen een stuk hoger komen te liggen.

4.2.6 De theoretische kanten van de analyse

De hiervoor beschreven macro- en regionale analyse is theoretisch van aard. Eerder is al aangegeven dat uitvoering van de herverdeling een onmiddellijke verhuisstroom impliceert van 1.266.000 huishoudens ! Ook na correctie betekent dat bij de variant 31% goedkope scheefheid (zie 4.2.4.1) een taakstelling bestaat van ruim 500.000 huishoudens, zoals hieronder te zien is. Bij een goedkope scheefheid op het huidige niveau betekent dit zo'n 150.000 huishoudens.



Figuur 4.12: links de huidige verdeling en rechts de verdeling (41% scheefheid en na correctie voor ouderen en kwaliteit)
(bron: WBO 93/94)



Figuur 4.13: Links de huidige verdeling en rechts de verdeling (31% scheefheid en na correctie voor ouderen en kwaliteit)
(bron: WBO 93/94).

Hieronder zal puntsgewijs een aantal kanttekeningen worden beschreven die de macro-analyse tot een theoretische maken. Deze punten benadrukken nogmaals dat de huurgrenzen niet als 'harde' grenzen mogen worden gezien, maar als hulpmiddel dienen om vat te krijgen op de voorraad die in elk geval voor de doelgroep beschikbaar moet zijn.

1) Autonome ontwikkeling

De eerste kanttekening betreft het feit dat huishoudens een inkomensontwikkeling door kunnen maken met een afwijking van het landelijk gemiddelde. Dit kan tot gevolg hebben dat huishoudens van de status doelgroep naar niet-doelgroep gaan (bijvoorbeeld bij het verkrijgen van werk of promotie). Evenzo is de omgekeerde gedachtengang mogelijk; huishoudens kunnen van de status niet-doelgroep naar doelgroep gaan (hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het verliezen van werk). Wanneer dit huishouden in een passend toegewezen huurwoning woont, kan het, door de inkomensontwikkeling, niet meer passend wonen. Recentelijk is gebleken dat deze autonome ontwikkeling het beleid om een Evenwichtige Verdeling van de Woningvoorraad (EVW-beleid) te bewerkstelligen, verder heeft bemoeilijkt.

2) Volkomen perfecte toewijzing

De uitkomsten van de theoretische herverdeling houden tevens in dat er een perfecte toewijzing zal moeten zijn. Is voor een doelgroep geen goedkope woning vrij, dan zullen zij moeten wachten totdat deze vrijkomt. Dit ongeacht de eventuele urgentie van het huishouden. Dat zal betekenen dat de wachtlijst van woningzoekenden de komende jaren zal uitbreiden.

3) **Ouderen in de WoZoCo's**

In de analyse wordt verondersteld dat alleen in de huidige woonzorgcomplexen ouderen te duur mogen wonen. De huidige situatie is anders. Het blijft maatschappelijk en politiek gezien de vraag in hoeverre dit een reële aanname is. Wel is het beleid erop gericht om de bestaande voorraad goedkopere woningen zoveel mogelijk voor ouderen geschikt te maken. In die zin is er wel een vergroting van de doelmatigheid te verwachten.

4) **Starters worden in deze statische benadering niet meegenomen**

Daar het geen dynamische analyse betreft betekent dat met toetreders op de huurwoningmarkt (starters) geen rekening wordt gehouden. Over het algemeen betreffen dit jongeren die - met een laag inkomen (en dus doelgroep huishoudens zijn) - vaak een sterke inkomensontwikkeling doormaken. Zij zorgen dus enerzijds voor extra druk op huurwoningmarkt en anderzijds voor de eerder beschreven autonome ontwikkeling.

5) **Analyse kwaliteit**

In de analyse is bij de toets omvang van de huishoudens versus grootte van de aanwezige woningen in de voorraad geabstraheerd van de feitelijke bezetting. Op het moment dat een deel van de goedkope voorraad door hogere inkomens wordt bezet, zal het niet per definitie zo behoeven te zijn dat de "resterende" woningen wat grootte betreft, precies op de grootte van de verschillende doelgroep huishoudens zullen aansluiten.

6) **Afhankelijk van 'vrijwillige' doorstroom**

Een laatste kanttekening betreft het feit dat er thans geen dwang bestaat om scheefwoners te laten verhuizen. Met de huidige geldende verhuisstromen, zonder rekening te houden met starters en met een 100% perfecte toewijzing, zal het behalen van doelmatigheidswinst zich over meerdere jaren moeten afspelen.

4.3 **Normering van de huurlasten**

In paragraaf 4.2 is de beschikbaarheid van huurwoningen bekeken. In deze paragraaf zullen de huurlasten van de doelgroep onder de loep genomen worden. Iedere IHS-systematiek zal een genormeerde eigen bijdrage moeten kennen (de normhuur). Doel van deze exercitie is om de huurlasten van de minima te bezien in het kader van het huishoudbudget. De keuze voor de minima is bepaald omdat het hier om de meest kwetsbare groepen gaat. Zij ontvangen dan ook de -bij hun huur horende- maximale bijdrage.

Allereerst zal echter de geschiedenis van de huurlasten en de relatie met de minima worden uiteengezet, waarna de bestedingspatronen aan bod zullen komen. Een vanzelfsprekend vervolg betreft de vergelijking van huishoudbudgetten enerzijds en de normhuur in de IHS anderzijds. Tevens zullen de werkelijke huren van de minima tegen de normhuren worden gezet.

4.3.1 **Een analyse op basis van bestedingspatronen**

In deze analyse worden de cijfers van het NIBUD voor het jaar 1994 gebruikt. De indeling is echter niet van het NIBUD, maar ontleend aan een koopkrachtonderzoek van de Sociale Dienst Rotterdam. In de analyse worden - voor zes soorten huishoudens - de minimale inkomens gehanteerd, waarbij bepaalde genormeerde kosten in mindering worden gebracht. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de inkomsten en uitgaven van de huishoudens op minimumniveau.

tabel 4.3: analyse van 6 soorten huishoudens op minimum-niveau naar hun netto inkomen en hun lasten
(bron: NIBUD)

	Alleen < 65	Eenouder	Paar zonder kind	Paar met kind	Alleen > 65	Paar > 65
AANTAL PERSONEN	1	3	2	4	1	2
inkomen	1240	1594	1722	1772	1240	1780
INKOMEN ¹⁹	1308	2011	1870	2199	1308	1878
PRIMAIR	715	905	910	1.000	740	945
huurlasten ²⁰	310	310	310	310	310	310
energie en heffingen	160	205	195	220	190	225
voeding	245	390	405	470	240	410
ONONTKOOMBAAR	270	419	375	518	290	400
kleding en schoeisel	60	150	120	200	65	130
ziektkosten	15	25	25	30	30	40
verzekering	45	69	75	98	45	75
duurzame artikelen	150	175	155	190	150	155
FUNCTIONEEL	180	230	215	255	225	325
vervoer	15	30	25	40	55	105
telefoon	40	40	40	40	40	40
abonnementen	20	20	20	20	20	20
boodschappen	60	85	85	100	75	115
contributies	20	30	20	30	10	20
omroepbijdrage	25	25	25	25	25	25
EXTRA KOSTEN ²¹	125	275	200	350	125	200
LASTEN	1.290	1.829	1.700	2.123	1.380	1.870
OVER / TEKORT	+ 18	+ 182	+ 170	+ 76	- 72	+ 8

De marge die is aangehouden, kan worden gekenmerkt als sociale kosten; uitgaven om de sociale mobiliteit te verhogen. Daar het NIBUD geen normbedragen hanteert voor deze restpost is hiervoor een aanname verondersteld van f 50,- basislasten per huishouden, vermeerderd met f 75,- per lid van het huishouden.

¹⁹ Dit is het inkomen inclusief kinderbijslag, vakantiegeld, etcetera.

²⁰ Opgemerkt dient te worden dat de hier gehanteerde f 310,- de normhuur van de IHS-regeling is. Huurders met een hogere huur dan f 370,- vallen in het stelsel van de kwaliteitskorting en dienen dan een groter deel van de extra kwaliteit zelf op te brengen. Is de huur hoger dan deze f 370,- dan zal netto huur hoger zijn dan de hier gebruikte f 310,-.

²¹ Een marge van kosten ten behoeve van: sparen, boeken, extra vervoerskosten, roken, huisdieren, zakgeld, vakantie, vrije-tijdsuitgaven, uitgaan, etcetera. Dit is f 50,- per huishouden vermeerderd met f 75,- per persoon.

Uitgaande van de normhuur in bovenstaande NIBUD-huishoudplaatjes is te zien dat elke minimumhuishouden geld overhoudt, uitgezonderd de alleenstaande 65-plussers die - bij huurlasten gelijk aan de normhuur - een maandelijks tekort van f 72,- kennen. Door dit maandelijks tekort zal worden ingeteerd op spaargelden of men zal bezuinigingen dienen door te voeren.

4.3.2 De normen van de IHS

De normhuur voor de minima lag in tijdvak 1994-1995 op f 310,- per maand voor alle categorieën huishoudens. De inkomens op minimumniveau verschillen wel per categorie. De corresponderende IHS-huurquotes op normhuurniveau verschillen hierdoor ook; 14,1 % voor een paar met kind(eren) tot 23,7 % voor een alleenstaande.

Hierna zijn de huurquotes uiteengezet. Naast de huurquote bij een netto huur die gelijk is aan de normhuur zal de huurquote van elk huishouden worden gegeven met de eigen **werkelijke netto huur**. De gepresenteerde gegevens hebben uitsluitend betrekking op IHS-ontvangers.

Tabel 4.4: netto huurquotes voor 6 groepen huishoudens op minimumniveau op basis van enerzijds de IHS-normhuur en anderzijds op basis van de werkelijk netto huur

	Alleen < 65	Eénouder	Paar zonder kind	Paar met kind	Alleen > 65	Paar > 65
INKOMEN	1308	2011	1870	2199	1308	1878
NORMHUUR IHS	310	310	310	310	310	310
HUURQUOTE IHS	23,7%	15,4%	16,6%	14,1%	23,7%	16,5%
bruto huur	520	609	583	621	572	595
subsidie	185	248	230	256	229	246
WERKELIJKE NETTO HUUR ²²	335	361	353	365	343	349
HUURQUOTE	25,6%	18,0%	18,9%	16,6%	26,3%	18,6%

De netto huurbedragen van minima blijken een tiental guldens (f 25,- tot f 55,- per maand) hoger te liggen dan de normhuur. De werkelijke huurquote ligt daarbij dan ook hoger.

4.3.3 De werkelijke huur en het huishoudbudget

Tabel 4.5 geeft het huishoudbudget in verkorte vorm weer, waarbij de huurlasten vervangen zijn door de werkelijke netto huur. Voor de overige posten zijn de normbedragen aangehouden.

²² Dit is de werkelijke netto huur (huur minus subsidie) van het desbetreffende huishouden. Deze netto huur is hoger dan de normhuur daar de beschikbaarheid tot de normhuur vrij klein is en boven deze normhuur de kwaliteitskorting zorgdraagt voor een hogere eigen bijdrage.

tabel 4.5: analyse van 6 soorten huishoudens op minimum-niveau naar hun netto inkomen en hun lasten, waarbij de huurlasten gebaseerd zijn op de werkelijke huurlasten van de IHS-ontvangers (bron: NIBUD)

	Alleen < 65	Eénouder	Paar zonder kind	Paar met kind	Alleen > 65	Paar > 65
INKOMEN	1308	2011	1870	2199	1308	1878
PRIMAIR	750	956	953	1.055	773	984
waarvan: huurlasten	335	361	353	365	343	349
ONONTKOOMBAAR	270	419	375	518	290	400
FUNCTIONEEL	180	230	215	255	225	325
EXTRA KOSTEN	125	275	200	350	125	200
LASTEN	1.315	1.880	1.743	2.153	1.423	1.909
OVER / TEKORT	-7	+ 116	+ 136	+ 36	-115	-35

De tabel toont aan dat drie groepen huishoudens (alleenstaanden, ouderen zowel als jongeren) en meerpersoons 65-plussers) hogere - genormeerde - uitgaven hebben dan inkomsten. Vooral het verschil tussen het huishouden met het meeste voordeel en die met het meeste nadeel is groot (f 251,-). Zij worden immers allen gedefinieerd als minima en er kan dan ook van een vergelijkbare bestedingsruimte worden uitgegaan.

4.4 Conclusies

1. Voor de minima - 64% van de IHS-ontvangers - gold in het tijdvak 1994-1995 (afgezien van de doorwerking van de zogenaamde kwaliteitskorting) een eigen bijdrage van f 310,-. De analyse van het NIBUD-materiaal laat zien dat de verschillende huishoudentypen op het minimumniveau dit moeten kunnen dragen, zij het de categorie van de eenpersoonshuishoudens en ouderen met moeite. Echter, de hoogte van de inkomens voor de onderscheiden huishoudentypen op minimumniveau is zo bepaald dat er van vergelijkbare bestedingsmogelijkheden sprake moet zijn. Daarom ligt een differentiatie binnen de IHS niet voor de hand. Voor de categorie boven het minimumniveau geldt een eigen bijdrage die toeneemt met het inkomen ²³.
2. De analyse naar de beschikbaarheid van woningen toont aan dat de voorraad tot een grens van f 730,- (goedkope scheefheid 31%) respectievelijk f 821,- (goedkope scheefheid op huidig niveau van 41%) in elk geval voor de huisvesting van de doelgroep nodig is. Los van de vraag welke voorraad exact voor de huisvesting van de doelgroep nodig is, is duidelijk dat verreweg de meeste woningen een huur hebben die hoger is dan de eigen bijdrage kan zijn. Dit betekent dat in die gevallen een financiële ondersteuning nodig is.

²³ Jaarlijks worden de normhuren voor de huishoudens die een inkomen op minimum-niveau en modaal niveau worden jaarlijks aangepast met de huurontwikkeling. De laatste jaren heeft voor de minima de normhuurcompensatie de normhuur gematigd doen stijgen. Met behulp van beide normhuren worden, op basis van een lineaire vergelijking, de normhuren voor alle inkomenscategorieën bepaald.

3. In de afgelopen jaren is het nodige aan een doelmatiger verdeling van de woningvoorraad gedaan. De dure scheefheid - doelgroep huishoudens in dure woningen - is, zoals hiervoor in hoofdstuk 3 is aangegeven, gedaald van 168.000 (Woningbehoefteonderzoek 89/90) naar 106.000 (Woningbehoefteonderzoek 93/94). De taakstelling om in het jaar 2000 nog 120.000 huishoudens te duur wonend te hebben is daarmee ruimschoots gehaald.

Dat neemt niet weg dat er nog steeds ruimte voor verbetering is. De analyse toont aan dat de doelmatigheid met name in vermindering van het aantal te goedkoop wonende huishoudens - niet-doelgroep huishoudens in goedkope woningen - moet worden gevonden. Als er goedkope woningen vrijkomen, dan kunnen deze voor de huisvesting van doelgroep huishoudens worden aangewend. Echter, zoals boven is aangegeven zijn hier grenzen aan. Met name de verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid van buurten en wijken stelt hieraan beperkingen. Ook laat de analyse zien dat er momenteel een substantieel deel huishoudens te goedkoop woont, hetzij door een niet-passende toewijzing, hetzij door een inkomensontwikkeling na toewijzing. Verhuizing van deze huishoudens zal niet direct te realiseren zijn. Het Woningbehoefteonderzoek 93/94 geeft een indicatie van de mogelijkheden voor verbetering. Elk jaar verhuizen er ca. 75.000 niet-doelgroep huishoudens uit de goedkope voorraad. Tegelijk neemt het aantal niet-doelgroep huishoudens in de goedkope woningen weer met 75.000 toe. Starters zijn hier voor 55% debet aan. De toename met 75.000 wordt enerzijds door toewijzing veroorzaakt (ca. 46.000) en anderzijds door inkomensgroei na woningtoewijzing (ca. 29.000). De ruimte voor een doelmatiger aanwending van de voorraad wordt vooral door de 46.000 toewijzingen van goedkope woningen aan de niet-doelgroep gegeven. Daarnaast is bekend dat starters relatief snel naar de duurdere huur- en koopwoningmarkt doorstromen. Wanneer het aanbod in de koopsector binnenkort meer op peil zal zijn, kan dit tot een snellere doorstroom van de starters zorgen en daarmee tot een grotere beschikbaarheid van goedkope woningen voor de doelgroep leiden.

Voor een beperkter deel kan ruimte voor een doelmatiger verdeling van de voorraad binnen het ouderenbeleid worden gezocht. Het ouderenbeleid is erop gericht om de bestaande voorraad meer toegankelijk voor ouderen te maken. De zogenaamde "opplus-pakketten" en het aanbrengen van liften zijn hier voorbeelden van. Wanneer deze beleidslijn voldoende ingang in de praktijk vindt kan dit tot een vermindering van het te duur wonen van ouderen leiden. Te duur wonen zal dan vooral nog bij huisvesting met een relatief zwaar zorgpakket voorkomen.

4. Een vervolgvraag is voorts of een doelmatiger verdeling mogelijk is door binnen de IHS met regionale verschillen rekening te houden. De analyse laat zien dat de verschillen tussen regio's met name in de uitschieters naar boven en beneden zitten. Dit pleit ervoor om in de verdere besluitvorming van een regionale normering af te zien. Wel dient er specifieke aandacht te zijn voor de groeikernen.

5. De huidige regeling opnieuw bezien

5.1 Inleiding

In 1993 en 1994 is de regeling uitgebreid geëvalueerd. De desbetreffende onderzoeksrapportages "IHS in perspectief" zijn aan de Kamer aangeboden in september 1994.

De meest belangrijke uitkomsten zijn samengevat:

1. de IHS is effectief; de gelden komen terecht bij de doelgroep van beleid;
2. de IHS heeft gefunctioneerd als volkshuisvestingsinstrument;
de IHS heeft ertoe geleid dat huishoudens met een gering inkomen een kwalitatief goede woning kunnen bewonen, terwijl aan de aanbodkant de IHS processen als sloop, vervangende nieuwbouw en stadsvernieuwing heeft bevorderd; de IHS heeft de totstandkoming van een kwalitatief goede woningvoorraad mede mogelijk gemaakt, het streven naar meer kostendekkende huren zou onmogelijk zijn geweest zonder IHS;
3. de regeling wordt doeltreffend en doelmatig uitgevoerd;
de IHS kent een relatief eenvoudige uitvoeringsorganisatie met een effectief controlebeleid

Deze over het algemeen positieve uitkomsten van het onderzoek "IHS in perspectief" nemen niet weg dat in de loop der jaren bepaalde onevenwichtigheden in het instrument zijn gegroeid, die ongewenste effecten met zich meebrengen.

De analyse van de beschikbaarheid van woningen en de woonlasten, zoals hiervoor is weergegeven in hoofdstuk 4, dwingt tot een nadere beschouwing van de huidige normering.

Daarnaast is door de Tweede Kamer herhaaldelijk de wens uitgesproken te komen tot een meer inzichtelijke normering van de IHS en de jaarlijkse aanpassing daarvan. Zij heeft er voorts expliciet op aangedrongen ²⁴ dat de regeling zodanig gewijzigd zou moeten worden dat de IHS-ontvanger jaarlijks een netto-huurstijging ervaart, die niet hoger is dan de huurverhoging die de verhuurder oplegt.

De Wet IHS is in de loop der jaren ingewikkelder geworden. Een goed voorbeeld daarvan zijn de per 1 juli 1995 ingevoerde kindertabellen. De perceptiekosten van de huidige regeling zijn relatief laag ten opzichte van andere subsidieregelingen. Een aantal onderdelen van de wet zorgt echter voor een zodanige hoeveelheid werk, dat mede ter vergroting van de doelmatigheid van de regeling specifiek voor die onderdelen een herijking op zijn plaats is.

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 2 allereerst een aantal uitgangspunten beschreven. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de normering, zoals die thans in de wet is vastgelegd en hoe die, rekening houdend met de in de vorige paragraaf beschreven uitgangspunten, gewijzigd zou kunnen worden. In paragraaf 4 wordt vervolgens ingegaan op een aantal onderdelen van de wet, dat uit oogpunt van een grotere doelmatigheid zou kunnen worden aangepast. In paragraaf 5 wordt ten slotte ingegaan op een aantal mogelijkheden tot een efficiëntere uitvoering van de regeling.

5.2 Uitgangspunten

De volkshuisvesting is de afgelopen periode op tal van punten ingrijpend veranderd. De verzelfstandiging van de sociale huursector met het bruteringsakkoord als sluitstuk hiervan, de grotere beleidsvrijheid met betrekking tot de huurontwikkeling en het afbouwen van de objectsubsidie zijn de drie meest in het oog springende ontwikkelingen van de afgelopen 5 jaar. De IHS is in die periode

²⁴ Motie van het lid Duivesteijn, welke tijdens het debat d.d. 29 maart 1995 over het wetsvoorstel Balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting met meerderheid van stemmen in de Tweede kamer is aangenomen.
(Kamerstukken II 1994/95, 23 817, nr 36).

niet aangepast aan de gewijzigde omstandigheden. Met de thans opgedane ervaring is de tijd gekomen om de balans op te maken en ons af te vragen in hoeverre de huidige IHS nog, zowel qua doelstelling en verantwoordelijkheidsverdeling als qua normering aansluit bij de nieuwe volkshuisvestingsomgeving. In het voorgaande is de hoofddoelstelling van de IHS, na weging, bevestigd. Tevens is aangegeven dat op bepaalde punten de doelmatigheid van de regeling kan worden vergroot, door daar waar mogelijk onnodig zware (en complicerende) elementen uit de regeling te halen en tegelijk de subsidie daar te concentreren waar deze het meest noodzakelijk is. Bij de bepaling van de normering en verantwoordelijkheidsverdeling in de IHS ontstaat een zeker dilemma. In een volkshuisvestingsomgeving waarbij verantwoordelijkheden steeds meer bij lokale partijen liggen, past een minitieuze centraal bepaalde normering in de IHS niet goed. Aan de andere kant is het noodzakelijk om de beheersbaarheid en het rechtskarakter van de regeling te waarborgen en ongewenste herverdelingseffecten bij de subsidiëring te voorkomen. Wordt het accent gelegd bij aansluiting met de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in de volkshuisvesting dan zou gekozen moeten worden voor een geringe Rijksnormering en goede afspraken met de lokale partijen. Wordt daarentegen het accent gelegd bij beheersbaarheid, rechtszekerheid en gematigde herverdelingseffecten dan ligt een strenge Rijksnormering voor de hand.

In de volgende paragrafen worden het bereik van de regeling en de normering kritisch beoordeeld en worden mogelijkheden voor aanpassingen aangegeven. Daarbij is getracht het bovengenoemde dilemma op te lossen.

In het licht van het voorgaande zijn daarbij de volgende uitgangspunten gehanteerd.

1. De verantwoordelijkheid van lokale partijen voor de doelmatigheid moet worden vergroot. Dit kan enerzijds door via de bestuurlijke lijn maatregelen te nemen. Dit komt in hoofdstuk 6 aan de orde. Daarnaast kan dit door nadrukkelijker dan voorheen de regeling te vereenvoudigen en de subsidie meer te concentreren op bepaalde situaties.
2. De normering moet er toe leiden dat:
 - a. in de woningvoorraad, die voor de huisvesting van de doelgroep noodzakelijk is (zie hoofdstuk 4) de subsidiëring wordt geconcentreerd,
 - b. voor specifieke situaties met name bij ouderen ook buiten deze voorraad subsidiëring mogelijk moet zijn,
 - c. prikkels voor de huurder worden ingebouwd om zo passend mogelijk te wonen.
3. De regeling waar mogelijk wordt ontdaan van verzwarende en complicerende elementen.

5.3 Naar een nieuwe normering

In het navolgende worden vanuit de achtergrond van de huidige IHS-regeling allereerst het bereik van de regeling (par. 5.3.1.), gevolgd door de draagkrachtnormering (par. 5.3.2.) en vervolgens de kwaliteitsnormering (par. 5.3.3) nader belicht. In paragraaf 5.3.4 wordt nader ingegaan op het jaarlijks aanpassingsmechanisme. In paragraaf 5.3.5 komt het onderwerp van de door het Tweede Kamerlid Duivesteijn ingediende motie aan de orde.

Er worden voorstellen tot aanpassing gedaan.

5.3.1 Het bereik van de regeling

Het bereik van de IHS-regeling wordt bepaald door de maximum inkomensgrenzen (oftewel de doelgroepnormering), de maximum huurgrenzen (het huurbereik) en de definiëring van het begrip de subsidiabele woonruimte.

Om met de doelgroepnormering te beginnen; met de wetwijziging van 1992 zijn de inkomensgrenzen

in de Wet IHS gelijkgesteld aan de doelgroepgrenzen van de nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig. Door de systematiek van de IHS heeft het echter kunnen gebeuren dat er na 1992 een discrepantie ontstaan is tussen de hoogte van de maximum inkomensgrenzen in de IHS en de doelgroepgrenzen. De maximale tabelinkomens liggen thans - onbedoeld - onder het niveau van wat in de nota volkshuisvesting is aangeduid met de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid. Dit impliceert dat een deel van de doelgroep thans niet voor IHS in aanmerking komt. Omwille van de consistentie van het totale volkshuisvestingsbeleid zullen de maximale inkomensgrenzen voor de IHS weer gelijk getrokken moeten worden met die van de Nota Volkshuisvesting.

Wat betreft het huurbereik van de regeling, de bepaling van de maximum huurgrenzen, is heroverweging noodzakelijk. Thans ligt de maximale huurgrens tot welke men voor IHS in aanmerking kan komen voor elk huishouden op f 1.007,50.

Een wezenlijke vraag is of het mede gelet op de analyse in hoofdstuk 4, wenselijk of noodzakelijk is dat ieder huishoudtype onder die grens gelijkelijk gesubsidieerd wordt of dat een meer doelmatige variant mogelijk is. Op deze vraag wordt nader ingegaan in par. 5.3.3. als gesproken wordt over kwaliteitsnormering.

Ten slotte staat de definiëring van de soort woonruimte die in aanmerking kan komen voor subsidiëring met huursubsidie ter discussie. In beginsel is slechts een IHS-bijdrage mogelijk voor huurders van zelfstandige woonruimte²⁵. Het subsidiëren van huurders van onzelfstandige woonruimte, waarbij het delen van één of meer ruimte(n) kenmerkend is, moet als een uitzondering op de regel worden beschouwd. Een betrekkelijk kleine groep huurders in onzelfstandige woonruimte wordt thans gesubsidieerd: ruim 2100 gevallen in het tijdvak 1993-1994. Het merendeel daarvan bestond uit studenten.

Dat in de samenleving steeds vaker bijzondere groepen, die een bepaalde vorm van zorg c.q. begeleiding nodig hebben bij het wonen, worden gehuisvest in onzelfstandige wooneenheden is een positieve tendens. In de praktijk is (zonder IHS) al het nodige op dit punt gerealiseerd. Het met IHS subsidiëren van deze woonvorm ligt echter niet voor de hand. De hogere kosten voor het wonen zijn in deze woonvorm immers overwegend het gevolg van de met die woonvorm verbonden zorgcomponent. Het beperken van het bereik van de IHS-regeling tot uitsluitend de zelfstandige huurwoningen is daarom gewenst. Invoering van deze beperking op korte termijn is geboden, nu het aantal IHS-ontvangers in onzelfstandige wooneenheden nog gering is. Dit geldt temeer, omdat de voorwaarde die thans gehanteerd wordt bij het subsidiëren van huurders van onzelfstandige woonruimten, in het licht van de veranderde volkshuisvestingsregelingen niet meer langer houdbaar is.

Samenvattend:

- 1. de relatie maximum inkomensgrens IHS en de doelgroepgrens Nota Volkshuisvesting moet worden hersteld;*
- 2. bij de huurgrenzen is een wezenlijke vraag of de doelmatigheid kan worden vergroot (zie verder paragraaf 5.3.3);*
- 3. het bereik van de regeling moet worden beperkt tot zelfstandige woonruimten.*

5.3.2 Draagkrachtnormering

De normering van draagkracht in de huidige regeling IHS komt tot uitdrukking in enerzijds het

²⁵ Dat wil zeggen woonruimte waarbij de huurder voor het gebruik van de elementaire voorzieningen in de woning, zoals de badkamer, het toilet of de keuken, niet afhankelijk is van een ander persoon, c.q. deze voorzieningen niet hoeft te delen met een andere huurder.

gehanteerde inkomensbegrip en anderzijds in de bepaling van de zogenaamde normhuur. De normhuur is dat gedeelte van de huur dat een huurder, gelet op de hoogte van het inkomen, geacht wordt zelf te kunnen betalen. In de volgende subparagrafen (5.3.2.1 en 5.3.2.2) wordt op beide elementen nader ingegaan.

5.3.2.1 Inkomensbegrip

De hoogte van de IHS-bijdrage wordt bepaald op basis van het belastbare inkomen. Tot voor kort vormde de ontwikkeling van het belastbaar minimumloon en die van het belastbaar bijstandsinkomen de basis voor de IHS-tabellen.

Door beleidsmatige keuzes in de fiscaliteit is het belastbaar minimumloon steeds verder af gaan wijken van het belastbare niveau van de bijstand. Mede hierdoor ontstonden grote problemen met de vaststelling van de huursubsidietabellen voor het tijdvak 1994-1995. Deze problematiek is opgelost door voortaan bij het maken van de IHS-tabellen uit te gaan van slechts 1 inkomensbron en wel het bijstandsinkomen. Hiermee is de gevoeligheid van de regeling voor fiscaliteit enigszins verkleind, doch niet voor 100% verholpen.

De IHS normering was tot voor kort zodanig afgestemd dat in ieder geval de huishoudens op de wettelijk minimale uitkering in aanmerking kwamen voor de hoogste subsidiebijdrage. Ook huishoudens met andere uitkeringen op het minimumniveau verkregen tot voor kort vrijwel alle de maximale bijdrage. Het belastbaar bijstandsinkomen is in de loop der jaren echter steeds verder af gaan wijken van het belastbare niveau van andere uitkeringen op minimumniveau. Hierdoor komen huishoudens met een ander minimum-uitkering niet meer in aanmerking voor de hoogste bijdrage²⁶. Een subgroep van de interdepartementale werkgroep heeft zich gebogen over het gehanteerde inkomensbegrip in de IHS en is tot de conclusie gekomen dat het belastbaar inkomen - ondanks haar nadelen - het meest bruikbare inkomensbegrip voor draagkrachtmeting in het kader van de IHS is (zie bijlage 3). Hantering van het netto-inkomen i.p.v. het belastbaar inkomen bleek een onbegaanbare weg. Aan deze conclusie liggen zowel principiële overwegingen ten grondslag als uitvoeringstechnische bezwaren.

De principiële overwegingen zijn:

- ook het netto-inkomen is geen eenduidig draagkrachtbegrip. De lasten die uit het netto inkomen moeten worden betaald verschillen voor de diverse inkomensgroepen. De grootste verschilpost vormt de financiering van de ziektekostenverzekering. Werknemers moeten uit het netto-inkomen nog de nominale ziekenfondspremie betalen, die per ziekenfonds kan verschillen. Ambtenaren moeten uit het netto-inkomen de particuliere ziektekostenverzekering betalen. Zelfstandigen, die per definitie niet ziekenfonds verzekerd zijn, moeten hun hele ziektekostenverzekering betalen uit het netto-inkomen. Daardoor worden netto-inkomens van werknemers in het bedrijfsleven, ambtenaren en zelfstandigen onvergelijkbaar;
- sommige verschillen in netto-inkomen zijn bewust geïntroduceerd. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de aanvullende éénoudertoeslag, die resulteert in een hoger netto-inkomen. Hier staan echter ook hogere kosten tegenover. Uitgaan van het netto-inkomen bij de IHS zou betekenen dat het voordeel van de éénoudertoeslag weer teniet wordt gedaan.

Naast deze principiële overwegingen zijn er zeer zwaarwegende uitvoeringstechnische bezwaren om voor de bepaling van de IHS-bijdrage uit te blijven gaan van het belastbare inkomensbegrip. Deze hangen samen met het feit dat het belastbare inkomen het enige wettelijk vastgelegde inkomensbegrip is. De belastingwetgeving kent het begrip netto-inkomen niet. Om tot het nader te definiëren netto-inkomen te komen zal ook informatie moeten worden verzameld, bijvoorbeeld bij ziektekosten-

²⁶ Uitkeringen op grond van de Toeslagenwet, de IOAW/IOAZ en de AWW kennen een belastbaar hogere uitkering, maar zijn netto gelijk aan die van de Bijstand.

verzekeraars, die thans niet wordt opgevraagd, omdat deze niet relevant is voor de bepaling van de belastingheffing.

Gelet hierop en gezien het gegeven dat de bijstand politiek-maatschappelijk de erkende minimum-uitkering is, is het logisch dat de bijstand leidraad blijft voor het minimumtabelinkomen in de IHS en dat afgezien wordt van verhoging van het minimumtabelinkomen naar hoogste belastbare minimum uitkeringsniveau ²⁷. Dat andere netto-minimumuitkeringen in belastbare termen hoger liggen dan de bijstand is een probleem dat logischerwijs niet binnen de volkshuisvesting dient te worden opgelost ²⁸.

Dat één inkomensbron maatgevend is voor de IHS-normering (tabellen) ²⁹ impliceert dat een huishouden wiens inkomen dezelfde ontwikkeling doormaakt ceteris paribus geen subsidievoor- of nadeel ondervindt. Indien andere inkomensbronnen een van de bijstand afwijkende fiscale ontwikkeling (niet in reële termen, in de zin van meer of minder koopkracht dus) kennen, kan dit tot een onbedoelde/ongewenste afwijkende subsidiëring leiden (voor- of nadeel). Theoretisch zijn hiervoor oplossingen te bedenken, zoals per inkomensbron een aparte IHS-normering (per inkomensbron een aparte tabel) of correctiefactoren (per inkomensbron een correctiefactor die het inkomen herleidt tot een vergelijkbaar inkomen). Uitvoeringstechnisch heeft dit echter bezwaren ³⁰. De regeling zou als gevolg hiervan nog eens vele malen ingewikkelder worden.

Ook hiervoor geldt dat het fiscaal verschillend behandelen van diverse inkomensbronnen en de onbedoelde effecten die dit op de IHS heeft, niet een probleem is dat binnen de volkshuisvesting dient te worden opgelost. Het ligt voor de hand de bestaande regelgeving op dit punt niet te wijzigen en derhalve de bestaande nadelen te accepteren, dan wel door hiervoor meer geëigende departementen te laten oplossen.

Samenvattend:

1. *de IHS blijft het belastbaar inkomen hanteren als inkomensbegrip;*
2. *het is beleidsmatig en vanwege de handhaafbaarheid van de regeling, logisch om de IHS-regeling niet aan te passen en te compliceren om huidige of toekomstige gevolgen van fiscaal-technische wijzigingen op te vangen.*

5.3.2.2 De normhuur

De hoogte van het gedeelte van de huur dat de huurder zelf dient te betalen, de zgn. eigen bijdrage in de huur wordt in de huidige systematiek bepaald door twee factoren. De hoogte van dit bedrag is niet alleen afhankelijk van de hoogte van het inkomen (de normhuur) maar ook van de kwaliteit van de woning (kwaliteitskorting).

De eigen bijdrage in de huur neemt toe naarmate zowel het inkomen van de huurder als de huur van de woning toeneemt; het systeem kent met andere woorden zowel een inkomensprogressiviteit als een

²⁷ Met andere woorden, hier wordt voorgesteld de bestaande regelgeving te handhaven.

²⁸ Daarnaast spelen ook andere bezwaren:

- de extra kosten om het minimumtabelinkomen op het hoogste belastbare niveau te brengen.
- het bezwaar dat anders ieder jaar afgewacht zou moeten worden welke uitkering nu het hoogste niveau heeft.

²⁹ Het betreft hier het belastbaar bijstandsinkomen voor de tabellen voor huishoudens jonger dan 65 jaar en het belastbaar AOW-inkomen voor de huishoudens ouder dan 65 jaar.

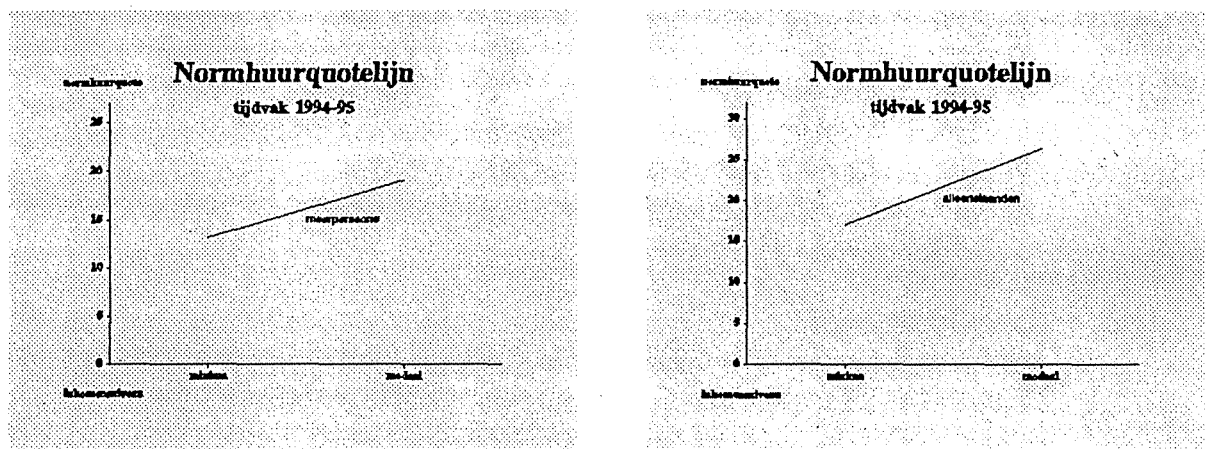
³⁰ Verdere differentiatie en complicatie: denk aan dubbele inkomens in een huishouden of een combinatie van inkomens uit eerst bijv. bijstand en later in het jaar uit arbeid.

huurprogressiviteit ³¹.

De normhuur wordt als onderdeel van de draagkrachtnormering behandeld in 5.3.2.2. De kwaliteitskorting komt aan de orde in de subparagraaf over de kwaliteitsnormering (5.3.3).

In de onderstaande grafieken wordt voor meerpersoonshuishoudens en alleenstaanden onder de 65 jaar de oplopende relatie tussen inkomen en normhuren weergegeven.

figuur: normhuurquotelijn *



* De normhuurquotelijn is hier gerelateerd aan het belastbaar inkomen

De grafieken laten zien dat de normhuurlijn voor alleenstaanden een progressiever verloop heeft dan die voor meerpersoonshuishoudens. Dit is een gevolg van het feit de IHS aansluit bij de zogenaamde 70% draagkrachtnorm uit de sociale zekerheid. Het bijstandsinkomen van een alleenstaande bedraagt 70% van dat van een meerpersoonshuishouden. De hoogte van de normhuur is voor alleenstaande en meerpersoonshuishoudens met in draagkracht vergelijkbare inkomens dan ook gelijk. Een hogere huurquote voor alleenstaanden is daarom een logisch gevolg hiervan. Voor meerpersoonshuishoudens met een bijstandsinkomen bedraagt de minimumnormhuur in tijdvak 1994-1995 16,6% van het netto-inkomen. Voor alleenstaanden is dit 23,7% ³².

Het principe dat bij een hoger inkomen een grotere eigen bijdrage in de huur wordt verlangd, is uit draagkrachtoverwegingen goed verdedigbaar.

Dit geldt evenzeer voor het aansluiten van de IHS-regeling bij de 70% normering uit de sociale zekerheid.

Beide principes geven echter nog geen antwoord op de vraag of de hoogte van de eigen bijdrage bij een gegeven inkomen betaalbaar is.

Met de wetswijziging van 1983 is de hoogte van de minimumnormhuur (de normhuur behorende bij een minimum inkomen ³³ opnieuw beleidsmatig vastgesteld in relatie tot het toen geldende minimuminkomen. Sinds die tijd heeft de hoogte van de minimumnormhuur zich via het automatisme

³¹ De hoogte van de normhuur op minimum (= bijstands)niveau bedraagt in 1995-1996 f 318,- per maand. Deze loopt op tot boven f 700,- bij een maximum inkomen.

³² De verhouding tussen de minimum normhuurquote (minimum normhuur gedeeld door het bijstandsinkomen) meerpersoonshuishoudens en alleenstaanden is logischerwijze 70 : 100.

³³ Voor niet bejaarden is dit het bijstandsinkomen, voor bejaarden AOW.

van aanpassing met de huurontwikkeling en onder invloed van de normhuurcompensatie ³⁴ ontwikkeld tot het niveau van ca. 310 gulden (1994-1995). In hoofdstuk 4 heeft een herijking plaatsgevonden van de minimumnormhuur in relatie tot de huidige hoogte van het bijstandsinkomen en de AOW. Er is een analyse uitgevoerd op gegevens omtrent bestedingspatronen van verschillende huishoudtypen ontleend aan het NIBUD ³⁵.

Hieruit blijkt dat na aftrek van de overige onontkoombare kosten van levensonderhoud (ex. huur) gemiddeld gezien het voor het wonen overblijvende inkomen voldoende is om de huidige minimumnormhuur te kunnen betalen.

Samenvattend:

- 1. het stelsel van een oplopende normhuur bij een hoger inkomen is, los van de kwaliteitskorting, nog steeds goed verdedigbaar;*
- 2. de normhuur op minimumniveau behoeft geen bijstelling;*
- 3. het principe van aansluiting bij de sociale zekerheidnorm van 70% voor alleenstaanden dient gehandhaafd te blijven.*

5.3.3 Kwaliteitsnormering

In 5.3.2.2 is aangegeven dat de eigen bijdrage in de huur via de normhuur bepaald wordt door de hoogte van het inkomen van de huurder (draagkrachtnormering) en daarnaast door de kwaliteit van de woning (kwaliteitsnormering). Bij de herijking van de hoogte van de eigen bijdrage in relatie tot het minimuminkomen dient dus zowel de eigen bijdrage verbonden aan het inkomen, als die gerelateerd aan de kwaliteit van de woning te worden betrokken. In de huidige IHS-regeling komt de kwaliteitsnormering tot uiting in het systeem van kwaliteitskorting. Het stelsel van de kwaliteitskorting heeft ten doel de hogere huur van de woning, die immers een hogere kwaliteit van de woning veronderstelt, minder te subsidiëren. Het systeem van kwaliteitskorting verlangt van de huurder een grotere eigen bijdrage als zijn huur hoger is.

Zij impliceert een zekere stimulans om zoveel mogelijk een woning te huren die wat betreft de huurprijs past bij het inkomen. Een dergelijk profijtbegin­sel is thans nog steeds goed verdedigbaar. De werking hiervan is echter niet optimaal. De huurprijs waarbij de kwaliteitskorting begint ³⁶, is in het huidige stelsel vrij willekeurig en op een laag niveau vastgesteld. Zeker in regio's waar onvoldoende goedkopere woningen beschikbaar zijn, kan dit betaalbaarheidsproblemen geven. Huishoudens zijn i.v.m. het tekort aan voldoende goedkope woningen vaak gedwongen een duurdere woning te aanvaarden en worden hiervoor "gestraft" door de kwaliteitskorting. Het verdient daarom aanbeveling om bij de bepaling van het kwaliteitskortingssysteem de beschikbaarheid van goedkope huurwoningen mee te wegen.

Gelet op de analyse in hoofdstuk 4 impliceert dit dat de huurprijs waarboven de kwaliteitskorting begint, dient te worden opgetrokken. Het aantal kortingsschijven zou daarmee sterk kunnen worden teruggebracht, bijvoorbeeld tot twee: een 50% schijf en een 100% kortingsschijf.

Ook op andere punten is de kwaliteitsnormering in de huidige IHS systematiek niet optimaal. Het wenselijk geachte kwaliteitsniveau (wat wordt verstaan onder "goed wonen") is niet duidelijk genor-

³⁴ De invloed van de normhuurcompensatie is van grote invloed geweest op het huidige niveau van de minimumnormhuur. Sinds tijdvak 1990-1991 is jaarlijks normhuurcompensatie verleend (voor in totaal 8%). Zonder normhuurcompensatie zou de minimumnormhuur in het tijdvak 1995-1996 f 25,- per maand hoger zijn geweest.

³⁵ bron: NIBUD budgetboek 1995

³⁶ De kwaliteitskorting begint in het tijdvak 1995-1996 reeds bij een huur van f 383,33.

meer en is niet gerelateerd aan een per huishoudtype verschillende behoefte aan woningkwaliteit³⁷. De remmende werking van de huidige kwaliteitsnormering in de IHS (kwaliteitskorting) op overconsumptie van kwaliteit is mede hierdoor beperkt. Als huishoudens er ondanks de kwaliteitskorting voor kiezen om een duurdere woning te huren dan noodzakelijk past de IHS een groot deel van het verschil bij³⁸. Het verdient daarom aanbeveling om bij de bepaling van de kwaliteitsnormering en de daaruit voortvloeiende subsidiëring in sterkere mate rekening te houden met een huishoudensgrootte-afhankelijke woningbehoefte³⁹.

Indachtig de bovenstaande aanbevelingen ontstaat dan, als variant, het volgende subsidiemodel. De kwaliteitsnormering wordt geënt op de verhouding huishoudensgrootte en woninggrootte, waarbij de woninggrootte vertaald is in een huurprijsgrens. Bij de bepaling van die normering wordt rekening gehouden met de beschikbaarheid van passende woningen voor de doelgroep (zie hoofdstuk 4), de wenselijkheid om ook de nieuwbouw voor de doelgroep bereikbaar te houden en de maatschappelijk aanvaarde norm van 1 kamer meer dan de grootte van het huishouden.

Het model leidt ertoe dat een 1-2 persoonshuishouden IHS kan krijgen in een woning tot huurgrens x , een 3-4 persoonshuishouden tot een huur van y , en een groter huishouden tot een huur van z (waarbij z de hoogste huurgrens is en x de laagste).

Indien een 1-2 persoonshuishouden in een woning woont met een huur lager dan x , woont deze in principe passend. Om toch nog enige prikkel in te bouwen om bij het beschikbaar zijn van een goedkopere woning te kiezen voor die goedkopere woning, zou bijvoorbeeld bij f 100,- onder die grens slechts voor 50% subsidie verstrekt moeten worden.

Een huishouden dat binnen de norm woont betaalt dan uitsluitend de inkomensgerelateerde eigen bijdrage (de normhuur) plus f 50,-. Boven de huurgrens ontvangt het huishouden, alleen het bedrag dat hij zou krijgen wanneer hij exact een huur gelijk aan x had. Kortom de kwaliteitskorting is daar 100%⁴⁰. Het Rijk betaalt met andere woorden op dit punt niet meer mee aan overconsumptie. Met een dergelijke splitsing in huishoudensgrootte is het mogelijk de kindertoeslag te verdisconteren in de subsidiebijdrage en zo tegemoet te komen aan de huurlastenproblematiek van grotere huishoudens⁴¹. In onderstaande figuur wordt het voorgestane model in gestileerde vorm weergegeven. De X , Y en Z in de figuur refereren aan de bovengenoemde x , y en z huurgrenzen.

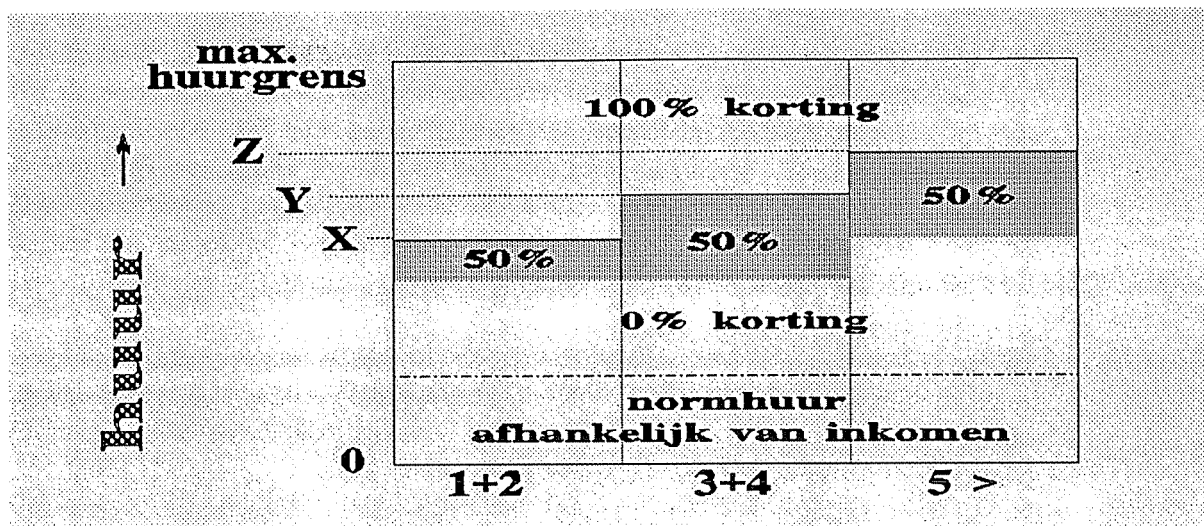
³⁷ Zo krijgt bijvoorbeeld een 2-persoons huishouden in een 6-kamerwoning evenveel IHS als een 5-persoons huishouden met hetzelfde inkomen in dezelfde woning. En dat terwijl hetzelfde huis voor het 2-persoons huishouden veel meer kwaliteit (in de zin van ruimte) biedt. Aangezien een grotere woning over het algemeen een hogere huurprijs kent, leidt dit wat betreft het kleinere huishouden tot een ondoelmatige subsidiëring.

³⁸ Het evaluatieonderzoek heeft uitgewezen dat IHS het huishoudens mogelijk maakt een progressieve wooncarrière door te maken. Men vraagt meer kwaliteit - ook als dit geleet op het huishouden niet noodzakelijk is - en de IHS maakt het mogelijk deze vraag te effectueren. Huurders met IHS wonen dan ook kwalitatief beter dan huurders zonder IHS (Rigo 1994).

³⁹ Kwaliteit is hier vertaald in oppervlakte. Gesteld kan worden dat de woningkwaliteit (in de zin van bouwtechnische kwaliteit en voorzieningenniveau) van de nederlandse woningvoorraad over het algemeen vrij goed is. M.a.w. per woning verschilt dit niet zo erg. De oppervlakte in relatie tot de huishoudensgrootte differentieert echter wel en is daarom een acceptabele en eenvoudige maat voor woningkwaliteit.

⁴⁰ De gegeven grenzen zijn met andere woorden afloppingsgrenzen.

⁴¹ Overigens zij vermeld dat met de introductie van de kindertoeslag in de IHS vanaf tijdvak 1995-1996 feitelijk gezien grotere huishoudens al een hogere IHS-bijdrage verkrijgen.



In bovenstaand schema valt te zien dat naarmate het huishouden in omvang toeneemt de aftopping(huur)grens hoger ligt en de subsidiëring ruimer is. Zo ontstaat een coherente en consistente betaalbaarheidsnormering gerelateerd aan zowel het inkomen als een duidelijke kwaliteitsnormering.

Nadeel van het model is dat er specifieke categorieën van huishoudens zijn, die ongeacht de grootte van de woning, nu eenmaal zijn aangewezen op duurdere woningen. Dit geldt in het bijzonder voor ouderen. Om dit op te lossen zou voor bejaarden over de hele linie boven de aftoppingsgrens een 75% korting kunnen plaatsvinden i.p.v. een 100% korting.

Samenvattend:

1. zowel de normhuur als de effecten van de kwaliteitskorting dienen betrokken te worden bij de beoordeling van de vraag hoe hoog de eigen bijdrage dient te zijn;
2. in de kwaliteitsnormering dient de verhouding huishoudensgrootte-woninggrootte bepalend te zijn;
3. bij wonen binnen de (kwaliteits)norm zou bijvoorbeeld alleen voor de laatste f 100,- tot aan die norm kwaliteitskorting (van bijv. 50%) moeten bestaan, daarboven zou de korting maximaal moeten zijn (100%). Voor bejaarden kan eventueel worden gekozen voor een korting van 75%.

5.3.4 Jaarlijkse aanpassing

Voorgaande paragrafen gingen over een wat genoemd zou kunnen worden, een **statisch** model. De vraag is hoe één en ander jaarlijks wordt aangepast. Het gaat hier om de vraag hoe je bij een gegeven betalingsnormering (eigen bijdrage bij gegeven inkomen) de hoogte van de eigen bijdrage jaarlijks aanpast. Ook hier zijn er verschillende mogelijkheden, die elk vanuit een ander vertrekpunt de jaarlijkse aanpassing regelen. Twee van hen worden nader belicht, het huurquotesysteem en het huidige normhuursysteem.

het huurquotesysteem

Indien bij de aanpassing van de eigen bijdrage het behoud van koopkracht voorop staat, dienen de normhuren te worden aangepast met de inkomensontwikkeling. Voor 1983 kende de IHS dit systeem. Het deel van het inkomen dat aan huur werd uitgegeven (de huurquote), werd constant gehouden. Om beheersbaarheidsredenen is het huurquotesysteem in 1983 verlaten. Alle huurstijgingen boven de inkomensontwikkeling werden immers met IHS weggesubsidieerd. In die periode werd de huurstijging nog via het trendhuurbeleid door het Rijk bepaald en was deze nog relatief laag. Zeker met de

introductie van het huursombeleid, waarbij verhuurders hun huurverhoging binnen ruime marges zelf kunnen bepalen, is herintroductie van het huurquotesysteem budgettair gezien risicovol. Temeer daar er van het huurquotesysteem geen enkele prikkel bij de huurder of de verhuurder uitgaat om een beter passende woning te bewonen dan wel toe te wijzen of de huurstijging te beperken (alles wordt toch weggesubsidieerd). Bovendien is de relatie met het huurbeleid ronduit zwak en is de kans niet denkbeeldig dat IHS sluitpost wordt van het inkomensbeleid.

het normhuursysteem

IHS-ontvangers dienen in beginsel eenzelfde huurstijging te ervaren als andere huurders die niet gerechtigd zijn IHS te ontvangen. Indien bij de aanpassing van de eigen bijdrage in de huur deze stelregel voorop staat, dienen de normhuren te worden aangepast met het percentage van de huurstijging. De relatie tussen huursubsidie en het huurbeleid is in dit verband evident. Zo stijgen de huursubsidie-uitgaven met de stijging van de huren. Het grootste nadeel van dit systeem is echter dat het geen rekening houdt met ontwikkelingen in koopkracht. De eigen bijdrage stijgt met de huurontwikkeling, terwijl de inkomensontwikkeling in relatie tot de inflatie zodanig kan zijn dat huishoudens koopkrachtverlies ondervinden.

Samenvattend:

de normhuren worden jaarlijks aangepast met de huurontwikkeling, waarbij de volkshuisvestingssector verantwoordelijk is voor gematigde huurlastenontwikkeling.

5.3.5 Motie Duivesteijn

Afgezien van de in het bovenstaande gepresenteerde varianten is het raadzaam in de toekomst aanpassingen te plegen in de systematiek, de technische vertaling van de voorgestane draagkracht- en kwaliteitsnormering. Onder de huidige systematiek is het probleem ontstaan dat de relatie tussen de huurstijging die een verhuurder aan de huurder oplegt (de bruto huurstijging) en de huurstijging die de huurder na aftrek van IHS ervaart (de netto huurstijging), is verstoord. Hiervoor zijn in de huidige systematiek van de IHS vijf oorzaken aan te wijzen:

1. vaste schijfbreedte van de kwaliteitskorting ⁴²;
2. vaste schijfbreedte inkomens ⁴³;
3. het werken met subsidiesprongen van f 60,- ⁴⁴;
4. afleiding van het modale inkomensijkpunt voor de alleenstaanden via het meerpersoonsinkomen;
5. huursombenadering en normhuuraanpassing ⁴⁵.

In een motie heeft het kamerlid Duivesteijn verzocht om herstel van de relatie tussen bruto-huurstijging en netto huurstijging. Binnen de huidige IHS regeling zou dit probleem als volgt kunnen worden opgelost:

- indexering kwaliteitskortingsschijven;

⁴² Waardoor een sluipend groeiende korting

⁴³ Waardoor ook bij een inkomensontwikkeling gelijk aan die waarmee de tabellen zijn aangepast een huursubsidie-ontvanger onbedoeld van inkomensklasse kan verspringen. Overgang naar een andere inkomensklasse kan zo'n f 180,- à f 240,- IHS schelen (ca. 5 %-punt in de netto huur ontwikkeling).

⁴⁴ Waardoor eerst bij een bepaalde stijging van de huur (huursprong) f 60,- extra IHS verkregen wordt. Met de IHS wordt op 60 gulden omlaag afgerond. Deze factor samen met de vaste kwaliteitskortingsgrenzen zijn de grootste veroorzaker van de discrepantie tussen bruto en netto.

⁴⁵ De vrijheid die verhuurders hebben om de huurverhoging te bepalen en het vaste percentage waarmee de normhuren in de tabellen worden aangepast. Dit leidt op micro-niveau tot discrepanties tussen feitelijke huurstijging en normhuurstijging.

- indexering inkomensschijven;
- het modale inkomensijkpunt voor alleenstaanden dezelfde ontwikkeling laten doormaken als het minimuminkomensijkpunt ⁴⁶;
- een formule i.p.v. tabellen ⁴⁷.

Met ingang van tijdvak 1996-1997 zullen de kwaliteitskortingsgrenzen worden geïndexeerd. Wat betreft het bovengeschetste nieuwe IHS-model beperkt indexering van de kwaliteitskortingsschijven zich tot indexering van de 50%-kortingsgrens en die van 100%.

Ten aanzien van de inkomensschijven kan het volgende worden opgemerkt. Bij een onbedoelde overgang van de ene naar de andere inkomensschijf kan een onbedoeld voor- of nadeel ontstaan van f 180,- à f 300,- op tijdvakbasis. Het indexeren van de inkomensschijven kan dit voorkomen en is technisch gezien eenvoudig. Het leidt visueel echter tot "rare" inkomensschijven (geen mooie afgeronde bedragen). Dit suggereert een grote exactheid. Mede gelet op het feit dat een onbedoelde overgang naar een andere inkomensschijf in slechts zo'n 3000 gevallen per jaar plaatsvindt wordt hier voorgesteld deze indexering achterwege te laten.

Het werken met een formule i.p.v. tabellen heeft naast het voordeel dat de 60 gulden sprongen worden ontlopen tevens het voordeel dat de systematiek van het berekenen van de IHS wat inzichtelijker wordt.

De invoering van bovengenoemde maatregelen leidt ertoe dat iemand waarvan de huurontwikkeling overeenkomt met de gemiddelde huurontwikkeling (=ontwikkeling van de normhuur) een gelijke netto huurontwikkeling ervaart. Indien de verhuurder echter een andere huurontwikkeling oplegt dan het gemiddelde (bv. hoger of lager dan 4,5%) ontstaan subsidie-effecten. Daarbij is de werking van de IHS overigens zodanig dat zowel het voordeel voor de burger (verhuurder geeft een lager huurstijging dan 4,5%) als het nadeel (verhuurder geeft huurstijging hoger dan 4,5%) wordt afgeroomd. Binnen de huidige en de bovengeschetste nieuwe IHS-regeling/systematiek is het niet mogelijk om ook op individueel niveau de bruto huurstijging af te stemmen op de netto huurstijging.

Zo'n afstemming op individueel niveau zou er overigens toe leiden dat een verschillende subsidie gegeven wordt bij eenzelfde huur en eenzelfde inkomen. Alleen al om die reden dient een dergelijke aanpassingsmechanisme te worden verworpen.

Samenvattend:

in de systematiek kunnen zodanige wijzigingen worden aangebracht dat op macro-niveau de relatie tussen de bruto-huurstijging en netto-huurstijging wordt hersteld.

5.4 Naar een grotere doelmatigheid

Er is een aantal onderdelen van de wet die uiteraard niet voor niets in de wet zijn opgenomen, maar in de uitvoeringspraktijk voor een onevenredig grote hoeveelheid werk en vaak ook verwarring aanleiding geven. Het gaat om onderdelen, waarvan het de vraag is of nog sprake is van een evenwicht tussen de met die onderdelen gemoeide beleidsdoelen en de zwaarte van de uitvoeringsconsequenties. Consequenties die ten tijde van de vaststelling van die wettelijke bepalingen wellicht nog niet geheel overzien werden.

⁴⁶ Het gaat hier om een overwegend technische ingreep. In de huidige regeling wordt het modale alleenstaandensijkpunt via de 70% regel afgeleid van het meerpersoonsinkomen. Voorgesteld wordt dit niet meer te doen en het ijkpunt dezelfde ontwikkeling te laten ondergaan als het minimumijkpunt. Aangezien de 70%-norm in de sociale zekerheid slecht gedefinieerd is op minimumniveau is het verlaten van de bovengenoemde afleiding geen probleem. Het maakt de regeling overigens ook eenvoudiger.

⁴⁷ De huidige berekeningswijze neergeslagen in een IHS-tabel wordt als individuele rekenregel ingevoerd. Thans ronden we omlaag af, invoeren van een formule zonder die afronding kost ca. f 30 miljoen.

De Wet IHS is in dit kader in haar geheel op dit soort punten nog eens doorgenomen. Uiteindelijk zijn door de werkgroep de volgende onderwerpen geselecteerd, die om bovenstaande reden om nieuw beleid vragen:

1. de 15 % regeling (het verplichte schattingsinkomen);
2. de subsidiëring van servicekosten;
3. overgangsrecht.

In het volgende wordt op elk van deze onderwerpen nader ingegaan.

5.4.1 De 15% regeling (het verplichte schattingsinkomen)

De subsidie wordt volgens de huidige regeling vastgesteld op basis van het belastbaar inkomen over het kalenderjaar voorafgaand aan dat subsidietijdvak, dat loopt van 1 juli tot en met 30 juni (het zogenaamde 'basisjaar').

Bij de jaarlijkse vaststelling van de subsidietabellen wordt rekening gehouden met de verwachte algemene inkomensontwikkeling gedurende het eerste jaar van het subsidietijdvak. Om het inkomen uit het basisjaar te actualiseren wordt een correctie gepleegd op basis van de inkomensontwikkeling in het actuele jaar, waarin het subsidietijdvak is aangevangen

Op de hoofdregel van het basisjaar bestaat een belangrijke uitzondering. Wanneer te verwachten is dat het inkomen over het ten tijde van de aanvang van het subsidietijdvak lopende kalenderjaar ten minste 15 % afwijkt (naar boven dan wel naar beneden) van het inkomen in het basisjaar, wordt een inkomen over dit actuele jaar geschat.

De huursubsidie wordt in de regel aangevraagd in de maanden mei/juni. Aangezien dan nog niet bekend is hoe hoog het inkomen over het lopende kalenderjaar zal zijn, wordt op het aanvraagformulier gevraagd het inkomen over dat jaar te schatten. Het aanvraagformulier kent alleen om deze reden twee pagina's extra.

De 15%-regeling zoals hiervoor geschetst strekt er toe in individuele situaties, waarbij zich een wat grotere afwijking van de gemiddelde inkomensontwikkeling voordoet, toch een bijdrage te geven die zoveel mogelijk past bij het actuele inkomen. Is het actuele inkomen naar verwachting meer dan 15 % lager, dan betekent deze regeling dat de huurder een hogere subsidie krijgt. Is het meer dan 15 % hoger, dan betekent deze regeling dat de huurder een lagere subsidie krijgt.

De weerbarstigheid van de samenstelling van een belastbaar inkomen (incl. overhevelingstoeslag, excl./incl. premies etc.) en het feit dat het om een schatting gaat, betekent in de praktijk dat een groot aantal van de opgegeven schattingsinkomens fout is. Dit blijkt pas achteraf (vaak pas twee of drie jaar na afloop van het subsidietijdvak).

In de afgelopen subsidietijdvakken hebben ca. 100.000 aanvragers een schattingsinkomen opgegeven (10,4 % van de totale IHS-populatie). In bijna 25 %, dus bijna 25.000 aanvragers, blijkt het opgegeven inkomen achteraf fout, dat wil zeggen te laag, geschat te zijn. Bij de niet-schatters (ca. 850.000 aanvragers) - met andere woorden de huishoudens waarvan het gecorrigeerde basisinkomen wordt gehanteerd - blijkt ca. 50.000 achteraf gezien wel te hebben moeten schatten (het inkomen in, bijvoorbeeld, het jaar 1995 was meer dan 15 % hoger dan het inkomen in het basisjaar 1994). De controle op het schattingsinkomen heeft de laatste jaren geleid tot ca. 75.000 (25.000 + 50.000) terugvorderingen per jaar.

Met name de matigende verhuurders vormen een belangrijke schakel in het schattingsproces. Bij een grote meerderheid van de aanvragen zijn matigende instanties de aanvrager behulpzaam bij het bepalen van het tabelinkomen. Immers maken zij in een vroeg stadium al een berekening van het te

matigen bedrag. De laatste jaren is dan ook gepoogd om de gemeenten en verhuurders zo goed mogelijk te instrueren en de huurders op dit punt de nodige begeleiding te geven.

Ondanks deze pogingen blijft schatten moeilijk en worden in toenemende mate terugvorderingen uitgestuurd in verband met achteraf geconstateerde afwijkingen, tussen het opgegeven schattingsinkomen en het uiteindelijk over dat jaar bij de belastingdienst bekende inkomen. Met name bij de lagere inkomensgroepen komen deze terugvorderingen hard aan. Zij zorgen voor een hoge uitvoeringslast, bezwaarschriften, incassowerk, inschakeling van deurwaarders etc.

Om de grote hoeveelheid werk die voortvloeit uit de schattingssystematiek tegen te gaan is gekeken wat de effecten zouden zijn als de 15% regel zou worden afgeschaft en de subsidie dus altijd gebaseerd zou worden op het inkomen van vorig jaar (het basisjaar).

Uit nader onderzoek is gebleken dat slechts ca. 25.000 huurders⁴⁸ baat hebben bij de 15% regeling. Afschaffen ervan zou voor hen betekenen dat zij één tijdvak een bijdrage ontvangen die gelet op hun actuele inkomen eigenlijk te laag is. In het volgende tijdvak geldt dat lage inkomen als basis en wordt dus weer een hogere bijdrage toegekend. Voor zover deze huurders gedurende dat ene tijdvak in financiële problemen komen en men over onvoldoende spaargelden beschikt om die periode te overbruggen, zou eventueel een beroep gedaan kunnen worden op de bijzondere bijstand.

(Ca. 1/3 van de 25.000 huurders ontvangt al een Bijstandsuitkering, zodat een apart bezoek aan de Sociale Dienst voor hen niet nodig is.)

Samenvatting van het voorgaande is dat de kosten gemoeid met de 15% regeling niet opwegen tegen de baten. Slechts 25.000 huurders ondervinden en dan nog slechts voor een jaar voordeel van deze regeling. De regeling leidt in de praktijk tot zeer veel extra werk. Zij leidt bovendien tot een extra aantal van ca. 75.000 terugvorderingen per jaar.

5.4.2 Subsidiëring van servicekosten

De huidige IHS-regeling kent een vrij ruim huurbegrip, aangezien behalve de prijs die de huurder betaalt voor het wonen op zich (kale huurprijs) tevens bepaalde kostenposten worden gesubsidieerd die in meer of mindere mate met het wonen zelf samenhangen. Bij de huurprijs die geldt voor het enkele genot van de woning (conform het huurprijbegrip in de huidige huurwetgeving) kunnen de volgende kostenposten worden opgeteld (limitatieve lijst):

- kosten voor energieverbruik van lift-, alarm- of hydrofoorinstallatie en verlichting van gemeenschappelijke ruimten (maximaal f 25,-);
- kosten voor het schoonhouden van gemeenschappelijke ruimten, zoals: lift, portalen, portieken, galerijen en kelderruimten (maximaal f 25,-);
- kosten voor diensten van de huismeester (maximaal f 25,-);
- kosten voor het onderhouden van collectieve groenvoorzieningen (maximaal f 5,-);
- kapitaals- en onderhoudskosten i.v.m. dienst- en recreatieruimten (maximaal f 25,-);
- kosten voor administratie en reservering voor servicekostenderving bij leegstand (10% van de opgegeven subsidiabele servicekosten met een maximum f 15,-).

⁴⁸ Thans geldt dat de groep van zogenaamde net-65 jaar geworden personen verplicht zijn een schattingsinkomen op te geven. Deze regel geldt omdat zij anders met een "niet-bejaarden"inkomen, d.w.z. een inkomen met daarin een component overhevelingstoelag gesubsidieerd zouden worden volgens de in dat geval meer nadelige bejaardentabel. De genoemde 25.000 zijn exclusief deze groep van net 65 jaar geworden personen. Bij afschaffen van de 15% regel dient met deze groep rekening gehouden te worden. Dit kan vrij eenvoudig door te bepalen dat men pas bij 66 jaar volgens de bejaardentabel gesubsidieerd wordt. Voor iedere maand dat men al 65 is, zou dan een vast bedrag bij het inkomen opgeteld moeten worden.

De beoordeling van de juistheid van de opgegeven servicekosten zorgt bij de behandeling van aanvragen huursubsidie voor onevenredig veel werk. Er is sprake van verschrijvingen, van achteraf geen verschuldigde servicekosten, waarover wel subsidie is toegekend, omdat bij de afrekening over servicekosten de verhuurder aan de huurder in rekening gebrachte servicekosten soms terugbetaalt etc. Dit alles controleren is in de praktijk een omvangrijke klus.

Naast deze uitvoeringslast is de beperking tot bovenstaande lijst van servicekosten een wat willekeurige. Met de huismeester en de dienst- en recreatieruimten zijn elementen de regeling ingeslopen, die meer met zorg en dienstverlening te maken hebben dan met sec het wonen.

Waarom juist deze servicekosten wel en andere kosten in de sfeer van zorg en dienstverlening niet subsidiëren?

Een oplossing voor deze problematiek zou kunnen zijn het afschaffen van de subsidiabele servicekosten.

Onderzocht is welke groepen aanvragers baat hebben bij het subsidiëren van servicekosten, welke aantallen daarbij horen, hoe hoog het bedrag aan servicekosten is dat gemiddeld per jaar in de desbetreffende categorie wordt gesubsidieerd en in welke mate de IHS-bijdrage daardoor wordt beïnvloed.

Gebleken is dat bij ca. 500.000 aanvragen subsidiabele servicekosten voorkomen, waarbij een gemiddeld totaalbedrag van ca. f 331,- (f 27,50 per maand) wordt opgegeven.

Onder deze 500.000 aanvragen is ongeveer de helft, ca. 225.000, afkomstig van bejaarden.

De groep bejaarden geeft gemiddeld f 440,- (f 37,- per maand) op als subsidiabele servicekosten. Terwijl bij de niet-bejaarden de helft van de aanvragers servicekosten opgeeft is dat percentage bij de bejaarden ruim 60; het aandeel bejaarden dat servicekosten opgeeft is oververtegenwoordigd.

Het verschil in bijdrage ingeval de servicekosten niet gesubsidieerd zouden zijn, bedraagt over de 500.000 gevallen f 214,- per jaar (f 17,80 per maand); bij bejaarden gemiddeld f 273,- per jaar (f 22,75 per maand) en bij de niet-bejaarden gemiddeld f 158,- per jaar (f 13,15 per maand).

Het niet subsidiëren van de servicekosten in het tijdvak 1993-1994 zou bij toepassing van dezelfde tabellen (waarbij de tabelhuur de kale huur is) hebben geleid tot f 106 mln. minder uitgaven. Bij bejaarden zouden de uitgaven in verband met de gesubsidieerde servicekosten ruim f 61 mln. minder zijn geweest.

Omdat de suggestie voortaan geen subsidie meer te verstrekken over servicekosten niet is ingegeven door bezuinigingsoverwegingen, maar door een onevenredige hoeveelheid werk in relatie tot het met de servicekostenregeling gemoeide belang en een vergroten van de doelmatigheid, is er veel voor te zeggen de hiervoor begrootte besparingen aan te wenden als compensatie voor verlies aan subsidie en derhalve de bijdrage over de kale huurprijs te verhogen.

Omdat het subsidieverlies voor de groep van bejaarden het hoogst is zal in het bijzonder daar compensatie gegeven moeten worden.

Om eventuele pijn op individueel niveau ook verder nog zoveel mogelijk te voorkomen, zou gekozen kunnen worden voor het niet in een keer maar voor een geleidelijk afschaffen van de subsidiëring van servicekosten. Het best uitvoerbare alternatief daarbij zou zijn om in de komende 4 of 5 jaren ieder jaar een of maximaal twee posten te schrappen.

Daarbij dient men zich wel te realiseren dat er veel IHS-ontvangers in het geheel geen servicekosten hebben en diegenen die wel servicekosten hebben een veel kleiner bedrag aan subsidiabele servicekosten per maand opgeven dan het maximaal mogelijke van f 120,-. De kans is groot dat veel van deze mensen door een verlaging van de maximum huurgrens met het maximale bedrag aan op te geven servicekosten van f 120,- onbedoeld uit de regeling stromen.

Aan de andere kant bestaat bij het *niet* verlagen van de maximum huurgrens de kans dat juist de huurders in duurdere woningen die nu met de subsidiabele huurprijs inclusief servicekosten boven de maximum huurgrens uitkomen, onbedoeld de regeling instromen.

Indien in voldoende mate compensatie plaatsvindt en bovendien gekozen wordt voor een geleidelijke afbouw kunnen de voor- en nadelen van het afschaffen van subsidiëring van servicekosten als volgt worden samengevat:

voordelen:

- arbeidsintensieve controles en interpretatiekwesties bij de uitvoering van de wet zijn van de baan;
- uitsluitend het wonen zelf wordt gesubsidieerd; scherpe en duidelijke afbakening van begrip huurprijs (kale huur = tabelhuur);

nadelen:

- ook met een compensatie en geleidelijke afbouw zal een deel van de ihs ontvangers minder subsidie krijgen dan voorheen: bij een compensatie wordt immers uitgegaan van gemiddelden;
- 'dure' woningen die voorheen niet gesubsidieerd werden, kunnen nu binnen de regeling vallen.

Samenvattend:

binnen het kader van het streven naar een meer eenvoudige regeling worden de voordelen van het niet meer subsidiëren van servicekosten groter geacht dan de nadelen.

5.5 Het beter op elkaar afstemmen van de processen die plaatsvinden bij Verhuurder, Gemeente en Rijk

Grotere efficiency is te bereiken door de processen in het kader van de IHS bij Verhuurder, Gemeente en Rijk, beter op elkaar af te stemmen.

Afhankelijk van de analyse van deze relaties is het denkbaar dat het uitvoeren van bepaalde taken of activiteiten beter afgestemd kan plaatsvinden, waardoor efficiency winst wordt behaald.

Voorbeelden hiervan zijn:

- het verkrijgen van gegevens via EDI (elektronische gegevensuitwisseling) waardoor deze slechts éénmalig behoeven te worden vastgelegd. In de toekomst kan hierdoor het doorsturen van het aanvraagformulier en mogelijk zelfs het formulier op zich, langzamerhand verdwijnen;
- het in de gemeente Groningen ontwikkelde plan om bepaalde taken uit te besteden aan een samenwerkingsverband van corporaties. Dit samenwerkingsverband heeft onder meer een aansluiting op het bevolkingsregister en is bevoegd om de aanvragen door te zenden aan de rijksoverheid. De gemeente controleert d.m.v. steekproeven.

Feitelijk (niet formeel) valt er op die manier een uitvoeringslaag tussenuit.

6. Verantwoordelijkheidsverdeling Rijk en lokale partijen

6.1 Inleiding: verantwoordelijkheidsverdeling binnen de volkshuisvesting

De individuele huursubsidie is een rijksregeling met een mede verantwoordelijkheid voor gemeenten en verhuurders. Deze hangt enerzijds samen met de verantwoordelijkheid voor de IHS-regeling sec. Daarnaast hebben de veranderingen die de laatste jaren in de volkshuisvesting hebben plaatsgevonden, de invloed van gemeenten en verhuurders in zijn algemeenheid groter gemaakt. In hoofdstuk 3 is hier uitgebreider op ingegaan. Wanneer over de toekomst van de IHS wordt gesproken is een van de te beantwoorden vragen hoe de verantwoordelijkheidsverdeling er in de toekomst moet uitzien. Deze vraag wordt met name ingegeven uit overwegingen van doelmatigheid. Een en ander spoort met het thema 'Financiële vernieuwing' dat centraal staat in de heroverwegingsstudies waartoe het kabinet besloten heeft. De gedachte achter dit thema is dat moet worden nagegaan of verbeteringen kunnen worden aangebracht in de prikkels die van financieringssystemen uitgaan op het gedrag van de uitvoerende organisaties en op het gedrag van de gesubsidieerde burgers en instellingen. De verbeteringen zouden moeten leiden tot het vergroten van de effectiviteit, doelmatigheid en tot een grotere transparantie van beleid.

In dit hoofdstuk zullen verschillende mogelijkheden worden gepresenteerd. Zij variëren van aanscherping van de verantwoordelijkheid van de lokale partijen door een geïntensiveerd fiatteringsbeleid en het maken van prestatieafspraken tot overheveling van (een deel) van de beleidsmatige en/of financiële verantwoordelijkheid naar de gemeente. In beginsel is een mix aan maatregelen denkbaar.

Voor de beschrijving van de alternatieven zal allereerst in het kort worden ingegaan op de factoren die al dan niet door het Rijk en de lokale partijen kunnen worden beïnvloed.

6.2 Beïnvloedingsmogelijkheden Rijk, gemeenten en verhuurders

Autonome ontwikkelingen

In hoofdstuk 3 is een uiteenzetting gegeven van de factoren die het huursubsidiegebruik verklaren. Geconstateerd is dat de IHS-uitgaven deels worden bepaald door factoren waarop geen van de bij de uitvoering van de IHS betrokken partijen invloed kan uitoefenen. Het betreft demografische en sociaal-economische ontwikkelingen welke op lokaal niveau sterk uiteen kunnen lopen. Op rijksniveau kan opvangen van de budgettaire gevolgen van deze ontwikkelingen eenvoudiger plaatsvinden, omdat lokale ontwikkelingen op rijksniveau tegen elkaar kunnen wegvallen.

Samenhangend met de inkomensontwikkeling is er het vraagstuk van de onevenwichtige verdeling van de woningvoorraad. De mogelijkheden voor gemeenten en verhuurders voor beheersing van de uitgaven IHS worden op dit moment feitelijk beperkt doordat veel van de goedkope woningen worden bewoond door huishoudens met een inkomen boven de doelgroepgrens. Voor een deel hadden de lokale partijen dit kunnen beïnvloeden door bij de woningtoewijzing scherper op de relatie inkomen-huur te letten. Voor een belangrijk deel wordt de scheefheid echter ook veroorzaakt door inkomensstijging of inkomensdaling na toewijzing. Het Woningbehoefteonderzoek 93/94 laat zien dat de goedkope scheefheid in de periode 1989/1990 - 1993/1994 is toegenomen met 42.000 als gevolg van inkomensontwikkelingen (daar staat een afname met 30.000 tegenover als gevolg van het EVW-beleid). Dit neemt niet weg dat van de lokale partijen een inspanning kan worden verwacht wanneer het om de toewijzing gaat.

De scheefheid aanpakken kan, behalve door een goede woningtoewijzing, op dit moment alleen door

indirect via duurdere nieuwbouw en verbetering de doorstroming te bevorderen. Bij het terugdringen van de scheefheid is van belang hetgeen in hoofdstuk 4 is gesteld over de leefbaarheid. Op de tweede plaats is van belang wat eventuele opbrengsten zouden kunnen zijn. Louter en alleen om een idee te geven van de totale kosten gemoeid met deze scheefheid is onderzocht wat, gegeven de huidige IHS-regeling, de "opbrengst" zou zijn als gemeenten er samen met verhuurders in zouden slagen om alle IHS-ontvangers die nu in het dure deel van de voorraad (met een huurprijs boven de f 810,- per maand) wonen, in één keer te huisvesten in het goedkope deel (onder de f 600,- per maand). De opbrengst bedraagt dan maximaal f 184,5 miljoen. Indien verder de instroom van doelgroep huishoudens in het betaalbare deel van de voorraad (tussen de f 600,- en f 810,-) zou worden voorkomen, betekent dit een additionele opbrengst van f 15 miljoen per jaar.

Een nog hogere opbrengst zou gerealiseerd worden indien ook de IHS-ontvangers in het betaalbare deel van de huurwoningvoorraad in één keer gehuisvest zouden worden in het goedkope deel van die voorraad. Onder de veronderstelling dat een perfecte match plaatsvindt tussen inkomen en huur, zou sprake zijn van een extra besparing van f 771 miljoen, naast de eerdergenoemde f 184,5 mln. en f 15 mln. Dat genoemde bedragen fictief zijn moge duidelijk zijn. Het zou een massale verhuisstroom met zich meebrengen, waartoe eerst een belangrijk deel van de goedkope huurwoningvoorraad moet worden vrijgemaakt.

Rolverdeling Rijk, gemeenten en verhuurders

De rol van de rijksoverheid in de volkshuisvesting is gericht op het scheppen van voorwaarden die het lokale partijen mogelijk maken hun taken te realiseren. Ten aanzien van de IHS gaat de verantwoordelijkheid van het Rijk echter verder. De normen en regelgeving met betrekking tot de IHS worden op rijksniveau vastgesteld. Het Rijk bepaalt de relatie tussen inkomen, huurprijs en de hoogte van de bijdrage. Dit resulteert in een landelijk uniforme regeling. Gemeenten en verhuurders kunnen hiervan niet afwijken.

Ook ten aanzien van beleidsterreinen die een nauwe verwantschap met de IHS hebben, bijvoorbeeld de inrichting van de sociale zekerheid, heeft het Rijk een beslissende stem. Naast de autonome ontwikkelingen zijn er dus ook rijksbevoegdheden die de beleidsvrijheid van de lokale partijen inperken.

Door de overdracht van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en budgetten van andere volkshuisvestingsregelingen hebben lokale partijen echter de ruimte gekregen zelf, binnen de kaders van het rijksbeleid, een eigen beleid te ontwikkelen. Deze overdracht heeft een doorwerking naar de IHS. De verantwoordelijkheid van lokale partijen is derhalve groter geworden.

Belangrijke pijlers van het wettelijk kader waarbinnen lokale partijen moeten opereren zijn de Huisvestingswet en het Besluit beheer sociale huursector (BBSH).

De Huisvestingswet stelt regels met betrekking tot de verdeling van de woonruimte en de samenstelling van de woningvoorraad. De gemeente kan een huisvestingsverordening vaststellen, waarin dan in elk geval geregeld wordt dat degenen die tot de doelgroep van beleid behoren, i.c. de lagere inkomensgroepen, bij voorrang in het goedkope deel van de woningvoorraad worden gehuisvest. De Huisvestingswet biedt de mogelijkheid dat de gemeente een overeenkomst sluit met (een organisatie van samenwerkende) verhuurders, waarbij verhuurders de woonruimte zullen aanbieden. Een dergelijke overeenkomst bevat dan dezelfde inspanningsverplichting, namelijk het bij voorrang huisvesten van de doelgroep in het goedkope deel van de woningvoorraad. Indien een dergelijke overeenkomst wordt gesloten is de gemeente bovendien verplicht een onafhankelijke klachtencommissie in te stellen.

In veel gemeenten is gebruik gemaakt van de mogelijkheid de woningtoewijzing te delegeren naar de corporaties. De ontwikkeling die thans in veel gemeenten plaatsvindt van een distributiemodel naar

een aanbodmodel, het zogenoemde 'Delftse' model, versterkt deze tendens.

Het Besluit beheer sociale huursector regelt de taken van toegelaten instellingen. Ten aanzien van de primaire taak van corporaties zijn in het BBSH vier verantwoordingsvelden opgenomen: het bij voorrang huisvesten van de doelgroep, het handhaven van de kwaliteit van de woningvoorraad, het betrekken van bewoners(organisaties) bij het beheer en beleid en het waarborgen van de financiële continuïteit. Het voornemen bestaat een vijfde verantwoordingsveld toe te voegen en wel de zorg voor de woon- en leefomgeving.

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de dagelijkse gang van zaken bij de corporatie ligt bij de eigen Raad van Toezicht. De gemeente vormt zich jaarlijks, op basis van de jaarverslaglegging, een oordeel over de prestaties van de corporatie. Indien de gemeente tot een niet-positief oordeel komt, geeft het BBSH de gemeente de mogelijkheid de minister te informeren en om een oordeel te vragen. De sanctiebevoegdheid is aan het Rijk voorbehouden. Het Rijk is daarmee uiteindelijk verantwoordelijk voor het toezicht op toegelaten instellingen.

Ten aanzien van de particuliere verhuurders heeft de gemeente op grond van het BBSH geen toezicht-houdende bevoegdheden. Wel geldt ook ten aanzien van deze verhuurders op grond van de woningwet een algemene verantwoordelijkheid van gemeenten voor de kwaliteit van de woningvoorraad. Tevens kan de gemeente op basis van de Huisvestingswet ook woningen van particuliere verhuurders onder het distributiestelsel brengen.

Apart dient hier het flatteringsbeleid te worden genoemd. Dit beleid vraagt van gemeenten om een expliciete en gemotiveerde goedkeuring van een aanvraag om huursubsidie, die wordt ingediend bij een verhuizing naar een woning waarbij recht bestaat op een bijdrage boven een bepaalde subsidiegrens (thans f 300,- per maand). Het flatteringsbeleid geeft invulling aan de in de Wet IHS vastgelegde financiële passendheidseis en bevordert een doelmatige verdeling van de voorraad.

Sinds het trendmatige huurverhogingspercentage is losgelaten hebben verhuurders de mogelijkheid gekregen voor een gedifferentieerde huurprijsvaststelling. Ze zijn daarbij gebonden aan een minimale stijging en aan een maximale stijging van de huursom (op dit moment 3,5% respectievelijk 6%). Dit laatste percentage geldt ook als maximaal huurverhogingspercentage. Daarnaast kunnen verhuurders de huurprijs harmoniseren, indien de huur lager is dan de minimaal redelijke huurprijs. Dit houdt in het, bij het vrijkomen van een woning, eenmalig optrekken van de huurprijs tot een niveau dat binnen de bandbreedte van het woningwaarderingstelsel valt. De huurstijging kan in zo'n geval boven de 6% uitkomen. Dit geldt ook ingeval van verbetering van de woning.

Van belang voor de huurprijs vaststelling door verhuurders is verder nog het zogenoemde bruteringsakkoord. Dit akkoord bepaalt de kaders voor de afbouw van de objectsubsidies en daarmee op corporatieniveau de, uit oogpunt van een gezonde bedrijfsvoering, minimaal noodzakelijke huursomstijging. Het bruteringsakkoord stelt verhuurders in staat om op termijn (naar verwachting rond het jaar 2005) te komen tot een inflatievolgend huurprijsbeleid.

Gevolg van deze ontwikkelingen is dat de rol van verhuurders op de huurstijging, en daarmee de invloed op de uitgaven IHS, groter is geworden dan voorheen.

Het nieuwbouw- en verbeterbeleid moet meer dan voorheen op eigen kracht door corporaties en gemeenten worden verricht. De opgave voor de komende jaren is dezelfde als in de voorafgaande jaren, maar de financiële rijksbetrokkenheid is geringer. De financiële spankracht van corporaties is voldoende om aan deze opgave te voldoen. Het aantal verbeterde woningen is in 1993, ondanks de verminderde rijksbetrokkenheid, gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor. Onlangs is door de koepels van woningcorporaties officieel toegezegd dat de corporaties zich zullen inspannen om in de komende jaren 100.000 goedkope huurwoningen te realiseren.

Toekomstige ontwikkelingen

De gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en corporaties voor het lokale volkshuisvestingsbeleid zal verder worden verstevigd door het overleg dat gemeenten met de sociale verhuurders zullen voeren in het kader van de door corporaties op te stellen beleidsplannen. Dit overleg moet leiden tot het vastleggen van wederzijdse inspanningen in de vorm van prestatieafspraken. Voor de wettelijke regeling van de beleidsplannen van corporaties zal het BBSH worden aangepast. Het beleidsplan bevat bovendien een meerjarige doorkijk. De rol van de gemeente beperkt zich niet meer tot het toezicht achteraf, maar de gemeente krijgt hiermee de mogelijkheid vooraf met corporaties in overleg te treden om de voorgenomen inspanningen van corporaties af te stemmen op het eigen beleid. Het beleidsplan geeft gemeenten derhalve de mogelijkheid prestatieafspraken te maken met corporaties.

Het beleidsplan wordt aangekondigd in de brief van de Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer van 28 juni 1995 en is essentieel voor de beoordeling van de inspanningen van de volkshuisvestingssector. De beleidsplannen van de corporaties worden ook aan het Rijk toegestuurd inclusief de mededeling of instemming van de gemeente is verkregen. Dit stelt het Rijk in staat zich een oordeel te vormen omtrent de voorgenomen prestaties van de sector als geheel. Het Rijk zal de sector als geheel (via de weg van de individuele corporatie) nadrukkelijk verantwoordelijk houden voor de te verrichten volkshuisvestingstaken.

Conclusies

Concluderend kan worden gesteld dat er enerzijds autonome ontwikkelingen zijn die de marges voor de lokale partijen en voor het Rijk beperken. Daarnaast beperken rijksbevoegdheden op hun beurt de marges van de lokale partijen. Tegelijk is duidelijk, ook op basis van Hoofdstuk 4, dat de doelmatigheid van de aanwending van de woningvoorraad groter kan. Daarbij zal wel, gelet op de financiële doorrekening, duidelijk naar de kosten en de baten moeten worden gekeken.

Het is tegen deze achtergrond, en in lijn met de hierboven geschetste toekomstige ontwikkelingen, zinvol om na te denken over mogelijkheden lokale partijen dwingender dan voorheen te binden aan hun verantwoordelijkheid voor de IHS-uitgaven. De nadruk ligt daarbij op de financiële beheersbaarheid.

Gemeenten en verhuurders hebben via woningtoewijzing en huurprijsvaststelling instrumenten om de doelmatige aanwending van de voorraad met positieve gevolgen voor het beslag op de IHS te vergroten. Met name de positie en instrumenten van de verhuurders zijn aan belang toegenomen. Wel moet worden bedacht dat tot op dit moment op politiek niveau bewust is afgezien van wettelijke mogelijkheden om na woningtoewijzing op huurcontracten in te breken. Voorts is er geen mogelijkheid de IHS af te bouwen of aan een termijn te binden. Het aanwezige instrumentarium is dus gericht op het moment van toewijzing.

6.3 Criteria, randvoorwaarden en aanvullend instrumentarium bij varianten gericht op een grotere verantwoordelijkheid voor lokale partijen

Criteria

Hieronder worden een aantal varianten beschreven die alle uitgaan van een grotere verantwoordelijkheid voor lokale partijen voor de IHS-uitgaven. De varianten worden, na een korte omschrijving, toegelicht aan de hand van de volgende criteria:

- de mate van beleidsvrijheid voor gemeenten/verhuurders: de beleidsvrijheid van gemeenten en

- verhuurders strekt zich uit tot de hierboven beschreven gebieden van woningtoewijzing, huurprijsvaststelling en nieuwbouw- en verbeterbeleid. Beschreven zal worden in hoeverre in elk van de varianten sprake is van een verdergaande beleidsvrijheid;
- de besparingsmogelijkheden in relatie tot de door het Rijk gewenste doelmatigheid: in relatie tot het vorige criterium staan de mogelijkheden die gemeenten hebben om een doelmatigheidswinst te realiseren. Een grote mate van beleidsvrijheid betekent in principe ook een ruime mogelijkheid om een doelmatigheidswinst te realiseren. Deze doelmatigheidswinst kan (deels) door het Rijk worden afgedwongen door middel van een taakstelling op het - eventueel naar gemeenten over te hevelen - IHS-budget;
 - de verdelingsproblematiek en de belasting van de financiële spankracht van gemeenten/verhuurders: een financieel aandeel voor gemeenten en/of verhuurders impliceert dat lokale partijen een financieel risico lopen bij een onbeheerste uitgavenontwikkeling. Aangegeven wordt in welke mate zich dit risico voordoet. De verdelingsproblematiek heeft betrekking op de versleuteling van het landelijke IHS-budget over de gemeenten;
 - de gevolgen voor IHS-ontvangers: veranderingen in het IHS-stelsel kunnen gevolgen hebben voor IHS-ontvangers. Aan de orde komen inkomenseffecten, rechtsgelijkheid en de wachttijden voor een woning;
 - de uitvoeringsconsequenties: een aantal varianten houdt een verzwaring in, dan wel het loslaten van de huidige uitvoeringspraktijk. De plaats van de beschikkingsbevoegdheid en overwegingen van efficiency en controle spelen hierbij een rol;
 - de bestuurlijke context: sommige varianten gaan duidelijk verder dan de huidige constellatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De vraag die beantwoord dient te worden is in welke mate een variant een verandering van bevoegdheidsverdeling veronderstelt. Daarbij dient het Rijk op voorhand aan te geven op welke wijze (versobering van het voorzieningenniveau en/of vermindering van het aantal uitkeringen) mogelijke besparingen gerealiseerd kunnen worden.

Op de relatie met andere doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid, zoals leefbaarheid van buurten en wijken en passende ouderenhuisvesting, wordt elders in dit rapport ingegaan.

Randvoorwaarden

Twee randvoorwaarden kunnen worden genoemd waar bij de keuze voor een variant rekening mee moet worden gehouden:

- een aantal varianten houdt een aanzienlijke wijziging in ten opzichte van de huidige situatie. De gevolgen voor de IHS-ontvangers kunnen in die situaties groot zijn. Invoering van de een op de andere dag, ook voor bestaande gevallen, zal op bezwaren stuiten. Bij de keuze van een variant en de bepaling van de gewenste opbrengst zal derhalve rekening moeten worden gehouden met de kosten van een overgangsregeling en met de consequenties voor de uitvoering;
- voor elke variant geldt dat een toekomstige wettelijke regeling in elk geval een bepaling dient te bevatten, op grond waarvan het de gemeenten verboden is tussen groepen inkomensstrekkers c.q. huishoudens te discrimineren. Gemeenten zouden anders in staat zijn om, teneinde hun IHS-uitgaven te drukken, huishoudens met gemiddeld lage inkomens (bijvoorbeeld éé noudergezinnen) te weren ten voordele van andere huishoudens).

Aanvullend instrumentarium

Hierboven is aangegeven dat een deel van de woningvoorraad niet passend wordt bewoond en dat dit voor een belangrijk deel een gevolg is van autonome inkomensontwikkelingen. Eveneens is daarbij

aangegeven dat het tegengaan van de gevolgen van deze autonome ontwikkelingen in de huidige situatie alleen kan; behalve door een goede woningtoewijzing, op indirecte wijze, namelijk door het strategische nieuwbouw en verbeterbeleid. Dit beleid is met name erop gericht om huishoudens die te goedkoop wonen te verleiden een duurdere woning te betrekken, zodat de goedkope woningen die zij achterlaten beschikbaar komen voor huishoudens met een laag inkomen. Indien men de scheefheid directer wil aanpakken dient het huidige beleidsinstrumentarium te worden uitgebreid. Een aanvullend instrumentarium kan bestaan uit tijdelijke huurcontracten en/of huisvestingsvergunningen en huurbelasting. Ook zou een tijdelijkheid van (een deel van) de IHS-bijdrage kunnen worden overwogen.

In het verleden is gebleken dat invoering van een aanvullende instrumentarium op grote weerstand stuit. Belangrijke bezwaren ertegen houden verband met de huurbescherming, de leefbaarheid van buurten, de keuzevrijheid van huurders, de inkomenspolitieke gevolgen, mede in het licht van de onvoorspelbaarheid van autonome ontwikkelingen, en de belasting van de relatie huurder-verhuurder. Voor een deel kan aan deze bezwaren tegemoet worden gekomen door de inzet van het tijdelijke instrumentarium te beperken tot een deel van de woningvoorraad. Gemeenten en verhuurders maken dan afspraken welk deel van de goedkope woningvoorraad in ieder geval goedkoop gehouden wordt, een soort van ijzeren voorraad. Degenen die, als gevolg van een positieve inkomensontwikkeling, eigenlijk niet meer in aanmerking komen voor de door hun bewoonde woning uit de ijzeren voorraad dienen te verhuizen, dan wel meer te gaan betalen. De extra opbrengst wordt ingezet om een andere woning aan de goedkope woningvoorraad toe te voegen. Iedereen die een dergelijke woning betreft weet van te voren dat het risico bestaat van een verhoogde bijdrage ingeval van het financieel 'uit de woning groeien'.

De invoering het aanvullende instrumentarium is niet gekoppeld aan een van de hieronder gepresenteerde varianten, reden waarom het op deze plaats wordt besproken. Het kan met elk van de besproken varianten worden gecombineerd. Wel wordt het maken van afspraken tussen gemeenten en verhuurders over de inzet van het instrumentarium verondersteld. Invoering ervan betekent dat de opbrengsten die in elk van de onderstaande varianten worden beoogd, kunnen toenemen.

6.4 Aanscherping verantwoordelijkheden lokale partijen via de bestuurlijke kaders

Het zo doelmatig en doeltreffend mogelijk aanwenden van de woningvoorraad is al langere tijd een van de kernthema's van de volkshuisvesting. Voor de discussie over de toekomst van de IHS die direct te maken heeft met het financiële beheersingsvraagstuk, is dit cruciaal. Dit thema heeft zich inmiddels vertaald in deels wettelijk vastgelegde beleidsmatige en financiële afspraken en opdrachten aan de lokale partijen. Zoals aangegeven bestaat er op grond van de Huisvestingswet en het BBSH de inspanningsverplichting voor gemeenten en verhuurders om huishoudens uit de doelgroep van beleid bij voorrang te huisvesten in het goedkope deel van de woningvoorraad. Ook in het kader van de nieuwbouw zijn er afspraken gemaakt. De vraag is welke aanscherping van verantwoordelijkheden er in het kader van de IHS mogelijk is.

6.4.1 Introductie van een systeem van prestatie-afspraken

IHS ingebed binnen het volkshuisvestingsinstrumentarium

Naast maatregelen die direct op het toewijzen ingrijpen, zoals bij het fatteringsbeleid, is er de mogelijkheid om op voorhand afspraken over het (financiële) beslag op de IHS te maken. Een systeem van prestatie-afspraken met gemeenten en verhuurders gericht op sturing van volume en budgettair beslag van de IHS kan worden geacht goed te passen in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en daarmee in de nieuwe ordening van de volkshuisvesting.

Zij leggen een grotere verantwoordelijkheid bij de lokale partijen en maken hen concreet medeverantwoordelijk voor het beslag op de IHS. In deze variant worden vooraf afspraken met de lokale partijen gemaakt gericht op het zo doelmatig mogelijk aanwenden van de IHS. Dit in tegenstelling

tot lokale aandelen en toeslagen. Het vooraf maken van afspraken betekent dat het beleid van de lokale partijen vroegtijdig kan worden beïnvloed. Het betekent tevens dat de IHS veel meer dan in de huidige situatie als complementair aan het overige volkshuisvestingsinstrumentarium moet worden gekenschetst. Concreet zullen de lokale partijen allereerst de woonruimteverdeling, het huurbeleid en/of nieuwbouw en verbouw voor de huisvesting van de doelgroep moeten inzetten. Pas wanneer dit onvoldoende mogelijkheden biedt, kan de IHS worden aangewend. De prestatieafspraken zullen daarom tot gevolg hebben dat de lokale partijen worden aangesproken om volkshuisvestingsplannen te maken waarbij concreet wordt aangegeven hoe het vermoedelijk beroep op de IHS zich verhoudt tot de inzet van het overige instrumentarium.

Deze afspraken worden evenzeer op andere terreinen met gemeenten en verhuurders gemaakt. Een voorbeeld zijn de afspraken over de woningbouw. Uit recent onderzoek van de Inspectie Volkshuisvesting blijkt dat ongeveer 20% van de gemeenten afspraken maakt met corporaties over te leveren volkshuisvestingsprestaties. Bij de meeste gemeenten die nog geen daadwerkelijke prestatieafspraken hebben gemaakt, wordt daaraan wel gewerkt. Het maken van afspraken is dus geen onbekend fenomeen en kan worden uitgebreid tot het IHS-gebruik. In de 28 juni brief wordt een verdere invulling gegeven aan het begrip prestatie-afpraak. Prestatie-afspraken met betrekking tot de IHS zouden via de in de 28 juni brief genoemde beleidsplannen kunnen worden ingebed in te maken afspraken over het huurbeleid, het nieuwbouw- en verbeterbeleid evenals de woningtoewijzing. Kern is dat afspraken worden gemaakt over het beheersen van de IHS-uitgaven.

Afspraken

De te maken afspraken zullen daadwerkelijk haalbaar moeten zijn. Afstemming op de lokale situatie is dan ook noodzakelijk. Bij de uitwerking is verondersteld dat een inbreuk op bestaande huurcontracten of vergunningen onwenselijk of in elk geval nooit op korte termijn haalbaar is. De volgende voorwaarden zijn daarom als volgt gedefinieerd:

1. de prestatieafspraken zullen betrekking moeten hebben op concreet beïnvloedbare situaties. Partijen moeten aan de afspraken daadwerkelijk kunnen voldoen;
2. de prestatieafspraken moeten na invoering van het nieuwe stelsel op korte termijn effect sorteren.

De normering zoals in hoofdstuk 5 wordt voorgesteld is het bevorderen van zo gematigd mogelijke huurlasten voor de doelgroep. Dit moet vooral door een zorgvuldige toewijzing van betaalbare woonruimte gerelateerd aan de omvang van het huishouden worden bevorderd. De nieuwe normering zou inhouden dat voor drie huishoudentypen - 1/2 persoons, 3/4 persoons en meer dan 4 persoons-huishouden - verschillende aftoppingsgrenzen worden vastgesteld. Onder deze aftoppingsgrens vervalt de huidige kwaliteitskorting. Dit betekent een sterke tegemoetkoming aan de wens om de huurlasten gematigd te doen zijn. Het legt aan de andere kant vanwege de budgettaire gevolgen een nog grotere verantwoordelijkheid op de lokale partijen zeer zorgvuldig toe te wijzen. De kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens zal 100% zijn. Het gaat dan ook om relatief dure woningen.

Als gevolg van de nieuwe normering zijn afspraken met de lokale partijen onontbeerlijk. In de eerste plaats in relatie tot de huurlasten van de doelgroephuishoudens. Huishoudens die boven de aftoppingsgrens (gaan) wonen zullen relatief hoge huurlasten hebben. Ten tweede zullen afspraken ertoe moeten leiden dat de IHS slechts hoeft te worden ingezet in die gevallen waarbij dit evident noodzakelijk is. Een eerste afspraak moet er daarom op gericht zijn het aantal doelgroephuishoudens boven de aftoppingsgrens aanzienlijk te beperken. Voorstelbaar is dat wordt vastgelegd welk percentage minimaal binnen een periode van een x aantal jaar onder de aftoppingsgrens moet zijn gehuisvest en welk percentage vervolgens maximaal boven de aftoppingsgrens toelaatbaar is. Hierbij dient een onderscheid tussen oude en nieuwe gevallen te worden gemaakt. Een tweede afspraak met

de lokale partijen is een afgeleide van de eerste. Deze dient ertoe de toewijzing van vrijkomende woningen onder de aftoppingsgrens te beïnvloeden. Uit het Woningbehoefteonderzoek blijkt dat goedkope woningen niet per definitie aan de doelgroep worden toegewezen. Zeker met de invoering van de nieuwe normering is het van belang dat vrijkomende woningen onder de aftoppingsgrens met voorrang aan doelgroephuishoudens worden toegewezen. Het is zaak om met deze situatie ter plaatse rekening te houden. Dit kunnen nieuwe huishoudens op de woningmarkt zijn, maar zeker in het begin ook huishoudens die boven de aftoppingsgrens wonen. De afspraak dient in te houden dat minimaal een percentage x van alle vrijkomende woningen onder de aftoppingsgrens aan de doelgroep moet worden toegewezen.

Met beide afspraken wordt bewerkstelligd dat de fiatteringsmaatregel wordt bewerkstelligd dat doelgroephuishoudens in een betaalbare woning kunnen wonen met gematigde huurlasten. Aanscherping van de fiatteringsmaatregel door deze te koppelen aan de huurgrens van bijvoorbeeld de goedkope voorraad kan dit nog eens bevorderen. Tegelijk betekent dit een krachtige bevordering van het doelmatiger aanwenden van de voorraad. De voorstellen in het kader van het huurbeleid en met name de maatregel gericht op een maximale huursomafpraak dienen er samen met bovengenoemde voorstellen toe om voor een gematigde huurontwikkeling te zorgen. Op deze wijze wordt de beheersing van en de huurlasten van de huurders en van de IHS-uitgaven extra bevorderd.

Rol gemeenten, verhuurders en Rijk

Zoals hiervoor aangegeven betekent de huidige ordening binnen de volkshuisvesting dat de lokale partijen een grotere verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting hebben. De verzelfstandiging van de corporaties brengt met zich mee dat de verhuurders feitelijk een duidelijk aan betekenis toenemende rol vervullen. Deze nieuwe verhouding is inmiddels in de volkshuisvestingsregelgeving geïmplementeerd. Analoog hieraan dienen de afspraken met de verhuurders te worden gemaakt. De gemeenten hebben hierbij de taak om tot afspraak met de verhuurders te komen en voorts een toezichthoudende en afstemmende taak. Conform de brief van 28 juni jl. worden de verhuurders aangesproken op het opstellen van beleidsplannen waarvan de IHS integraal deel uitmaakt. Deze plannen moeten vooraf uitsluitend over de invulling van de bovengenoemde afspraken geven. De gemeente zal deze plannen dienen te toetsen. De gemeente zal voor afstemming tussen de verhuurders zorgdragen. Hierdoor ontstaan wederzijdse afspraken. Het Rijk dient bij prestatieafspraken zorg te dragen voor de centrale normering en voor de regeling zelf en voor de verandering daarin van de prestatieafspraken. Daarnaast zal het Rijk de ontwikkelingen rond de afspraken moeten blijven monitoren.

Sancties

Afspraak is afspraak. Dat neemt niet weg dat er gelet op de belangen van de huurders en het budgettaire belang maatregelen voorhanden moeten zijn om bij nalaten te kunnen ingrijpen. In de wet IHS moet daartoe de verankering van de afspraken worden geregeld. Aanvullend moet worden bepaald dat de minister een nalatige verhuurder voor een bepaalde periode kan uitsluiten om nieuwe huurders boven bijvoorbeeld de aftoppingsgrens voor IHS "voor te dragen". In feite wordt hiermee het passend toewijzen door de betreffende verhuurder bedongen. In deze situatie is het noodzakelijk om financieel risico voor de huurders uit te sluiten. De verhuurder zal verplicht moeten worden (potentiële) huurders van de uitsluiting in kennis te stellen. Ingeval de verhuurder dit verzuimt, wordt de verhuurder jegens de betreffende huurder schadelijkt.

Toetsing

Beleidsvrijheid: in deze variant worden lokale partijen aangesproken om de beleidsvrijheid die ze hebben ten aanzien van woonruimteverdeling en huurprijsvaststelling aan te wenden voor de beheersbaarheid van de IHS-uitgaven. Een aangescherpt fiatteringsbeleid, en meer nog het instrument

van prestatieafspraken, dwingt tot bezinning op het eigen beleid en het nemen van verantwoordelijkheid. Daarnaast wordt de beleidsvrijheid ingeperkt door de sanctiebevoegheid van het Rijk. Zonder sanctiemogelijkheid kan het Rijk de doelmatigheidswinst alleen aanduiden, niet afdwingen.

Besparingsmogelijkheden: deze hangen af van de afspraken die het Rijk met lokale partijen maakt. Gezien de ruimte die er is voor een doelmatiger woningtoewijzing, kunnen de prestatie-afspraken leiden tot een aanzienlijke aanscherping van de beoordeling van de financiële passendheid. Tevens zullen de opbrengsten afhankelijk zijn van de mate waarin het Rijk sanctiemogelijkheden heeft.

Verdelingsproblematiek/financiële spankracht: het probleem van herverdelingseffecten speelt in deze variant niet. Wel kan een eventuele sanctie een financiële belasting voor de gemeente of corporatie betekenen.

Gevolgen voor de doelgroep: er kunnen, als gevolg van de grotere nadruk op financiële passendheid, gevolgen optreden met betrekking tot de wachttijden voor een woning. De IHS-normering blijft voorbehouden aan het Rijk, zodat voor wat betreft inkomensgevolgen en rechtsgelijkheid geen verschillen met de huidige situatie optreden.

Uitvoeringsconsequenties: de beschikkingsbevoegdheid blijft bij het Rijk. De uitvoeringsconsequenties komen voort uit het geïntensiveerde toezicht. Deze variant veronderstelt een geregeld contact tussen betrokken partijen, Rijk, gemeente en verhuurders. Het Rijk zal voldoende zicht op de gemaakte afspraken en de verrichte inspanningen moeten hebben.

Bestuurlijke context: de huidige ordening is gebaseerd op het concept dat lokale partijen de intentie en het vermogen bezitten de volkshuisvestingstaken te verwezenlijken. Het door corporaties op te stellen beleidsplan geeft lokale partijen meer mogelijkheden om hun inspanningen op elkaar af te stemmen. Het maken van prestatieafspraken is hiervan een nadere invulling. Een nader uitgewerkt wettelijk sanctiemiddel is een noodzakelijk complement.

6.4.2 Aanscherping van het fiatteringsbeleid

In de huidige IHS-regeling is voor de lokale partijen - naast de verplichting altijd zo passend mogelijk toe te wijzen - het fiatteringsbeleid het instrument om 'scheef' toewijzen tegen te gaan. Hierbij dient de gemeente te motiveren, wanneer de maandelijkse bijdrage de f 300,- overschrijdt, waarom de toegewezen woning het meest passend voor het desbetreffende huishouden is. Het fiatteringsbeleid is daarmee een instrument om de instroom van IHS-ontvangers en de hoogte van de gemiddelde bijdrage te beperken.

Om de doelgroep huishoudens een passende woning te laten betrekken, kan binnen de IHS-regeling het fiatteringsbeleid worden aangescherpt. Een tweetal hoofdroutes voor het aanscherpen kan worden overwogen:

1. verlaging, dan wel bevrozing van de f 300,- grens: bij een grens van f 300,- bedraagt het huurniveau in het tijdvak 1995-1996 waarbij degenen met de laagste inkomens moeten worden gefiatteerd f 672,-. Dit huurniveau ligt boven het niveau van de grens van de goedkope woningvoorraad. Bij de inkomensgroepen vlak boven het minimumniveau ligt het huurniveau waarbij moet worden gefiatteerd nog hoger, waardoor ook het verschil met de grens van de goedkope woningvoorraad toeneemt. De fiatteringsgrens is de laatste jaren met een tijdsinterval van twee jaren aangepast, zodat het verschil met de grens van de goedkope woningvoorraad blijft bestaan. Uit oogpunt van eenduidigheid van beleid en uit oogpunt van (versterken van de aandacht voor) betaalbaarheid zou een verlaging, dan wel bevrozing van de fiatteringsgrens overwogen kunnen worden;
2. fiatteringsgrens koppelen aan een huurgrens: de fiatteringsgrens kan aan een huurgrens in plaats van aan een maximaal subsidiebedrag worden gekoppeld. Een voorstel van een nieuwe

systematiek van fiatteren is het koppelen van het fiatteringsbeleid aan de **huurgrens van de goedkope voorraad** in plaats van aan de bijdrage van f 300,-. Nieuwe aanvragers zullen alleen boven deze huurgrens (per 1-7-'95 $\pm$ f 610,-) worden toegelaten wanneer de gemeente gemotiveerd verklaard dat er geen beter passende woning is. Deze aanscherping van het fiatteringsbeleid sluit beter aan op het brede volkshuisvestingsbeleid zoals dat ook in de Huisvestingswet en het BBSH is vastgelegd. Daarin is aan verhuurders en gemeenten de opdracht gegeven om de doelgroep met voorrang in de goedkope voorraad te huisvesten. Het effect zal zijn dat de totale range van inkomens (binnen de IHS) op passendheid wordt beoordeeld en niet slechts wanneer de f 300,- grens wordt overschreden.

Ter illustratie: in het tijdvak 1992-1993 zouden ruim 31.000 fiatteringen aan de orde zijn geweest in plaats van de werkelijke 11.700.

6.5 Budgettering naar gemeenten

Een andere mogelijkheid om de lokale partijen een grotere verantwoordelijkheid te geven, is het (gedeeltelijk) overhevelen van bevoegdheden en budget. Door gemeenten beleidsmatig en financieel (mede-)verantwoordelijk te maken ontstaat een prikkel voor een scherper toewijzingsbeleid en het tegengaan van goedkope en dure scheefheid. Uitgangspunt bij decentralisatie is: de bepaler betaalt. Dat wil zeggen dat er een evenwicht dient te zijn tussen de beleidsmatige verantwoordelijkheid die aan die bestuurslaag is toegekend enerzijds en de financiële verantwoordelijkheid anderzijds. Waar het gaat om een grotere financiële (mede)verantwoordelijkheid van gemeenten voor het budget van de IHS, dient dus op voorhand aangegeven te worden op welke wijze en tot op welke hoogte de gemeenten het beroep op de IHS kunnen beïnvloeden. Naarmate die beïnvloedingsmogelijkheden groter zijn, dienen zij ook in financieel opzicht een grotere verantwoordelijkheid te dragen. Mutatis mutandis geldt dat, wanneer het om welke overweging dan ook ongewenst wordt geacht om gemeenten een grote(re) beleidsverantwoordelijkheid te geven, het niet in de rede ligt hen wel een grotere financiële verantwoordelijkheid te geven. Een aantal alternatieven om inhoud te geven aan decentralisatie wordt hieronder verkend. In paragraaf 6.4.1 wordt een aantal (sub)varianten gepresenteerd die alle uitgaan van de basisgedachte van een (gedeeltelijke) overheveling van het IHS-budget naar de algemene middelen van de gemeente, i.c. het Gemeentefonds. In paragraaf 6.4.2 wordt de mogelijkheid van het budgetteren van de IHS in de vorm van een specifieke doeluitkering aan gemeenten besproken.

Eerst wordt hieronder ingegaan op een aantal zaken die in elke variant van budgetoverheveling naar gemeenten aan de orde zijn.

Algemeen

Bij overheveling van bevoegdheden en budget naar gemeenten is een aantal zaken aan de orde. Allereerst dienen reikwijdte van de over te dragen bevoegdheden en de daarbij behorende omvang van het over te hevelen bedrag te worden vastgesteld. Voorts dient bepaald te worden hoe dit bedrag over de gemeenten wordt verdeeld. De verdeling dient te geschieden op basis van objectieve maatstaven. Voor de bepaling van de omvang van het budget dat naar gemeenten wordt overgeheveld is het bestuursakkoord relevant dat gesloten is tussen Rijk en VNG. Daarbij is bepaald dat bij decentralisatie in principe geen korting plaatsvindt op de over te hevelen budgetten. Mocht nochtans besloten worden tot een vermindering van het budget, dan dient deze in overeenstemming te zijn met de beleidsruimte die gemeenten hebben. Is deze ruimte groot, dan kunnen gemeenten ook de uitgaven IHS in grote mate beïnvloeden. Het over te hevelen budget kan in dat geval, indien het (om budgettaire redenen) gewenst is dat gemeenten een actief beleid voeren om scheefheid tegen te gaan, lager zijn.

Naarmate gemeenten meer beleidsvrijheid krijgen wordt het onderdeel woonlasten onttrokken aan het (huisvestings- en) inkomensbeleid, dat tot nu toe door de centrale overheid wordt gevoerd. In het oog

moet worden gehouden bij decentralisatie dat de IHS in het kader van de Algemene Bijstandswet als een 'toereikende voorliggende voorziening' wordt gekenmerkt voor subsidiëring van woonlasten boven de basisnorm. Een keuze voor decentralisatie kan, afhankelijk van de invulling door gemeenten, bovendien tot aanzienlijke verschillen leiden in (rechts)positie van de burgers. Om de gedachten te bepalen: op basis van de huidige tabellen kan het gaan om een maximaal bedrag van f 4.080,- (huishoudens onder de 65 jaar), dan wel f 5.040,- (bejaarden) per jaar. Op het niveau van het sociale minimum betreft dit ca 25% van het netto inkomen.

Dit heeft tevens, behalve voor bejaarden, consequenties voor de problematiek van de zogenoemde armoedeval, wat inhoudt dat de afweging om toe te treden tot de arbeidsmarkt wordt beïnvloed door het subsidieverlies dat optreedt bij het aanvaarden van een betaalde baan.

In de varianten waarin de IHS-uitgaven worden gebudgetteerd moet nadat, gegeven het te voeren beleid, de omvang van het totale IHS-budget is vastgesteld, dit budget worden verdeeld over de afzonderlijke gemeenten. De elementen omvang en verdeling hangen met elkaar samen: naarmate het te verdelen bedrag groter is, dient zorgvuldiger gekeken te worden naar de wijze van verdeling, omdat anders onacceptabele herverdeeffecten kunnen optreden. Herverdeeffecten treden op wanneer het op basis van een verdeelsleutel toegekende gemeentelijke budget afwijkt van de historische uitgaven in die gemeente. Herverdeeffecten zijn niet per definitie onacceptabel. Ze kunnen het gevolg zijn van een bewuste beleidsmatige keuze, bijvoorbeeld voortvloeiend uit de wens om gemeenten financieel te prikkelen een scherper toewijzingsbeleid te voeren. Uiteraard dient dit, zoals hierboven al is gezegd, gepaard te gaan met het verstrekken van een instrumentarium dat het gemeenten mogelijk maakt het gewenste beleid ook daadwerkelijk te realiseren.

Het maakt daarbij geen verschil of middelen naar het Gemeentefonds worden overgeheveld of dat ze in de vorm van een genormeerde specifieke uitkering uitgekeerd. Ook bij een specifieke uitkering gaat het om de bepaling van het macro-budget, de verdeling daarvan over de gemeenten en het hanteerbaar maken van de financiële risico's voor gemeenten. In tegenstelling tot een overheveling naar het Gemeentefonds kan bij een specifieke uitkering het budget jaarlijks worden aangepast, waarbij rekening kan worden gehouden met de factoren waarop gemeenten geen of slechts beperkte invloed kunnen uitoefenen, zoals de demografische en sociaal-economische factoren en het rijksbeleid voor de volkshuisvesting. Uit het oogpunt van financiële spankracht van gemeenten kan een specifieke en jaarlijks opnieuw vastgestelde uitkering minder risico betekenen.

6.5.1 Overheveling van bevoegdheden en (een deel van) het IHS-budget naar het Gemeentefonds

Een manier om de betrokkenheid van gemeenten te vergroten is het geheel of gedeeltelijk overhevelen van de IHS-middelen naar het Gemeentefonds. Hoewel de middelen die gemeenten ontvangen uit het Gemeentefonds niet zijn geoormerkt, zijn gemeenten gehouden een bepaald takenpakket uit te voeren. De overheveling van IHS-gelden naar het Gemeentefonds dient derhalve gepaard te gaan met een wettelijke zorgplicht, die al dan niet gedetailleerd wordt uitgewerkt. Een gedetailleerd uitgewerkte zorgplicht betekent dat de ruimte voor gemeenten om de uitgaven te beïnvloeden geringer is.

De groei van het Gemeentefonds volgt de ontwikkeling van de rijksbegroting in z'n geheel. Autonome ontwikkelingen komen voor rekening van de gemeenten. Wel ligt een (de-)compensatie voor de gevolgen van wijzigingen in het rijksbeleid voor de hand.

Hieronder worden drie subvarianten besproken, gepresenteerd in een afnemende mate van decentralisatie en financiële vrijheid.

A. Zorgplicht gemeenten voor individuele huursubsidie

In deze variant worden de IHS-middelen in zijn geheel overgeheveld naar het Gemeentefonds. De

middelen vormen aldus onderdeel van de algemene middelen van gemeenten.

De gemeenten krijgen tegelijkertijd een wettelijke plicht om zorg te dragen voor de verlening van IHS ten behoeve van in de gemeente wonende huishoudens.

Het gemeentebestuur moet daartoe beleidsregels in een verordening vaststellen. Daarin wordt aangegeven in welke gevallen IHS wordt verstrekt en de hoogte van de financiële tegemoetkoming. De huursubsidietabellen worden op gemeentelijk niveau vastgesteld.

Toetsing

Beleidsvrijheid: de beleidsvrijheid voor de gemeente is in deze variant groot. De normering van de relatie tussen inkomen, huurniveau en IHS-bijdrage wordt op gemeentelijk niveau vastgesteld. Elke gemeente zal daarbij een afweging maken tussen financiële beheersbaarheid en andere doelstellingen zoals betaalbaarheid en gewenste bevolkingssamenstelling van wijken. Voor het verhuurbeleid van verhuurders kan dit uiteraard ook consequenties hebben.

Indien het gewenst is te voorkomen dat grote verschillen in subsidiebedragen tussen gemeenten gaan ontstaan, zou eventueel in de wet of een daaraan opgehangen AMvB een bandbreedte voor de IHS behorend bij een bepaalde huur/inkomensverhouding opgenomen kunnen worden, die de gemeenten zelf verder af kunnen stemmen op de lokale situatie en prioriteiten.

Ook het controlebeleid wordt door de gemeenten bepaald. Ook hier kunnen eventueel minimum voorwaarden door het Rijk worden gesteld.

Besparingsmogelijkheden: in deze variant is de mogelijkheid om een doelmatigheidswinst te realiseren maximaal. De grote mate van beleidsvrijheid maakt een inperking van de kring van rechthebbenden mogelijk. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de autonome ontwikkelingen.

Verdelingsproblematiek/financiële spankracht: de gevolgen van autonome ontwikkelingen komen geheel voor rekening van de gemeente. Dit kan ertoe leiden dat, indien de autonome ontwikkelingen op lokaal niveau dermate afwijken van waarmee bij de vaststelling van de verdeelsleutel is rekening gehouden, de gemeentelijke begroting onder druk komt te staan. In deze variant is de noodzaak tot een zo exact mogelijke bepaling van de gemeentelijke budgetten derhalve groot. Gezien de grote mate van beleidsvrijheid is de ruimte voor gemeenten om de uitgaven af te stemmen op de beschikbare middelen - ook in de tijd - in beginsel groot. Gelet op de toedeling van middelen via het Gemeentefonds zal het echter zelfs in deze situatie niet eenvoudig zijn een redelijke verdeling van de middelen tot stand te brengen. Dit is een serieus probleem, temeer gezien de omvang van het budget (thans bedraagt het landelijke IHS-budget 2 miljard gulden. De omvang van het Gemeentefonds bedraagt ca. 18 miljard gulden).

Gevolgen voor doelgroep: de IHS-tabellen kunnen per gemeente verschillen. Er kunnen dus verschillen in bijdrage optreden. In dat geval worden gelijke gevallen in verschillende gemeenten verschillend behandeld. Dit houdt onder meer in, dat inkomenseffecten verschillend zijn voor IHS-ontvangers. In gemeenten die een sterke nadruk leggen op financiële doelmatigheid kan de wachttijd voor een woning oplopen.

Uitvoeringsconsequenties: gezien de grote verschillen in beleid tussen gemeenten dient de hele uitvoering, inclusief de beschikkingsbevoegdheid, bij de gemeente te liggen. Eventueel kan de inkomenscontrole op landelijk niveau gehandhaafd worden door middel van een centrale instantie - los van het Rijk - die de gegevensuitwisseling met de belastingdienst regelt. Voor gemeenten zullen de uitvoeringskosten toenemen, voor het Rijk afnemen. De kosten van de uitvoering zullen per saldo toenemen. Een landelijk werkende, redelijk goedkoop uit te voeren, regeling als de IHS wordt vervangen door regelingen per gemeente. Ook al blijft de inkomenscontrole landelijk georganiseerd, dan toch zullen gemeenten aanzienlijke extra kosten moeten maken ten opzichte van de huidige situatie. Dit geldt zeker voor die gemeenten die zouden besluiten tot specifieke gevalsbehandeling à la de bijstand. De uitvoeringskosten in de bijstand bedragen gemiddeld ca. f 1.500,- per bijstandsgerechtigde (bijlagen Sociale Nota 1995). Dergelijke kosten staan in geen verhouding tot het thans geldende gemiddelde uitkeringsbedrag van f 2.088,-. Een keuze voor individuele gevalsbe-

handeling ligt daarmee niet voor de hand. Men dient zich bovendien te realiseren dat, tenzij gemeenten de groep rechthebbenden zouden inperken, de sociale diensten een extra aantal klanten zouden krijgen van ca 700.000. Dit betekent meer dan een verdubbeling van het huidige aantal bijstandsontvangers.

Bestuurlijke context: de hier beschreven uitwerking van het IHS-stelsel heeft verwantschap met de vormgeving die is gekozen bij de bijzondere bijstand en de Wet voorzieningen gehandicapten. Het aanbrengen van verschillen tussen groepen IHS-ontvangers, evenals individueel maatwerk, is dan mogelijk. Gemeenten zullen huiverig staan tegenover de financiële risico's waarmee deze variant gepaard kan gaan. Daar staat tegenover, dat de grote mate van beleidsvrijheid gemeenten de mogelijkheid geeft door middel van een aanpassing van het eigen beleid op de actuele ontwikkelingen in te spelen.

B. Gemeentelijke toeslag conform nieuwe Algemene bijstandswet (Abw)

Naar analogie met de nieuwe bijstandswet zou de IHS-uitkering opgesplitst kunnen worden in een basisnorm en een toeslag. Gemeenten zijn dan verantwoordelijk voor het al dan niet verstrekken van een toeslag. Het Rijk financiert de basisnormen op declaratiebasis. De toeslagen dienen de gemeenten uit eigen middelen te financieren. Daartoe wordt een toeslagenbudget overgeheveld van de VROM-begroting naar het Gemeentefonds. Gemeenten worden alleen ge(de-)compenseerd voor de gevolgen van rijksbeleid voor de toeslagen. Autonome ontwikkelingen zijn voor eigen rekening.

Introductie van gemeentelijke toeslagen kan op twee wijzen worden geregeld. Of de toeslagen zijn op elke aanvraag van toepassing of de toeslag is aan een huurgrens gekoppeld. Het is mogelijk om naar analogie van de bepalingen in de Huisvestingswet en BBSH de introductie van de toeslag te koppelen aan de huurgrens van de goedkope huurwoningvoorraad. Wanneer een gemeente/verhuurder een woning boven deze grens wil toewijzen zal het Rijk slechts de basisnorm financieren. De gemeente zal de toeslag moeten verstrekken. Is het woning onder de grens van de goedkope voorraad dan betaalt het Rijk. De ratio is dat de goedkope voorraad primair voor de doelgroep van beleid bedoeld is. Een andere mogelijkheid is om de toeslag boven de nieuw te bepalen maximum huurgrens in te voeren. In dat geval wordt er vanuit gegaan dat bijvoorbeeld de aanscherping van de fiattering voldoende is om een doelmatige woningtoewijzing onder deze grens te bewerkstelligen. Daarboven dienen alleen in uitzonderingsgevallen nog woningen te worden toegewezen. Een financiële verantwoordelijkheid van de gemeente kan in dat geval passend zijn.

Toetsing

Beleidsvrijheid: het basisbedrag is landelijk uniform. Voor de toeslagen worden bandbreedtes en criteria door het Rijk worden vastgesteld, op basis waarvan gemeenten een eigen verordening kunnen opstellen. Doelmatigheidsvoordelen komen ten gunste van de gemeentelijke begroting.

Besparingsmogelijkheden: in deze variant zijn de besparingsmogelijkheden geringer dan bij volledige decentralisatie. Deze bedragen maximaal, indien geen enkele toeslag wordt toegekend, het in het Gemeentefonds gestorte budget. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor een ook in financiële zin zo passend mogelijke woningtoewijzing, maar dragen geen risico ten aanzien van het basisbedrag.

Verdelingsproblematiek/financiële spankracht: het over te hevelen budget is minder omvangrijk dan bij volledige decentralisatie. De financiële risico's die een gemeente loopt zijn derhalve ook geringer. Niettemin kan een gemeente geconfronteerd worden met onvoorziene uitgaven, bijvoorbeeld als gevolg van een, over een onverwacht brede linie voorkomende, inkomensachteruitgang bij zittende huurders. De grote verschillen tussen gemeenten maken het twijfelachtig of geschikte maatstaven kunnen worden gevonden die enigermate aansluiten bij het verschil in behoeften.

Gevolgen voor doelgroep: vanwege de financiële verantwoordelijkheid voor de toeslag zal de gemeente naar verwachting een strengere selectie bij de woningtoewijzing hanteren voor de duurder delen van de woningvoorraad. De keuzevrijheid voor doelgroephuishoudens kan daardoor worden ingeperkt, terwijl de wachttijd voor een woning kan oplopen. De IHS-aanvrager wordt in deze situatie geconfronteerd met twee beslismomenten: zowel ten aanzien van de rijksbijdrage als ten aanzien van de gemeentelijke bijdrage. De gevolgen voor het inkomen en de rechtsgelijkheid zijn verder, vanwege de wettelijk aangegeven bandbreedte, beperkt. Er kunnen echter verschillen in bijdrage optreden tussen IHS-ontvangers in verschillende gemeenten. Een verbetering treedt in als gevolg van het feit dat gemeenten flexibeler kunnen inspelen op de lokale situatie.

Uitvoeringsconsequenties: in deze variant bestaat er, naast de rijksbevoegdheid ten aanzien van het basisbedrag, een decentrale beschikkingsbevoegdheid ten aanzien van de toeslagen. Er zijn dus twee beslismomenten. Het naast elkaar bestaan van twee regelingen houdt een verzwaring van het uitvoeringstraject in.

Overigens houdt deze variant niet automatisch in dat de uitvoering ook decentraal plaatsvindt. Het werken met genormeerde toeslagen maakt een centrale uitvoering mogelijk en wellicht uit efficiency overwegingen ook wenselijk. In dit laatste geval zal verrekening tussen gemeente en centrale uitkeringsinstantie dienen plaats te vinden. Dit houdt een verzwaring van het uitvoeringstraject in.

Bestuurlijke context: deze variant speelt in op de gedeelde verantwoordelijkheid voor de IHS-uitgaven. De financiële gevolgen van autonome ontwikkelingen worden grotendeels - behalve voor het huurdeel boven de te bepalen grens - opgevangen door het Rijk. De gemeenten worden echter ook in financiële zin verantwoordelijk voor de 'dure' toekenningen. De ruimte voor een eigen beleid ten aanzien van de toeslagen zal door gemeenten in beginsel als positief worden ervaren

C. Gemeentelijk aandeel

In de huidige (tot 1-1-'96) financieringswijze van de algemene bijstand komt een deel van de financiering van de uitgaven voor rekening van de gemeente. Daartoe is in het verleden een bedrag van de SZW-begroting overgeheveld naar het Gemeentefonds. Een dergelijk systeem is ook voor de IHS mogelijk.

Aangezien de gemeenten een deel van de IHS-uitgaven uit eigen middelen moeten betalen worden ze financieel geprikkeld de toekenning van IHS zo doelmatig mogelijk uit te voeren.

Bij een klein aandeel (bijvoorbeeld 10%) kan de huidige IHS-regelgeving min of meer intact blijven. Naarmate het gemeentelijk aandeel groter is, zal ook de beleidsmatige ruimte voor gemeenten groter moeten worden om de financiële risico's te kunnen dragen, of gemeenten moeten meer overige instrumenten ter beschikking krijgen. In dat geval is er weinig verschil meer met variant A.

Hoewel ook in deze variant de mogelijkheid bestaat om de introductie van het aandeel te koppelen aan een huurgrens (zie onder B), wordt er hier van uitgegaan dat het aandeel betrekking heeft op alle IHS-toekenningen en op de gehele IHS-som.

Toetsing

Beleidsvrijheid: deze is gering. Het Rijk bepaalt de normering. De gemeente kan de uitgaven en daarmee de eigen financiële lasten sturen door middel van het reeds bestaande instrument van de woningtoewijzing.

Besparingsmogelijkheden: de gemeente zal zich bij de woningtoewijzing mede laten leiden door het bedrag dat ze kwijt is aan IHS. Is het gemeentelijk aandeel groot, dan zal de IHS een zwaarwegende factor bij de woningtoewijzing worden. Er is dan sprake van een grote doelmatigheidswinst. Bij een klein aandeel is de prikkel om financieel doelmatig toe te wijzen geringer.

Verdelingsproblematiek/financiële spankracht: de financiële gevolgen van autonome ontwikkelingen worden bij een klein gemeentelijk aandeel grotendeels door het Rijk opgevangen. Naarmate het aandeel groter is wordt de verdelingsproblematiek pregnanter. Ook hier geldt dat de grote verschillen

tussen gemeenten het twijfelachtig maken of geschikte maatstaven kunnen worden gevonden die enigmatische aansluiten bij het verschil in behoeften.

Gevolgen voor doelgroep: evenals in de andere varianten kan de wachttijd voor een woning oplopen als gevolg van de grotere aandacht voor doelmatigheid. De inkomensgevolgen en de gevolgen voor de rechtsgelijkheid verschillen niet van de huidige situatie, aangezien de rijksnormering in stand blijft.

Uitvoeringsconsequenties: de uitvoering kan centraal blijven. Wel wordt het uitvoeringstraject verzaamd als gevolg van de verrekening tussen Rijk en gemeenten van de gemeentelijke aandelen.

Bestuurlijke context: gemeenten krijgen een financieel aandeel zonder dat daar een vergroting van de beleidsruimte tegenover staat. De weerstand zal toenemen naarmate het aandeel groter is.

6.5.2 Budgettering van de IHS in vorm van een genormeerde specifieke doeluitkering

In deze variant wordt het hele IHS-budget (eventueel na toepassing van een taakstelling) overgeheveld naar gemeenten, terwijl de bijdragen worden vastgesteld aan de hand van een door het Rijk opgestelde normering.

Een genormeerde specifieke uitkering hoeft niet per definitie gepaard te gaan met een aanpassing van de huidige IHS-regelgeving. Wel dient bij de vaststelling van het macro-budget en de verdelingssystematiek rekening te worden gehouden met de mate waarin de gemeenten de IHS-uitgaven kunnen beïnvloeden.

Een genormeerde specifieke uitkering zou als volgt kunnen worden vormgegeven. Het IHS-macro-budget in jaar t kan gebaseerd worden op de gerealiseerde uitgaven in jaar t-1, dat wordt aangepast voor de hierboven genoemde factoren, die niet door gemeenten kunnen worden beïnvloed (vergelijk huidige meerjarenramingen). Iedere gemeente ontvangt, via een objectief verdeelmodel, een genormerd deel van het rijksbudget. Onderschrijdingen van het budget mogen gemeenten houden, overschrijdingen zijn voor eigen rekening. Wel wordt het rijksbudget jaarlijks aangepast aan de gerealiseerde uitgaven. Het budget wordt derhalve aangepast voor macro onder/overschrijdingen. Het verdeelmodel wijzigt evenwel niet.

Aangezien gemeenten de jaarlijks gerealiseerde besparingen mogen houden ontstaat een prikkel voor een efficiënte uitvoering. Gemeenten die niet doelmatig werken lopen het risico van een verlaagd budget in het volgende jaar indien het macro-budget daalt als gevolg van efficiency-winsten bij andere gemeenten. Deze wijze van normering leidt ertoe dat gemeenten alleen opdraaien voor de kosten van een inefficiënte uitvoering en niet voor ontwikkelingen waar ze geen invloed op kunnen uitoefenen.

Een andere wijze van bepalen van een genormerd model is het berekenen van het gemeentelijk budget op basis van objectieve criteria. In een overgangperiode wordt van het huidige gemeentelijke uitgavenniveau toegewerkt naar het hiervoor bedoelde budget. Het budget kan jaarlijks worden aangepast voor factoren die gemeenten niet kunnen beïnvloeden.

Toetsing

Beleidsvrijheid: komt overeen met de beleidsvrijheid in de variant gemeentelijk aandeel. Wel kan de (niet voldoende adequate) verdeling van budget een extra beperking voor de beleidsvrijheid betekenen indien een gemeente een gering budget tot haar beschikking heeft.

Besparingsmogelijkheden: deze zijn eveneens afhankelijk van de gekozen uitwerking en vallen binnen dezelfde bandbreedte als de opbrengsten die bij overheveling naar het Gemeentefonds kunnen worden gerealiseerd.

Verdelingsproblematiek/financiële spankracht: essentieel voor bovenbeschreven vormen van budgettering is een op objectieve factoren gebaseerd verdeelmodel. Het model moet ertoe leiden dat gemeenten alleen verantwoordelijk zijn voor dat deel van de uitgaven waar ze daadwerkelijk invloed op kunnen uitoefenen. Voor dat deel van de uitgaven waar ze geen invloed op kunnen uitoefenen

(bijvoorbeeld macro-economische ontwikkelingen) dient compensatie plaats te vinden.

Gevolgen voor doelgroep: afhankelijk van de mate van beleidsvrijheid voor gemeenten. Als de huidige rijksnormering in stand blijft kan de gemeente alleen sturen bij de woningtoewijzing (tenzij de gemeente de beschikking heeft over een aanvullend instrumentarium). De wachttijd voor een woning kan toenemen.

Uitvoeringsconsequenties: bij handhaving van de huidige IHS-regeling ligt een centrale uitvoering voor de hand.

Bestuurlijke context: verantwoordelijkheid voor het gehele IHS-budget, zonder grotere beleidsvrijheid, beperkt de speelruimte voor gemeenten. De mogelijkheden voor individueel maatwerk ontbreken.

6.6 Overzicht varianten

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de varianten aan de hand van een korte omschrijving van de scores op de toetsingscriteria.

	beleidsvrijheid	besparingsm.	verdeling / spankracht	gevolgen doelgroep	uitvoering	bestuurlijke context
aanscherpen binnen bestuurlijke kaders	Geen gemeentelijke normering.	Afhankelijk van omvang afspraken.	Speelt alleen i.r.t. omvang sancties.	Wachttijden kunnen oplopen.	Geïntensiveerd toezicht. Beschikkingsbevoegdheid blijft bij Rijk.	Conform huidige beleidsrichting in volkshuisvesting.
Gemeentefonds: zorgplicht	Gemeentelijke normering.	Theoretisch zeer groot.	Grote noodzaak tot adequate vaststelling budgetten. Verdeelmaatstaven moeilijk te bepalen.	Er zullen grote verschillen tussen gemeenten optreden (rechtsgelijkheid?)	Decentrale uitvoering, waardoor kosten toenemen.	Conform WVG en bijzondere bijstand.
Gemeentefonds: toeslagen	Basisbedrag landelijk uniform. De toeslag door gemeente, binnen bandbreedte genormeerd.	Afhankelijk van omvang toeslag.	Relatie met omvang over te hevelen budget. Verdeelmaatstaven moeilijk te bepalen.	Verschillen tussen gemeenten t.a.v. toeslagen	De twee beslismomenten verzwaren uitvoering.	Conform nieuwe Bijstandswet.
Gemeentefonds: aandeel	Geen gemeentelijke normering.	Afhankelijk van aandeel.	Afhankelijk van aandeel. Bij een groot aandeel kan gemeentelijke begroting onder druk komen te staan.	Wachttijden woning kunnen oplopen. Rijksnormering blijft in stand, waardoor geen grote inkomensgevolgen en verschillen tussen gemeenten.	Verrekening tussen Rijk en gemeenten.	Aandeel zonder extra beleidsvrijheid niet aantrekkelijk voor gemeenten.
genormeerde budgettering	Geen gemeentelijke normering.	Afhankelijk van omvang budgetten.	Het belang van een adequaat verdeelmodel is in deze variant het grootst. Gemeenten lopen risico's.	Wachttijden kunnen oplopen.	Bij handhaving van huidige IHS-regeling ligt centrale uitvoering voor de hand.	Budget zonder extra beleidsvrijheid, zeker gezien risico's, niet aantrekkelijk voor gemeenten.

7. Fiscalisering

7.1 Inleiding

Door het 2e Kamerlid Duivesteijn (Motie van de leden Duivesteijn en M.M. van de Burg. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23900 XI, nr 31) is een motie ingediend waarin de regering gevraagd wordt de voor- en nadelen van een mogelijke fiscalisering van de individuele huursubsidie (IHS) te betrekken bij het voorgenomen onderzoek naar de toekomstige vormgeving van de IHS. In dit hoofdstuk worden twee varianten van fiscalisering van de IHS beschreven en beoordeeld.

7.2 Fiscaliseringsvarianten: huur of IHS als aftrekpost

De huur als aftrekpost van inkomens

In de eerste door de werkgroep bekeken variant zou het huurders mogelijk worden gemaakt de door hen betaalde huur in aftrek te brengen op hun belastbaar inkomen (Hieraan refereert Duivesteijn met name in zijn motie).

Bij deze vorm van fiscalisering is sprake van een administratieve "fusie" tussen de huursubsidie-administratie en de administratie van de inkomstenbelasting en vindt een integratie in de fiscale geldstroom plaats. De uitgaven aan "fiscale huurbijdrage" zit "verborgen" in de fiscale geldstroom en is dan ook minder direct zichtbaar. Daarnaast betekent deze vorm van fiscalisering het verlaten van de eigen, op huur, inkomen, leeftijd, huishoudenssamenstelling en soort woning gebaseerde IHS-normering (IHS-tabellen) en integratie in die van het fiscale stelsel. Indien daarbij ook de thans bij de IHS geldende maximum inkomens- en huurgrenzen niet meer gehanteerd zouden worden zou sprake zijn van zeer aanzienlijke budgettaire consequenties (enige miljarden minder aan belastingopbrengsten). Nadrukkelijk wordt om deze reden bij de beschrijving van deze variant in de volgende paragrafen er vanuit gegaan dat deze maximum-grenzen gehandhaafd blijven.

Deze keus heeft als consequentie dat er forse overgangseffecten kunnen optreden, wanneer een huurder net boven de inkomens- of huurgrens uitstijgt. Zolang hij net onder deze grenzen blijft, ontvangt hij een relatief hoge bijdrage in de huurlasten, terwijl deze bijdrage bij overschrijding van een van beide grenzen geheel wegvalt.

Zelfs als de maximum huur- en inkomensgrenzen blijven gelden, zal het aantal huurders dat een bijdrage in de huur ontvangt fors toenemen. De reden daarvan is dat de verhouding huur-inkomen, in tegenstelling tot de huidige IHS-regeling, niet meer van belang is voor de vraag of de huurder een bijdrage kan ontvangen.

De hoogte van de financiële tegemoetkoming is in deze variant afhankelijk van de hoogte van de huur en de persoonlijke fiscale omstandigheden, waaronder het van toepassing zijnde belastingtarief. Deze fiscaliseringsvariant is in zijn consequenties het meest vergaand. Zowel administratief, financieel als normatief gaat de IHS op in het fiscale stelsel.

De IHS als aftrekpost (belastingkorting)

Een andere variant is die waarbij *wel* de administratieve en financiële kant van de IHS in het fiscale stelsel is geïntegreerd, doch niet de normatieve kant. Het "fiscale huurbijdragestelsel" hanteert in deze variant de IHS-normering (bestaande IHS-tabellen). De volgens de huidige regeling berekende "IHS" wordt *aftrekpost* en de facto verrekend met de te betalen inkomstenbelasting⁴⁹. IHS als

⁴⁹ Het zou denkbaar zijn fiscalisering van de IHS te doen plaatsvinden in de vorm van een tax credit. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een aantal inkomenseffecten die als gevolg van fiscalisering zouden ontstaan gedeeltelijk zouden kunnen worden opgelost. Een van de grote problemen, namelijk huurders die structureel te weinig belastingen en premies betalen om de volledige bijdrage in de huur mee te kunnen verrekenen, wordt langs deze weg echter niet opgelost. Bovendien zou de invoering van een tax credit de introductie van een geheel nieuw element in de loon- en inkomstenbelasting betekenen, o.a. bestaande uit de toevoeging van een extra stap bij de berekening van de te betalen belasting, en een tweede verlies-compensatiesysteem. Dit zou reeds op zichzelf genomen een ingrijpende operatie zijn. In verband hiermee is de variant 'IHS als tax-credit' niet nader onderzocht.

aftrekpost zou in een verlaging van de verschuldigde belasting en premies volksverzekeringen moeten resulteren met precies het bedrag van de huidige huursubsidie. In de praktijk zal een dergelijk gefiscaliseerd systeem echter niet in alle gevallen in deze opzet slagen.

Toetsingskader

De eerste variant wordt verder aangeduid als "*huur als aftrekpost*", de tweede als "*IHS als aftrekpost*".

Zij zullen in het navolgende afgezet worden tegen de uitgangspunten, doelstellingen, werking en uitvoering van de huidige huursubsidieregeling. Daarbij is budgettaire neutraliteit⁵⁰ uitgangspunt.

Concreet worden de varianten beoordeeld op:

- a. de gevolgen voor de normering (7.3),
- b. de gevolgen voor de relaties met overig volkshuisvestingsbeleid (7.4),
- c. de (on)mogelijkheden tot integratie van werkprocessen, wet- en regelgeving (7.5),
- d. de efficiency (administratieve werklast) (7.6),
- e. de financiële aspecten (7.7).

7.3 Gevolgen voor de normering

De huur als aftrekpost

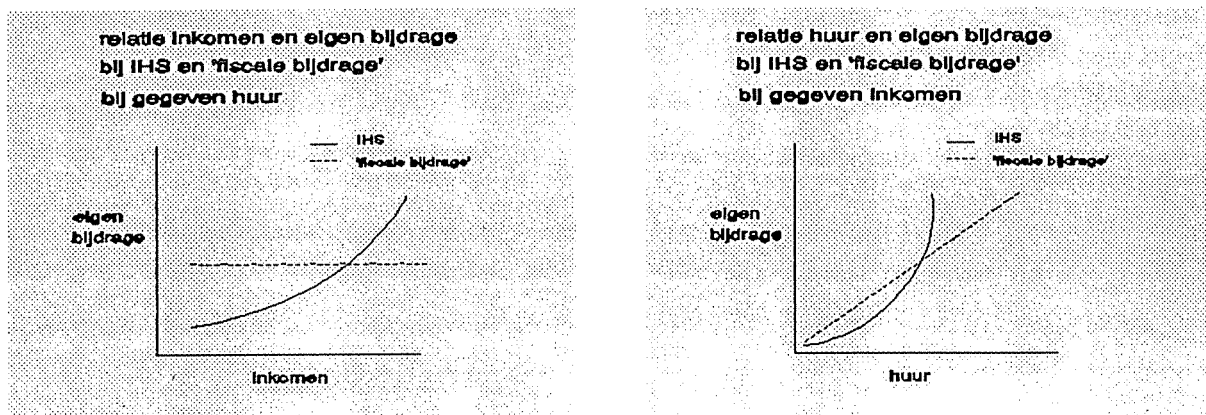
Voor de bepaling van de subsidie- en koopkrachtgevolgen van de variant *huur als aftrekpost* zijn een aantal simulaties gemaakt. Hiervoor zij verwezen naar bijlage 4. In de simulaties zijn de huur- en inkomensgrenzen aangehouden uit de IHS.

De "fiscale huurbijdrage" is binnen de gestelde maximale inkomensgrenzen voor een groot deel inkomensonafhankelijk. De aldus geformuleerde doelgroep valt immers geheel binnen de eerste belastingschijf. Als gevolg daarvan verdwijnt de in de huidige IHS gehanteerde inkomensprogressiviteit grotendeels. Deze inkomensprogressiviteit leidt er toe dat, bij gelijkblijvende huur, de huursubsidie afneemt naarmate het inkomen toeneemt. In een volgens deze variant gefiscaliseerd systeem is de hoogte van de huurbijdrage voor de huidige IHS-doelgroep in de meeste gevallen uitsluitend afhankelijk van de hoogte van de huur, en niet van de hoogte van het inkomen. Dit betekent concreet dat binnen de gestelde inkomensgrenzen een voordeel ontstaat voor de hogere inkomens en dat daarmee de prikkel om zoveel mogelijk 'passend' te wonen in feite wegvalt.

Het principe achter de kwaliteitskorting in de IHS, dat wil zeggen een toename van de eigen bijdrage bij een hogere huur, blijft in deze variant ten dele gehandhaafd. Waar de eigen bijdrage in huidige IHS progressief met de hoogte van de huur stijgt, stijgt de eigen bijdrage in dit fiscale systeem recht evenredig met de hoogte van de huur. Op dit punt is de prikkel om zoveel mogelijk "passend" te wonen in het fiscale stelsel dus geringer.

⁵⁰ Dat wil zeggen macro-uitgaven gelijk en subsidie voor de individuele burger gelijk.

Onderstaand wordt één en ander in grafische vorm verduidelijkt.



De hoogte van de "fiscale huurbijdrage" is de resultante van de werking van de hierboven beschreven principes alsmede de hoogte van het belastingtarief. Dit leidt ertoe dat deze fiscale variant bij de meerpersoonshuishoudens onder de 65 jaar, die een minimum inkomen hebben en een huur tussen de f 550,- en de f 930,- nadelig uitpakt. Dit kan oplopen tot zo'n f 60,- per maand. Voorts leidt het ertoe dat naarmate het inkomen én de huur hoger zijn meerpersoons-huishoudens onder de 65 jaar een voordeel genieten dat op kan lopen tot ruim f 340,- per maand (bij de hoogste huur en het hoogste inkomen).

Aangezien de bejaarden een aanzienlijk lager tarief eerste schijf kennen (in 1994 17,45% tegen 38,125% voor niet-bejaarden) leidt dit bij de meerpersoonshuishoudens ≥ 65 jaar met een minimuminkomen tot een flink lagere "fiscale huurbijdrage" dan de huidige IHS-bijdrage. Dit kan oplopen tot bijna f 260,- per maand bij een huur van ca. f 990,-. Ook ten opzichte van de meerpersoonshuishoudens jonger dan 65 jaar met een minimuminkomen zijn zij in deze variant veruit in het nadeel. In de huidige IHS-regeling worden bejaarden met een hoge huur ontzien. Deze gunstige subsidiëring⁵¹ ten opzichte van niet bejaarden wordt binnen de fiscale variant niet bereikt.

Wat de alleenstaanden betreft sluit de huidige IHS-regeling aan bij de zgn. "70%-normering" uit de sociale zekerheid⁵². Aangezien de fiscale wetgeving in de tariefstelling geen onderscheid maakt tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens, leidt dit er in de onderhavige variant toe, dat alleenstaanden (ook de alleenstaanden ≥ 65 jaar met hun lagere tarief eerste schijf) een aanzienlijk voordeel verkrijgen. Dit kan oplopen tot ca. f 340,- per maand (bij alleenstaanden met maximum inkomen en huur).

Bij gelijk inkomen van een alleenstaande en een meerpersoonshuishouden ontvangt de alleenstaande een lagere IHS-bijdrage. De onderhavige fiscale variant geeft beide typen huishoudens een gelijke "fiscale huurbijdrage".

De IHS als aftrekpost

Zoals in het voorgaande is aangegeven, is de variant IHS als aftrekpost ontwikkeld met als doelstelling de uitgangspunten van de huidige Wet IHS zoveel mogelijk te handhaven in een gefiscaliseerd systeem.

⁵¹ De bejaardentabellen kennen een lagere kwaliteitskorting bij hogere huren.

⁵² Dit impliceert dat de minimale eigen bijdrage (normhuur) in de IHS voor een alleenstaande met een inkomen van 70% van dat van een meerpersoonshuishouden gelijk is aan de minimale eigen bijdrage van datzelfde meerpersoonshuishouden.

Het streven met de variant *IHS als aftrekpost is*, in tegenstelling tot de vorige variant, de huurder voordeel, noch nadeel te laten ondervinden van fiscalisering. De huidige IHS-regeling met haar uitgangspunten, zoals huur- en inkomensprogressiviteit alsmede de hoogte van subsidie, neergeslagen in IHS-tabellen blijft in deze variant immers gehandhaafd.

Het handhaven van deze uitgangspunten vergt echter een zeer ingrijpende operatie, omdat tot nog toe onbekende elementen in de wetgeving en uitvoering dienen te worden ingebracht. Verschillen tussen de Wet IHS en de belastingwetgeving leiden er bovendien toe dat de doelstelling om de huidige IHS doelgroep na fiscalisering zoveel mogelijk eenzelfde bijdrage in de huur te verlenen, slechts gedeeltelijk gehaald wordt.

7.4 Gevolgen voor de relaties met overig volkshuisvestingsbeleid

Huur als aftrekpost

Bij de variant "huur als aftrekpost" wordt het "IHS-beleid" noodzakelijkerwijs ondergebracht bij het Ministerie van Financiën. De verankering van het woonlasteninstrument in de volkshuisvesting zou daarmee duidelijk aan kracht inboeten.

Definiëring van de doelgroepgrenzen van volkshuisvestingsbeleid en het IHS-beleid liggen dan immers niet meer in één hand. Het fiatteringsbeleid, als belangrijk sturingsinstrument op effectiviteit en doelmatigheid is in deze variant dan ook niet meer opportuun. De interrelaties tussen de verschillende beleidsvelden binnen de volkshuisvesting en de IHS verzwakken. Het instrument krijgt een sterk inkomens karakter. Bij de vaststelling van de normering zullen, voor zover al mogelijk, volkshuisvestingsoverwegingen geen enkele rol meer spelen.

IHS als aftrekpost

Bij de variant *IHS als aftrekpost* zou het in principe denkbaar zijn dat het IHS-beleid (normering) nog door het Ministerie van VROM zou worden bepaald en de belastingdienst slechts administratiekantoor is. In deze constructie zal de inbedding van het IHS-beleid in het totale volkshuisvestingsbeleid enigszins gewaarborgd kunnen blijven, zij het dat het IHS beleid aan kracht zal inboeten.

Beide varianten

Verrekening dan wel uitbetaling van de "fiscale huurbijdrage" via de inkomstenbelasting impliceert dat het systeem van huurmatiging door verhuurders, zoals thans in de IHS geldt, verdwijnt. Door het systeem van huurmatiging zijn de verhuurders zeker van in elk geval het bedrag ter grootte van de huursubsidie als onderdeel van de huurinkomsten. Het draagvlak voor een vorm van fiscalisering van de IHS zal bij woningbouwcorporaties dan ook gering zijn. Als voordeel van het verdwijnen van het systeem van huurmatiging kan genoemd worden dat burgers meer zicht hebben op de reële (d.w.z. niet met de IHS verlaagde) huurprijs.

7.5 (On)mogelijkheden tot integratie van werkprocessen, wet- en regelgeving

Fiscalisering van de IHS impliceert het samenvoegen dan wel integreren van twee qua wetgeving al redelijk complexe regelingen. De interrelaties ⁵³ die ontstaan zullen de complexiteit exponentieel vergroten. Integratie zal zeker niet eenvoudig zijn en slechts ten dele slagen. Daar komt bij dat het invoeren van een extra aftrek in strijd is met het beleid de fiscale wetgeving eenvoudig en goed uitvoerbaar te houden. Een gedifferentieerde aftrek waar het in de variant IHS als aftrekpost om zou gaan, is correctie- en conflictgevoelig. Bovendien treden in beide varianten, zowel IHS als aftrekpost, als huur als aftrekpost, belangrijke controleproblemen op.

⁵³ Wijzigingen in de ene regeling kunnen van directe invloed zijn op de andere, en andersom.

Het fiscaliseren van de IHS is eveneens in strijd met het beleid loonbelasting zoveel mogelijk eindheffing te laten zijn. Voor de Belastingdienst leveren extra IB-aanslagen, die onvermijdelijk het gevolg zijn van fiscalisering, extra uitvoeringslasten op. Ook voor de belastingplichtige treedt een verzwaring op.

Een aantal extra problemen doen zich nog voor op de volgende punten:

- het inkomensbegrip;
- het moment en wijze van toekenning van de "fiscale huurbijdrage";
- het al dan niet bereiken van degenen die thans IHS ontvangen.

7.5.1 het inkomensbegrip

De IHS neemt het *huishoudinkomen* als maatstaf voor de berekening van de financiële tegemoetkoming in de huur. Dat wil zeggen dat de belastbare inkomens van alle individuen binnen een huishouden bij elkaar opgeteld worden. De fiscaliteit is echter in hoge mate geïndividualiseerd. Dat betekent dat er bij de belastingdienst in principe geen gegevens over huishoudinkomens beschikbaar zijn. Deze gegevens zullen derhalve in alle gevallen speciaal dienen te worden verzameld. Dit zal aanzienlijke uitvoeringslasten met zich brengen ⁵⁴.

7.5.2 moment en wijze van toekenning

Thans wordt de hoogte van de IHS-bijdrage vastgesteld voorafgaand aan een nieuw huur- en IHS-tijdvak, dat loopt van 1 juli t/m 30 juni. De IHS wordt vervolgens elke maand aan de IHS-gerechtigde toegekend. Met andere woorden, er wordt rekening gehouden met de actuele huur in het tijdvak.

Bij fiscalisering van de IHS verdient het uiteraard ook de voorkeur om de "fiscale huurbijdrage" te verkrijgen in de periode (in dit geval het tijdvak) waarin de kosten daadwerkelijk worden gemaakt. Om dit te bewerkstelligen zou moeten worden aangesloten bij de huidige fiscale praktijk met betrekking tot voorheffing ⁵⁵. Daarbij zou tijdens het belastingjaar de "fiscale huurbijdrage" in mindering gebracht kunnen worden op de in te houden loonbelasting. In feite ontvangt men de bijdrage in de huur op deze wijze doordat een hoger loon c.q. een hogere uitkering op de bank- of girorekening wordt gestort.

Voor zelfstandigen, bij wie geen loonbelasting wordt ingehouden, zou verrekening van de "fiscale huurbijdrage" plaats kunnen vinden binnen het kader van de voorlopige aanslagregeling ⁵⁶.

In een systeem waarbij werkgevers of uitkeringsinstanties bij de loonheffing rekening houden met de belastingvermindering i.v.m. een "fiscale huurbijdrage", doet zich voorts het probleem voor dat het belastingjaar (januari tot januari) en het IHS-jaar (juli tot juli) niet op elkaar zijn afgestemd.

⁵⁴ Een andere oplossing zou kunnen zijn dat de IHS geïndividualiseerd wordt, waarbij de aftrek t.b.v. "fiscale huurbijdrage" pondspondsgewijs over de desbetreffende leden van het huishouden wordt verdeeld. Dit kan er in het geval van de variant *huur als afrekepost* toe leiden dat de (gedeelde) huur te laag wordt om nog voor huuraftrek in aanmerking te komen. Dit lost echter het probleem van de gegevensverzameling niet op.

⁵⁵ De door een belastingplichtige verschuldigde inkomstenbelasting wordt per kalenderjaar vastgesteld. Dit geschiedt een aantal maanden na afloop van het kalenderjaar door middel van een aanslag inkomstenbelasting. Om te voorkomen dat de belastingplichtige op moment van de belastingaanslag een erg hoog bedrag moet betalen, wordt gedurende het kalenderjaar van elke salarisbetaling loonbelasting ingehouden. De ingehouden loonbelasting wordt afgetrokken van de verschuldigde inkomstenbelasting en wordt daarom voorheffing genoemd. Als de reeds ingehouden loonbelasting gelijk of bijna gelijk is aan de berekende inkomstenbelasting wordt in het algemeen geen aanslag inkomstenbelasting opgelegd. In dat geval is loonheffing tevens eindheffing.

⁵⁶ Voorlopige aanslagen worden gedurende het lopende belastingjaar opgelegd met als doel om, daar waar geen inhouding loonbelasting plaatsvindt, de belastingopbrengst toch veilig te stellen.

Aanpassing van het jaarbegrip stuit wat betreft de IHS op bezwaren i.v.m. de relatie met de ingangsdatum van de jaarlijkse huurverhoging (juli). Eén en ander zou moeten worden opgelost door twee keer per kalenderjaar een beschikking vermindering loonbelasting aan te vragen, zodat rekening gehouden kan worden met de actuele huur. In dat geval kan eveneens rekening gehouden worden met een eventueel gewijzigd huishoudinkomen.

Een andere eveneens zeer omslachtige mogelijkheid zou zijn de aanvraag te laten gelden voor het gehele jaar. Daarbij zou het huurverhogingspercentage per 1 juli geschat kunnen worden en zou bij afwijking van het percentage de mogelijkheid gegeven kunnen worden een nieuwe aanvraag vermindering loonbelasting te doen voor de periode 1 juli t/m 31 december.

Ten slotte zou nog gedacht kunnen worden aan het wijzigen van de jaarlijkse huurverhogingsdatum: i.p.v. 1 juli, steeds per 1 januari. Ook deze oplossing heeft nadelen. Invoering van een dergelijke wijziging heeft grote financiële consequenties.

7.5.3 Het al dan niet bereiken van degenen, die thans huursubsidie ontvangen

Indien zou worden overgegaan tot fiscalisering van de IHS, leidt dit er zonder nadere maatregelen toe dat bijstandsontvangers niet meer voor een bijdrage in de door hen betaalde huur in aanmerking zullen komen. Bijstandsontvangers hebben namelijk een netto vastgesteld inkomen. Dit betekent concreet dat 'fiscale' maatregelen geen invloed hebben op het netto-inkomen van de bijstandsontvanger maar alleen leiden tot mutaties in het bruto-inkomen. Als gevolg daarvan zouden de varianten 'huur als aftrekpost' en 'IHS als aftrekpost' er dan ook toe leiden dat het bruto-inkomen van de bijstandsontvanger daalt, terwijl het aan de bijstandsontvanger uitgekeerde inkomen gelijk blijft. De bijdrage in de huur zou op die wijze *de facto* terecht komen bij de gemeenten, en niet bij de bijstandsontvanger. Indien men bijstandsontvangers na fiscalisering alsnog een bijdrage in de huur wil verlenen, dient daarvoor om die reden een apart subsidie-apparaat in stand te worden gehouden. Op dit moment zit ongeveer 20% van de totale IHS populatie in de bijstand.

Huur als aftrek

Indien gekozen zou worden voor de fiscaliseringsvariant 'huur als aftrek' heeft dit per definitie gevolgen voor de hoogte van de toegekende bijdragen. Zoals elders in dit hoofdstuk is beschreven zijn deze effecten voor sommige IHS-aanvragers positief, en voor andere negatief.

IHS als aftrek

Indien gekozen zou worden voor de fiscaliseringsvariant 'IHS als aftrek', wordt gepoogd de via de Belastingdienst uitgekeerde bijdragen in de huur zoveel mogelijk aan te doen sluiten bij de hoogte van de op grond van de huidige Wet op de IHS verleende subsidies. Deze fiscaliseringsvariant slaagt daar echter maar gedeeltelijk in. Buiten de hiervoor reeds genoemde bijstandsontvangers zouden de volgende groepen IHS-ontvangers na de invoering van een 'IHS als aftrek' in vergelijking met de huidige situatie en afhankelijk van hun persoonlijke omstandigheden in het geheel geen bijdrage of een lagere bijdrage in de huur ontvangen:

1. belastingplichtigen die als gevolg van de IHS-aftrek een belastbaar inkomen overhouden dat onder de hoogte van de hen toegekende belastingvrije som ligt. Deze belastingplichtigen zullen een lagere bijdrage in de huur zullen ontvangen dan waar zij op dit moment op grond van de Wet op de IHS recht op hebben. Een groep die op grote schaal met dit probleem wordt geconfronteerd bestaat uit ouderen met een, eventueel met een klein pensioen aangevulde, AOW-uitkering. Deze groep betaalt een laag tarief eerste schijf voor de loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (loonheffing). Zo zou een alleenstaande oudere met alleen AOW in 1995 langs fiscale weg een maximale bijdrage van f 1.792,- in zijn huur kunnen ontvangen, terwijl hij op grond van de Wet op de IHS op dit moment een maximale subsidie van f 5040 zou kunnen ontvangen;

2. belastingplichtigen met een negatief belastbaar inkomen, zullen, indien geen verliescompensatie met voorgaande jaren meer mogelijk is, in het jaar waarin het verlies wordt geleden geen bijdrage in de huur ontvangen. Deze bijdrage wordt op grond van de verliescompensatiebepalingen feitelijk eerst uitgekeerd in een later jaar waarin wel een positief belastbaar inkomen wordt genoten. Dit effect zou voornamelijk op kunnen treden voor zelfstandigen ⁵⁷;
3. indien voor een belastingplichtige gedurende het jaar loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen is ingehouden, hoeft hij in veel gevallen geen verplichte aangifte inkomstenbelasting te doen ook niet indien hij minder dan f 1.000,- heeft bijverdiend waarvan geen inhouding heeft plaatsgevonden. Aangezien fiscalisering van de IHS er toe zal leiden dat een 'IHS-aanvrager' altijd aangifte voor de inkomstenbelasting moet doen ⁵⁸, zal de bijverdiensde waarvan geen inhouding heeft plaatsgevonden in voorkomende gevallen ineens ook aan belastingheffing worden onderworpen. In die gevallen treedt dan ook een (beperkt) negatief inkomenseffect op. Daarnaast kunnen additionele inkomenseffecten optreden als gevolg van kleine verschillen tussen de op grond van de Wet op de loonbelasting berekende en de op grond van de Wet op de inkomstenbelasting berekende verschuldigde belasting.

7.6 Efficiency

In de huidige belastingpraktijk volgt op een beschikking vermindering loonbelasting altijd een verplichte afrekening na afloop van het belastingjaar. Dit zal dus eveneens geschieden bij toekenning van een gefiscaliseerde IHS door middel van verminderingen loonbelasting in verband met een "fiscale huurbijdrage". In dat geval zal het aantal door de belastingdienst af te handelen belastingaangiften en het aantal beschikkingen vermindering loonbelasting kunnen stijgen met ca. 1,6 miljoen ⁵⁹.

Voor een groot deel van de huurders is loonheffing op dit moment immers eindheffing. De benodigde capaciteit voor het verlenen van bijstand bij het invullen van het aangiftebiljet zal flink moeten groeien, als gevolg van een dergelijke toename. De IHS-administratie dient conform de regionale indeling van de belastingdienst te worden opgedeeld. Voor bijstandsontvangers dient een aparte regeling getroffen te worden.

Tegenover dit alles staat dat de afhandeling van ca. 950.000 IHS-aanvragen en de daarmee verbonden administratieve handelingen zal verdwijnen. De kosten die hiermee gemoeid zijn wegen echter geenszins op tegen de kosten van de extra inspanningen die nodig zijn bij fiscalisering van de IHS. Er zal sprake zijn van efficiencyverlies in plaats van efficiencywinst.

De Belastingdienst zal ook geruime tijd nodig hebben voor de implementatie van een gefiscaliseerde IHS.

⁵⁷ Op het moment dat verliescompensatie plaatsvindt, kunnen nog additionele inkomenseffecten optreden. Dit kan samenhangen met een afwijkend tarief eerste schijf in het jaar waarmee wordt gecompenseerd. Grottere effecten treden op indien compensatie plaatsvindt met inkomen dat tegen het tarief tweede schijf (50%) of het tarief derde schijf (60%) wordt belast.

⁵⁸ Dit is het gevolg van de verrekening van de huurbijdrage gedurende het jaar d.m.v. een beschikking vermindering loonbelasting.

⁵⁹ De inkomensgrenzen van de doelgroep van de volkshuisvesting zijn vrijwel gelijk aan de maximum inkomensgrenzen in de IHS. Het aantal huurders behorende tot de doelgroep bedraagt ruim 1,7 miljoen huishoudens (WBO 89/90). Dit aantal minus het huidige aantal IHS-aanvragen (950.000) geeft het aantal van 750.000 extra "fiscale bijdrage-ontvangers". Van de IHS-ontvangers is slechts 40% IB-plichtig. Gesteld dat binnen de rest van de populatie "fiscale bijdrage-ontvangers" dit percentage op 50% ligt, leidt dit tot een toename van $60\% \cdot 950.000 + 50\% \cdot 750.000 = 945.000$ huishoudens extra die belasting-aangifte zouden moeten doen. Daar de belastingheffing geïndividualiseerd is en de verhouding meerpersoons - eenpersoonhuishoudens grosso modo 70:30 (bron: PRIMOS huishoudensraming) is zal dit leiden tot ca. 1,6 miljoen extra subjecten die belastingaangifte doen.

7.7 Financiële aspecten

De huur als aftrekpost

De variant *huur als aftrekpost* zal tot aanzienlijk extra uitgaven leiden. De voornaamste oorzaak hiervan is niet zozeer gelegen in het verschil in subsidiëring qua hoogte van de bijdrage (IHS versus "fiscale huurbijdrage") van de huishoudens die nu reeds IHS ontvangen, als wel vanwege het feit dat het aantal huishoudens dat een "fiscale huurbijdrage" zal ontvangen vrijwel zal verdubbelen. Is in de huidige IHS de huur te hoog ten opzichte van het inkomen dan komt men in aanmerking voor een financiële tegemoetkoming. In een gefiscaliseerde variant kan iedere huurder binnen de gestelde huur- en inkomensgrenzen zijn huur aftrekken. Gelet op de omvang van de doelgroep zullen er ca. 750.000 huishoudens extra een "fiscale huurbijdrage" ontvangen (omvang doelgroep: ca. 1,7 miljoen huishoudens minus 950.000 IHS-ontvangers). De totale extra kosten hiervan overschrijden ruimschoots het miljard. Het open-einde-karakter van de regeling wordt sterk vergroot. De beheersbaarheid vermindert drastisch. De belastingoverheveling van het IHS-beleid van het Ministerie van VROM naar het Ministerie van Financiën zal voorts tot een geringere doelmatigheid en kostenbeheersing leiden, zodat de beheersbaarheid nog verder verslechtert. Door het loskoppelen van de IHS en de overige volkshuisvestingsbelevingsvelden is de mogelijkheid om te sturen op effectiviteit en de doelmatigheid van de IHS-regeling via die andere belevingsvelden immers geringer.

De IHS als aftrekpost

De totale omvang van het budget voor de "fiscale huurbijdrage" zal in de variant *IHS als aftrekpost* ongeveer gelijk zijn aan de huidige IHS-uitgaven. Deze variant maakt immers gebruik van de huidige IHS-normering.

Beide

Fiscalisering van de IHS zal een grote herschikking van middelen tot gevolg hebben. De op dit moment in de vorm van subsidies uitgekeerde bijdragen in de huur komen niet meer ten laste van de Rijksbegroting. Daar tegenover staat een verlaging van de belasting- en premie-opbrengsten. Het directe zicht op de omvang van deze woonuitgaven vermindert hiermee. De daling van de premie-opbrengst komt ten laste van de sociale fondsen en zal door een verhoging van het premietarief eerste schijf of anderszins ⁶⁰ gecompenseerd moeten worden.

7.8 Conclusies

Fiscalisering van de IHS in de zin van *huur als aftrekpost* dient vanuit volkshuisvestingsoogpunt te worden ontraden. Het losmaken van het instrument uit de "volkshuisvestingssetting" vermindert de mogelijkheden op doelmatigheid en beheersing te sturen aanmerkelijk en maakt de IHS tot louter een inkomensinstrument. Het leidt tot een zeer ondoelmatige verstrekking van de financiële bijdrage. Er wordt geen rekening gehouden met meer of minder inkomen, de prikkel om een bij het inkomen passende woning te betrekken vermindert en het is niet meer mogelijk om binnen de "IHS" een speciaal doelgroepenbeleid (bejaarden met hoge huren) te voeren.

Vanuit het oogpunt van 's-Rijks financiën dient deze variant sterk te worden ontraden. In vergelijking met de IHS-uitgaven zullen de kosten zeker met 50% toenemen. Extra uitvoeringskosten komen hier bovenop. Het niveau van de uitgaven zal niet alleen stijgen, ook voor de toekomst zal de beheersbaarheid van de uitgaven verminderen. Dit vanwege het ontbreken van banden met overig volkshuisvestingsbeleid en vanwege het feit dat het zicht op de totale omvang van de financiële huurbijdrage ontnomen wordt. Qua uitvoering impliceert deze variant een forse toename van de complexiteit van de fiscale regelgeving en een grotere administratieve werklust, hetgeen eveneens ongewenst is.

⁶⁰ Bijvoorbeeld door middel van een Rijksbijdrage, welke ten laste komt van de Rijksbegroting.

Fiscalisering van de IHS in de zin van *IHS als aftrekpost* leidt op het punt van de omvang van de inkomstenoverdracht niet direct tot extra kosten.

De variant *huur als aftrekpost* kent als belangrijk nadeel dat niet iedereen binnen de doelgroep wordt bereikt en dat twee zeer complexe systemen aan elkaar gekoppeld moeten worden.

Indien het IHS-beleid bij het Ministerie van VROM zou blijven, zouden de relaties met het overige volkshuisvestingsbeleid minder aan kracht inboeten en de doelmatigheid, sturingsmogelijkheden etc. redelijk intact blijven. Voor het overige heeft deze variant dezelfde nadelen als de variant *huur als aftrekpost*.

Ook voor de Belastingdienst zal fiscalisering van de IHS zeer ingrijpende consequenties hebben. Daarbij moet met name worden gedacht aan de toename van het aantal IB-aangiften.

<i>Samenvatting: fiscalisering van de IHS biedt vrijwel geen voordelen, veel nadelen en wordt daarom ontraden.</i>

8. Vermogenstoets

8.1 Inleiding

In verband met een doelmatiger verstrekking van huursubsidiegelden is er in de Tweede Kamer herhaaldelijk op aangedrongen een eigen vermogensgrens te introduceren in de Wet IHS. Voor het eerst tijdens het mondelinge overleg over de Nota Controlebeleid d.d. 12 november 1992 ⁶¹.

De Wet IHS kent op dit moment een vermogenstoets, waarmee wordt aangesloten bij de vermogensbelastingplicht. Die plicht ontstaat boven een bepaalde vermogensgrens (f 80.000,- voor alleenstaanden, oplopend tot f 160.000,- voor gehuwden ⁶². De Wet IHS stelt in artikel 2, vierde lid, dat geen recht bestaat op IHS indien een aanslag is opgelegd en belasting is geheven op grond van de Wet op de Vermogensbelasting. Dit wordt gecontroleerd door middel van gegevensuitwisseling met de belastingdienst. Deze bestaande vermogenstoets sluit in verband met de hoogte van de belastingvrije sommen echter niet voldoende aan bij de gedachtenvorming omtrent de omvang van het vermogen dat de IHS-doelgroep zou mogen hebben. Het kabinet heeft dan ook in het Regeerakkoord onderzoek aangekondigd naar een aanscherping van de vermogenstoets ⁶³.

In dit hoofdstuk worden na een korte paragraaf (8.2.) over de vraag of IHS-ontvangers over "vermogen" beschikken, een tweetal varianten voor een vermogenstoets beschreven en beoordeeld:

1. een integrale vermogenstoets (8.3.);
2. een toets op alleen spaar- of banktegoeden en bezit van een auto (8.4.).

8.2 "Vermogen" bij IHS-ontvangers

Om een beeld te krijgen van vermogen van de IHS-ontvangers is het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geraadpleegd voor onderzoeksmateriaal en heeft met de Centrale Heffingsadministratie Particulieren (CHP) van de Belastingdienst geanonimiseerde gegevensuitwisseling plaatsgevonden. E.e.a. met behulp van soft-nummers van IHS-ontvangers.

Uit dit materiaal is een globaal beeld verkregen van de hoogte van spaar- en banktegoeden, het effectenbezit, het financieel vermogen en het vermogen gesaldeerd met schulden van huishoudens met IHS. Gegevens over andere vermogensbestanddelen zijn bij geen enkele instantie in Nederland voorhanden.

Om bij lezing van dit hoofdstuk een eerste indruk te geven wordt hier volstaan met de vermelding van een van de conclusies, die uit beide informatiebronnen getrokken kan worden, te weten dat 50.000 à 60.000 huishoudens die IHS ontvangen over spaartegoeden beschikken van meer dan f 40.000,- (ca. 6% van de IHS-ontvangers). Voor een relatief groot deel gaat het hier om de categorie 65-plussers. Een zeer beperkt aantal huishoudens die IHS ontvangen bezit effecten. Een nog kleiner aantal IHS-huishoudens bezit onroerend goed (bijv. een vakantiehuisje).

In latere paragrafen zal meer uitgebreid worden stil gestaan bij de eventuele opbrengsten van een vermogenstoets.

⁶¹ Kamerstukken II 1992/93, 22 862

⁶² In 1995 bedragen de belastingvrije sommen:

- voor ongehuwden jonger dan 27 jaar, zonder recht op AKW of buitengewone lastenafrek i.v.m. uitgaven in de voorziening van het levensonderhoud van kinderen < 27 j.: f 80.000,-
- voor ongehuwden van 27 jaar en ouder en voor ongehuwden jonger dan 27 jaar, met recht op AKW of buitengewone lastenafrek i.v.m. onderhoud kinderen < 27 j.: f 127.000,-
- voor gehuwden: f 160.000,-

⁶³ Kamerstukken II 1993/94, 23 715, nr. 11

8.3 Een integrale vermogenstoets

"Vermogen" is in principe alles wat men bezit minus schulden. Een integrale vermogenstoets houdt in dat alle denkbare vermogensbestanddelen bij de controle op vermogen betrokken moeten worden. In de Wet IHS dient daarbij een grensbedrag voor vermogen te worden opgenomen waarboven geen recht meer bestaat op een IHS-bijdrage.

Aanscherping van de vermogenstoets t.o.v. de bestaande situatie houdt in dat deze grens of grenzen in elk geval lager dienen te liggen dan de geldende belastingvrije sommen in de Wet op de Vermogensbelasting.

Een toets op "vermogen", zoals hiervoor gedefinieerd, betekent dat aan de IHS-aanvrager gevraagd moet worden om op zijn aanvraagformulier al zijn bezittingen en schulden te vermelden, als ook de waarde daarvan.

Meer uitgewerkt betekent dit dat hij een opgave zou moeten verstrekken van:

- bank- of spaartegoeden,
- cash geld,
- een auto,
- een tweede (vakantie)huis,
- een caravan,
- een boot,
- antiek,
- kunst of sieraden,
- aandelen, obligaties,
- levensverzekeringen,
- aandelen in een nalatenschap,
- overige bezittingen,
- schulden.

De controle op de vraag of het opgegeven vermogen overeenkomt met de werkelijkheid kan in theorie op verschillende wijzen/door verschillende instanties worden uitgevoerd.

1. centraal door de Rijksoverheid: door de Belastingdienst of door VROM, als de organisatie die huursubsidie toekent.
2. decentraal door de verhuurders, als de instanties die 80% van de ihs aanvragers helpen bij het invullen van het aanvraagformulier en die het aanvraagformulier feitelijk innemen (en vervolgens namens de huurder indienen bij de gemeente).
3. decentraal door de gemeenten, voor alle IHS-aanvragers (minus bijstandsgerechtigden) dan wel via gerichte steekproeven.

In het volgende worden deze mogelijkheden nader uitgewerkt en beoordeeld.

8.3.1 Integrale vermogenstoets centraal door Belastingdienst

Thans beoordeelt de Belastingdienst voor 0,5 miljoen belastingplichtigen of zij een zodanig vermogen hebben dat vermogensbelasting is verschuldigd. Het lijkt dan ook op het eerste gezicht niet onlogisch de belastingdienst te vragen om de vermogenspositie van de aanvragers van IHS vast te stellen. Met dit gegeven kan VROM vervolgens de gegevens van de aanvrager verifiëren, net zoals dat met de inkomensverificatie plaatsvindt.

Er bestaan verschillen tussen de toetsing voor de vermogensbelasting en voor de IHS. Uitvoering van

de IHS-vermogenstoets betekent een extra werkstroom voor de belastingdienst. Dit wordt veroorzaakt door de volgende factoren:

1. Doelgroep

Van de ca. 1 miljoen huishoudens die IHS ontvangen is ca. 50% niet beschreven voor de inkomstenbelasting. Zij hoeven dus nooit een aangiftebiljet in te vullen en hebben nu geen contacten met de Belastingdienst.

Aanscherping van de IHS-vermogenstoets betekent dat 1 miljoen personen worden geconfronteerd met een "aangiftebiljet" waarin gedetailleerde specificatie van bezittingen, schulden en mogelijke vrijstellingen wordt gevraagd. Het betreft hier een nieuwe doelgroep voor de Belastingdienst, van wie het vermogen in de huidige situatie niet is geregistreerd.

2. Controle/fraude

De vermogensgrens zal aanzienlijk lager zijn dan de vrijstellingsgrenzen voor de vermogensbelasting. Dit betekent dat de waardering van vermogensbestanddelen zoals sieraden, antiek, auto, etc. van groot belang is voor het al dan niet overschrijden van deze grens.

Bij de vermogensbelasting betekent een verschil van f 1.000,- vermogen een lagere belastingopbrengst van f 8,-, terwijl zo'n verschil voor de IHS het vervallen van IHS, d.w.z. een verlies tot (maximaal) f 5.600,- kan betekenen! De financiële belangen zijn dus van een andere orde. Dit betekent veel verschillen van mening over de waardering van bezittingen (veel bezwaarschriften).

Het financiële belang bij het verzwijgen van vermogensbestanddelen is groot. Dat maakt een intensieve controle noodzakelijk.

Voor de vermogensbelasting vindt de controle in de regel administratief plaats op basis van contra-informatie van derden, of uit aangiftebiljetten inkomstenbelasting. Gezien het tarief is de controle beperkt, omdat er een evenwicht tussen kosten en baten moet zijn. Een intensievere IHS-vermogenscontrole is echter niet mogelijk omdat contra-informatie niet beschikbaar is. Fysieke controle van particulieren (huisbezoek) gaat in tegen het beleid van de Belastingdienst en is bovendien kostbaar.

3. Huishoudbegrip

Bij de IHS is het huishouden uitgangspunt. Belastingheffing vindt plaats per individu. Dit betekent dat het aantal personen dat een aangepast B-biljet moet invullen hoger is dan 1 miljoen.

De Belastingdienst kent de samenstelling van het huishouden niet. VROM zal de vermogensgegevens per huishouden moeten cumuleren.

Samenvattend betekent de invoering van een IHS-vermogenstoets een extra werkstroom voor de Belastingdienst. Deze extra werkstroom betreft voor een belangrijk deel een voor de Belastingdienst nieuwe doelgroep. De regeling nodigt uit tot fraude. Uitvoering van de regeling vereist derhalve een aanzienlijke controle-inspanning.

De uitvoeringslasten voor de Belastingdienst bedragen naar schatting ca. f 60 mln. per jaar. De initiële kosten (aanpassen automatisering, voorlichting, instructies, biljetten etc.) bedragen ca. f 16 miljoen.

8.3.2 Integrale vermogenstoets door verhuurders

In een direct contact met de aanvrager kan gevraagd worden om de juistheid van de opgave aan te tonen met behulp van bewijsstukken. Het is daarbij uiteraard altijd mogelijk om bewust bepaalde gegevens achter te houden. In een "face to face" contact en met een arbeidsintensieve, kritische ondervraging zou echter veel boven tafel kunnen komen.

Afgezien van de extra werkzaamheden, die gemoeid zouden zijn met de hier bedoelde controle is een

belangrijk nadeel van het leggen van deze controletaak bij de verhuurder, dat deze mede belang heeft bij het verstrekken van huursubsidie.

Een ander belangrijk nadeel is dat veel huurders er grote moeite mee zullen hebben om de eigen verhuurder inzicht te geven in de vermogenspositie.

8.3.3 Integrale vermogenstoets door gemeenten

Algemeen

Bij een controle door gemeenten dringt zich de vergelijking op met de vermogenstoets, zoals die thans wordt uitgevoerd in het kader van de Algemene Bijstandswet.

Bij de uitvoering van de Bijstandswet wordt aan de balie onderzocht of de uitkeringsgerechtigde zelf vermogen heeft, dan wel zijn kinderen in het geval deze nog geen 21 jaar zijn.

Aan iedere klant wordt gevraagd naar zijn bezittingen en zijn schulden.

Aan de hand van originele giro- en bankafschriften van de laatste drie maanden worden de banksaldi geverifieerd. Bovendien worden spaarbankboekjes bekeken. Voorts wordt gevraagd naar het bezit van contant geld en worden gegevens gevraagd over alle andere hiervoor genoemde vermogensbestanddelen.

De betrokkene dient in het kader van deze toets op vermogen bij aanvraag om een uitkering dan ook allerhande schriftelijke (bewijs)stukken te tonen.

Controle door de gemeenten op de wijze zoals die thans plaatsvindt bij de uitvoering van de Bijstandswet, zou kunnen leiden tot een advies aan Vrom om positief dan wel negatief op de aanvraag huursubsidie te beschikken.

Controle door de gemeenten impliceert dat de aanvrager met zijn aanvraagformulier eerst langs de verhuurder moet (voor het invullen en ondertekenen van huurprijsgegevens) en daarna nog eens naar het loket van de gemeente.

Kosten en baten van een integrale vermogenstoets door gemeenten

Wat betreft de kosten van een integrale vermogenstoets kan een onderscheid gemaakt worden tussen kosten in het eerste jaar van invoering en de kosten in de jaren daarna.

In het eerste jaar zou met alle aanvragers, met uitzondering van bijstandsgerechtigden, een persoonlijk gesprek moeten plaatsvinden.

Voor zover sprake is van een bijstandsgerechtigde mag worden aangenomen dat in dat geval reeds een vermogenstoets heeft plaatsgevonden. De controle op vermogen zou voor deze categorie van aanvragers dus achterwege kunnen blijven. Het gaat daarbij om ca. 20% van de aanvragers IHS. Voor de overige 80% (ca. 750.000 aanvragers) zou in het eerste jaar wel d.m.v. een persoonlijk gesprek een controle moeten plaatsvinden.

Rekening houdend met een gemiddelde gespreksduur van drie kwartier, het organiseren van spreekuren, eventuele checks in individuele gevallen bij banken etc, extra correspondentie en dossiervorming mag worden aangenomen dat een vermogenstoets uitgevoerd door de gemeenten een extra werklast oplevert van ca. 1,5 uur per aanvraag.

In tweede en volgende jaren zou het voeren van gesprekken beperkt kunnen worden tot de zogenaamde primaire aanvragers plus een, via een steekproef, geselecteerde groep van continuanten (bijv. 10%).

Een steekproefgewijze controle onder continuanten heeft uiteraard als nadeel dat een aantal aanvragers door de mazen van het net zullen glippen. De preventieve werking van het steekproefsgewijs controleren van continuanten in combinatie met een integrale controle bij primairen zal echter zodanig groot zijn dat dit aantal tot een minimum beperkt blijft.

Naast extra kosten voor gemeenten dient tevens rekening gehouden te worden met extra kosten voor

de Rijksoverheid. Het uitvoeringsapparaat binnen het ministerie waar de beschikkingen geslagen worden zal zwaarder belast worden. Meer behandelingstijd per aanvraag is nodig, meer bezwaarschriften zijn te verwachten. In een deel van deze bezwaarschriften zullen zeer feitelijke waarderingsvragen aan de orde komen).

In bijlage 5 is indicatief berekend welke kosten gemoeid zijn met een integrale vermogenstoets, zowel voor het eerste jaar als de jaren daarna. Er zijn twee varianten doorgerekend. De eerste met grenzen van f 10.000,- (voor alleenstaanden) en f 20.000,- (voor meerpersoonshuishoudens), de tweede met grenzen van f 40.000,- en f 80.000,- voor meerpersoonshuishoudens. De grenzen van de eerste variant sporen ongeveer met die in de Bijstandswet gehanteerd worden. De grenzen van de tweede variant liggen tussen die van de Bijstand en de huidige toets via de vermogensbelasting.

Met behulp van gegevens van het CBS over aanwezig vermogen bij huishoudens, die IHS ontvangen zijn tevens de mogelijke baten in beeld gebracht.

Bij de eerste variant staan in het eerste jaar tegenover een totaal aan kosten van ca. f 66 miljoen, baten van ca. f 530 miljoen. In volgende jaren zijn de kosten ca. f 12 miljoen en de baten ca. f 507 miljoen.

Bij de tweede variant staan in het eerste jaar tegenover een totaal aan kosten van ca. f 60 miljoen, baten van ca. f 178 miljoen. In volgende jaren zijn de kosten opnieuw ca. f 12 miljoen en de baten ca. f 170 miljoen.

8.4 Beperking tot specifieke vermogensbestanddelen

Verificatie van alle vermogensbestanddelen van een IHS-ontvanger (en partner en inwonende kinderen of ouders) is zeer bewerkelijk en nooit waterdicht.

Een alternatief zou kunnen zijn een toets waarbij de inspanningen worden geconcentreerd op bepaalde specifieke vermogensbestanddelen, die en het meest relevant zijn en in meer of mindere mate controleerbaar.

Ook hier zal als uitgangspunt een bedrag in de Wet IHS moeten worden opgenomen, waarboven de waarde van de verschillende vermogensbestanddelen tezamen niet mogen uitstijgen.

Bij de uitvoering van de Wet op de Vermogensbelasting blijken de meest relevante vermogensbestanddelen:

- spaar-, banktegoeden,
- onroerend goed,
- auto's,
- effecten.

Zoals blijkt uit gegevens van het CBS (zie par. 8.2.), blijken slechts zeer weinig IHS aanvragers te beschikken over onroerend goed en/of effecten. Als meest relevante vermogensbestanddelen resteren dan slechts de spaar-, en banktegoeden en auto's.

Belangrijk nadeel van een toets op uitsluitend spaar- en banktegoeden en auto's is dat er ontwijkend gedrag zou kunnen ontstaan, waarbij IHS ontvangers vermogensbestanddelen die wel in de vermogenstoets worden betrokken, omzetten in bestanddelen die niet in die toets worden betrokken (bijvoorbeeld effecten).

Belangrijk voordeel van een beperking van een vermogenstoets bij de IHS op spaar-, banktegoeden en auto's is dat centrale gegevensuitwisseling mogelijk is, die een indicatie kan opleveren of al dan niet sprake is van spaar-, banktegoeden en of auto's met een waarde boven een nader te bepalen grens.

Uitgangspunt voor een vermogenstoets op deze specifieke vermogensbestanddelen is dat de IHS-aanvrager daarvan zelf opgaaf dient te doen. Indien de informatie verkregen via gegevensuitwisseling niet overeenkomt met de opgave van de aanvrager zou de gemeente op verzoek van de Rijksoverheid, de aldus geselecteerde aanvragers kunnen oproepen voor een gesprek en vervolgens op basis daarvan

het Rijk moeten adviseren al dan niet tot terugvordering over te gaan.

In het volgende zal nader worden ingegaan op zowel een centrale toets op spaar- en banktegoeden als op bezit van auto's.

8.4.1 Toets op spaar- en banktegoeden

De banken in Nederland zijn verplicht complete overzichten van uitbetaalde rente, zowel bank-, als obligatierente e.d., aan de Belastingdienst te verstrekken. Bovendien moeten de banken deugdelijk de identiteit vaststellen van cliënten die een bankrekening openen, spaarbewijzen aan toonder aankopen e.d. De Belastingdienst heeft dus een direct inzicht in de renten die door of via banken in Nederland worden uitbetaald.

Uitwisseling van deze rentegegevens kan een indicatie geven of bank- of spaartegoeden van IHS-ontvangers een nader te bepalen grens te boven gaan.

Bij een controle op bank- en spaartegoeden aan de hand van rente-inkomsten zijn er wel een aantal complicaties:

- medewerking banken
Als het gaat om niet door de fiscus bewerkte gegevens is het noodzakelijk een wettelijk kader (Wet IHS) te scheppen, waarbinnen de gegevensuitwisseling met de belastingdienst kan plaatsvinden. De medewerking van de banken zal daarbij nog een nadrukkelijk punt van onderhandeling zijn;
- verouderde gegevens
De belastingheffing is gerelateerd aan de rente die is uitbetaald in een kalenderjaar. Vaak wordt rente eerst na afloop van het kalenderjaar uitbetaald. Gevolg van een controle via ontvangen rente is dan ook dat de verkregen indicatie betrekking heeft op een mogelijk verouderde vermogenspositie van de IHS-aanvrager. Zo kan een toets bij de fiscus in januari 1996 over uitbetaalde rente in 1995 zelfs betrekking hebben op tegoeden die men in 1994 had. Bovendien kan rente van verschillende jaren gecumuleerd in een bepaald jaar uitbetaald en belast worden;
- gegevens per individu i.p.v. per huishouden
Belasting wordt geheven per individu, terwijl de IHS wordt verstrekt per huishouden, dat kan bestaan uit meerdere individuen. Uitsluitend op individueel niveau zijn rentegegevens bekend, niet op huishoudensniveau.
Voor de IHS dient dus een optelling plaats te vinden van rente-inkomsten van diverse individuen binnen één huishouden, alvorens dit aan een bepaalde grens te toetsen;
- geen saldering mogelijk van rente-inkomsten met rente-betalingen
Alleen rente-inkomsten kunnen een rol spelen bij de vermogenstoets. Indien ook rekening zou worden gehouden met betalingen van rente uit persoonlijke leningen c.q. schulden, zou er gesaldeerd kunnen worden. Het Bureau Krediet Registratie in Tiel houdt gegevens over rente-betalingen bij, maar verstrekt deze gegevens niet aan de fiscus. De Gedragscode tussen fiscus en banken verzet zich tegen dit gegevensverkeer. Te betalen rente i.v.m. persoonlijke geldleningen kan derhalve niet gesaldeerd worden met de rente-inkomsten;
- de hoogte van rente-inkomsten
Op sommige rekeningen wordt 1,5% rente uitgekeerd, op andere rekeningen 5%. De vraag is dan ook bij welke omvang van rente-inkomsten een nadere controle van de omvang van de spaar- en banktegoeden dient plaats te vinden. Indien de grens te hoog wordt vastgesteld zullen

veel gevallen door de controle glippen, terwijl een te lage grens leidt tot een toename van het aantal nadere controles.

8.4.2 Autobezit

Aangrijpingspunt voor vermogen zou ook de auto kunnen zijn.

Nagegaan is of, en zo ja hoe, gegevensuitwisseling kan plaatsvinden tussen VROM en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW).

De RDW is houder van een kentekenregistratie, waaruit gegevens worden verstrekt ten behoeve diverse diensten van het Ministerie van Financiën, zoals het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting, de FIOD e.d.

De kentekenregistratie van de RDW is voertuiggebonden. Bij het kentekennummer van het desbetreffende voertuig worden de huidige eigenaar en eventuele vorige eigenaren van dat voertuig geregistreerd. Tevens worden het type en het moment van in gebruik nemen op de weg van de auto geregistreerd.

Er worden door de RDW geen gegevens geregistreerd over de dagwaarde van de auto, of de waarde in het economisch verkeer.

Een toets op autobezit kan op twee manieren worden uitgewerkt:

1. in de wet IHS zou kunnen worden vastgelegd dat als de aanvrager op de zogenaamde peildatum een auto heeft van minder dan bijv. twee jaar oud, geen recht bestaat op huursubsidie. Voordeel van deze variant is dat geen controle behoeft plaats te vinden op de waarde van de auto. Nadeel is dat er vele typen auto's zijn, die ouder dan twee jaar, veel meer waard zijn dan een nieuwe of maximaal twee jaar oude auto;
2. in de wet IHS zou kunnen worden vastgelegd dat indien de aanvrager eigenaar is van een auto en deze een waarde heeft boven een nader te bepalen bedrag (grenswaarde), dat meerdere, samen met de spaar- en banktegoeden, een bepaalde grens niet mag overschrijden. Het autobezit onder de vastgestelde grenswaarde wordt verder niet getoetst.

De tweede variant is principieel juist. Het probleem dat de RDW niet beschikt over gegevens omtrent de economische waarde van een auto zou kunnen worden ondervangen door als uitgangspunt te hanteren de lijsten van de BOVAG omtrent de inruilwaarde van tweedehands auto's.

Als het type auto en het moment van in gebruik nemen ervan bekend zijn, kan met behulp van dergelijke richtprijzen vrij eenvoudig gecontroleerd worden of de opgave die de aanvrager zelf doet reëel is. Daarbij dient wel te worden bedacht dat deze BOVAG-lijsten slechts een richtprijs opleveren die een indicatie geeft van de waarde van de auto. De werkelijke waarde van een auto kan om vele uiteenlopende redenen van deze richtprijs afwijken (de auto is beschadigd, de auto heeft een veel hoger aantal kilometers gereden etc.). Met name in gevallen waarin de waarde van de auto de doorslag kan geven of een IHS-aanvrager net wel of net niet boven de vermogensgrens uitkomt, zal dit leiden tot zeer feitelijke conflicten rond de waardering.

8.4.3 Kosten en baten van een toets beperkt tot specifieke vermogensbestanddelen

Ook voor een beperkte toets is indicatief berekend welke de kosten en baten zijn (zie bijlage 6). Daarbij zijn opnieuw twee varianten onderscheiden, met grenzen van resp. 10.000/ 20.000 en grenzen van 40.000/80.000.

* Bij grenzen van 10.000/20.000:

bij alleen een toets op bank- en spaartegoeden staan tegenover een totaal aan kosten in het eerste jaar van ca. f 35 miljoen, baten van ca. f 430 miljoen. In volgende jaren zijn de kosten ca. f 11 miljoen en de baten f 411 miljoen.

Bij een toets op zowel bank- en spaartegoeden als auto's kunnen de baten hoger zijn: ca. f 430 miljoen per jaar.

- * Bij grenzen van 40.000/80.000:
bij alleen een toets op bank en spaartegoeden staan tegenover een totaal aan kosten in het eerste jaar van ca. f 7 miljoen, baten van ca. f 88 miljoen. In volgende jaren staan tegenover kosten van ca. f 2,2 miljoen, baten van ca. f 84 miljoen.

Bij een toets op zowel bank- en spaartegoeden als auto's kunnen de baten hoger zijn: ca. f 100 miljoen per jaar.

OVERZICHT VAN DE BIJLAGEN

Bijlage 1	Samenstelling van de werkgroep
Bijlage 2	Regionale verschillen (zie § 4.2.5)
Bijlage 3	Analyse uiteenlopen belastbare inkomens/uitkeringen minima
Bijlage 4	Huur als aftrekpost: simulaties huur- en inkomensgrenzen uit de IHS (zie § 7.3: gevolgen voor de normering)
Bijlage 5	Indicatieve berekening van kosten gemoeid met een integrale vermogenstoets, zowel voor het eerste jaar als de jaren daarna (zie § 8.2.3: integrale vermogenstoets door gemeenten)
Bijlage 6	Indicatieve berekening van kosten gemoeid met een integrale toets van spaartegoeden, zowel voor het eerste jaar als de jaren daarna (zie § 8.4.3: kosten en baten van een toets beperkt tot specifieke vermogensbestanddelen)

SAMENSTELLING INTERDEPARTEMENTALE WERKGROEP 'ANALYSE IHS'

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

mr. L.H. Kokhuis (voorzitter)

Centraal Planbureau

drs. M.J. Stoffers

Sociaal en Cultureel Planbureau

drs. F. van Dugteren

Ministerie van Algemene Zaken

drs. P.W. Martens

Ministerie van Sociale Zaken

drs. C. Laan

Ministerie van Binnenlandse Zaken

drs. L. Koning

Ministerie van Financiën

drs. G.J. Bouwhuis

(per 1-10-1995: drs. J.G. Springer en drs. H. Koning)

drs. B.W.M. Heijs

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

ir. A. Hoelen

drs. P.W.A. Veld

drs. M.J. van Rijn

A. Schuurmans

Mevr. mr. drs. A.W.H. Bertram

mr. A.E. van Kempen

BIJLAGE 2

behorende bij hoofdstuk 4

1. Regionale verschillen

De analyse in hoofdstuk 4 betreft een uiteenzetting over alle hurende huishoudens. In dit hoofdstuk is reeds geconcludeerd dat de macro-analyse kan inhouden dat verhuisbewegingen gewenst zijn tussen delen van het land waar relatief veel goedkope voorraad is en delen waar de goedkope voorraad kleiner is (paragraaf 4.2.3). Deze mutaties (over lange afstand) zijn niet wenselijk.

In deze bijlage 4 zal worden bekeken in hoeverre er regionale verschillen zijn wat betreft dezelfde stappen die in het rapport voor Nederland zijn ondernomen. Dit zijn: de theoretische herverdeling, de correcties voor leefbaarheid, ouderenhuisvesting en kwaliteit en de consequenties voor de technische huurgrenzen. Conclusie van deze bijlage dient te zijn of het al dan niet opportuun is om regionaal gedifferentieerde maximale huurgrenzen te hanteren.

Dit zal worden onderzocht aan de hand van de '46 WBO-regio's'; een regionale verdeling van Nederland die in het WoningBehoeft Onderzoek wordt gehanteerd. Per regio wordt gekeken naar twee dimensies, die tezamen verantwoordelijk zijn voor de 'technische huurgrens' (die huurgrens waarbij de huurwoningen die onder deze huurprijs vallen gelijk zijn aan het aantal doelgroep-huishoudens): doelgroepomvang en opbouw van de goedkope voorraad.

2. Verschillen in de omvang van de doelgroep.

In Nederland behoort 52% van alle huurders tot de doelgroep van beleid. Regionaal afwijkende sociaal-economische omstandigheden kunnen er voor zorgen dat het aandeel doelgroep-huishoudens per regio afwijkt van dit gemiddelde. Regio's waar de werkloosheid hoger is dan gemiddeld, kunnen een relatief grote doelgroep hebben. Ook kan de grotere aanwezigheid van laagbetaald werk (industriegebieden) de omvang van de doelgroep boven het gemiddelde van 52% doen uitstijgen. Regio's met een lage werkloosheid en/of hooggekwalificeerde arbeid kennen een lagere doelgroepomvang. Gegevens van het WBO geven aan dat de deviatie rondom het gemiddelde 28%-punt bedraagt; in de regio Amstel- en Meerlanden behoort slechts 37% van alle huishoudens tot de doelgroep, terwijl in Ommelanden bijna twee van elke drie huishoudens tot de doelgroep wordt gerekend (65%). Tabel Ia geeft een clustering van de 46 regio's weer, onderverdeeld naar een relatieve ondervertegenwoordiging van de doelgroep, het gemiddelde en een oververtegenwoordiging van doelgroep-huishoudens.

tabel Ia: Aandeel doelgroep binnen de regio, onderverdeeld naar intensiteit van het aandeel

Ondervertegenwoordiging van doelgroephuishoudens [37 % ; 48 %]	Gemiddelde omvang van de doelgroep [49 % ; 55 %]	Oververtegenwoordiging van doelgroephuishoudens [56 % ; 65 %]
37%: Amstel- en Meerlanden 44%: Oost Utrecht 45%: Het Gooi; Kop Noord-Holland 46%: West Utrecht; Zuid Kennemerland 47%: Zuid Holland Oost 48%: West-Noord Veluwe; Oost Veluwe; Bollenstreek; Den Haag e.o.; Den Bosch e.o.	49%: Zaanstad; Eindhoven e.o.; Noord Limburg 50%: Midden Kennemerland; Roosendaal e.o. 51%: Midden Friesland; Westland; Westelijke Mijnstreek 52%: Amsterdam; Rijnmond 53%: Arnhem e.o.; Drechtsteden; Noord en Midden Holland; Flevoland 54%: IJsselvallei; Noord Kennemerland; Breda 55%: Betuwe	56%: Noord-Oost Brabant; Midden Limburg 57%: Zuid Oost Zuid Friesland; Nijmegen; Zuid Zeeland 58%: Stad Groningen; Hengelo / Enschede; Midden Brabant 59%: Oost Friesland; Almelo; Helmond; Oost en Zuid Limburg 60%: Achterhoek; Heuvelland Zuid 62%: Noord Friesland 65%: Ommelanden

De gebieden met een **hoge concentratie** doelgroephuishoudens zijn voornamelijk de agrarische landsdelen (de Peel, de Kempen, Friesland, Ommelanden, noordelijk deel van Limburg) en de oude industriële gebieden (Achterhoek, Almelo, Helmond, Zuid Zeeland). Deze regio's komen in grote lijnen overeen met een eerder dit jaar uitgevoerd onderzoek door het NRC Handelsblad en het CBS ¹.

De regio's die een **lage concentratie** aan doelgroephuishoudens kennen, kenmerken zich als die steden, die in de Randstad liggen, maar niet tot de vier grote steden behoren (Den Haag ligt op de grenswaarde van 48 %, maar deze herbergt ook de groeikernen Zoetermeer en Leidschendam; zie *paragraaf 6, Groeikernen*).

De resterende gebieden kennen een **gemiddelde concentratie** van doelgroephuishoudens.

3. Verschillen in de opbouw van de huurwoningvoorraad.

Naast regionale verschillen in de omvang van de doelgroep, zijn er ook verschillen in de opbouw van de huurwoningvoorraad te constateren. Regio's met een betrekkelijk oude huurvoorraad zullen een oververtegenwoordiging aan goedkope woningen kennen. Daarentegen hebben groeikernen een relatief dure woningvoorraad. Tot een grens van f 600,- kale huur per maand zijn in Nederland 1,63 miljoen woningen te vinden. Dat betekent dat 52% (van de 3,17 miljoen huurwoningen) tot de goedkope voorraad behoort. Ook de opbouw van de huurvoorraad laat regionale verschillen zien: de deviatie van 41 %-punt rond het gemiddelde is zelfs nog iets sterker dan de spreiding bij het regionale aandeel van doelgroephuishoudens. De regio Flevoland (vooral een combinatie van de groeikernen Lelystad en Almere !) kent het laagste percentage: slechts 27% van de huurvoorraad valt onder de huurgrens van f 600,-. Amsterdam heeft het

¹ NRC Handelsblad, Uit analyse CBS-bestanden blijkt: 'Armste wijken niet in grootste steden', 18 maart 1995

grootste aandeel huurwoningen in de goedkope voorraad (68%). Evenals bij de doelgroepverschillen zullen de regio's ook bij de verschillen in de opbouw van de huurwoningvoorraad in drie groepen worden verdeeld: relatieve ondervertegenwoordiging van de goedkope voorraad, een omvang rond het gemiddelde en een oververtegenwoordiging van goedkope huurwoningen.

tabel Ib: Aandeel omvang goedkope voorraad binnen de regio, onderverdeeld naar intensiteit van het aandeel

Ondervertegenwoordiging van de goedkope voorraad [27 % ; 47 %]	Gemiddelde omvang van de goedkope voorraad [48 % ; 56 %]	Oververtegenwoordiging van de goedkope voorraad [57 % ; 68 %]
27%: Flevoland 34%: Noord Kennemerland 37%: Noord Limburg 38%: Noord Oost Brabant; Amstel- en Meerlanden 39%: Den Bosch e.o.; Midden Limburg 41%: Oost Utrecht; Breda 42%: West-Noord Veluwe 43%: Eindhoven e.o. 44%: Midden Friesland; Zuid Holland Oost 45%: Oost Veluwe 46%: Betuwe; Oost en Zuid Limburg 47% West Utrecht; Zaanstad; Kop Noord Holland; Bollenstreek; Helmond	48%: Noord en Midden Holland; Arnhem; Nijmegen e.o. 50%: Westelijke Mijnstreek; Heuvelland Zuid 51%: Almelo; Gooi; Drechtsteden; Roosendaal e.o. 52%: Achterhoek 53%: Midden Brabant 54%: Zuid Kennemerland; Den Haag e.o. 55%: Zuid Oost Zuid-Friesland; Westland 56%: Oost Friesland Hengelo / Enschede	57%: Stad Groningen 58%: IJsselvallei 59%: Noord Friesland; Zuid Zeeland 60%: Rijnmond e.o. 62%: Ommelanden; Midden Kennemerland 68%: Amsterdam

4. Clustering van de 46 WBO-regio's

		DOELGROEP		
		-	0	+
GOEDKOPE VOORRAAD	-	1	2	3
	0	4	5	6
	+	7	8	9

Hiervoor zijn de 46 regio's op twee dimensies bekeken. Deze twee kunnen samen in een matrix worden gezet om zo 9 verschillende typen huurwoningmarktgebieden te creëren, gebaseerd op de aanwezigheid van zowel goedkope voorraad als doelgroep.

Hiernaast wordt deze matrix getoond. Elke regio kan hierin worden geplaatst. Flevoland, bijvoorbeeld, kent een gemiddelde aanwezigheid van doelgroep-huishoudens (53%) en een relatief kleine goedkope voorraad (27%). Hierdoor komt deze regio in cluster

2. Analooq geredeneerd komt Amsterdam in cluster 8. De matrix geeft aan in hoeverre een cluster van regio's een gespannen relatie heeft tussen doelgroep en opbouw van de goedkope voorraad; hoe donkerder de cluster, des te spannener deze relatie is. Men kan zich voorstellen wanneer een regio een ondervertegenwoordiging aan goedkope voorraad heeft en een relatief grote doelgroep om te huisvesten, dat dit knelt (cluster 3). Cluster 7 daarentegen heeft in theorie weinig problemen, daar de kleine doelgroep in een ruime goedkope voorraad kan worden gehuisvest. Tabel Ic geeft aan welke regio's in welke cluster terecht zijn gekomen. Dat cluster 7 leeg is, kan wellicht aan de marktwerking worden toegerekend: immers is het bouwen of exploiteren van goedkope huurwoningen niet echt een noodzaak.

Tabel Ic: De 8 regioclusters, onderverdeeld op basis van het aandeel doelgroepphuishoudens en het aandeel van de goedkope voorraad in de huursector

	Ondervertegenwoordiging van doelgroepphuishoudens	Gemiddelde omvang van de doelgroep	Oververtegenwoordiging van doelgroepphuishoudens
Ondervertegenwoordiging van de goedkope voorraad	Oost-Utrecht; Kop Noord- Holland; West Utrecht; Zuid Holland Oost; West-Noord Veluwe; Oost Veluwe; Bollenstreek; Den Bosch e.o.	Zaanstad; Eindhoven e.o.; Noord Limburg; Midden Friesland; Flevoland; Noord Kennemerland; Breda; Betuwe	Noord-Oost Brabant; Midden Limburg; Helmond; Oost en Zuid Limburg
Gemiddelde omvang van de goedkope voorraad	Het Gooi; Zuid Kenne- merland; Den Haag e.o.	Arnhem e.o.; Westland; Drechtsteden; Noord en Midden Holland; Roosendaal e.o.; Westelijke Mijnstreek	Oost Friesland; Zuid Oost Zuid Friesland; Almelo; Hengelo / Enschede; Achterhoek; Nijmegen; Midden Brabant; Heuvelland Zuid
Oververtegenwoordiging van de goedkope voorraad	-	IJsselvallei; Amsterdam; Midden Kennemerland; Rijnmond	Ommelanden; Stad Groningen; Noord Friesland; Zuid Zeeland

De matrix toont de splitsing van de 46 regio's in een achttal clusters. Om er van uit te kunnen gaan dat de clusters genoeg zeggen over de belendende regio's (met andere woorden: of deze regio's gelijksoortige karaktertrekken hebben), zullen we hierna een aantal indicatoren geven die dat toetsen.

Het eerste kengetal is de beschikbaarheid. Deze geeft de mate waarin de doelgroep in de goedkope voorraad 'past' weer. Is dit getal 100, dan past de doelgroep precies. Is het groter dan 100, dan is de omvang van de doelgroep kleiner dan de goedkope voorraad. Een score onder de 100 geeft aan dat de goedkope voorraad niet toereikend is om de doelgroep te huisvesten. De spreiding rondom het gemiddelde van 98 is sterk. De maximale waarde is 131 (regio Amsterdam). Dit betekent dat voor elke doelgroephuishouden er 1,31 woningen -met een kale huurprijs tot f 600,- zijn. De laagste waarde is 53 (regio Flevoland). In deze regio kan dus slechts de helft van de doelgroep worden gehuisvest.

		DOELGROEP		
		-	0	+
GOEDKOPE VOORRAAD	-	95 ¹	78 ²	74 ³
	0	110 ⁴	95 ⁵	89 ⁶
	+		120 ⁸	96 ⁹

Het hiernaast getoonde figuur geeft de beschikbaarheid weer van de goedkope voorraad; op de diagonaal (waar de doelgroepomvang in dezelfde intensiteit voorkomt als de opbouw van de goedkope voorraad) zijn de ratio's vrijwel gelijk; tot een huurprijs van f 600,- kan 95% van de doelgroep worden gehuisvest. Onder de diagonaal is het beeld te zien dat de goedkope voorraad in theorie ruim genoeg is om de doelgroep te huisvesten. Vice versa: boven de diagonaal is de goedkope voorraad bij lange na niet toereikend voor de huisvesting van de

doelgroephuishoudens. Hiermee wordt aangetoond dat de clusters inderdaad in intensiteit oplopen; hoe donkerder, des te meer gespannen de relatie is.

Een andere indicator is de goedkope scheefheid; welk deel van de goedkope voorraad wordt bewoond door niet-doelgroephuishoudens? In tabel Id en in de hiernaast getoonde matrix worden deze waarden uiteengezet. Te zien is dat de goedkope scheefheid niet samenhangt met de diagonalen, maar met de intensiteit van de doelgroep-aanwezigheid (verticaal). Waar de

		DOELGROEP		
		-	0	+
GOEDKOPE VOORRAAD	-	42 ¹	37 ²	34 ³
	0	41 ⁴	38 ⁵	34 ⁶
	+		41 ⁸	34 ⁹

doelgroep ondervertegenwoordigd is, is de goedkope scheefheid groter. Aan de andere kant zijn bij de clusters met een relatief grotere doelgroep de goedkope scheefwoners in mindere mate aanwezig. Ook dit kan worden toegeschreven aan een zekere marktwerking: de noodzaak om goed toe te wijzen is nog evidentier bij laatstgenoemde regio's.

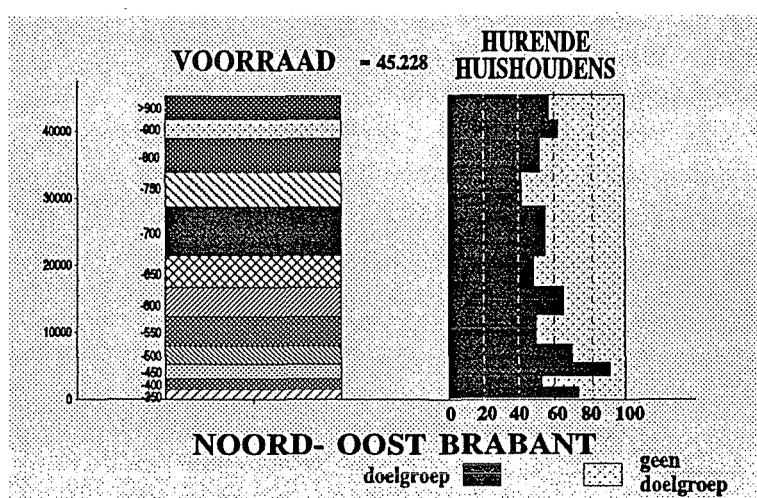
tabel Id: Enkele gegevens per cluster: beschikbaarheid goedkope voorraad, huidig beslag van de doelgroep in de goedkope voorraad en de goedkope scheefheid

	Omvang goedkope voorraad	Omvang doelgroep	Beschikbaarheid	Doelgroep in goedkope voorraad	Goedkope scheefheid
1. Kleine doelgroep, minder goedkope voorraad	262	276	95	152	42%
2. Gemiddelde doelgroep, minder goedkope voorraad	156	201	78	98	37%
3. Grote doelgroep, minder goedkope voorraad	71	96	74	47	34%
4. Kleine doelgroep, gem. goedkope voorraad	153	139	110	91	41%
5. Gemiddelde doelgroep, gem. goedkope voorraad	160	168	95	100	38%
6. Grote doelgroep, gem. goedkope voorraad	242	273	89	160	34%
8. Gemiddelde doelgroep, grote goedkope voorraad	461	383	120	271	41%
9. Grote doelgroep, grote goedkope voorraad	107	112	96	72	34%
TOTAAL	1.612	1.648	98	991	39%

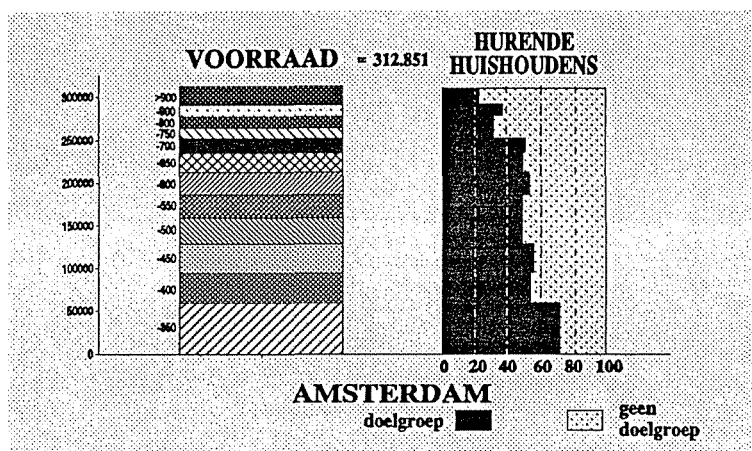
5. Technische huurgrens per cluster

A. Huidige verdeling

Uit voorgaande clustering zal in deze paragraaf een tweetal voorbeelden worden gedestilleerd. Deze twee regio's zullen niet een toevallige keuze zijn; zij representeren twee uitersten op de huurwoningmarkt.



De eerste regio (Noord-Oost Brabant) geeft cluster 3 weer. Deze kenmerkt zich door een oververtegenwoordiging van doelgroephuishoudens (56 %) en een ondervertegenwoordiging van goedkope voorraad (38 %). De beschikbaarheid is derhalve 66 %. Op de vorige bladzijde wordt de huidige verdeling van huurwoningmarkt gegeven, zowel de opbouw naar huurprijs (in huurklassen van f 50,-) als naar het aandeel doelgroephuishoudens dat in elke huurklasse is gehuisvest.

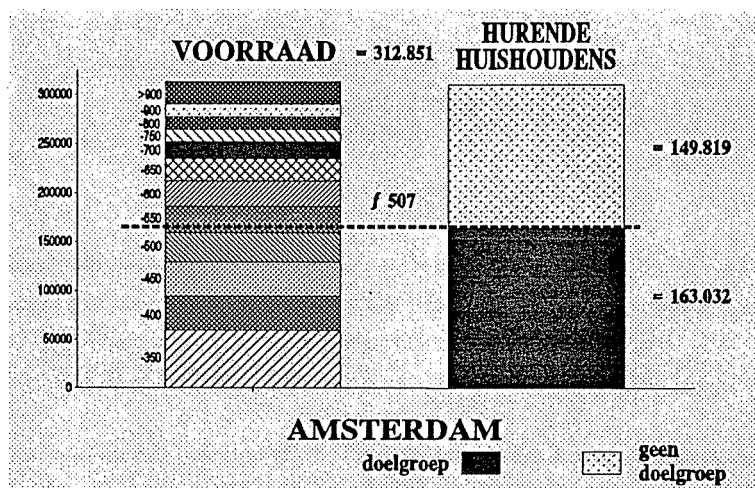
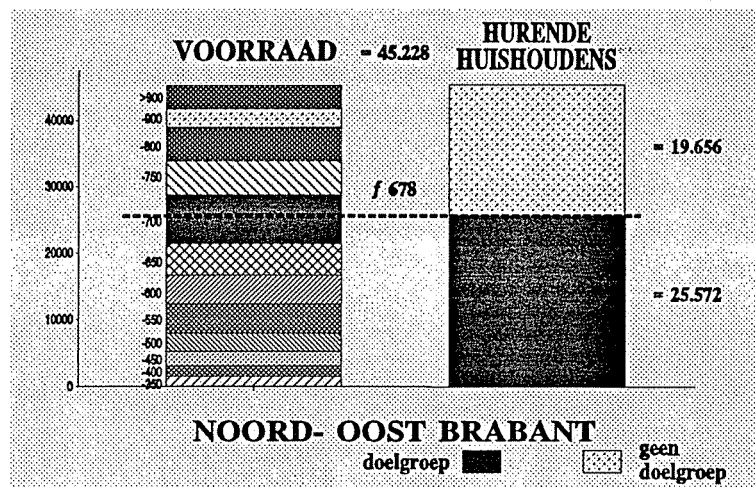


De tweede regio (Amsterdam) vormt de vertegenwoordiging van de cluster 8 (de evenknie van cluster 3 -cluster 7- is immers leeg). Hier is de doelgroep gemiddeld aanwezig (52 %), maar Amsterdam kent een sterke oververtegenwoordiging van goedkope voorraad (68 %). De bezetting is hierdoor 131; twee keer zo groot dan Noord-Oost Brabant !

De twee figuren geven duidelijk het verschil in de opbouw van de huurvoorraad goed weer; bij Amsterdam ziet men een groot aandeel aan de onderkant van de woningmarkt, terwijl Noord-Oost Brabant in de goedkope voorraad weinig woningen kent. Terwijl Amsterdam een afnemend aandeel doelgroephuishoudens kent naarmate de huurprijs oploopt, ziet men bij Noord-Oost Brabant een grillig verloop (bijvoorbeeld: in het segment tussen de f 800,- en f 900,- wonen nog 62 % doelgroephuishoudens).

B. Optimale woningverdeling

De regionaal uitgevoerde theoretische herverdeling wordt hieronder getoond. Wederom zijn de doelgroephuishoudens -vanzelfsprekend figuurlijk- onderin de huurwoningvoorraad gedrukt. Het doelgroephuishouden met de hoogste huurprijs geeft de technische huurprijs aan; tot welke huurvoorraad dienen de doelgroephuishoudens zeker te worden gehuisvest. Opmerkelijk is dat het goedkoopst wonende niet-doelgroephuishouden f 1,- boven deze technische huurgrens is gehuisvest na het uitvoeren van de strandvariant.



In Amsterdam -met de grote goedkope voorraad- wordt de technische huurgrens f 507,- hoog. Analooq berekend bedraagt de technische huurgrens in Noord-Oost Brabant f 678,-. Ter herinnering: het Nederlandse gemiddelde ligt op f 606,-.

In principe zijn deze twee regio's de vertegenwoordigers voor respectievelijk de onder- en bovengrens wanneer de regionale woningmarktsituatie en de regionaal verschillende socio-economische factoren worden gezien. Vanzelfsprekend kunnen binnen regio's ook verschillen in huurgrenzen bestaan (wederom door verschillen in eerdergenoemde factoren). Groeikernen zijn hier een goed voorbeeld van en deze worden behandeld in de volgende paragraaf.

C. Correctie na kwaliteit, ouderenhuisvesting en leefbaarheid

Ontegengesteld is de technische huurgrens uitermate theoretisch. Dit geldt voor de macro-analyse en dus ook voor de regionale versie. Het impliceert immers volkomen inkomenssegregatie en het aanvaarden van een woning ongeacht de grootte van het huishouden (in relatie tot de grootte van de woning) of het voorzieningenniveau die de woning onteert en de bewoner(s) nodig heeft (hebben). Andere effecten als maximaal gereguleerde doorstroom, autonome inkomensontwikkeling en de dynamiek op de woningmarkt in de vorm van starters

en gezinsverduunning worden ook niet bij de theoretische herverdeling betrokken. Een aantal correcties (zoals eerder op macroniveau) zal ook op regionaal niveau worden doorgevoerd.

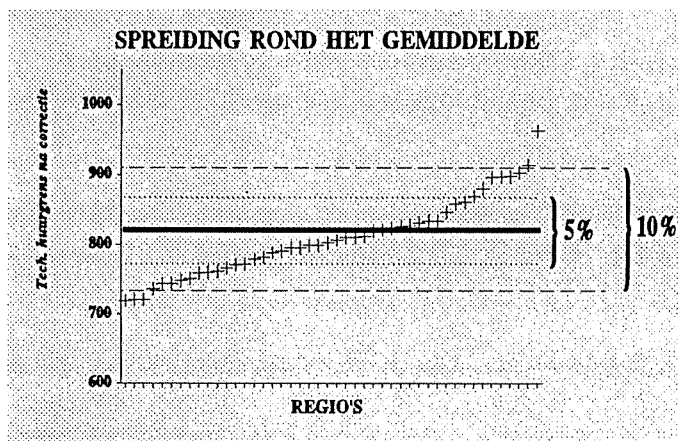
Ouderenhuisvesting

Als gevolg van het feit dat betrouwbare, regionale gegevens omtrent zorgbehoevenden ouderen niet voorhanden zijn, zal bij de correctie van de volgende aanname worden uitgegaan: elke regio een aandeel zorgbehoevende doelgroepouderen dat gelijk is aan het aandeel van de doelgroepouderen in de regio. Laatstgenoemde kengetal verdeeld dus de 63.000 zorgbehoevende doelgroepouderen over de regio's.

Leefbaarheid

Wat betreft leefbaarheid worden -analoog aan de macro-analyse- twee sporen uiteengezet: allereerst uitgaande van de huidige goedkope scheefheid (macro is dat 41 %) en vervolgens van de norm uit de nota Volkshuisvesting (31 % voor alle regio's, ongeacht wat de huidige goedkope scheefheid is).

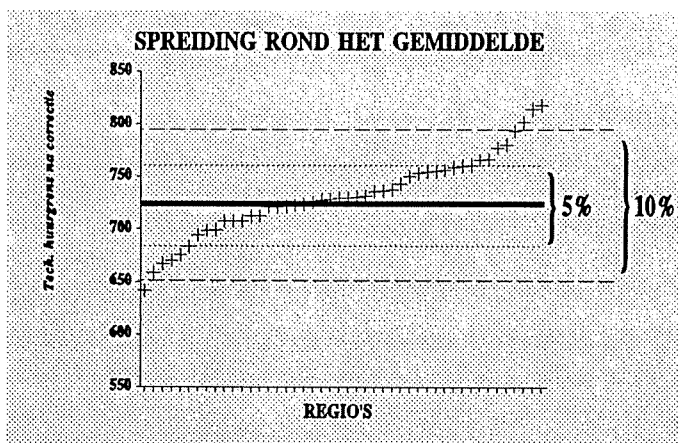
Variant 1



In de eerste variant loopt de regionale technische huurgrens -na correctie voor ouderen en leefbaarheid- uiteen van f 711,- tot aan f 955,-; dit clustert om het gemiddelde van f 821,-. De marge lijkt op het eerste gezicht groot, maar dit wordt veroorzaakt door de regio's die zich aan de boven- en onderkant bevinden.

Hiernaast wordt getoond dat 89% binnen de 10%-marge valt en 52% binnen de krappere 5%-marge.

Variant 2



De tweede variant, waarin wordt uitgegaan van de 31% goedkope scheefheid, is de spreiding van dezelfde orde: 91% blijft binnen een marge van 10% rond het gemiddelde van f 722,-. Twee van de drie regio's vallen zelfs binnen de marge van 5%.

Passendheid

Evenals bij het regionale vraagstuk aangaande ouderenhuisvesting is bij de analyse van de

passendheid op het niveau van de regio's niet mogelijk de verschillende grootten van de doelgroephuishoudens af te zetten tegen de grootte van de beschikbare huurwoningen. Om die reden is aangenomen dat een zelfde opslag op de regionale, technische huurgrens noodzakelijk is als bij de macro-analyse; met andere woorden: in elke regio wordt de passendheid gelijk verondersteld aan het Nederlandse niveau. Dit betekent vanzelfsprekend dat er geen verschillen in bovengenoemde spreidingsvarianten zal ontstaan als gevolg van een correctie voor passendheid.

6.

Groeikernen

Evenzo er interne verschillen kunnen zijn tussen regio's onderling, is het ook mogelijk dat er binnen één regio verschillende soorten steden zijn. Het meest waarschijnlijk is dat bij grotere steden, waarbij -in dezelfde regio- groeikernen aanwezig zijn. De kenmerken van de grote steden zijn vaak gespiegeld aan die van groeisteden (grote steden: hoge concentratie doelgroep en grote goedkope voorraad; lage concentratie doelgroep en kleine goedkope voorraad). In de betreffende regio heffen deze tegengestelde bewegingen elkaar enigszins op en geven de regio zo een gemiddeld beeld. Voor de volgende regio's wordt dit interne verschil bekeken:

A) Rijnmond; Grote stad: Rotterdam; Groeikernen: Capelle a/d IJssel, Hellevoetsluis en Spijkenisse.

B) Den Haag e.o.; Grote stad: Den Haag; Groeikernen: Zoetermeer en Leidschendam.

C) West Utrecht; Grote stad: Utrecht; Groeikernen: Houten, Nieuwegein en Huizen/Blaricum.

A) Rijnmond

Regio Rijnmond bevindt zich in cluster 8. Dat betekent dat de concentratie van doelgroep-huishoudens gemiddeld is ten opzichte van het landelijke beeld. De omvang van de goedkope voorraad is groter dan gemiddeld.

tabel Ie: Enkele gegevens per cluster: beschikbaarheid goedkope voorraad, huidig beslag van de doelgroep in de goedkope voorraad en de goedkope scheefheid voor de regio Rijnmond

	Omvang goedkope voorraad	Omvang doelgroep	Beschikbaarheid	Doelgroep in goedkope voorraad	Goedkope scheefheid
Rotterdam (grote stad)	149.407	124.269	120	91.287	39%
Capelle a/d IJssel, Hellevoetsluis, Spijkenisse (groeikernen)	7.528	12.600	60	4.307	43%
Rest regio	44.065	38.131	116	25.406	42%
TOTAAL RIJNMOND	201.000	175.000	115	121.000	40%

De spreiding van de intensiteit van de goedkope scheefheid is in de regio Rijnmond vrij klein. De beschikbaarheid daarentegen kent, zoals is te verwachten, een grotere spreiding. In de verschillende groeikernen rondom Rotterdam kan slechts 60% van de doelgroephuishoudens in de goedkope voorraad worden gehuisvest. Rotterdam heeft een bereikbaarheid van 120%; twee keer zo groot als haar groeikernen.

B) Den Haag e.o.

Regio Den Haag e.o. bevindt zich in cluster 4. Dat betekent dat er een lage concentratie van doelgroep-huishoudens is. De omvang van de goedkope voorraad is ongeveer gelijk aan het landelijke gemiddelde.

tabel If: Enkele gegevens per cluster: beschikbaarheid goedkope voorraad, huidig beslag van de doelgroep in de goedkope voorraad en de goedkope scheefheid voor de regio Den Haag e.o.

	Omvang goedkope voorraad	Omvang doelgroep	Beschikbaarheid	Doelgroep in goedkope voorraad	Goedkope scheefheid
Den Haag (grote stad)	85.588	74.222	115	53.251	38 %
Zoetermeer, Leidschendam (groei-kernen)	8.688	11.337	77	4.061	53 %
Rest regio	13.724	12.441	110	8.688	37 %
TOTAAL DEN HAAG e.o.	108.000	98.000	110	66.000	39 %

In tegenstelling tot de regio Rijnmond kent deze regio weldegelijk interne verschillen aangaande de goedkope scheefheid. De groei-kernen hebben een grote goedkope scheefheid in vergelijking met de rest van de regio. De beschikbaarheid in de groei-kernen is laag: 77% van de doelgroe-phuishoudens kunnen worden gehuisvest in de goedkope voorraad van Zoetermeer en Leidschendam. Door de forse goedkope scheefheid wordt de al krappe goedkope huurvoorraad niet doelmatig aangewend. De stad Den Haag kent een beschikbaarheid dat groter is dan 100%.

C) West Utrecht

Regio West Utrecht bevindt zich in cluster 8. Dat betekent dat de concentratie van doelgroep-huishoudens gemiddeld is ten opzichte van het landelijke beeld. De omvang van de goedkope voorraad is groter dan gemiddeld.

tabel Ig: Enkele gegevens per cluster: beschikbaarheid goedkope voorraad, huidig beslag van de doelgroep in de goedkope voorraad en de goedkope scheefheid voor de regio West Utrecht

	Omvang goedkope voorraad	Omvang doelgroep	Beschikbaarheid	Doelgroep in goedkope voorraad	Goedkope scheefheid
Utrecht (grote stad)	36.213	31.285	116	21.205	41 %
Houten, Nieuwegein, Huizen/Blaricum (groei-kernen)	5.698	11.415	50	2.463	57 %
Rest regio	19.089	17.300	110	12.332	35 %
TOTAAL W. UTRECHT	61.000	60.000	102	36.000	41 %

Het beeld van de regio Den Haag e.o. geldt wellicht nog extremer voor de regio West Utrecht. De beschikbaarheid van de groei-kernen is 50%; dat betekent dat voor slechts de helft van de doelgroe-phuishoudens een huurwoning beschikbaar is. Dit is an sich al een schrijnend beeld, ware het niet dat de forse goedkope scheefheid de problemen nog groter maakt. In de 5.700

woningen in de goedkope voorraad wonen maar liefst 3.200 huishoudens die niet tot de doelgroep behoren. Onder de huurgrens van de goedkope voorraad woont 22% van de doelgroep, terwijl de resterende 78% van de doelgroephuishoudens in de betaalbare of dure voorraad is gehuisvest.

Voor de groeikernen wordt tevens gekeken naar het IHS-beslag:

tabel 1h: De IHS-gegevens per groep groeikernen van een bepaalde regio

	Omvang doelgroep	Omvang IHS- populatie	Percentage IHS van de doelgroep	Gemiddelde maandhuur	Gemiddelde bijdrage
Capelle a/d IJssel, Hellevoetsluis, Spijkenisse	15.331	12.775	83 %	f 648	f 222
Zoetermeer, Leidschendam	11.337	8.028	71 %	f 632	f 199
Houten, Nieuwegein, Huizen/Blaricum	11.415	7.409	65 %	f 659	f 208

Ondanks de grotere problemen voor de twee laatste groepen groeikernen wat betreft de goedkope scheefheid, kennen ze een kleiner percentage IHS-ontvangers alsmede een lagere gemiddelde bijdrage. De reden hiervoor is dat in de groeikernen rond Rotterdam meer minima wonen in vergelijking tot de groeikernen rond Utrecht en Den Haag. In de laatstgenoemde groeikernen heeft de overloophandelaar meer voor forensen plaatsgevonden dan bij Capelle a/d IJssel, Hellevoetsluis en Spijkenisse.

**ANALYSE
UITEENLOPEN BELASTBARE
INKOMENS/UITKERINGEN MINIMA**

augustus 1995

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1. Inleiding	1
Hoofdstuk 2. Systematiek Wet IHS	2
2.1. Inleiding	2
2.2. Uiteenlopen belastbare minimuminkomens	2
Hoofdstuk 3. Verschillen tussen categorieën uitkeringstrekkers en het minimumloon	6
3.1. Overzicht niveaus Wettelijk Minimum Loon (WML) en uitkeringen	6
3.2. WML versus uitkeringen	
3.3. Verschil in niveaus tussen uitkeringen onderling	6
3.4. Verwachtingen omtrent maatregelen in de nabije toekomst met gevolgen voor bruto/netto-traject	7
	8
Hoofdstuk 4. Oplossingen	9
4.1. Aanpassingen Sociale Zekerheidsregelgeving	9
4.2. Uitgaan van netto inkomens	10
4.3. Oplossingen binnen de IHS	12
4.3.1. Herkennen minimum uitkeringen met hoger belastbaar inkomen	13
4.3.2. Aanpassen vermenigvuldigingsfactor	14
4.3.3. Het verhogen van het minimum tabelinkomen	14
4.4. Conclusie	15
Hoofdstuk 5. Samenvatting en conclusies	16
BIJLAGE 1: Tabellen bruto/netto-trajecten	
BIJLAGE 2: Werking IHS-systematiek	

ANALYSE UITEENLOPEN BELASTBARE INKOMENS/UITKERINGEN MINIMA

Hoofdstuk 1. INLEIDING

De Wet Individuele Huursubsidie (IHS) hanteert het belastbare inkomen als grondslag voor de subsidiebepaling. Tevens is een belangrijk uitgangspunt van de wet dat de zogenaamde minima recht hebben op de maximale bijdrage die hoort bij de door hen te betalen huurprijs.

Bij de jaarlijkse vaststelling van de huursubsidietabellen voor het volgende subsidietijdvak blijkt het een steeds groter probleem dit uitgangspunt gestand te doen. De reden hiervoor is dat uitkeringen op grond van diverse regelingen in belastbare termen steeds verder afwijken ten opzichte van elkaar en ten opzichte van het belastbaar minimumloon, hoewel zij netto daaraan gelijk zijn. In feite doet zich de situatie voor dat een aantal netto minimum uitkeringen (TW, AWW) thans niet voor de maximale IHS-bijdrage in aanmerking komt. Op dit moment wordt voor deze groepen geen compensatie gegeven voor de, ten opzichte van de bijstand, geringere IHS-bijdrage.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel wijzigingen Wet IHS ten behoeve van het tijdvak 1995-1996 heeft de Ministerraad in haar vergadering van 16 december jl, besloten dat over deze kwestie nader overleg zou moeten plaats vinden tussen VROM, Sozawe en Financien.

Meer in het bijzonder is gevraagd na te gaan of het zinvol is een nadere studie te verrichten naar mogelijke oplossingen voor deze problematiek. Voor een antwoord op deze vraag was het noodzakelijk in beeld te brengen, welke oplossingen in principe denkbaar zijn.

In deze nota wordt hierover verslag gedaan. De nota is tot stand gekomen in nauw overleg tussen genoemde departementen. Zij zal worden betrokken bij de beraadslagingen in de interdepartementale werkgroep analyse IHS, die in het najaar een rapportage zal uitbrengen over de toekomst(ige vormgeving) van de IHS.

Ten behoeve van deze werkgroep worden in deze nota ook de nodige conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de systematiek van de wet IHS (hoofdstuk 2),
- de hoogte van de diverse uitkeringen en die van het minimumloon, zowel in belastbare als in netto termen per 1 januari 1995, en de oorzaak van het (steeds verder) uiteenlopen van de belastbare niveaus (hoofdstuk 3),
- denkbare oplossingsrichtingen (hoofdstuk 4).

Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting en conclusies.

Hoofdstuk 2. SYSTEMATIEK WET IHS

2.1 Inleiding

De individuele huursubsidie (IHS) is een inkomensafhankelijke regeling die huurders subsidieert naar draagkracht. Dit betekent dat, bij gegeven huur, de bijdrage afneemt naarmate het inkomen hoger is. Aanvragers met een minimum inkomen krijgen in principe de bij die huur behorende maximale bijdrage. Om dit te bewerkstelligen wordt het minimum tabelinkomen, dat is de grens van de laagste inkomensklasse, vastgesteld op het niveau van de bijstandsuitkering.

Het inkomensbegrip dat voor de vaststelling van de hoogte van de huursubsidie wordt gehanteerd is het belastbare inkomen. Voor het belastbare inkomensbegrip is om twee redenen gekozen. Het belastbare inkomen wordt beschouwd als de beste maatstaf voor het bepalen van iemands draagkracht voor het betalen van belastingen en premies. Daarnaast biedt het belastbare inkomensbegrip de mogelijkheid de inkomens van de IHS-aanvragers, door middel van gegevensuitwisseling met de belastingdienst, te controleren.

Aan de keuze voor het belastbare inkomen zijn ook nadelen verbonden:

- de IHS is afhankelijk van wijzigingen in fiscale regelgeving. Dit leidt ertoe dat de IHS-bijdragen, en in het verlengde daarvan eveneens de totale IHS-uitgaven, van tijdvak op tijdvak kunnen wijzigingen zonder dat daar een verandering van IHS-regelgeving aan ten grondslag ligt.
- Het hanteren van het belastbare inkomensbegrip leidt ertoe dat IHS-bijdragen kunnen verschillen voor aanvragers met een gelijk netto, maar verschillend belastbaar inkomen. Met name op het niveau van het sociale minimum wordt dit als een probleem ervaren, in zoverre dat sommige groepen uitkeringsgerechtigden niet voor de maximale IHS-bijdrage in aanmerking komen.

Het eerste probleem hangt samen met de bepaling van de zogenoemde normhuurlijn. Veranderingen in de hoogte van de belastbare bijstand werken door in het verloop van deze lijn. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar bijlage 2. Opgemerkt zij slechts, dat de financiële consequenties van een ander verloop van de normhuurquotelijn aanzienlijk kunnen zijn.

Het tweede probleem wordt hieronder toegelicht.

2.2 Uiteenlopen belastbare minimuminkomens

In de huidige situatie wordt het minimum tabelinkomen vastgesteld op het niveau van het belastbare minimumloon, of, indien dit uitstijgt boven het minimumloon, op het niveau van de belastbare bijstand. Dit laatste is de laatste jaren steeds het geval geweest. Voor bejaarden is overigens de belastbare AOW het uitgangspunt.

Op dit moment is een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer aanhangig waarin o.a. wordt voorzien in permanente vaststelling van het minimum tabelinkomen op het niveau van de belastbare bijstand. De keuzemogelijkheid tussen minimumloon en bijstand komt daarmee te vervallen.

Het blijkt dat er uitkeringen op basis van sociale zekerheidsregelingen bestaan die netto gelijk zijn aan de bijstand, maar in belastbare termen daar nog boven uitstijgen. Door de keuze van het belastbare bijstandsniveau voor de bepaling van het minimum tabelinkomen komen deze uitkeringen niet voor de maximale bijdrage in aanmerking. Ook in het recente verleden heeft zich dit al voorgedaan, ondanks het feit dat de toenmalige Wet IHS de mogelijkheid bood bij de vaststelling van het minimum tabelinkomen rekening te houden met de hoogte van enkele uitkeringen. Het betrof uitkeringen op basis van de IOAW, IOAZ en de Toeslagenwet. Andere uitkeringen, waaronder de AWW, werden niet genoemd in de Wet IHS.

Het feit dat het belastbare niveau van enkele minimum uitkeringen uitstijgt boven het niveau van de belastbare bijstand, leidt ertoe dat de IHS-bijdrage voor deze uitkeringsgerechtigden niet wordt bepaald op basis van het minimum tabelinkomen, maar op basis van een hogere inkomensklasse. Zij ontvangen daardoor een lagere IHS-bijdrage. In tabel 1 wordt dit verschil zichtbaar.

Tabel 1: IHS-bijdrage per maand in het tijdvak 1995/1996, bij een maandhuur van f 700, bij verschillende inkomensbronnen op minimum niveau, niveau 1994

Meerpersoons	WML	ABW	IOAW/ IOAZ	TW/WAO/ WW	
belastbaar	29.052	30.058	29.914	30.920	
tabelinkomen	27.512	28.464	28.328	29.281	
IHS-bijdrage	315	315	315	310	
Alleenstaand		ABW	IOAW/ IOAZ	TW/WAO/ WW	AWW
belastbaar		22.876	22.930	22.840	23.120
tabelinkomen		22.273	22.425	22.337	22.611
IHS-bijdrage		315	315	315	300

Uit tabel 1 blijkt dat een aanvrager met een inkomen (belastbaar 1994) op basis van de WAO of WW, eventueel aangevuld met een toeslag op grond van de Toeslagenwet, in het tijdvak 1995/1996 een IHS-bijdrage ontvangt die f 5 per maand lager is dan de bijdrage van een aanvrager met een bijstandsinkomen.

Voor een alleenstaande verweduwd met enkel een AWW-uitkering bedraagt het verschil in IHS-bijdrage zelfs f 15 per maand. Daarbij moet worden aangetekend dat als gevolg van een gunstige vaststelling van de vermenigvuldigingsfactor, dit is de factor waarmee het inkomen van de aanvrager uit het jaar voorafgaand aan het tijdvak (1994) op tijdvak-niveau wordt gebracht, het nadelige effect van het hogere belastbare inkomen op de IHS-bijdrage wordt gemitigeerd. Het betreft hier een eenmalige, en overigens ook om andere redenen, op een laag niveau vastgestelde vermenigvuldigingsfactor. Was de vermenigvuldigingsfactor vastgesteld op de gebruikelijke wijze, dan was het verschil in IHS-bijdrage tussen aanvragers met verschillende belastbare minimum uitkeringen groter geweest.

In een redelijk aantal gevallen (ca 16% van de IHS-populatie) is niet het inkomen uit het jaar voorafgaand aan het tijdvak (het zgn. basisinkomen) bepalend voor de vaststelling van de IHS-bijdrage, maar het inkomen uit het eerste jaar van het tijdvak. Dit inkomen kan nog niet definitief worden vastgesteld, maar moet worden geschat. Vandaar de naam schattingsinkomen. Het schattingsinkomen moet worden opgegeven indien het inkomen in het eerste jaar van het tijdvak meer dan 15% afwijkt van het inkomen in het jaar daarvoor. Dit inkomen wordt niet meer vermenigvuldigd met de vermenigvuldigingsfactor. Het verschil in belastbare hoogte tussen de verschillende minimum uitkeringen werkt dus ongecorrigeerd door (zie bijlage 2). In tabel 2 wordt het verschil in IHS-bijdrage in het tijdvak 1995/1996 aangegeven op basis van het schattingsinkomen 1995.

Tabel 2: IHS-bijdrage per maand in het tijdvak 1995/1996, bij een maandhuur van f 700, bij verschillende inkomensbronnen op minimum niveau, niveau 1995

Meerpersoons	WML	ABW	IOAW/ IOAZ	TW/WAO/ WW	
belastbaar	28.533	29.172	30.198	30.441	
tabelinkomen	28.533	29.172	30.198	30.441	
IHS-bijdrage	315	315	290	290	
Alleenstaand		ABW	IOAW/I- OAZ	TW/WAO/- WW	AWW
belastbaar		22.364	23.136	22.144	22.510
tabelinkomen		22.364	23.136	22.144	22.510
IHS-bijdrage		315	280	315	300

Het verschil in IHS-bijdrage tussen een ABW-ontvanger en een TW-ontvanger bedraagt op basis van het schattingsinkomen f 25 per maand. In het tijdvak 1995/1996 betreft het overigens een relatief gering aantal huishoudens (namelijk slechts 16% van de huishoudens met een belastbare hogere minimum uitkering die moeten schatten), naar schatting ongeveer 10.000.

Het bovenstaande laat zien, dat in het tijdvak 1995/1996 het verschil in IHS-bijdrage tussen een ABW-ontvanger en ontvangers van andere minimumuitkeringen groter is als wordt uitgegaan van het schattingsinkomen in plaats van het basisinkomen.

Dit komt enerzijds doordat het verschil in belastbare inkomens in 1995 groter is dan in 1994, anderzijds door de gunstige vaststelling van de vermenigvuldigingsfactor. Deze laatste reden is, zoals hierboven al is opgemerkt, eenmalig en zal in volgende tijdvakken niet meer gelden. In de komende tijdvakken zal het verschil in belastbare inkomenshoogte daarmee belangrijker worden, waardoor het verschil in IHS-bijdrage meer in de orde van grootte zal liggen zoals thans bij de geschatte inkomens, dus zo'n f 25 per maand. Bovendien neemt naar verwachting het verschil in belastbare termen tussen de bijstandsuitkering enerzijds en andere minimumuitkeringen anderzijds toe. Daardoor kan ook het verschil in IHS-bijdrage verder toenemen.

Hoofdstuk 3. VERSCHILLEN TUSSEN CATEGORIEËN UITKERINGSTREKKERS EN HET MINIMUMLOON

3.1 Overzicht niveaus WML en uitkeringen

In de onderstaande tabel worden voor het wettelijk minimumloon en een aantal uitkeringen op minimum niveau de bruto, netto en belastbare bedragen weergegeven.

Tabel 3: bruto, belastbaar en netto niveaus van verschillende inkomensbronnen op minimumniveau, niveau 1995

Meerpersoons	WML	ABW	IOAW/ IOAZ	TW/WAO/ WW	
bruto	28.035	29.521	30.519	28.035	
belastbaar	28.533	29.172	30.198	30.441	
netto	23.177	22.820	22.798	22.816	
Alleenstaand		ABW	IOAW/I- OAZ	TW/WA- O/WW	AWW
bruto		22.329	23.080	20.664	22.399
belastbaar		22.364	23.136	22.144	22.510
netto		15.974	15.958	15.971	15.965

De tabel laat zien dat de netto niveaus van uitkeringen op grond van de Toeslagenwet, IOAW/IOAZ en de AWW-uitkering voor een alleenstaande nagenoeg gelijk zijn aan de netto bijstandsuitkering. Het netto inkomen van een meerpersoonshuishouden met een AWW-uitkering is niet vergelijkbaar met de bijstand. Het betreft hier éénouder-gezinnen die netto 100% ontvangen van de bijstandsuitkering voor meerpersoonshuishoudens. Krachtens de Algemene Bijstandswet ontvangen éénouder-gezinnen echter slechts 90% van de uitkering voor meerpersoonshuishoudens. De netto uitkering voor éénouder-gezinnen op basis van de AWW stijgt dus uit boven het minimumniveau voor deze groep. Derhalve wordt deze groep verder buiten beschouwing gelaten.

In het onderstaande wordt een verklaring gegeven voor de verschillen in belastbaar niveau tussen de hoogte van het wettelijk minimumloon en de onderscheiden uitkeringen en voor de verschillen tussen de uitkeringen onderling.

3.2 WML versus uitkeringen

Het wettelijk minimumloon dient als basis voor de bepaling van de hoogte van de uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen (WW, WAO, TW). Op minimumniveau bestaat tussen het WML en deze uitkeringen een bruto/brutokoppeling, wat wil zeggen dat het bruto WML gelijk is aan de bruto TW-uitkering voor een alleenverdiener.

Dit bruto niveau wordt referentie minimumloon (RML) genoemd. Alle loongerelateerde minimum uitkeringen voor alleenverdieners zijn gelijk aan dit bruto RML. Het belastbare niveau verschilt echter tussen WML en RML, evenals het netto niveau. De voornaamste oorzaak voor het uiteenlopen van de belastbare niveaus, en daarmee ook van de netto niveaus, is gelegen in het hogere arbeidskostenforfait voor werkenden. Deze aftrekpost leidt tot een lager belastbaar inkomen. De reden voor het verschil in kostenforfait hangt samen met het feit dat werkenden ook worden geconfronteerd met hogere kosten. Verder is het arbeidskostenforfait voor werkenden verhoogd uit oogpunt van activerend arbeidsmarktbeleid. Het hogere forfait leidt tot een hoger netto inkomen, waardoor het aantrekkelijker wordt een baan te aanvaarden. Het verschil in arbeidskostenforfait werkt ook door in de overhevelingstoeslag, die bij het WML lager is dan bij de loongerelateerde minimum uitkeringen. Ook dit draagt bij aan een lager belastbaar niveau van het WML ten opzichte van de hier beschouwde uitkeringen.

3.3 Verschil in niveaus tussen uitkeringen onderling

In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de verschillende bruto/belastbaar/netto-trajecten.

Tussen de bijstandsuitkering en de hierboven genoemde loongerelateerde uitkeringen op minimum niveau (WAO, WW, TW) bestaat een wettelijke netto/netto-koppeling. De netto bijstandsuitkering is gelijk aan de netto uitkering op basis van het RML. Vanuit dit netto bedrag wordt bij de bijstandsuitkering teruggerekend naar een belastbaar en bruto bedrag. Dit laatste is min of meer fictief, juist omdat van een netto inkomen wordt uitgegaan in plaats van een door een werkgever uitbetaald bruto inkomen.

Het belastbare bijstandsinkomen verschilt van het belastbare RML. Voor het grootste deel kan dit worden verklaard uit het feit dat het kostenforfait voor inactieven voor bijstandsontvangers is geïndividualiseerd. Dit is zowel om fiscale redenen als om redenen van uitvoeringstechniek: er kan ander inkomen zijn (deeltijdarbeid, gedeelte van het jaar, bijverdiensten). De bijstand is dan een toeslag op het geïndividualiseerde netto-niveau tot aan de bijstandsnorm. In het RML is dit niet het geval, het betreft hier immers een uitkering op basis van het inkomen van één werknemer. Voor meerpersoonshuishoudens is het inactieven kostenforfait in de bijstandsuitkering derhalve twee maal zo hoog als bij het RML. Het absolute verschil in belastbare hoogte tussen bijstand en RML neemt, vanwege de jaarlijkse indexering van het kostenforfait, ceteris paribus toe.

Bij alleenstaanden is er geen verschil in kostenforfait tussen bijstandsontvangers en ontvangers van een uitkering krachtens WW, WAO en TW. Het verschil in belastbaar inkomen is daar dan ook veel geringer.

Andere verschillen tussen de belastbare bijstand en het belastbare RML hangen samen met verschillen in premievaststelling voor verschillende regelingen. Voor de bijstandsontvanger bedraagt bijvoorbeeld de ZFW-werknemerspremie 1,28% van het netto inkomen. Voor het RML is dit percentage 1,1% van het brutoloon. De premies voor de overige werknemersverzekeringen ontbreken bij de bijstand in het geheel, omdat de bijstand niet als arbeidsinkomen wordt gezien.

3.4 Verwachtingen omtrent maatregelen in de nabije toekomst met gevolgen voor bruto/netto-traject

Het gaat hier om mogelijke wijzigingen in fiscale wetgeving en de regelgeving betreffende de sociale zekerheid die het traject bruto-belastbaar-netto inkomen beïnvloeden. Het is vanzelfsprekend ondoenlijk en ook niet doelmatig om alle mogelijkheden die zouden zijn te bedenken hier weer te geven. Daarom blijft de inventarisatie beperkt tot die mogelijkheden die in de discussies in de aanloop tot het regeerakkoord zijn genoemd.

Het gaat dan om verhoging van de franchise in het werkgeversdeel van de premie ZFW, wijziging in de overhevelingstoeslag hetzij wijziging van het percentage, hetzij invoeren van een franchise of invoeren van een franchise in het werknemersdeel van de werkloosheidswet.

Het gaat in alle gevallen om maatregelen die ofwel tot doel hebben de mogelijkheden voor arbeid aan de onderkant te verbeteren ofwel inkomenseffecten die door ontwikkelingen of wijzigingen in de regelgeving elders zijn ontstaan te mitigeren.

Of deze maatregelen zullen leiden tot verder uiteenlopen van de verschillende belastbare niveaus van minimumloon ten opzichte van uitkeringen en van uitkeringen onderling, valt op dit moment niet te voorzien.

Hoofdstuk 4. OPLOSSINGEN

Hieronder worden mogelijke oplossingen verkend voor het probleem van niet gelijke IHS-bijdragen voor verschillende minimum uitkeringen. Het probleem ontstaat door verschillen in fiscale en sociale zekerheidsregelgeving. In de eerste paragraaf wordt derhalve ingegaan op de noodzaak van de verschillende behandeling van de onderscheiden uitkeringen. Vervolgens komt in paragraaf twee de mogelijkheid aan bod om bij de bepaling van de IHS-bijdrage uit te gaan van netto inkomens in plaats van belastbare inkomens. Als laatste worden in paragraaf drie verschillende wijzigingen in de IHS-systematiek besproken.

4.1 Aanpassing sociale zekerheidsregelgeving

De hierboven onderscheiden minimum uitkeringen kennen een verschillend bruto/belastbaar/netto-traject. In het vorige hoofdstuk zijn de verschillen in bruto/netto-traject geanalyseerd. Uit de analyse blijkt dat de factoren die het meeste bijdragen aan het uiteenlopen van de belastbare hoogte van de onderscheiden inkomensbronnen doelbewust in de regelgeving zijn opgenomen. Het hogere arbeidskostenforfait voor werkenden hangt samen met het activerende arbeidsmarktbeleid. Het dubbele kostenforfait voor inactieven in het bruto/netto-traject van de bijstand hangt samen met de principiële keuze voor een geïndividualiseerde systematiek voor de bijstand.

Andere verschillen, bijvoorbeeld een ander heffingsbedrag voor premies ZFW en een andere overhevelingstoeslag, ontstaan uit een verschil in heffingsgrondslag. Veranderen van de grondslag betekent een forse ingreep in de systematiek van de premieheffing en is derhalve niet wenselijk. Dit zou bovendien slechts in geringe mate bijdragen aan een oplossing van het onderhavige probleem, omdat het hier niet de grootste verschilposten betreft.

Een mogelijke suggestie die door de werkgroep in overweging is genomen betreft de individualisering van de TW-uitkering. Als gevolg van een dergelijke individualisering zal toepassing van fiscale regelgeving er toe leiden dat in de TW voor alleenverdieners een dubbel inactievenforfait wordt toegekend, zoals nu reeds in de geïndividualiseerde bijstand het geval is. De TW-uitkering is een aanvulling op een loongerelateerde uitkering tot aan het minimumniveau zoals dit ook voor de bijstand geldt. De met de individualisering van de TW-uitkering samenhangende introductie van een dubbel kostenforfait leidt tot een verlaging van het belastbare inkomen. Het verschil tussen belastbare bijstand en belastbare TW-uitkering wordt daardoor verminderd.

Nadeel hiervan is dat dit indruist tegen de systematiek in de sociale zekerheid. In feite impliceert deze suggestie het individualiseren van alle loondervingsverzekeringen. De TW betreft slechts een aanvulling tot een netto minimumniveau. Het grootste gedeelte van het inkomen is kwantitatief gezien direct afgeleid van de hoogte van het arbeidsinkomen. De TW als toeslag valt onder het regime van de loondervingsverzekeringen, waarbij het karakter daarvan blijft bewaard. Dat wil, bijvoorbeeld in geval van de werkloosheidsverzekering, zeggen: al dan niet een verlengde WW-uitkering; in de WAO: eveneens een van het arbeidsverleden afhankelijke uitkeringsduur. Eerst wanneer de loondervingsverzekering (WW, WAO) niet meer actueel is treedt het vangnet van de bijstandsuitkering in werking.

Zou uitsluitend op grond van de toeslag een dubbel kostenforfait worden toegepast, dan zou dit vanwege het beginsel van rechtsgelijkheid niet aan de andere loondervingsuitkeringen kunnen worden onthouden, ook niet aan de bovenminimale. Zonder compenserende maatregelen zou het individualiseren van de TW-uitkering en andere loongerelateerde uitkeringen leiden tot hogere uitkeringen. De realisering van deze oplossing stuit derhalve op grote bezwaren.

4.2 Uitgaan van netto inkomens

Tussen de van het referentie minimumloon afgeleide uitkeringen en de bijstand bestaat een netto/netto-koppeling. Indien er van dit netto inkomensbegrip wordt uitgegaan bij de bepaling van de IHS-bijdrage zou er geen verschil bestaan tussen de bijdrage voor een aanvrager met een bijstanduitkering en een aanvrager met bijvoorbeeld een TW-uitkering. Voor de uitvoering zou dit echter zeer grote veranderingen met zich meebrengen, zowel voor de belastingdienst als voor de bij de uitvoering van de IHS betrokken partijen, te weten gemeenten, verhuurders en de aanvragers zelf.

De keuze voor een ander draagkrachtbegrip dan het belastbare inkomen roept bovendien de vraag op of dit andere begrip, in casu het netto inkomen, wel voldoet aan de eis van eenduidigheid. De vraag is met andere woorden, of het netto inkomensbegrip ertoe leidt dat vergelijkbare huishoudens op gelijke wijze worden behandeld. Dit is niet het geval. Voor een goed begrip zij vermeld dat netto inkomen niet gelijk staat aan belastbaar inkomen minus de betaalde belasting. In het onderstaande kader wordt het traject tussen belastbaar en netto inkomen in beeld gebracht.

netto inkomen = belastbaar inkomen - werkgeverspremie ZFW - procentuele werkne-
merspremie ZFW - loonheffing + arbeidskostenforfait

Het netto inkomen zoals dit hierboven in het kader is gepresenteerd komt overeen met het netto inkomensbegrip zoals dit wordt gehanteerd voor de netto/netto-koppeling tussen RML en bijstand. Het betreft hier een keuze voor een bepaald netto inkomensbegrip, waarbij bepaalde inkomensbestanddelen en betalingsverplichtingen buiten beschouwing zijn gebleven. In de praktijk blijkt dat verschillende inkomensafhankelijke regelingen die uitgaan van 'het' netto inkomen, alle een ander netto inkomensbegrip hanteren. Bij sommige regelingen wordt bijvoorbeeld wel rekening gehouden met rente-inkomsten en betaalde of ontvangen alimentatie, bij andere regelingen niet. Andere inkomensbestanddelen waarmee bij de keuze voor een netto inkomensbegrip ook rekening gehouden zou kunnen worden, betreffen gedefiscaliseerde studietoelagen en onbelaste dividendinkomsten.

Indien men het netto inkomen bepalend wil maken voor de vaststelling van de IHS-bijdrage, dient derhalve eerst een keuze gemaakt te worden welk netto inkomensbegrip wordt bedoeld: welke inkomensbestanddelen en betalingsverplichtingen worden wel meegenomen en welke blijven buiten beschouwing.

Bij hantering van de definitie van het netto inkomensbegrip zoals dit voor de netto/netto-koppeling is bepaald, moeten (per huishouden) verschillende verplichte betalingen uit het netto inkomen worden bestreden.

Te denken valt hierbij aan de nominale premie ZFW die per ziekenfonds kan verschillen. Ambtenaren moeten uit dit netto inkomen de particuliere ziektekostenverzekering betalen. Zelfstandigen, die per definitie niet ziekenfondsverzekerd zijn, moeten hun hele ziektekostenverzekering betalen uit het netto inkomen. De kosten hiervan bedragen zo'n 5 à 6 duizend gulden per jaar. Daardoor wordt het netto inkomen van werknemers in het bedrijfsleven, ambtenaren en zelfstandigen geheel onvergelijkbaar.

Alleenstaande ouders hebben recht op een aanvullende toeslag op de belastingvrije som. Dit leidt tot een hoger netto inkomen. Daar staan echter ook hogere uitgaven tegenover. Door uit te gaan van het netto inkomen wordt hiermee geen rekening gehouden. Dit alles leidt tot de conclusie dat het begrip netto inkomen niet eenduidig is.

In de koopkrachtoverzichten wordt overigens niet van het netto inkomensbegrip uitgegaan, maar van het besteedbare inkomen. Het besteedbare inkomen is gelijk aan het netto inkomen verminderd met de nominale premies ziekenfonds of de premies voor de particuliere ziektekostenverzekering en de eigen betalingen voor ziektekosten (en eventueel vermeerderd met de kinderbijslag). Het besteedbare inkomen is dus, afgezien van rente/dividend-inkomsten die vallen onder de rente/dividend-vrijstelling, onbelaste vergoedingen en het effect van de aanvullende oudertoeslag, een beter vergelijkbare inkomensmaatstaf. Wel wordt de hoogte van de IHS-bijdrage van nog meer factoren afhankelijk. Uitvoeringstechnisch stuit dit, zoals hieronder zal worden toegelicht, echter op nog grotere problemen.

Uit het verschil in belastbaar inkomen resulteren ook verschillen in draagkracht die bewust zijn geïntroduceerd. Thans wordt bij het verlaten van een uitkeringssituatie, doordat een betrekking wordt aanvaard tegen een minimumloon, het recht op IHS groter. Dit is het meest sprekend te zien in tabel 2: in geval van een IOAW/IOAZ- c.q. een WW/WAO-uitkering bedraagt de IHS-bijdrage f 290 per maand, in geval van een betrekking met minimumloon is de IHS-bijdrage f 315 per maand. Dit effect, dat gunstig is vanuit het perspectief van het verkleinen van de zgn. armoedeval, zou verdwijnen of zelfs omslaan in het tegendeel, indien het recht op IHS op grond van netto-inkomens zou worden bepaald. De keuze voor een netto, danwel besteedbaar inkomensbegrip heeft derhalve een nadelig gevolg voor het activerend arbeidsmarktbeleid.

Een ander voorbeeld van een bewust geïntroduceerd verschil in draagkracht betreft de aanvullende eenouder toeslag op de belastingvrije som. Eenouder gezinnen komen onder bepaalde voorwaarden voor deze toeslag in aanmerking. De toeslag resulteert in een hoger netto inkomen. Uitgaan van netto inkomen zou daarom leiden tot een lagere IHS-bijdrage.

Behalve de inhoudelijke overweging dat netto inkomens, en in mindere mate besteedbare inkomens, niet vergelijkbaar zijn voor verschillende inkomensgroepen, zijn er ook zeer zwaarwegende uitvoeringstechnische redenen die een invoering van een controlebaar netto inkomensbegrip in de weg staan. De belastingwetgeving kent de begrippen besteedbaar en netto inkomen niet. In feite is belastbaar inkomen het enige wettelijk vastgelegde inkomensbegrip. Alleen belastbaar inkomen en heffing zijn bij de belastingdienst bekend. Om tot het nader te definiëren netto inkomen te komen zal ook informatie moeten worden verzameld die thans niet wordt opgevraagd, omdat deze niet relevant is voor de bepaling van de heffing.

Het betreft hier bijvoorbeeld informatie over de betaalde premies werknemersverzekeringen (deze bijdragen verschillen per bedrijfstak). Aangezien deze informatie niet in operationele vorm aanwezig is bij bedrijven en bedrijfsverenigingen, impliceert dit een aanpassing van de verschillende administraties. Hiermee zijn aanzienlijke kosten gemoeid. Eerdere ervaringen leren dat mede hierom de bereidheid tot medewerking van de zijde van bedrijven en bedrijfsverenigingen niet erg groot zal zijn.

De optie om dit probleem te ondervangen door te werken met standaard aftrekbare bedragen is geen begaanbare weg. De procentuele premies ZFW voor werkgevers en werknemers worden afgeleid van het bruto loon. Het belastbare inkomen vormt hiervoor geen goede indicatie, omdat hierin allerlei aftrekposten verwerkt kunnen zijn. Het werken met standaard aftrekbedragen zal dus leiden tot (grote) onrechtvaardigheid. Dit nog afgezien van de niet-ziekenfondsverzekerden zoals ambtenaren en zelfstandigen die een hoger netto inkomen hebben, maar daaruit nog wel de particuliere ziektekostenverzekering moeten betalen.

Uitgaan van een controleerbaar netto inkomen betekent ook dat alle IHS-aanvragers gegevens moeten opgeven om de hoogte van het netto inkomen te kunnen bepalen. Daarbij moet worden bedacht dat voor slechts ongeveer 50% van de IHS-aanvragers het belastbaar inkomen beschikbaar is. Indien het belastbaar inkomen als basis voor de berekening van het netto inkomen zou moeten dienen, betekent dit dat voor de overige 50% eveneens op een of andere wijze de hoogte van het belastbare inkomen zou moeten worden vastgesteld.

Ook voor de gemeenten en verhuurders betekent het werken met een netto inkomen een verzwaring van hun taak. Veelal bepalen gemeenten en verhuurders voor de IHS-aanvrager zijn inkomen op grond van loonopgaves en dergelijke. Zij worden derhalve geconfronteerd met dezelfde noodzaak tot additionele gegevensverzameling.

Als men van besteedbaar inkomen zou willen uitgaan dan nemen de uitvoeringstechnische bezwaren verder toe. Er zullen dan ook gegevens moeten worden verzameld ten aanzien van de nominale ziekenfondspremie, de particuliere ziektekostenverzekering en de eigen betalingen. Dit betekent dat men tot een traject van systematische gegevensuitwisseling met ziekenfondsen en particuliere ziektekostenverzekeraars moet komen. Naar verwachting is de bereidheid van deze instanties om hieraan mee te werken zeer gering. Bovendien is het de vraag of zij hiertoe wettelijk kunnen worden verplicht.

Bij dit alles moet worden bedacht dat bij een combinatie van inkomens binnen een huishouden alle uitvoeringstechnische problemen zich a fortiori doen gelden.

4.3 Oplossingen binnen de IHS

Het verschil in IHS-bijdrage tussen de verschillende onderscheiden minimum uitkeringen kan ook door middel van aanpassingen binnen de IHS-systematiek worden opgelost. In principe zijn hiervoor een aantal verschillende mogelijkheden: corrigeren van het belastbaar inkomen, het toekennen van een code op het aanvraagformulier van een minimuminkomen, een aparte vermenigvuldigingsfactor en beroep openstellen op de hardheidsclausule.

Al deze oplossingen gaan uit van het herkennen en anders behandelen van minimum uitkeringen die in belastbare termen uitstijgen boven de bijstand. Een andere oplossing zou, conform de toepassing in het tijdvak 1995/1996, de aanpassing van de vermenigvuldigingsfactor kunnen zijn. Tenslotte kan door het ophogen van het minimum tabelinkomen worden bereikt dat alle onderscheiden minimum groepen de maximale IHS-bijdrage krijgen. Bij de laatste twee oplossingen is het herkennen van aanvragers met een hogere belastbare minimum uitkering niet nodig. Deze mogelijkheden worden hieronder besproken.

4.3.1 Herkennen minimum uitkeringen met hoger belastbaar inkomen

In de huidige situatie is de inkomensbron niet relevant voor de IHS-aanvraag. Deze wordt daarom ook niet gevraagd en geregistreerd. Op dit moment kunnen aanvragers met een minimum uitkering die uitstijgt boven het minimum tabelinkomen dus niet als zodanig herkend worden. Door deze uitkeringscategorieën bij het aanvragen van IHS hun inkomensbron te laten opgeven, zouden zij in het uitvoeringsproces op een aparte manier kunnen worden behandeld. Een aantal opties zijn dan in theorie denkbaar:

- a. het corrigeren voor het (belastbare) verschil tussen bijstand en de betreffende minimum uitkering. Het verschil zal dan in mindering moeten worden gebracht op de belastbare hoogte van de betreffende minimum uitkering. Door deze correctie zal het niveau van het minimum tabelinkomen worden bereikt, waardoor men in aanmerking zou komen voor de maximale IHS-bijdrage.
- b. Het toekennen van een code op het aanvraagformulier van de aanvrager. Door het toekennen van een code of aantekening op het IHS-aanvraagformulier zou het inkomen naar de minimum tabelinkomensklasse kunnen worden geleid. Daardoor zou de bij de gegeven huur behorende maximale bijdrage worden verkregen.
- c. Het toepassen van een aparte vermenigvuldigingsfactor voor degenen met een hogere belastbare minimum uitkering. Door deze vermenigvuldigingsfactor zodanig vast te stellen dat degenen met een minimum uitkering boven de bijstand toch in de eerste inkomensklasse van de IHS-tabel terecht komen, zouden deze inkomensgroepen voor de maximale IHS-bijdrage in aanmerking kunnen komen.
- d. Het toepassen van een hardheidsclausule voor minimum uitkeringen. De Wet IHS kent een bepaling, waarbij in gevallen van kennelijke hardheid in een bepaalde mate van de reguliere IHS-regelgeving kan worden afgeweken. Door het van toepassing verklaren van de hardheidsclausule op aanvragers met een minimum uitkering, zou kunnen worden bewerkstelligd dat zij in aanmerking komen voor de maximale IHS-bijdrage. Overigens staat het categoriaal toepassen van de hardheidsclausule op alle aanvragers met een minimum uitkering boven de belastbare bijstand op gespannen voet met het principe van individuele toetsing waarop de hardheidsclausule is gebaseerd.

Alle bovenstaande oplossingen vereisen dat bij de uitvoering aanvragers met een minimum uitkering die uitstijgt boven de belastbare bijstand als zodanig worden herkend. De betreffende IHS-aanvrager zal daarom een verklaring van de uitkeringsinstantie moeten overleggen. De gegevens van de uitkeringsinstanties zullen, ten behoeve van de inkomenscontrole in het kader van de IHS, moeten worden gekoppeld aan de inkomensgegevens van de belastingdienst. Voorkomen moet immers worden dat aanvragers ten onrechte voor de maximale bijdrage in aanmerking komen.

Op dit moment vindt geen gegevensuitwisseling plaats met bedrijfsverenigingen. Jaaropgaven van bedrijfsverenigingen bieden thans onvoldoende inzicht in zowel de soort uitkering als de belastbare hoogte van het uitkeringsbedrag, gekoppeld aan het aantal toegekende maanden.

Voor de bij de uitvoering van de IHS betrokken partijen betekent een en ander een zeer forse verzwaring van het uitvoeringstraject. Ook de bedrijfsverenigingen worden geconfronteerd met een verzwaring van hun uitvoeringstaak en wellicht ook met aanpassingen in hun administratie.

Een extra complicerende factor bij de hiervoor beschreven opties is nog de vraag hoe te handelen bij inkomen uit verschillende bronnen.

De kosten die samenhangen met de hierboven gepresenteerde varianten zijn voor alle alternatieven hetzelfde en hangen samen met het aanpassen van de administraties van bedrijfsverenigingen, VROM/HIS en de extra kosten bij verhuurders en gemeenten die in en hogere kostenvergoeding kunnen resulteren. In totaal is hiermee een bedrag van enkele miljoenen gemoeid.

4.3.2 Aanpassen vermenigvuldigingsfactor

In het tijdvak 1995/1996 heeft de vermenigvuldigingsfactor, dat is de factor waarmee het inkomen van de aanvrager (uit 1994) op tijdvakniveau wordt gebracht, een zodanig lage waarde (0,947 voor meerpersoonshuishoudens) dat het verschil in belastbare termen tussen de ABW- en TW-uitkering deels teniet wordt gedaan. Ook in komende tijdvakken zou de vermenigvuldigingsfactor zodanig laag kunnen worden vastgesteld dat aanvragers met een minimum inkomen dat in belastbare termen boven de bijstand uitstijgt, toch voor de maximale bijdrage in aanmerking komen.

Daarbij passen de volgende kanttekeningen. Een vaststelling van de vermenigvuldigingsfactor in afwijking van de ontwikkeling die de minimum en modale ijkpunten doormaken zou indruisen tegen de bedoeling en systematiek van de Wet IHS. Daarnaast zouden voor andere IHS-ontvangers, de betreffende vermenigvuldigingsfactor moet immers door alle IHS-aanvragers worden toegepast, ongewenste netto huureffecten kunnen ontstaan. Dit zouden zowel forse huurstijgingen als huurdalingen kunnen zijn. Dit is niet alleen voor de IHS-ontvangers zelf ongewenst, maar ook uit oogpunt van financiële beheersbaarheid van de regeling. Het extra budgettaire beslag dat samenhangt met een (te) lage vermenigvuldigingsfactor kan enkele tientallen miljoenen guldens belopen.

Overigens wordt ook in het tijdvak 1995/1996 niet het hele verschil tussen de belastbare ABW-uitkering enerzijds en andere belastbare minimum uitkeringen anderzijds weggenomen. Ook in dit tijdvak is dus een verschil in IHS-bijdrage (zie tabel 1).

4.3.3 Het verhogen van het minimum tabelinkomen

Het minimum tabelinkomen van de IHS-tabellen wordt thans zodanig vastgesteld dat aanvragers met een bijstandsuitkering voor de maximale bijdrage in aanmerking komen. In principe is het mogelijk om het minimum tabelinkomen op een hoger niveau vast te stellen, bijvoorbeeld op het niveau van de Toeslagenwet. Aanvragers met een inkomen uit hoofde van de Toeslagenwet zouden dan ook voor de maximale bijdrage in aanmerking komen.

Hieraan zijn echter een aantal nadelen verbonden: op de eerste plaats profiteren ook andere groepen van de verhoging van het minimumtabelinkomen, zodat ook degenen met een inkomen dat netto hoger ligt dan de bijstand toch de maximale bijdrage krijgen. Op de tweede plaats resulteert de verhoging van het minimum tabelinkomen, vanwege de werking van de IHS-systematiek, ook voor degenen met een inkomen boven het minimum in een hogere IHS-bijdrage. Dit wordt nog versterkt door het feit dat ook het modale inkomensijkpunt moet worden aangepast met dezelfde ontwikkeling als het minimum ijkpunt. Als dit modale ijkpunt niet met dezelfde ontwikkeling zou worden aangepast kunnen grote huurstijgingen, danwel huur dalingen optreden.

De IHS-uitgaven zullen door de hogere aanpassing fors stijgen. De extra uitgaven kunnen tussen de tien en veertig miljoen gulden bedragen.

4.4 Conclusie

Hierboven is een aantal oplossingen verkend om te komen tot een gelijke behandeling van de verschillende minimum uitkeringen voor wat betreft de IHS. Het niet ontvangen, bij gelijke huur, van een gelijke IHS-bijdrage door de verschillende minimum inkomensontvangers komt voort uit verschil in regelgeving op fiscaal gebied en op het terrein van de sociale zekerheid. Deze verschillen zijn een gevolg van beleid waarover parlementaire besluitvorming heeft plaatsgevonden. Aanpassing van deze regelgeving ligt derhalve niet voor de hand.

Het hanteren van een ander draagkrachtbeginsel, namelijk het netto inkomen in plaats van het belastbare inkomen, blijkt in de praktijk ondoenlijk.

Van de oplossingen binnen de huidige IHS-systematiek verdient de ophoging van de inkomens ijkpunten veruit de voorkeur. De uitvoeringskosten van de andere opties en de daarmee gepaard gaande meer complexe regelgeving (hetgeen haaks staat op de wens om te komen tot vereenvoudiging van de IHS) zijn zodanig dat zij ten stelligste worden ontraden.

Hoofdstuk 5. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De draagkracht van een huishouden kan worden gemeten aan de hand van verschillende maatstaven: bruto, belastbaar, netto en besteedbaar inkomen. De enige draagkrachtmaatstaf die wettelijk is vastgelegd is het belastbare inkomen. Om deze reden en om reden van controleerbaarheid wordt de IHS-bijdrage vastgesteld op basis van het belastbare inkomen van het huishouden.

Tussen de verschillende inkomensbegrippen bestaat niet een één op één relatie. Dit wil zeggen dat bijvoorbeeld een hoger belastbaar inkomen niet ook een hoger netto inkomen hoeft te betekenen. Verschillende sociale zekerheidsregelingen keren op minimum niveau een bedrag uit dat gelijk is aan de netto bijstandsuitkering. In belastbare termen verschillend deze uitkeringen echter van de bijstand. De systematiek van de IHS werkt zodanig dat een huishouden met enkel een inkomen op basis van de bijstand, bij gegeven huur, de maximale bijdrage krijgt. Indien een huishouden een belastbaar inkomen heeft dat uitstijgt boven de belastbare bijstand, dan komt dit huishouden niet voor de maximale bijdrage in aanmerking. Indien de belastbare hoogte van uitkeringen uitstijgt boven het niveau van de belastbare bijstand, hoewel zij daar netto aan gelijk zijn, kan niet de maximale IHS-bijdrage worden verkregen. Dit probleem blijkt zich in de praktijk, ook thans reeds voor te doen. Tot op heden is het hierin geen aanleiding gevonden een oplossing voor de betreffende ontvangers van een minimum uitkering.

De oorzaak voor het in belastbare termen uiteenlopen van bijstand en andere minimum inkomens is gelegen in regelgeving op het terrein van de sociale zekerheid en de fiscaliteit. In het bruto/belastbaar/netto-traject van de onderzochte minimum inkomens zijn een aantal posten die verschillen per inkomenscategorie. Voor de voornaamste verschilpost tussen het inkomen van actieven en niet-actieven, het (arbeids)kostenforfait, geldt dat deze in het recente verleden expliciet onderwerp is geweest van parlementaire besluitvorming en wordt gezien als instrument voor activerend arbeidsmarktbeleid.

Voor de andere grote verschilpost, die tussen de minimum-uitkeringen, geldt dat deze nauw is verbonden met de huidige systematiek van de sociale zekerheid. De nauwe verbondenheid met deze systematiek maakt dat een verandering hiervan op grote bezwaren stuit. Het ligt derhalve niet voor de hand het probleem van het uiteenlopen van de belastbare hoogte van verschillende minimum uitkeringen op te lossen door in te grijpen in de sociale zekerheidssystematiek. Ook de mogelijkheid van een individualisering van de TW-toeslag en andere loongerelateerde uitkeringen, wat leidt tot een lager belastbaar inkomen en daarmee tot een geringer verschil met de bijstand, zou aanzienlijk ingrijpen in de sociale zekerheidssystematiek. Bovendien zou het probleem, zolang er een verschil blijft bestaan in de rest van het bruto/netto-traject, daardoor maar ten dele worden opgelost.

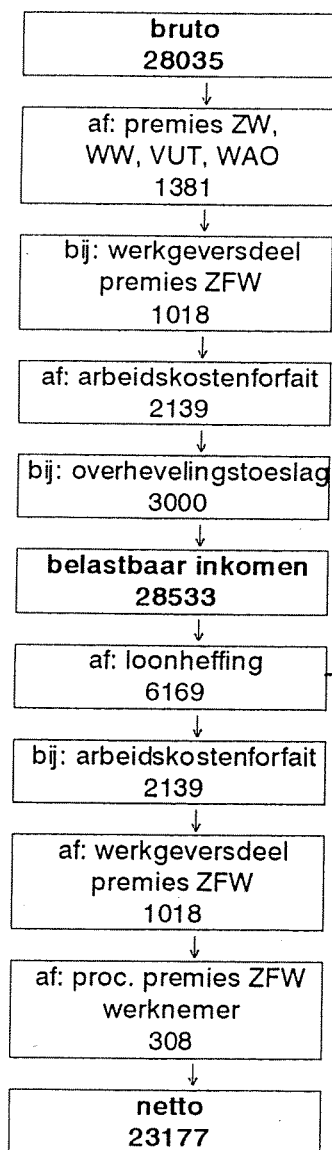
Andere oplossingen die zijn onderzocht zijn het hanteren van een ander draagkrachtbeginsel in plaats van het belastbare inkomen, te weten het netto of het besteedbare inkomen, en veranderingen binnen de IHS-systematiek. Zowel het hanteren van het netto of besteedbare inkomen als de meeste van de veranderingen binnen de IHS-systematiek stuiten op vrijwel onoverkomelijke uitvoeringsbezwaren. Met het hanteren van een ander inkomensbegrip kan bovendien niet worden voorkomen dat ongelijke behandeling optreedt.

Indien wordt besloten tot het verlenen van de maximale IHS-bijdrage aan minimum uitkeringen die in belastbare termen uitstijgen boven de bijstand, dan is het verhogen van het minimum tabelinkomen van de IHS-tabellen het enige werkbare alternatief. Dit is bovendien het enige alternatief dat op korte termijn kan worden ingevoerd. Nadeel van deze oplossing is wel dat hiermee een extra budgettair beslag is gemoeid dat, afhankelijk van het verschil tussen het niveau van de belastbare bijstand en het nieuw te bepalen belastbare minimum ijkpunt, tussen de tien en veertig miljoen gulden kan belopen.

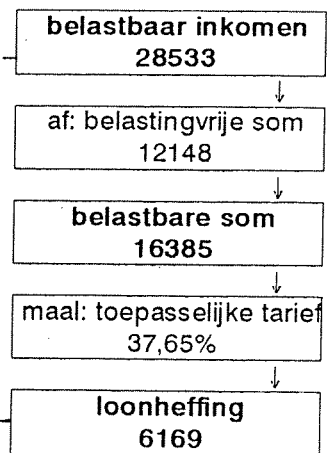
Indien dit extra beslag op de middelen niet aanvaardbaar wordt geacht, resteert slechts een keuze: accepteren dat een beperkte groep van minima niet de maximale bijdrage krijgen.

BIJLAGE 1: TABELLEN BRUTO/NETTO-TRAJECTEN

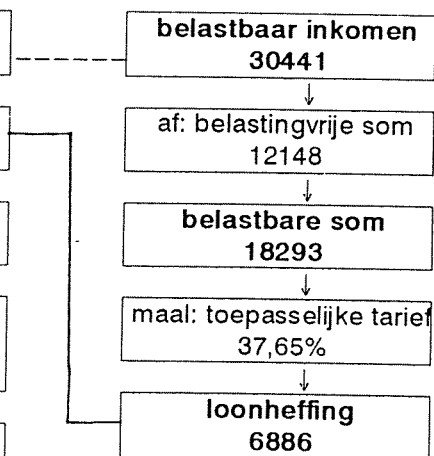
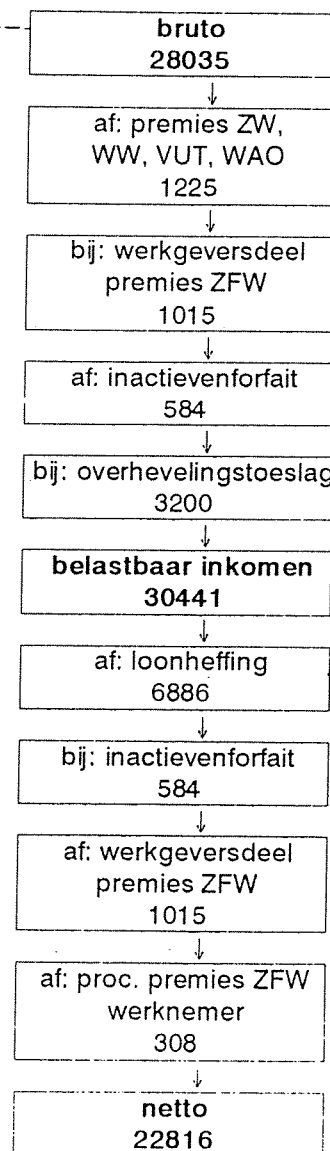
WML alleenverdiener



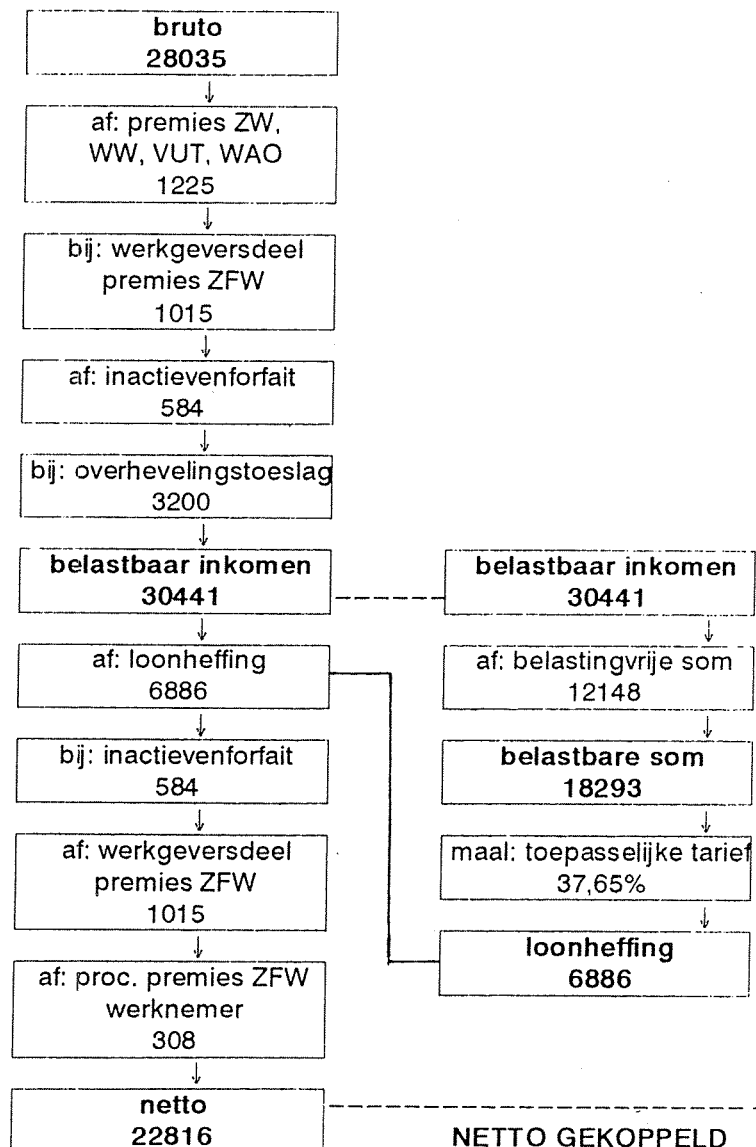
BRUTO GEKOPPELD



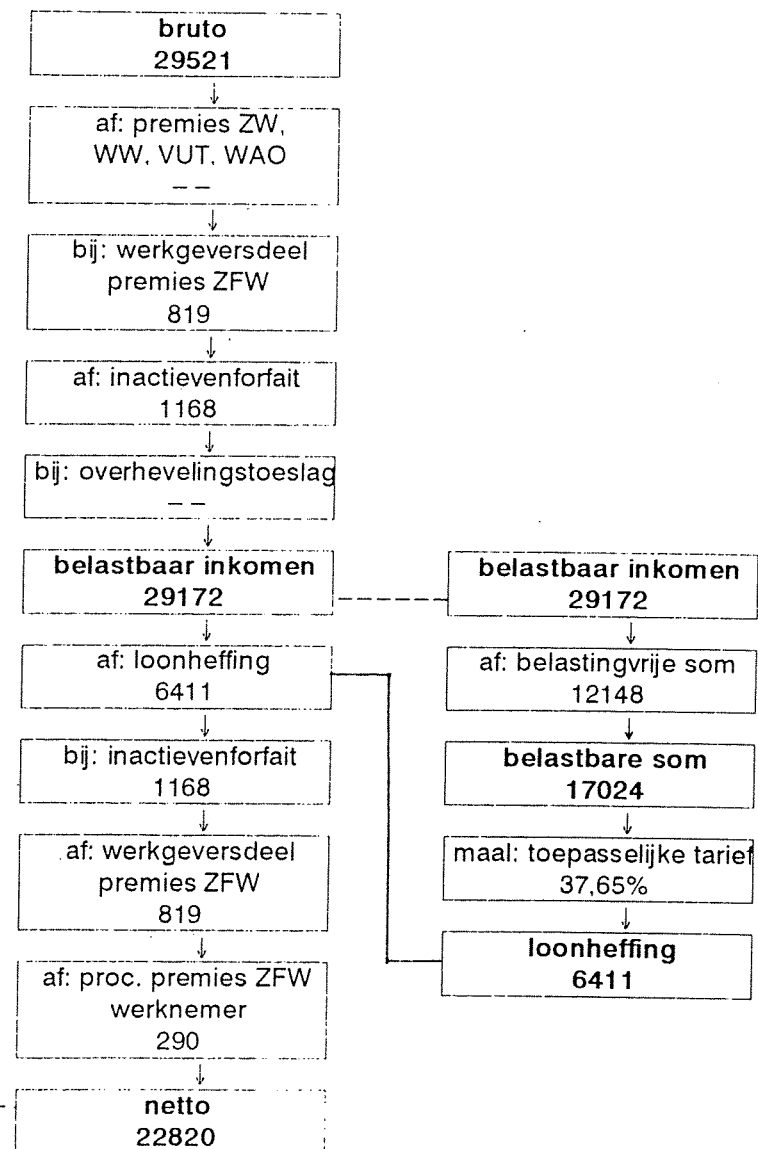
RML alleenverdiener



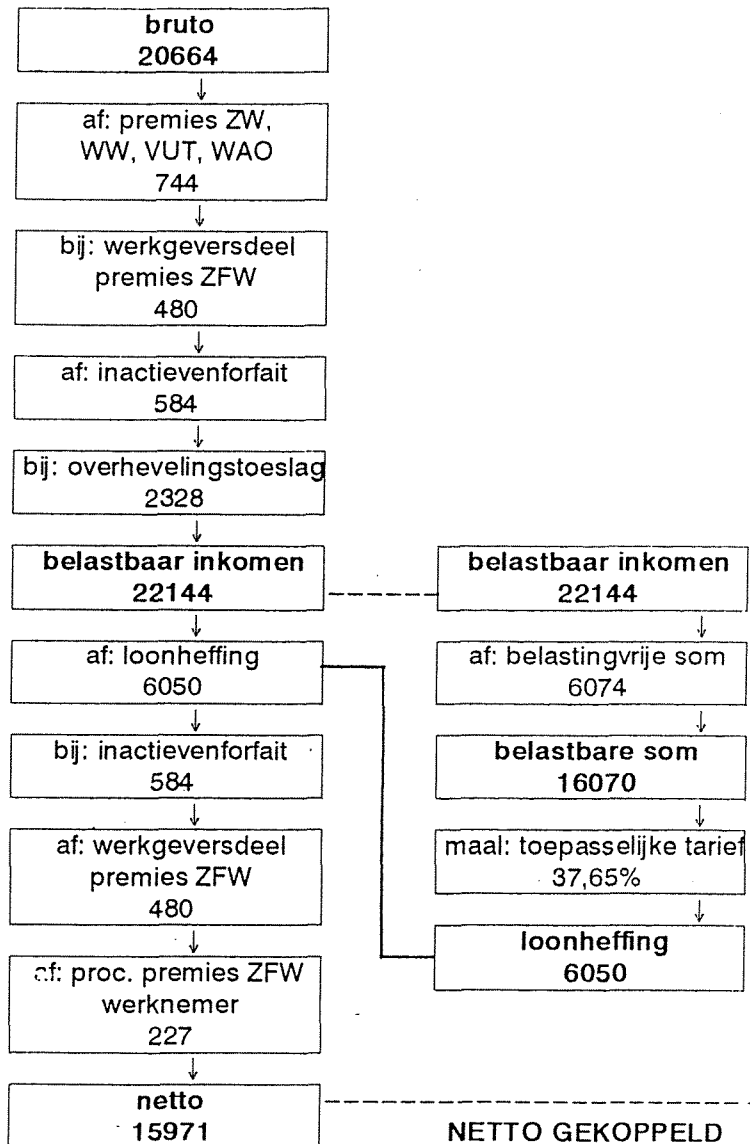
RML alleenverdiener



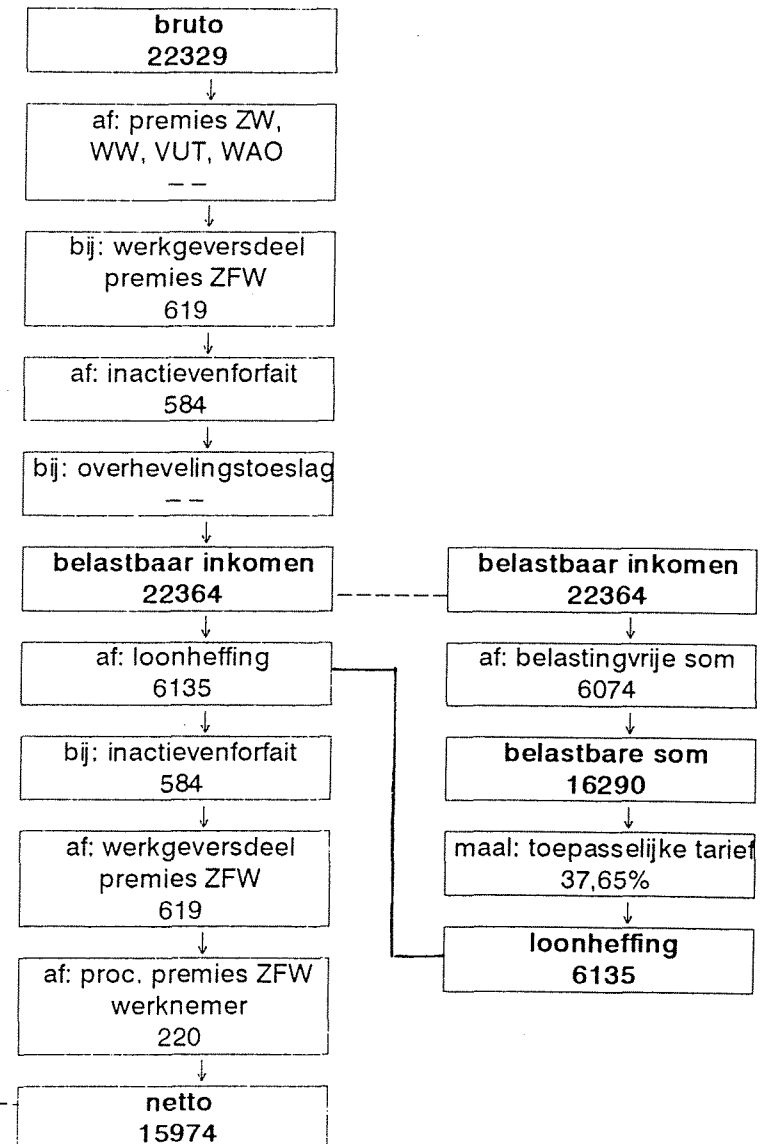
Bijstand alleenverdiener



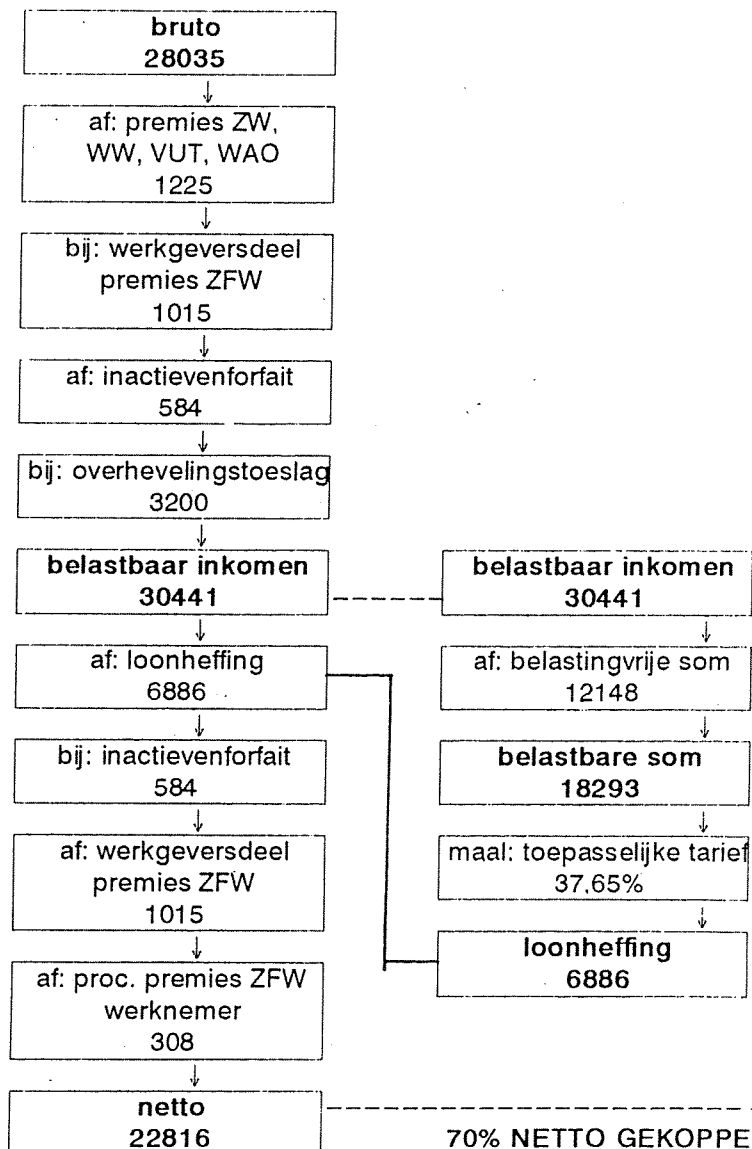
RML alleenstaand



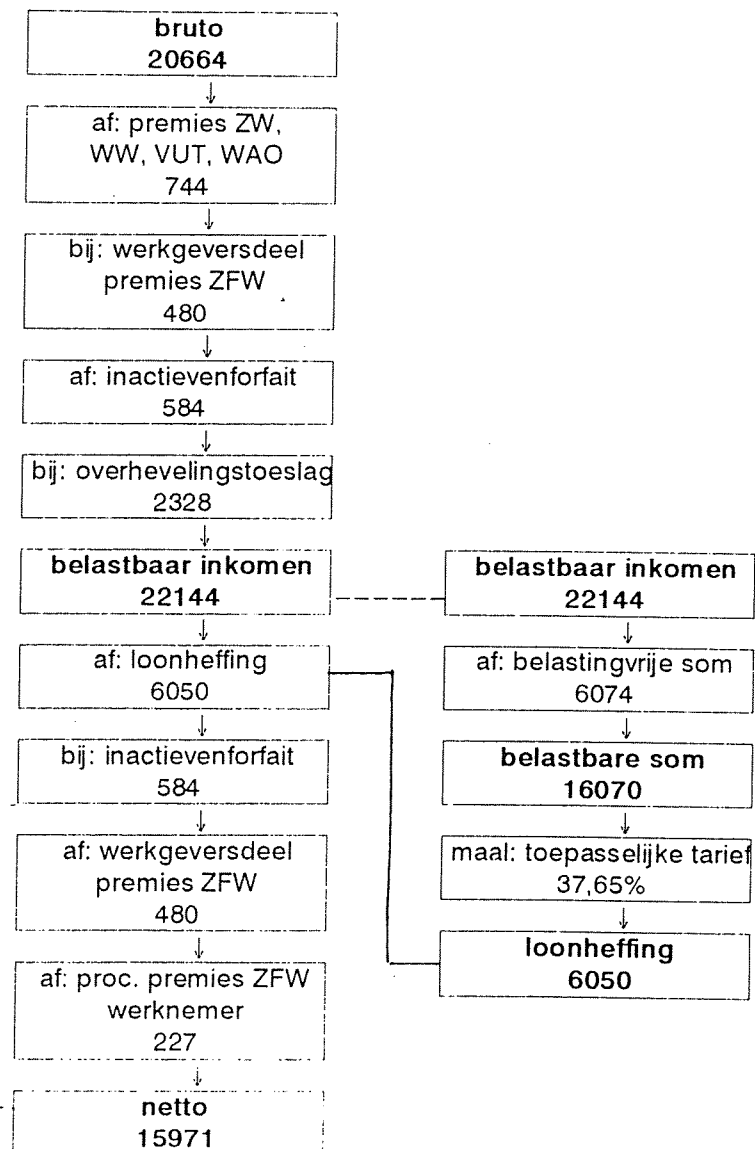
Bijstand alleenstaand



RML alleenverdiener



RML alleenstaand



70% NETTO GEKOPPELD

BIJLAGE 2: WERKING IHS-SYSTEMATIEK

1. Inleiding

In het onderstaande wordt een uiteenzetting gegeven van de doorwerking van inkomensontwikkelingen in de systematiek van de individuele huursubsidie (IHS). Daarbij wordt in de tweede paragraaf ingegaan op het inkomen dat bepalend is voor de vaststelling van de IHS-bijdrage. In de derde paragraaf worden aan de hand van een korte schets van de IHS-systematiek de budgettaire consequenties besproken van een aanpassing van het minimum tabelinkomen.

2. Het in aanmerking te nemen inkomen

De IHS-tabellen zijn op tijdvakbasis. Het tijdvak begint op 1 juli en loopt tot en met 30 juni. Bij het opstellen van de tabellen wordt rekening gehouden met de belastbare inkomensontwikkeling zoals die zal zijn gedurende het tijdvak. De inkomens waarmee gewerkt wordt zijn derhalve geen jaarinkomens, maar inkomens die op tijdvakniveau zijn gebracht.

Ook de inkomens van de aanvragers moeten, om te sporen met de IHS-tabellen, op tijdvakniveau gebracht worden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het inkomen uit het jaar voorafgaand aan het tijdvak, het zogenoemde basisinkomen, en het inkomen uit het eerste jaar van het tijdvak, het schattingsinkomen. Voor het tijdvak 1995/1996 is het basisjaar 1994. Om het basisinkomen op tijdvakniveau te brengen wordt het vermenigvuldigd met een bepaalde factor. Verreweg de meeste IHS-ontvangers (ongeveer 84%) krijgen een bijdrage op grond van hun inkomen in het basisjaar.

Indien verwacht wordt dat het inkomen in het eerste jaar van het tijdvak meer dan 15% zal afwijken van het basisinkomen, is de aanvrager verplicht zijn inkomen voor dat jaar te schatten, het zogenoemde schattingsinkomen. De IHS-bijdrage wordt dan bepaald aan de hand van dit geschatte belastbare inkomen. Dit schattingsinkomen wordt niet meer vermenigvuldigd.

Het minimum tabelinkomen wordt zodanig vastgesteld dat zowel aanvragers met een bijstandsuitkering in het basisjaar (na vermenigvuldiging met de vermenigvuldigingsfactor) als aanvragers met een bijstandsinkomen in het schattingsjaar voor de maximale bijdrage in aanmerking komen.

Aangezien de schattingsinkomens niet meer vermenigvuldigd worden, kan de IHS-bijdrage afwijken van de bijdrage die wordt bepaald op basis van het vermenigvuldigde basisinkomen, ook wanneer basisinkomen en schattingsinkomen dezelfde belastbare hoogte hebben. Dit is meestal het geval. Voor degenen met een minimum inkomen geldt dit overigens niet, zolang zij tenminste onder het minimum tabelinkomen blijven.

Voor degenen met een inkomen boven het minimum tabelinkomen kan er wel verschil ontstaan. Dit is de verklaring voor het feit dat de bijdrage in het tijdvak 1995/1996 voor bijvoorbeeld iemand met een TW-inkomen uit het basisjaar, 1994, zo'n f 5 verschilt van de maximale IHS-bijdrage bij die huur, terwijl als de IHS-bijdrage voor dezelfde aanvrager wordt bepaald aan de hand van zijn inkomen uit het schattingsjaar, 1995, een verschil in bijdrage van f 25 resulteert.

3. Budgettaire consequenties

Het ophogen van het minimum tabelinkomen leidt tot budgettaire consequenties. Dit heeft twee oorzaken: 1. meer aanvragers komen in aanmerking voor de maximale bijdrage, ook als zij een hoger netto inkomen hebben, en 2. door de verandering in de relatie tussen inkomen en normhuur ervaren ook andere IHS-ontvangers effecten van het hogere minimum tabelinkomen.

Ad 1: meer aanvragers met minimum tabelinkomen

Een hoger minimum tabelinkomen impliceert dat de eerste inkomensklasse een grotere inkomensrange omvat. Meer aanvragers komen derhalve in aanmerking voor de maximale bijdrage. Daardoor stijgen de IHS-uitgaven. Binnen de groep IHS-ontvangers die profiteert van de ophoging van het minimum tabelinkomen zijn ook aanvragers met een netto inkomen dat uitstijgt boven de netto bijstandsuitkering. Dit zijn veelal werkenden die profiteren van het hogere arbeidskostenforfait, waardoor een lager belastbaar, maar hoger netto inkomen resulteert. Deze aanvragers ontvangen dus ten onrechte de maximale bijdrage.

Het extra aantal IHS-aanvragers die bij een opgehoogd minimum tabelinkomen in aanmerking komt voor de maximale bijdrage valt niet precies vast te stellen. Dit is bovendien afhankelijk van de mate waarin het minimum tabelinkomen hoger wordt vastgesteld. In de eerste inkomensklassen bevinden zich echter de meeste IHS-ontvangers, zodat de extra instroom in de eerste inkomensklasse op enkele tienduizenden kan worden ingeschat.

Ad 2: veranderde relatie tussen inkomen en normhuur

Het deel van de huur dat voor eigen rekening blijft van de huurder neemt toe met de hoogte van het inkomen. Dit zelf te betalen deel van de huur, de normhuur, wordt bepaald aan de hand van een zogenoemde normhuurlijn. Deze lijn kent twee inkomens/huur ijkpunten: een minimum normhuur gerelateerd aan het minimum tabelinkomen, en een modale normhuur gerelateerd aan een modaal inkomen. Door de verandering van het minimum tabelinkomen verandert ook de normhuurlijn. Bij een verhoging van het minimum tabelinkomen leidt dit toch een normhuurlijn die op een lager niveau ligt dan de oorspronkelijke lijn bij het lagere minimum tabelinkomen. Door deze lagere lijn zijn de normhuren voor alle inkomensklassen tot aan het modale ijkpunt lager. Dit betekent dat de IHS-bijdrage voor alle IHS-ontvangers met een inkomen tussen het minimum en modale ijkpunt toeneemt.

VERGELIJKING IHS-REGELING EN HUUR FISCAAL AFTREKBAAR

meerpersoonshuishouders 23-65 jaar

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
29200 *	500	170	191	34,00%	38,13%
32000	500	105	191	21,00%	38,13%
35000	500	25	191	5,00%	38,13%
40000	500	0	191	0,00%	38,13%
42000 **	500	0	191	0,00%	38,13%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
29200 *	600	250	229	41,67%	38,13%
32000	600	185	229	30,83%	38,13%
35000	600	105	229	17,50%	38,13%
40000	600	0	229	0,00%	38,13%
42000 **	600	0	229	0,00%	38,13%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
29200 *	700	315	267	45,00%	38,13%
32000	700	250	267	35,71%	38,13%
35000	700	170	267	24,29%	38,13%
40000	700	50	267	7,14%	38,13%
42000 **	700	0	267	0,00%	38,13%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
29200 *	800	355	305	44,38%	38,13%
32000	800	290	305	36,25%	38,13%
35000	800	210	305	26,25%	38,13%
40000	800	90	305	11,25%	38,13%
42000 **	800	45	305	5,63%	38,13%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
29200 *	1000	355	381	35,50%	38,13%
32000	1000	290	381	29,00%	38,13%
35000	1000	210	381	21,00%	38,13%
40000	1000	90	381	9,00%	38,13%
42000 **	1000	45	381	4,50%	38,13%

* minimum IHS inkomen meerpersoonshuishouders 23-65 jaar

** maximum IHS inkomen meerpersoonshuishouders 23-65 jaar

meerpersoonshuishouden > 65 jaar

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
26350 *	500	170	87	34,00%	17,45%
29000	500	100	87	20,00%	17,45%
32000	500	0	87	0,00%	17,45%
37000	500	0	87	0,00%	17,45%
38765 **	500	0	87	0,00%	17,45%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
26350 *	600	250	105	41,67%	17,45%
29000	600	180	105	30,00%	17,45%
32000	600	90	105	15,00%	17,45%
37000	600	0	105	0,00%	17,45%
38765 **	600	0	105	0,00%	17,45%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
26350 *	700	315	122	45,00%	17,45%
29000	700	245	122	35,00%	17,45%
32000	700	155	122	22,14%	17,45%
37000	700	25	122	3,57%	17,45%
38765 **	700	0	122	0,00%	17,45%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
26350 *	800	370	140	46,25%	17,45%
29000	800	300	140	37,50%	17,45%
32000	800	210	140	26,25%	17,45%
37000	800	80	140	10,00%	17,45%
38765 **	800	30	140	3,75%	17,45%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
26350 *	1000	435	175	43,50%	17,45%
29000	1000	365	175	36,50%	17,45%
32000	1000	275	175	27,50%	17,45%
37000	1000	140	175	14,00%	17,45%
38765 **	1000	95	175	9,50%	17,45%

* minimum IHS inkomen meerpersoonshuishoudens > = 65 jaar

** maximum IHS inkomen meerpersoonshuishoudens > = 65 jaar

VERGELIJKING IHS-REGELING EN HUUR FISCAAL AFTREKBAAR

alleenstaand 23-65 jaar

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
29200 *	500	0	191	0,00%	38,13%
inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
29200 *	600	0	229	0,00%	38,13%
inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
29200 *	700	0	267	0,00%	38,13%
inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
29200 *	800	45	305	5,63%	38,13%
inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
29200 *	1000	45	381	4,50%	38,13%

* ter vergelijking met de meerpersoonshuishoudens is het minimumtabelinkomen meerpersoonshuishoudens aangehouden.

Aangezien het maximumtabelinkomen voor alleenstaanden 23-65 jaar

30.000 bedraagt is verdere vergelijking met meerpersoonshoudens niet mogelijk.

alleenstaand > 65 jaar

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
26350 *	500	0	87	0,00%	17,45%
29000 **	500	0	87	0,00%	17,45%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
26350 *	600	40	105	6,67%	17,45%
29000 **	600	0	105	0,00%	17,45%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
26350 *	700	105	122	15,00%	17,45%
29000 **	700	0	122	0,00%	17,45%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
26350 *	800	160	140	20,00%	17,45%
29000 **	800	75	140	9,38%	17,45%

inkomen	bruto huur	IHS	fiscale aftrek	IHS/huur	fiscale aftrek/huur
26350 *	1000	225	175	22,50%	17,45%
29000 **	1000	140	175	14,00%	17,45%

* ter vergelijking met de meerpersoonshuishoudens is het minimumtabelinkomen meerpersoonshuishoudens aangehouden.

** Aangezien het maximumtabelinkomen voor alleenstaanden ≥ 65 jaar 29.335 bedraagt is verdere vergelijking met meerpersoonshoudens niet mogelijk.

berekening kosten

veronderstellingen

1. hantering grens 1e belastingschijf als max. inkomen
2. huur tot huidige max. huur IHS aftrekbaar
3. bij huishoudens 23-65 jaar binnen IHS-range bij minima gemiddeld budgettair neutraal
4. bij huishoudens 23-65 jaar binnen IHS-range bij bovenminima gemiddeld 50 gulden meer
3. bij huishoudens > 65 jaar binnen IHS-range bij minima gemiddeld 150 minder
4. bij huishoudens > 65 jaar binnen IHS-range bij bovenminima gemiddeld 25 gulden meer
5. 65% minima
6. 40% > 65
7. inkomensgrens aandachtsgroep = inkomensgrens IHS

effecten binnen IHS

23-65 jr minima	0
23-65 jr bovenminima	113,4
65 jr minima	-421,2
65 jr bovenminima	37,8

	-270

effecten buiten IHS doch binnen aandachtsgroep

aantal mensen aandachtsgroep	800000
gemiddelde huur	500
aftrek bij gemiddeld 30% marg	1440

effecten buiten IHS doch binnen aandachtsgroep

deel van de alleenstaanden buiten aandachtsgroep doch binnen 1e belastingschijf = 100.000 ?

(1.420.000 = niet aandachtsgroep)

gemiddelde huur	600
aftrek bij gemiddeld 30% marg	216

totaal generaal **1,4 miljard**

I. integrale vermogenstoets

Bylage 5

kosten en baten analyse van verschillende varianten

varianten bedragen in miljoenen	A huidige toets 80000/160000	B toets bij- standsgrenzen 10000/20000	C toets met grenzen tussen A en B 40000/80000
1e jaar			
gemeente [1]	0	56,3	56,3
rijk [2]	0,162	9,45	3,2
KOSTEN	0,162	65,75	59,5
2e ev jaren			
gemeente [3]	0	10,4	11,4
rijk [4]	0,162	1,29	0,43
KOSTEN	0,162	11,69	11,83
=====	=====	=====	=====
1e jaar			
BATEN [5]	1,044	530	178
2e ev jaren			
BATEN [6]	1,044	507	170,5
=====	=====	=====	=====
1e jaar			
OPBRENGST (kosten - baten)	1,044	473,7	121,7
2e ev jaren			
OPBRENGST (kosten - baten)	1,044	503,6	160,6
=====	=====	=====	=====

[1] A: geen kosten

B: er zal met 750.000 aanvragers een gesprek gevoerd moeten worden. Inclusief administratie overhead, etc. per aanvrager: 1,5 uur maal f 50 = f 75,- maal 750.000 gesprekken = f 56,3 miljoen
C: zie [1B]

[2] A: f 100.000 tape-uitwisseling en kosten personeel: f 50 x 2,5 uur x 500 uur = f 62.500

B: het gaat om 254.000 aanvragers. De helft trekt bij de gemeente de aanvraag in.
De andere helft vraagt een beschikking van de rijksoverheid. Deze beschikt op basis advies van de gemeente negatief.
Tegen deze nihil-beschikking gaat de helft in beroep (63.000 x 3 uur x f 50,- = f 9,45 miljoen)

C: het gaat om 85.200 aanvragers. De helft trekt bij de gemeente de aanvraag in.
De andere helft vraagt een beschikking van de rijksoverheid. Deze beschikt op basis advies van de gemeente negatief.
Tegen deze nihil-beschikking gaat de helft in beroep (21.300 x 3 uur x f 50,- = f 3,20 miljoen)

[3] A: idem als [1]

B: Alle primair (excl. bijstandsgerechtigden) dienen een gesprek met de gemeente te voeren.
Dit zijn 95.000 gesprekken. Van de 550.000 continuanten zijn 440.000 geen bijstandsgerechtigden. Hieruit wordt een steekproef getrokken van 10%: 44.000 gesprekken. Tezamen zijn dat 139.000 gesprekken (139.000 x 1,5 uur x f 50,- = f 10,4 miljoen)

C: Alle primair (excl. bijstandsgerechtigden) dienen een gesprek met de gemeente te voeren.
Dit zijn 95.000 gesprekken. Van de 715.000 continuanten zijn 527.000 geen bijstandsgerechtigden. Hieruit wordt een steekproef getrokken van 10%: 52.700 gesprekken. Tezamen zijn dat 152.200 gesprekken (152.200 x 1,5 uur x f 50,- = f 11,4 miljoen)

[4] A: idem als [2]

B: het gaat om 32.200 primair (34% van 95.000; de 34% is het resultaat van 254.000 / 750.000)

Van de gecontroleerde continuanten gaan we er van uit dat 5% vermogen heeft opgebouwd tot boven de bijstandsgrens.

Dat zijn 2.200 continuanten. Tezamen zijn dat 34.400. De helft trekt de aanvraag terug en de helft van het restant dient -na de nihil-beschikking- een bezwaarschrift in (8.600 x 3 uur x f 50 = f 1,29 miljoen)

C: het gaat om 10.800 primair (11% van 95.000; de 11% is het resultaat van 85.000 / 750.000)

Van de gecontroleerde continuanten gaan we er van uit dat 1% vermogen heeft opgebouwd tot boven de bijstandsgrens.

Dat zijn 572 continuanten. Tezamen zijn dat 11.372. De helft trekt de aanvraag terug en de helft van het restant dient -na de nihil-beschikking- een bezwaarschrift in (2.843 x 3 uur x f 50 = f 0,43 miljoen)

[5] A: 500 aanvragers x f 2.088 gemiddeld = f 1,044 miljoen

B: 254.000 aanvragers x f 2.088 = f 530 miljoen

C: 85.200 aanvragers x f 2.088 = f 178 miljoen

[6] A: zie [5]

B: 32.200 aanvragers x f 2.088 = 67 miljoen + de huishoudens die, vanwege de vermogenstoets in het eerste jaar, al uitgesloten zijn van IIS (f 440 miljoen). Tezamen f 507 miljoen.

C: 10.800 aanvragers x f 2.088 = 22,5 miljoen + de huishoudens die, vanwege de vermogenstoets in het eerste jaar, al uitgesloten zijn van IIS (f 148 miljoen). Tezamen f 170,5 miljoen.

II. vermogenstoets obv spaartegoeden

kosten en baten analyse van verschillende varianten

Bylage 6

varianten bedragen in miljoenen	B toets bij- standgrenzen 10000/20000	C toets met grenzen tussen A en B 40000/80000
1e jaar		
gemeente [1]	12,88	2,64
rijk [2]	21,9	4,53
KOSTEN	34,78	7,17
2e ev jaren		
gemeente [3]	3,56	0,81
rijk [4]	7,09	1,41
KOSTEN	10,65	2,22
=====	=====	=====
1e jaar		
BATEN [5]	430	88
2e ev jaren		
BATEN [6]	411	84
=====	=====	=====
1e jaar		
OPBRENGST (kosten - baten)	395,22	80,83
2e ev jaren		
OPBRENGST (kosten - baten)	400,35	81,78
=====	=====	=====

- [1] B: er zal door de gemeente met 206.000 aanvragers een gesprek gevoerd moeten worden, nadat de rijksoverheid de gemeente daartoe een brief heeft gestuurd. Inclusief administratie, overhead, etc. per aanvrager: 1,25 uur maal f 50 = f 25,- maal 206.000 gesprekken = f 12,88 miljoen
- C: er zal door de gemeente met 42.300 aanvragers een gesprek gevoerd moeten worden, nadat de rijksoverheid de gemeente daartoe een brief heeft gestuurd. Inclusief administratie, overhead, etc. per aanvrager: 1,25 uur maal f 50 = f 25,- maal 42.300 gesprekken = f 2,64 miljoen
- [2] B: f 100.000 systeemkosten zijn nodig om de gegevens van de spaartegoeden te verkrijgen. Het gaat om 206.000 aanvragers.
De rijksoverheid zal het advies nav het gesprek door de gemeente moeten verwerken: 206.000 maal 0,25 uur x f 50,- = f 2,58 miljoen.
In 75% van de gevallen leidt dit tot een terugvordering en incasso: 155.000 maal 1 uur maal f 50,- = f 7,73 miljoen.
Tegen deze vordering gaat de helft in beroep (77.250 x 3 uur x f 50,- = f 11,59 miljoen). Totaal zijn de kosten van de rijksoverheid f 21,9 miljoen.
- C: f 100.000 systeemkosten zijn nodig om de gegevens van de spaartegoeden te verkrijgen. Het gaat om 42.300 aanvragers.
De rijksoverheid zal het advies nav het gesprek door de gemeente moeten verwerken: 42.300 maal 0,25 uur x f 50,- = f 0,53 miljoen.
In 75% van de gevallen leidt dit tot een terugvordering en incasso: 32.000 maal 1 uur maal f 50,- = f 1,60 miljoen.
Tegen deze vordering gaat de helft in beroep (16.000 x 3 uur x f 50,- = f 2,40 miljoen). Totaal zijn de kosten van de rijksoverheid f 4,53 miljoen.
- [3] B: Van de 95.000 niet-bijstandsgerechtigden primairen zal dmv gegevensuitwikkeling blijken dat 26.000 vermogen hebben.
De 26.000 is gebaseerd op 27,5% (206.000 / 750.000).
Met deze zal door de gemeente een gesprek worden gevoerd. Van de 629.000 continuanten zal 5% inmiddels vermogen hebben opgebouwd.
Ook met deze 31.000 zal een gesprek moeten worden gevoerd. Tezamen zijn dat 57.000 gesprekken (57.000 x 1,25 uur x f 50,- = f 3,56 miljoen)
- C: Van de 95.000 niet-bijstandsgerechtigden primairen zal dmv gegevensuitwikkeling blijken dat 5.360 vermogen hebben.
De 5.360 is gebaseerd op 5,6% (42.300 / 750.000).
Met deze zal door de gemeente een gesprek worden gevoerd. Van de 765.000 continuanten zal 1% inmiddels vermogen hebben opgebouwd.
Ook met deze 7.650 zal een gesprek moeten worden gevoerd. Tezamen zijn dat 13.010 gesprekken (13.010 x 1,25 uur x f 50,- = f 0,81 miljoen)
- [4] B: f 100.000 systeemkosten zijn nodig om de gegevens van de spaartegoeden te verkrijgen. Het gaat om 57.000 aanvragers.
De rijksoverheid zal het advies nav het gesprek door de gemeente moeten verwerken: 57.000 maal 0,25 uur x f 50,- = f 0,71 miljoen.
In 75% van de gevallen leidt dit tot een terugvordering en incasso: 43.000 maal 1 uur maal f 50,- = f 2,15 miljoen.
Tegen deze vordering gaat de helft in beroep (21.500 x 3 uur x f 50,- = f 3,23 miljoen). Totaal zijn de kosten van de rijksoverheid f 7,09 miljoen.
- B: f 100.000 systeemkosten zijn nodig om de gegevens van de spaartegoeden te verkrijgen. Het gaat om 13.010 aanvragers.
De rijksoverheid zal het advies nav het gesprek door de gemeente moeten verwerken: 13.010 maal 0,25 uur x f 50,- = f 0,16 miljoen.
In 75% van de gevallen leidt dit tot een terugvordering en incasso: 10.000 maal 1 uur maal f 50,- = f 0,5 miljoen.
Tegen deze vordering gaat de helft in beroep (5.000 x 3 uur x f 50,- = f 0,75 miljoen). Totaal zijn de kosten van de rijksoverheid f 1,41 miljoen.
- [5] B: 206.000 aanvragers x f 2.088 = f 430 miljoen
C: 42.300 aanvragers x f 2.088 = f 88 miljoen
- [6] B: 26.000 aanvragers x f 2.088 = 54 miljoen + de huishoudens die, vanwege de vermogenstoets in het eerste jaar, al uitgesloten zijn van IHS (f 357 miljoen). Tezamen f 411 miljoen.
C: 5.360 aanvragers x f 2.088 = 11 miljoen + de huishoudens die, vanwege de vermogenstoets in het eerste jaar, al uitgesloten zijn van IHS (f 73 miljoen). Tezamen f 84 miljoen.

