

Vergaderjaar 2008–2009

27 926

Huurbeleid

Nr. 136

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2009

Tijdens het begrotingsonderzoek op 27 november jongstleden heeft de heer Depla vragen gesteld over goedkoop scheefwonen (31 700 XVIII, nr. 59). De directe aanleiding was het CPB-rapport «Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt». Ik heb toen uw Kamer een aparte brief toegezegd over scheefwonen, waarbij ook zou worden ingegaan op de in relatie hiermee door mevrouw Van der Burg gestelde vragen over het inflatievolgende huurbeleid. Met deze brief wordt invulling gegeven aan deze toezegging.

De voorliggende brief kan als voorzet dienen voor een discussie over het goedkoop scheefwonen, maar is niet bedoeld om nu een brede discussie te voeren over de werking en inrichting van de woningmarkt in het algemeen. Een bredere discussie kan op een later tijdstip worden gevoerd aan de hand van de verschillende relevante studies. Dat zijn in ieder geval de al gepubliceerde en de nog in voorbereiding zijnde aanvullende studies en adviezen van het CPB en de VROM-raad, en het eveneens in voorbereiding zijnde advies van de SER.

Een discussie over het scheefwonen moet niet alleen in het licht worden gezien van de werking van de woningmarkt. Zeker zo belangrijk zijn invalshoeken als de betaalbaarheid van het wonen, keuzevrijheid en het vraagstuk van (inkomens)segregatie. En tenslotte is het belangrijk om een mogelijke ongerustheid bij huurders weg te nemen, die in het CPB-rapport aanleiding zouden kunnen zien om ingrijpende maatregelen op de huurwoningmarkt te verwachten. Dat is niet het geval, in deze kabinetsperiode geldt zoals bekend een maximale huurstijging op het niveau van de inflatie. Wel kunnen de uitkomsten van de nu te voeren discussie worden meegenomen bij de latere discussie over de woningmarkt.

De eerste vraag van de heer Depla betreft de definitie van scheefwonen en de relevante inkomensgrens: is er sprake van scheefwonen wanneer iemand die meer verdient dan de huurtoeslaggrens in een sociale huurwoning woont, zoals het uitgangspunt is in de CPB-studie. Verder vroeg de heer Depla onder verwijzing naar een rapport van de VROM-raad naar

de omvang en de ontwikkeling van de goedkope scheefheid, en of goedkope scheefheid veel voorkomt in achterstandswijken. Mevrouw Van der Burg vroeg of het inflatievolgende huurbeleid het scheefwonen al dan niet bevordert.

Ik zal in deze volgorde op de vragen ingaan, maar niet dan nadat een kort overzicht is gegeven over de ontwikkeling van het begrip scheefheid (paragraaf 1). De vraag over de relevante inkomensgrens komt in paragraaf 2 aan de orde, de andere vragen in paragraaf 3.

De brief wordt afgesloten met een bespreking van de vraag of het zinvol is om over goedkope scheefheid te blijven spreken en er een beleid op te ontwikkelen.

1. Passend wonen en scheefwonen

Passend wonen

De kwaliteit van het volkshuisvestingsbeleid kan worden afgemeten aan de mate waarin het in staat is om mensen een voor hen passende woning te bieden. Een discussie over scheefwonen moet daarom beginnen met de vraag wat een passende woning is. Een passende woning is op de eerste plaats een woning die voldoet aan de fysieke eisen die een individu huishouden stelt: een woning met verschillende slaapkamers voor een gezin, een aangepaste woning voor mensen met een beperking. Buiten de passendheid in fysieke zin is er een ander aspect dat in verband staat met de passendheid van een woning, namelijk de vraag of deze staat in een buurt waar men wil wonen. Dat veronderstelt een zekere mate van keuzevrijheid.

En tenslotte is er de passendheid in financiële zin, waarbij de eerste zorg is dat een huishouden de woning ook kan (blijven) betalen. Ook de betaalbaarheid voor het rijk en de corporaties speelt hierbij een rol.

Scheefwonen

Met de term scheefwonen wordt bijna altijd bedoeld het niet passend wonen in financiële zin, en dat is ook de zin waarin het in deze brief wordt opgevat. Er zijn twee vormen van scheefwonen: dure scheefheid, waarbij mensen een woning huren waaraan een relatief groot deel van hun inkomen opgaat, en goedkope scheefheid bij hogere inkomens die een goedkope huurwoning bewonen. De reden om van scheefheid te spreken is dat er nadelige gevolgen zijn: bij dure scheefheid kunnen huishoudens betaalbaarheidsproblemen krijgen en ook voor het rijk is dit nadelig omdat er in veel gevallen hogere uitgaven aan huurtoeslag mee samengaan. Goedkope scheefheid heeft als nadelig gevolg dat er minder goedkope woningen beschikbaar kunnen zijn voor lagere inkomensgroepen. In principe kan er ook bij koopwoningen sprake zijn van scheefheid, hoewel daar meestal niet in die termen over wordt gesproken. Aangezien we het nu hebben over de huursector zal dit verder buiten beschouwing blijven. Verder zal in het verlengde van de gestelde vragen vooral op de goedkope scheefheid worden ingegaan.

Hoe ontstaat scheefwonen?

Bij de woningtoewijzing wordt door de gemeenten en corporaties doorgaans een relatie gelegd tussen de huurprijs en het inkomen, zodat op het moment van aanvang van de bewoning de huurprijs passend is. Goedkope scheefheid ontstaat meestal wanneer mensen met een laag inkomen in een goedkope woning vanwege een positieve inkomensontwikkeling meer gaan verdienen. In de commerciële huursector ligt het huurprijsniveau doorgaans hoger dan bij vergelijkbare woningen in de sociale sector. Toch kan ook daar goedkope scheefheid ontstaan wanneer het om

woningen met een lage maximale huurprijs gaat, meestal kleine woningen.

Kort historisch overzicht overheidsbeleid t.a.v. het scheefwonen

De mate waarin scheefheid als probleem werd gezien is wisselend geweest in de tijd en dat geldt ook voor de gehanteerde definities. In de nota Volkshuisvesting van staatssecretaris Heerma werd aan de hand van het inkomen een primaire doelgroep van de volkshuisvesting benoemd, waarop het beleid zich zou moeten concentreren. De inkomensgrens kwam overeen met de maximale grens waarbij nog recht bestond op huursubsidie. Dit betekende overigens niet dat huishoudens met een hoger inkomen de toegang tot de sociale sector werd ontzegd of dat de huurprijsbescherming voor hen niet zou gelden. In de Nota werd de huurwoningenvoorraad op basis van huurprijs in drieën opgedeeld: een goedkoop, een betaalbaar en een duur segment, met als segmentgrenzen € 204,39 (f 450,-), € 272,51 (f 600,-). Dure scheefheid deed zich voor wanneer een huishouden uit de primaire doelgroep een woning in het dure segment huurde, van goedkope scheefheid werd gesproken wanneer een huishouden met een hoger inkomen een woning in het goedkope segment huurde. Voor het tegengaan van beide vormen van scheefheid werd begin jaren negentig een beleid ontwikkeld onder de term evenwichtige verdeling van de woningvoorraad (EVW-beleid). Maatregelen om dure scheefheid tegen te gaan werden vooral gevonden in het woningtoewijzing- en het huursubsidiebeleid: van gemeenten en corporaties werd verwacht dat ze goedkope woningen vooral aan mensen uit de primaire doelgroep zouden toewijzen en dat elke huursubsidieaanvraag werd getoetst aan de financiële passendheid. Dit werd verder geoperationaliseerd door de verplichte fiattering die gemeenten moesten geven indien het een aanvraag voor huursubsidie betrof in het dure segment. Het bleef dus wel mogelijk voor huursubsidieontvangers om, indien de gemeente van oordeel was dat dit noodzakelijk was, een dure (tussen € 272,51 en maximale huursubsidiegrens) woning te huren. Ook de goedkope scheefheid moest worden bestreden met een goed toewijzingsbeleid, naast het realiseren van een aantrekkelijke woningvoorraad om de doorstroming op gang te brengen. Dat betekende dat vooral meer koopwoningen en duurdere huurwoningen zouden moeten worden toegevoegd. Evenmin als bij de dure scheefheid was het de bedoeling om de goedkope scheefheid geheel op te heffen. Als concrete doelstelling werd een geleidelijke afname met 200 000 goedkoop wonende huishoudens (van de 700 000) nagestreefd. Daarbij moet worden bedacht dat in die tijd nog woningbouwsubsidies werden gegeven die zwaar drukten op de rijksbegroting. Het rijk had een direct belang bij een geleidelijke afname van de goedkope scheefheid, omdat dan minder nieuwe sociale huurwoningen behoeften te worden gebouwd en gesubsidieerd.

Dit beleid heeft tot 2002 bestaan. Sinds dat jaar heeft het rijk geen definitie meer voor scheefwonen. Wel wordt nog steeds de woningvoorraad ingedeeld in drie prijssegmenten, nu aangepast aan de begrippen van de huurtoeslag:

de grenzen die worden gehanteerd zijn de kwaliteitskortingsgrens (€ 348,73, waarboven een deel van de huurprijs voor eigen rekening van de huurder blijft), de aftoppingsgrens (€ 535,33/€ 499,51, waarboven het deel van de huurprijs geheel of voor de helft voor eigen rekening van de huurder blijft) en de liberalisatiegrens (€ 631,73, grenzen per 1 juli 2008, waarboven in principe geen huurtoeslag mogelijk is).

In plaats van een definitie van goedkope scheefheid is de nadruk komen te liggen op keuzevrijheid, onder de randvoorwaarden van een goede verde-

ling van de schaarse woningvoorraad en een efficiënte inzet van publieke middelen. De indeling van de woningvoorraad onder de liberalisatiegrens in drie prijssegmenten is daarbij een hulpmiddel om gemeenten en corporaties een maatstaf te geven voor de betaalbaarheid.

Dit sluit aan bij het inzicht dat het realiseren van een goede volkshuisvesting vooral een zaak is van lokale en regionale overheden en corporaties. Zij moeten de mogelijkheid hebben om in te spelen op de specifieke omstandigheden en eisen die hun woningmarkt stelt, voor het rijk is op de eerste plaats een faciliterende en voorwaardenstellende rol weggelegd. Daarbij speelt ook een rol dat sinds de dagen van het EVW-beleid de maatschappelijke en politieke aandacht voor het tegengaan van segregatie sterk is toegenomen. Een door het rijk geformuleerde kwantitatieve doelstelling voor de afname van de goedkope scheefheid past daar slecht bij: het valt vooraf niet aan te geven welke ingrepen in een wijk noodzakelijk zijn en welke bevolkingsopbouw wenselijk is voor het behoud van essentiële voorzieningen en de leefbaarheid, zaken die prioriteit behoren te hebben.

Wat wel overeind blijft is de taak die gemeenten en corporaties hebben om huishoudens met een inkomen onder de huurtoeslaggrens bij voorrang te huisvesten in de betaalbare delen van de woningvoorraad.

In de afgelopen jaren is er met de Europese Commissie een discussie gevoerd die verwant is aan de discussies over de goedkope scheefheid, maar daar niet mee samenvalt. Bij de discussie met de Europese Commissie gaat het om het werkingsgebied van de woningcorporaties, en staat het begrip staatssteun centraal. De inzet van de Commissie is om condities voor een gelijk speelveld te creëren voor sociale en commerciële verhuurders. De Commissie heeft vanuit die invalshoek vraagtekens gezet bij de brede groepen die door de woningcorporaties worden bediend. De woningen van corporaties zouden in haar ogen primair bedoeld moeten zijn voor de meest kwetsbare huishoudens. Voor alle duidelijkheid: de huurprijsregulering wordt niet ter discussie gesteld.

De inzet van Nederland is om de sociale sector toegankelijk te houden voor een brede groep. De betaalbaarheid van het wonen voor de midden-inkomensgroepen en het tegengaan van inkomensegregatie vereisen een bredere taakopdracht van de woningcorporaties.

In deze discussie is onlangs op bestuurlijk niveau overlegd, waarbij de wederzijdse visies en standpunten aan de orde zijn gekomen. Dit bestuurlijk overleg zal nog een vervolg krijgen.

Zoals gezegd is scheefheid sinds 2002 niet meer gedefinieerd voor het rijksbeleid. Dat hierna toch gesproken wordt over goedkope scheefheid heeft als reden dat het een ingeburgerde term betreft en daarmee het beste handvat voor de discussie.

2. Welke inkomensgrens?

De eerste vraag van de heer Depla is of iemand die meer verdient dan de huurtoeslaggrens en in een sociale huurwoning woont een scheefwoner is, zoals het CPB stelt.

De CPB-studie naar de huurwoningmarkt onderzoekt in welke mate de regulering en de subsidiëring de huren verlagen. Het CPB stelt dat minder dan de helft van het geld dat gemoeid is met de subsidiëring van de huurwoningmarkt, in de vorm van huurtoeslag, huurprijsregulering en het beleid van corporaties, terecht komt bij lagere inkomens «voor wie het bedoeld is». In de visie van het CPB zijn de huurprijsregulering en het sociale huurbeleid van corporaties uitsluitend bedoeld voor de lagere inkomensgroepen. De grens wordt gelegd bij de huurtoeslaggrens. De midden en hogere inkomens profiteren in deze visie onterecht van het sociale beleid.

Wanneer de huurprijzen voor degenen met een hoger inkomen dan de huurtoeslaggrens op de vrije markt tot stand zouden komen, dan leidt dit volgens de berekeningen van het CPB tot huurprijzen die tweemaal zo hoog zijn, waarbij het CPB stelt dat de huidige problemen met wachtlijsten, scheefwonen en gebrek aan doorstroming dan niet aan de orde zouden zijn.

Het CPB neemt hiermee een standpunt in dat sterk afwijkt van het tot nu toe gevoerde beleid. Het EVW-beleid in de jaren negentig heeft de huurprijzbescherming voor midden en hogere inkomensgroepen nooit ter discussie gesteld, evenmin als het sociale huurbeleid van corporaties. Ook de voorstellen voor de modernisering van het huurbeleid van de voormalige minister Dekker gingen, hoewel inzetend op meer geliberaliseerde huurwoningen, uit van het behoud van een gereguleerde woningvoorraad groot genoeg om alle huishoudens tot en met de voormalige ziekenfondsgrens te kunnen huisvesten.

En tenslotte eist de Europese Commissie evenmin dat voor inkomensgroepen boven de huurtoeslaggrens marktprijzen worden gevraagd. Het CPB gaat in haar studie dus verder dan hetgeen de Commissie, die de huurprijsregulering zoals gezegd niet ter discussie stelt, in het corporatie/ staatssteundossier wil bereiken.

Een tweemaal zo dure huurwoningvoorraad is vanuit macro-economisch oogpunt geen aantrekkelijk perspectief, het zou leiden tot een grote druk op de ontwikkeling van prijzen en lonen. Ook uit het oogpunt van betaalbaarheid voor de middeninkomens bestaan er grote bezwaren. Er zijn ca. een miljoen huishoudens die geen huurtoeslag ontvangen, maar een inkomen onder de voormalige ziekenfondsgrens hebben; hun gemiddelde netto huurquote wijkt nauwelijks af van die van ontvangers van huurtoeslag (beide ca. 25%). Deze huishoudens kunnen dan ook in redelijkheid niet als scheefwoners worden aangemerkt.

Kortom, ook voor de huurders met een middeninkomen is bescherming in de vorm van huurprijsregulering en het gematigde huurbeleid van corporaties een noodzaak en er is dan ook geen reden om de instrumenten van de volkshuisvesting te beperken tot de ontvangers van huurtoeslag.

3. Omvang en ontwikkeling van de goedkope scheefheid

De heer Depla vraagt onder verwijzing naar het advies van de VROM-raad of de goedkope scheefheid 4,3% bedraagt en of deze is afgenomen.

De omvang van wat men goedkope scheefheid noemt wordt bepaald door de keuze die wordt gemaakt ten aanzien van de inkomensgrens en het huurniveau om dit begrip af te bakenen. Voor wat betreft het inkomensniveau is hiervoor geconcludeerd dat ook de (lagere) middeninkomens op de sociale huursector zijn aangewezen, en dat huishoudens met inkomen tot aan de voormalige ziekenfondsgrens niet als scheefwoners kunnen worden aangemerkt.

Om de goedkope woningvoorraad af te bakenen heeft men de keuze uit een aantal grenzen. De meest verregaande keuze is om de grens te leggen bij de liberalisatiegrens, boven deze grens zijn de huurprijzen niet meer gereguleerd en gelden marktprijzen. Aangezien 5% van de huurwoningvoorraad geliberaliseerd is, zou in 95% van de huurwoningvoorraad goedkope scheefheid kunnen optreden. Het aantal huishoudens met een inkomen boven de voormalige ziekenfondsgrens dat onder de liberalisatiegrens huurt bedraagt zo'n 560 000, oftewel 20% van de gereguleerde huurwoningvoorraad (cijfers 2006, zie tabel hieronder).

Wanneer men het goedkope deel van de huurwoningvoorraad afbakt op de aftoppingsgrens, dan gaat het in 2006 om 432 000 huishoudens, overeenkomend met 16% van de gereguleerde woningvoorraad.

Bij een afbakening op de kwaliteitskortingsgrens, m.a.w. wanneer het alleen de goedkoopste woningen betreft, gaat het in 2006 om 97 000 huishoudens oftewel 4% van de gereguleerde woningvoorraad.

Het cijfer van 4,3% wat de VROM-raad noemt komt overeen met dit laatste cijfer, dus bij een afbakening van de goedkope woningvoorraad op de kwaliteitskortingsgrens (€ 348,73, per 1 juli 2008) en de inkomens op de voormalige ziekenfondsgrens.

Tabel: verdeling huishoudens met een inkomen boven de voormalige ziekenfondsgrens over de gereguleerde huurwoningvoorraad – tussen haakjes als percentage van de totale gereguleerde voorraad (ca 3 000 000 huurwoningen)

	Aantal onder kwaliteitskortingsgrens	Aantal tussen kwaliteitskorting- en aftoppingsgrens	Aantal tussen aftoppings- en liberalisatiegrens	Totaal huishoudens > ZFW-grens
2002 (WBO 2002)	161 000 (6%)	417 000 (15%)	165 000 (6%)	743 000 (26%)
2006 (WoON 2006)	97 000 (4%)	335 000 (12%)	128 000 (5%)	560 000 (20%)

De tabel laat verder zien dat welke grens men ook kiest, er zich ten opzichte van 2002 een daling heeft voorgedaan van de goedkope scheefheid.

In het middensegment (tussen kwaliteitskortings- en aftoppingsgrens) daalt het aandeel van deze groep huishoudens met een inkomen boven de voormalige ziekenfondsgrens tussen 2002 en 2006 van 15% naar 12%. Onder de kwaliteitskortingsgrens daalt dit percentage van 6% naar 4%.

Ter vergelijking zijn in de bijlage twee tabellen opgenomen voor hogere inkomensniveaus, te weten de inkomens boven de zorgtoeslaggrens en boven anderhalf maal modaal (respectievelijk € 40 120,- en € 43 500,- in 2006). Wanneer gekeken wordt naar deze huishoudengroepen, dan is het aantal goedkoop scheefwonen uiteraard geringer (vanwege het geringere aantal), maar de afname van de goedkope scheefheid is daar even groot.

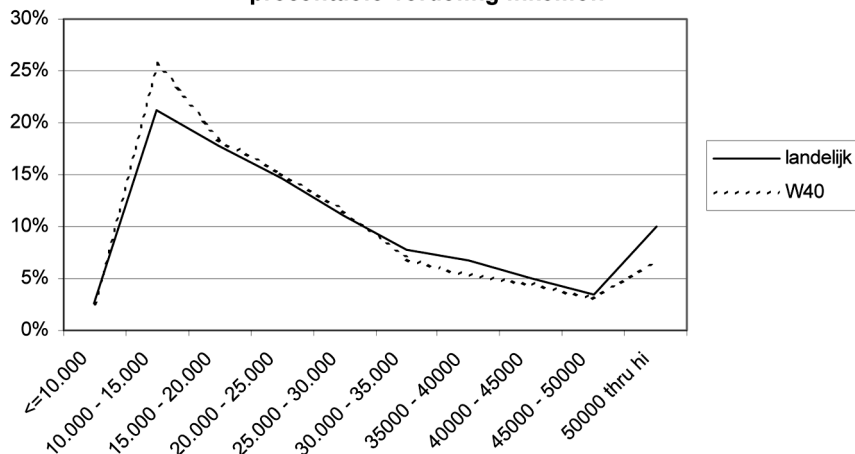
Bovenstaande cijfers zijn landelijk, lokale woningmarkten kunnen een ander beeld geven. Amsterdam is de stad met de grootste sociale huurwoningvoorraad, met ook relatief veel goedkope huurwoningen onder de kwaliteitskortingsgrens (45% van de hele voorraad, terwijl dit landelijk 26% is). In combinatie met een relatief geringe koopsector heeft dit geleid tot 10% goedkope scheefheid in 2002 en 6% in 2006. Ook hier een dalende lijn.

Draagt goedkope scheefheid bij aan het tegengaan van segregatie?

Een andere vraag van de heer Depla betreft het effect van goedkope scheefheid bij het tegengaan van segregatie naar inkomen, in het bijzonder in de veertig wijken waarvoor nu een aanpak is ontwikkeld.

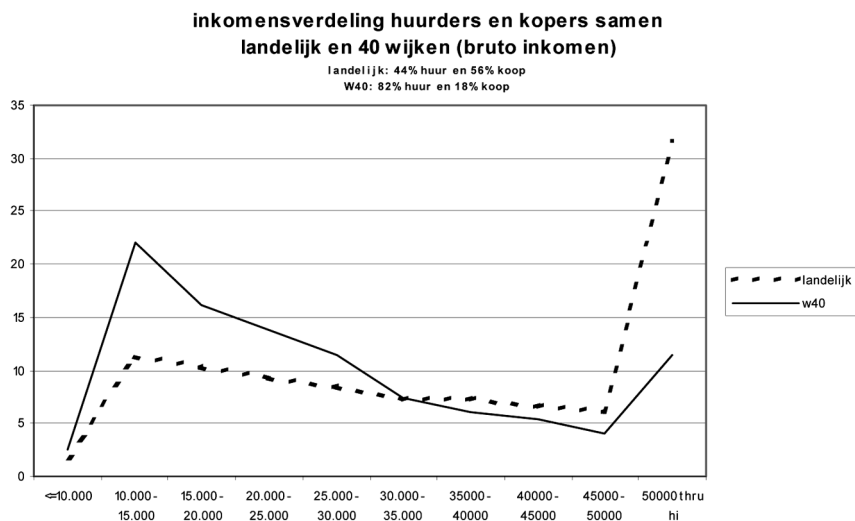
De onderstaande grafiek laat voor *huurders* de inkomensverdeling zien, landelijk zowel als in de veertig wijken. Het blijkt dat in de veertig wijken meer huurders met een lager inkomen wonen dan in de landelijke verdeling. Rond een inkomen van € 34 000 is een omslagpunt, het aantal huishoudens met een inkomen boven dit bedrag is in de geselecteerde wijken lager dan in de rest van Nederland.

Grafiek: inkomensverdeling huurders in Nederland en de 40 geselecteerde wijken
procentuele verdeling inkomen



De grafiek laat zien dat de verschillen niet heel groot zijn. Dat er niettemin significante verschillen zijn in inkomensopbouw tussen de veertig geselecteerde wijken en de rest van Nederland, blijkt wanneer men een vergelijking maakt voor huurders en kopers samen. De onderstaande grafiek voor *huurders en kopers samen* laat zien dat in de veertig wijken de hogere inkomensgroepen ten opzichte van het landelijke beeld ondervertegenwoordigd zijn.

Grafiek: inkomensverdeling huurders en kopers in Nederland en de 40 geselecteerde wijken



Voor het behoud van een goed voorzieningenniveau in een wijk is een gemengde inkomensopbouw gewenst. Gegeven de huidige inkomensopbouw in de veertig wijken is het van belang om de reeds aanwezige huishoudens met een midden en hoger inkomen te behouden, en zo mogelijk nieuwe aan te trekken. Het tegengaan van goedkope scheefheid kan in deze wijken inderdaad juist verkeerd uitpakken. Behalve dat goedkope scheefheid geen omvangrijk probleem is, zoals hiervoor is aangetoond, ligt een beleid op het tegengaan daarvan ook om deze reden niet voor de hand.

Relatie met illegale onderverhuuring

Verder vroeg de heer Depla hoeveel procent van de scheefwoningers zijn of haar woning onderverhuurt, en of het aanpakken van onderverhuur wellicht een effectiever middel is om scheefwoning aan te pakken. Er zijn geen cijfers bekend over het inkomensniveau van degenen die illegaal onderverhuren of onderhuren. Daardoor kan niet worden aangegeven of dit goedkoop scheefwonen bevordert.

Ook de cijfers over de omvang van de illegale onderverhuur zijn met de nodige onzekerheid omgeven. De gemeente Amsterdam schat dat 10% van de sociale huurwoningvoorraad illegaal wordt onderverhuurd. Illegaal onderverhuren moet hoe dan ook worden bestreden omdat wachtlijsten oplopen en mensen die zich wel aan de regels houden erdoor worden benadeeld. Diverse gemeenten voeren actief beleid om onrechtmatige onderverhuur te bestrijden, hetgeen ertoe leidt dat huurwoningen opnieuw kunnen worden toegewezen. In die zin zal aanpak van illegale onderverhuur zeker bijdragen aan passend wonen.

Om gemeenten te ondersteunen wordt, naar verwachting 1 juli a.s., een bestuurlijke boete voor onrechtmatige bewoning opgenomen in de Huisvestingswet. Illegale onderverhuur kan hiermee door gemeenten beter worden aangepakt. De bestuurlijke boete moet het gemeenten makkelijker maken om de Huisvestingswet te handhaven en overtredingen door middel van lik-op-stukbeleid aan te pakken. De maximale boete voor degene die zijn woning illegaal onderverhuurt bedraagt € 18 500, de maximale boete voor degene die de woning illegaal huurt bedraagt € 340. Corporaties kunnen daarnaast een civielrechtelijke procedure aanspannen tegen degene die illegaal heeft onderverhuurd en zo de gemaakte winst terugvorderen.

Relatie met het inflatievolgende huurbeleid

Mevrouw Van der Burg vroeg naar de relatie met het inflatievolgende huurbeleid: neemt de goedkope scheefheid daardoor toe of af?

Op deze vraag bestaat geen eenduidig antwoord, omdat huurontwikkeling en inkomensontwikkeling niet aan elkaar gekoppeld zijn. Zoals gezegd ontstaat goedkope scheefheid meestal vanwege een positieve inkomensontwikkeling. Het inflatievolgende huurbeleid heeft geen effect op deze ontwikkelingen.

Goedkope scheefheid die ontstaat vanwege een achterblijvende huurontwikkeling (waardoor de huurprijs onder de kwaliteitskortingsgrens komt te liggen), komt vrijwel niet voor. Als gevolg van de maximale huurstijging op inflatieniveau krijgen bijna alle huurwoningen jaarlijks een huurstijging op dit niveau, er treden dus weinig verschuivingen op tussen de huursegmenten. Op korte termijn heeft het inflatievolgende huurbeleid derhalve nauwelijks effect op het toe- of afnemen van goedkope scheefheid.

Op langere termijn is het aannemelijk dat het inflatievolgende huurbeleid bijdraagt aan het instandhouden van goedkope scheefheid, tenminste zolang er sprake is van een positieve inkomensontwikkeling in Nederland, wat gelet op de economische omstandigheden voor de komende jaren niet gegarandeerd is. Op zich kan men stellen dat een lage huurontwikkeling de huursector aantrekkelijker maakt t.o.v. de duurdere huursector en de koopsector. Dat kan ertoe leiden dat mensen ondanks een goede inkomensontwikkeling niet doorstromen naar een duurdere huurwoning of koopwoning. In die gevallen zou de goedkope scheefheid kunnen toenemen. Maar dan wel met de kanttekening dat prijs slechts één van de factoren is waardoor huishoudens zich bij hun woonkeuze laten leiden.

Conclusie

Voor huishoudens met een (lager) middeninkomen zijn de huurprijsregulering en het gematigde huurbeleid van de corporaties de enige vormen van bescherming op de woningmarkt: voor huurtoeslag komen ze niet in aanmerking en een koopwoning is vaak financieel onbereikbaar. Het werkingsgebied van deze instrumenten afbakenen tot uitsluitend de huishoudens onder de inkomensgrens van de huurtoeslag, zoals het CPB voorstelt, is daarom een veel te strak getrokken grens. De middeninkomens tot in ieder geval het niveau van de voormalige ziekenfondsgrens verdienen bescherming.

Het scheefwonen bij de goedkoopste woningen, gedefinieerd als het huren van een woning met een huurprijs onder de kwaliteitskortingsgrens van de huurtoeslag door huishoudens met een inkomen boven de voormalige ziekenfondsgrens, is geen omvangrijk probleem en neemt de laatste jaren in omvang af.

Ook wanneer men ruimer kijkt en het aandeel van deze inkomensgroepen in het middeldure en duurdere segment (tussen kwaliteitskortingsgrens, aftoppingsgrens en liberalisatiegrens) in aanmerking neemt, dan blijkt dat het om lage percentages gaat.

Voorzover de goedkope scheefheid zich voordoet in wijken met overheersend lage inkomens, draagt het bij aan het instandhouden van het voorzieningenniveau in die wijken en het tegengaan van segregatie.

Er is dus geen reden om een actief beleid te ontwikkelen om goedkope scheefheid tegen te gaan. Wel kan gedacht worden aan ruimte voor lokale initiatieven om te experimenteren met het in overeenstemming houden van de huurprijs met het inkomen. In de volgende paragraaf wordt hier op ingegaan.

4. Lokaal maatwerk

Verschillende corporaties hebben aangegeven behoefte te hebben om te experimenteren met een meer flexibel huurbeleid. De SEV heeft dit opgepakt en een aantal initiatieven op dit terrein in het experimentenprogramma «Huur op maat» ondergebracht. Bij het experiment wordt aan huurders een inkomensafhankelijke korting gegeven op de huur. Zowel goedkope als dure woningen worden aangeboden aan alle woningzoekenden ongeacht hun inkomen, de korting (en daarmee de feitelijk betaalde huurprijs) is wel afhankelijk van het inkomen. De bereikbare woningvoorraad neemt daardoor toe voor zowel de lagere als de middeninkomensgroepen. Als het inkomen stijgt, vervalt de korting (deels) die bij duurdere woningen wordt gegeven aan de lagere inkomens. De doelen die men met het experiment hoopt te realiseren zijn: meer keuzevrijheid, een rechtvaardige verdeling van woonlasten, een goede prijs/kwaliteitsverhouding en een meer doelmatige inzet van middelen van corporaties. Daarnaast verwacht men meer doorstroming en meer gemengde wijken. Overigens wordt bij deze experimenten geopereerd binnen de kaders van de huurprijsregulering en niet gestreefd naar marktprijzen daarbuiten, wat afwijkt van hetgeen de CPB-studie voorstelt.

Een aantal corporaties werkt nu met «Huren op maat». Het experiment loopt tot in 2011, waarbij tussentijdse evaluaties zijn voorzien eind 2009 en eind 2010.

Het is nu te vroeg voor een oordeel, maar het is voorstelbaar dat «huren op maat» een aanvulling kan zijn op de bestaande instrumenten, mits op een goede wijze uitgevoerd en ingebed in afspraken met de gemeente. Het realiseren van een aantrekkelijk woningaanbod en een goede leefomgeving, en het behoud van voldoende betaalbare woningen blijven voorop staan. Belangrijk is dat corporaties met de gemeenten en in overleg met andere belanghebbenden een visie ontwikkelen op de

ingrepen die in wijken noodzakelijk zijn en hoe en waar een betaalbare woningvoorraad moet worden behouden. Een gedifferentieerd huurbeleid kan een instrument zijn dat kan bijdragen aan het behoud of creëren van, vanuit inkomensperspectief gezien, gemengde wijken. De mogelijkheden zullen van wijk tot wijk verschillen.

De evaluatie van de SEV moet uitwijzen of wordt voldaan aan een goede lokale inbedding, of de gestelde doelen worden bereikt en of er geen negatieve effecten optreden. Dan pas zal blijken of het hier gaat om een instrument dat navolging verdient.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan

Bijlage

Tabel: verdeling huishoudens met een inkomen boven de zorgtoeslaggrens (€ 40 120 in 2006) over de gereguleerde huurwoningvoorraad – tussen haakjes als percentage van de totale gereguleerde voorraad (ca 3 000 000 huurwoningen)

	Aantal onder kwaliteitskortingsgrens	Aantal tussen kwaliteitskorting- en aftoppingsgrens	Aantal tussen aftoppings- en liberalisatiegrens	Totaal huishoudens > zorgtoeslag grens
2002 (WBO 2002)	133 000 (4,7%)	361 000 (12,8%) 144 000 (5,1%)	638 000 (22,6%)	
2006 (WoON 2006)	80 000 (2,9%)	281 000 (10,0%)	105 000 (3,7%)	466 000 (16,6%)

Tabel: verdeling huishoudens met een inkomen boven anderhalf modaal (€ 43 500 in 2006) over de gereguleerde huurwoningvoorraad – tussen haakjes als percentage van de totale gereguleerde voorraad (ca 3 000 000 huurwoningen)

	Aantal onder kwaliteitskortingsgrens	Aantal tussen kwaliteitskorting- en aftoppingsgrens	Aantal tussen aftoppings- en liberalisatie	grens Totaal huishoudens > 1,5 modaal
2002 (WBO 2002)	85 000 (3,0%)	238 000 (8,4%)	105 000 (3,7%)	428 000 (15,2%)
2006 (WoON 2006)	60 000 (2,1%)	223 000 (8,0%)	87 000 (3,1%)	370 000 (13,2%)