

Beoordeling Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt

Inleiding

In het eerste onderdeel komt de beoordeling van de beleidsdoorlichting aan bod zoals die voorligt. In het tweede onderdeel komt de beoordeling van het opgelegde beoordelingskader van een beleidsdoorlichting aan de orde.

Er is reden voor deze tweedeling van de externe beoordeling vanwege kritiek op het opgelegde kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van een beleidsdoorlichting - een hoepel waar beleidsambtenaren doorheen moeten springen.¹ Aanpassing van de RPE en/of de wijze waarop de beleidsdoorlichtingen ambtelijk worden voorbereid lijken nodig op straffe van nog veel meer beleidsdoorlichtingen waarin de belangrijkste vragen onbeantwoord blijven: was het beleid eigenlijk wel effectief en kan het beleidsdoel niet (beter) worden bereikt via de inzet van minder publieke middelen, via inzet van slimmere instrumenten of met minder schade voor de economie?

De opstellers van de beleidsdoorlichting erkennen dat toepassing van het opgelegde format van een beleidsdoorlichting op het terrein van de Huurtoeslag zo complex is dat een analyse van effectiviteit en efficiëntie rondom het beleid van de Huurtoeslag, alsmede het kwantificeren van allerlei beleidseffecten onbegonnen werk is. Door de Beleidsdoorlichting in te delen in verschillende hoofdstukken krijgt de lezer toch een beeld van de mate waarin er resultaten zijn behaald. Ook andere problemen van de RPE zijn in deze beleidsdoorlichting praktisch opgelost via creatieve vormgeving van hoofdstuk 5 (effectiviteit van beleid) en hoofdstuk 6 (neveneffecten; efficiëntie). Wel is het jammer dat een belangrijke bron waarop de conclusies zijn gebaseerd (WoON 2012) niet even actueel en accuraat lijkt. Zo illustreren de meeste staatjes (tabellen en grafieken) de situatie tot en met het jaar 2012, terwijl we intussen drie jaar verder zijn.

Gegeven het opgelegde doorlichtingskader hebben de betrokken ambtenaren gedaan wat verwacht mocht worden, en op goede wijze. Niettemin is de conclusie over deze beleidsdoorlichting teleurstellend, omdat de doelen van artikel 1 Woningmarkt vaag zijn (niet gekwantificeerd). Hierdoor zijn geen op feitenmateriaal gebaseerde conclusies mogelijk over de bijdrage van het beleid aan de doelen en de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

Mijn betrokkenheid bij de tekst van de beleidsdoorlichting is in vier ronden gegaan. In een eerste ronde (januari / februari 2015) heb ik met de betreffende medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties over de beoogde opzet van de beleidsdoorlichting gesproken en van commentaar voorzien. In de tweede

¹ Regeling van de Minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek.

ronde (medio mei) ben ik in de gelegenheid gesteld om een eerste concept te lezen en van commentaar te voorzien. In de derde ronde (medio augustus) heb ik een eerste volledige conceptversie gelezen en van nader commentaar en suggesties voorzien. Mijn oordeel is op de eindversie van 28 september 2015 gebaseerd.

1. Beoordeling

De beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt betreft de algemene doelstelling "een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt realiseren met steun voor degenen die dat nodig hebben" en beoordeelt "in hoeverre het beleid bijdraagt aan het scheppen van voorwaarden om de betaalbaarheid van het wonen te bereiken". Naar mijn oordeel is de beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt op een adequate en zorgvuldige wijze uitgevoerd. De ambtenaren die het onderzoek hebben verricht zijn grondig, deskundig en enthousiast te werk gegaan en hebben hun bevindingen op een toegankelijke wijze opgeschreven. Vrijwel alle (vele) aandachtspunten die ik in de eerdere versies naar voren heb gebracht zijn op één of andere manier verwerkt.

De beleidsdoorlichting geeft een degelijke en complete beschrijving van het belang van de Huurtoeslag, van de rol die de overheid daarbij kan hebben en van de ontwikkeling van de Huurtoeslag in de afgelopen periode. Ook wat betreft de operationele doelstellingen is de beschrijving degelijk en compleet en volgt de beleidsdoorlichting een structuur waarin eerst de ontwikkelingen en de beleidscontext worden geschetst, vervolgens de historie van de Huurtoeslag wordt beschreven en ten slotte de doelstellingen en realisaties worden vergeleken. Gezien het problematische RPE-kader (zie onderdeel 2), is een slimme route gekozen om toch nog iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van het beleid (hoofdstuk 5) en allerlei neveneffecten van beleid (hoofdstuk 6 als invulling van efficiëntie). Zo is (de vormgeving van) de Huurtoeslag een belangrijke veroorzaker van de marginaledrukproblematiek. Dat is goed in beeld gebracht. Ook de cumulatie met andere inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen) kreeg de aandacht die het verdient. Niettemin blijft onduidelijk hoe en in welke mate mensen reageren cq. hun gedrag aanpassen door het bestaan van instituties zoals de Huurtoeslag (en dan in vergelijking met een systeem zonder Huurtoeslag maar dan ook lagere belastingtarieven).

De samenvatting en conclusie bevatten een adequaat antwoord op de relevante vragen die in de inleiding worden gesteld. De toonzetting van de beleidsdoorlichting is nuchter en realistisch. Het blijft natuurlijk jammer dat over het algemeen weinig inzicht bestaat in de effectiviteit en efficiëntie van de beleidsmaatregelen die worden besproken. Dat wordt toegegeven in de beleidsdoorlichting, maar dat belet niet dat het een groot gemis blijft.

Gedurende het proces van externe begeleiding van de Beleidsdoorlichting hebben al veel suggesties een weg gevonden in de tekst. Blijven over een aantal punten van commentaar en aanbevelingen:

p. 3-4: De Huurtoeslag is gericht op een specifieke doelgroep. Deze doelgroep wordt bereikt door voorwaarden te stellen aan het recht op en de hoogte van de Huurtoeslag. Het gaat om 1,4 miljoen huishoudens met een budgettair beslag van 2,8 miljard euro. Onbeantwoord blijft de vraag of de doelgroep nu wel/niet is bereikt (via een heel fijnmazig opgebouwd systeem) en wat dat via publieke middelen zou mogen kosten.

p. 6: De huidige inkomensafhankelijke vormgeving van de Huurtoeslag is een compromis tussen de mate van gerichtheid, waarbij enerzijds de Huurtoeslag zoveel mogelijk ten goede komt aan de huishoudens die dit het meest nodig hebben en anderzijds het voorkomen van een te hoge marginale druk met negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt. Onduidelijk blijft hoe beleidsmakers met dit spanningsveld (zijn) omgaan, en waarom de keuze voor de huidige vormgeving is gemaakt.

p. 26 ev.. De Beleidsdoorlichting leunt sterk op de bron WoON 2012. Sommige cijfers van WoON zijn lastig te duiden en roepen argwaan op. Een voorbeeld volgt uit de tabellen 2.4.1 en 2.4.4. Zowel het niveau als de trendontwikkeling van inkomensgegevens van WoON verschillen nogal van hetgeen door het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt gepresenteerd, vanwege verschil in de definitie van het besteedbaar inkomen. Ook methodologisch is er een probleem omdat de inkomensverhouding kopers-huurders op basis van WoON in deze beleidsdoorlichting (45 mille versus 24 mille) fors afwijkt van de CBS-cijfers op dit terrein (28 mille versus 18 mille). In WoON 2012 is – ten onrechte – niet gecorrigeerd voor de verschillen in grootte en samenstelling van huishoudens, waardoor appels met peren worden vergeleken. Het gemiddelde huurdershuishouden bestaat uit 1,7 personen, terwijl in een kopershuishouden 2,5 personen wonen. Kortom: het besteedbaar inkomen moet in een koperhuishouden met meer mensen worden gedeeld. Hierdoor daalt het beschikbare inkomen per persoon, en stijgt dus de koopquote. Bijgevolg gaan de hoogte van de netto huurquote en de netto koopquote dan meer op elkaar lijken.

p. 60 ev: Uit figuur 4.2.1 valt op te maken dat een fijnmazig stelsel is ontstaan. Onduidelijk blijft wat de gepresenteerde verschillen nu betekenen in euro's per maand. Illustratief is in dit verband tabel 4.3.8 die een zeer kleine variatie in de bijdrage Huurtoeslag per jaar toont voor drie van de vier onderscheiden groepen. De marge bedraagt slecht 7 euro op jaarbasis! Dit roept de vraag op waarom zo'n fijnmazig stelsel is opgetuigd. De uitkomsten zijn immers ongeveer hetzelfde. In de beleidsdoorlichting had op dit punt meer kritische reflectie mogen doorklinken. Hoe functioneel is zo'n fijnmazig stelsel waar zeer kleine verschillen in uitkomsten voor de onderscheiden doelgroepen worden bereikt?

Ook in de conclusie had de lezer een kritische passage verwacht op basis van de teksten en analyse van hoofdstuk 4 (tabel 4.3.8). Het huidige stelsel lijkt met teveel knoppen te zijn opgetuigd. Hetzelfde resultaat kan vermoedelijk worden bereikt met een soberder (= eenvoudiger) instrumentarium.

p. 61 en p. 73: De indexatie van de Huurtoeslag is niet inzichtelijk. De eigen bijdrage wordt geïndexeerd met ofwel de huurontwikkeling ofwel de netto-bijstandsontwikkeling

(de kan-bepaling). Daardoor is de ontwikkeling van het bedrag Huurtoeslag van jaar op jaar voor een individueel huishouden moeilijk te achterhalen. De vormgeving leidt tot onduidelijkheid. Maar de kritiek gaat verder. De analyse van de Huurtoeslag laat zien dat de indexeringsmethode een lege huls is. Uiteindelijk bepaalt het beleid van de taakstelling de uitkomst: hogere eigen bijdrage als de indexering (even) niet uitkomt. De (doematigheids-)vraag is dan waarom een onduidelijk indexeringsmechanisme nog op papier moet worden bijgehouden. Afschaffen?

p. 88: In hoofdstuk 8 worden enkele beleidsalternatieven verkend. Dat is niet alleen nuttig, maar houdt het huidige beleid ook een spiegel voor. Illustratief is bijvoorbeeld tabel 8.2.2 met de spreiding van inkomenseffecten in het geval de Huurtoeslag niet meer uitgaat van de feitelijke huur, maar van een genormeerde huur. De grote variatie in koopkrachtgevolgen zou tot een conclusie kunnen leiden dat het een lastige begaanbare beleidsroute is. Echter, de grote spreiding zegt ook iets over het huidige beleid op basis van feitelijke huren. Wellicht zijn niet zozeer de inkomenseffecten als gevolg van toepassing van een normhuur groot / raar, maar is dat juist de uitwerking van het huidige beleid dat is gebaseerd op feitelijke huren.

p. 98: De beleidsdoorlichting meldt dat het aantal huishoudens dat momenteel gebruik maakt van de diverse uitzonderingsbepalingen zeer klein is. Naar schatting gaat het om 10.000 tot 20.000 gevallen, terwijl het totale bereik van de Huurtoeslag 1,3 miljoen huishoudens is (dus hooguit 1½% van de Huurtoeslagontvangers). Louter dit kleine aantal zou reden kunnen zijn om dergelijke specifieke regelingen te schrappen op straffe van een te fijnmazig stelsel cq. te hoge administratieve lasten.

p. 98: De Huurtoeslag wijkt af van andere toeslagen als het gaat om het huishoudensbegrip. Voor de Huurtoeslag wordt, in tegenstelling tot de andere toeslagen, voor het bepalen van het huishoudensbegrip niet alleen gekeken naar de aanvrager en diens Awir-partner, maar naar alle bewoners van de woning. Dit duidt op een gebrek aan een eenduidige visie wat met de Awir beoogd is. De beschreven varianten in de beleidsdoorlichting voor aanpassing van het huishoudensbegrip lossen dit probleem niet op.

p. 102 ev.: De RPE schrijft voor dat een verkenning van beleidsalternatieven dient plaats te vinden waarbij er significant minder middelen (-/-20%) beschikbaar zijn voor het beleidsterrein. Er worden diverse maatregelen beschreven die zijn gericht op het beperken van de uitgaven van de Huurtoeslag. Het is lastig om deze beleidsalternatieven te beoordelen, mede omdat geen rekening wordt gehouden met de gedragseffecten van de maatregelen. Ter illustratie: de minderkosten van het uitsluiten van studenten voor de Huurtoeslag zullen leiden tot grotere overheidsuitgaven via de DUO, omdat uitwonende studenten een hogere sociale studietoelating zullen aanvragen.

2. Beoordelingskader RPE

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthese onderzoek. Dit houdt in dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van eerder uitgevoerde onderzoeken. Er wordt samengevat wat al bekend is over de *doeltreffendheid* en *doelmatigheid* van het beleid. Bij een beleidsdoorlichting is de RPE leidend. Deze regeling schept de kaders om het beleid van de Rijksoverheid periodiek te evalueren en geeft hiervoor ook handvatten. Die beoogde werkwijze en handvatten lijken helder, maar zijn niet toepasbaar gebleken op het onderhavige terrein (en vermoedelijk ook niet op tal van andere beleidsterreinen).

De algemene doelstelling van artikel 1 Woningmarkt luidt: Een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben. In de beleidsdoorlichting is getracht te analyseren in hoeverre het beleid heeft bijgedragen aan het behalen van deze vage (want niet gekwantificeerde) doelstelling. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de betaalbaarheid van het wonen - ook die term is niet nader gedefinieerd en voor meerleu uitleg vatbaar. Aan deze betaalbaarheid is vervolgens handen en voeten gegeven via de beantwoording van de vraag in hoeverre het beleid in artikel 1 Woningmarkt bijdraagt aan het scheppen van voorwaarden om de betaalbaarheid van het wonen te bereiken. Naast de bijdrage aan betaalbaarheid ("steun voor degenen die dat nodig hebben") gaat de algemene doelstelling ook in op de toegankelijkheid en vraaggerichtheid van de woningmarkt. In de beleidsdoorlichting wordt dus ook bekeken in hoeverre het beleid in artikel 1 bijdraagt aan een toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt.

Voldoet de uitwerking van de beleidsdoorlichting daarmee aan de eisen die daar aan volgens de RPE worden gesteld? Het antwoord is: nee. Volgens het opgelegde kader van de RPE dient een beleidsdoorlichting in ieder geval de volgende onderdelen te bevatten:

- a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
- d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en gelddruk;
- f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- g. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

Uitwerking van het opgelegde format in de RPE vereist de beantwoording van vragen rondom de motivering van het gevoerde beleid: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? Hoewel (veel) eerder beleidsonderzoek is uitgevoerd - waarover netjes in de beleidsdoorlichting wordt gerapporteerd - is nog nooit eerder onderzoek uitgevoerd naar de *doeltreffendheid* en *doelmatigheid* van de Huurtoeslag. Op zich al een opmerkelijk feit. Dit impliceert dat het beschikbare onderzoeksmateriaal geen uitspraken toelaat over de *doeltreffendheid* en de *doelmatigheid* van de Huurtoeslag, hetgeen volgens de RPE wel vereist is.

In deze beleidsdoorlichting - en vermoedelijk ook in andere beleidsdoorlichtingen - kan dan ook geen antwoord worden gegeven op de belangrijkste vragen in de RPE rondom het gevoerde beleid in relatie tot de kabinetsdoelstellingen: Zijn de doelen van het beleid wel/niet gerealiseerd? Zo ja, in welke mate? Zo nee, waarom niet? Is de Huurtoeslag goed gericht op de laagste inkomens als en kwart van de huishoudens (= 48 procent van alle huurders) er recht op heeft? Is dat niet een te groot (klein) bereik? Immers, eerst worden belastingen geheven om het vervolgens weer terug te geven aan de doelgroep Huurtoeslag - die best groot is. Zou balansverkorting (zolder opruimen volgens de Kabinetsbrief van Wiebes) hier wel/niet helpen?

Het opgelegde kader RPE maakt het dus ondoenlijk om conclusies over het gevoerde beleid te trekken en beleidsalternatieven voor de toekomst te verkennen die de *effectiviteit* zouden kunnen verhogen. Voor het uitvoeren van een gedegen beleidsdoorlichting volgens de RPE zouden op zijn minst duidelijke en kwantitatieve doelstellingen moeten zijn geformuleerd die toetsbaar zijn. Die ontbreken.

Verder schrijft de RPE een *doelmatigheidstoets* voor, maar het is buitengewoon lastig om een dergelijke analyse op de Huurtoeslag los te laten. De mate van efficiëntie (bijvoorbeeld via de benchmark van lump-sum subsidies in plaats van de Huurtoeslag) laat zich niet makkelijk benaderen in dit deel van de huurmarkt (en aanpalende koopmarkt) waarin zoveel door de overheid wordt gereguleerd. Analytisch lastige kwesties die niettemin zijn vereist volgens de RPE. Immers, het begrip doelmatigheid zou handen en voeten moeten geven aan in welke mate mensen reageren cq. hun gedrag aanpassen door het bestaan van instituties zoals de Huurtoeslag (en dan in vergelijking met een systeem zonder Huurtoeslag maar dan ook lagere belastingtarieven). Verder heeft het begrip doelmatigheid ook een relatie met de redenen van overheidsbemoediging, aangezien marktfalen (vaak genoemd als een reden voor overheidsbemoediging) altijd moet worden afgewogen tegenover overheidsfalen. Tot slot vereist doelmatigheid de analyse van de instrumentkeuze: in hoeverre scoort bijvoorbeeld een lump-sum subsidie beter dan de huidige Huurtoeslag of anders vormgegeven huursubsidies? Vragen die voortkomen uit de RPE, maar lastig te beantwoorden zijn.

Het kader van de RPE is niet toepasbaar gebleken op het onderhavige beleidsterrein. Dit heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is conclusies te trekken over de bijdrage van

het beleid aan de doelen en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Dit leidt tot drie adviezen:

1. Omschrijf duidelijke (kwantificeerbare) doelen voor beleid.
2. Het aantal beleids(evaluatie)onderzoeken op dit terrein is omvangrijk en kan worden verminderd. Daarentegen zouden uitvoerende beleidsambtenaren en opdrachtgevende politici zich in het vervolg moeten richten op échte beleidsevaluaties waarin effectiviteit en efficiënte van het voorgestane of gevoerde beleid centraal staan. Kortom: minder, maar betere evaluatie-onderzoeken.
3. De RPE is een lastige hoepel om doorheen te springen in geval duidelijke doelen ontbreken én goed evaluatieonderzoek niet voorhanden is. In dat geval mogen kritische vraagtekens worden gezet bij nut en noodzaak van het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen. Evenals bij elk ander beleid dat niet doelmatig is, komt daardoor de legitimiteit van het instrument beleidsdoorlichting geleidelijk onder druk.



Prof. dr. Koen Caminada

Wetenschappelijk Directeur Instituut Fiscale en Economische Vakken Universiteit Leiden /
Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving

29 september 2015