

EEN ESSAY OVER PASSEND WONEN	3
1. CONTEXT: HET SPEELVELD EN HET JURIDISCHE KADER	6
1.1 HET SPEELVELD	6
1.2 JURIDISCH KADER.....	7
2. WOONVOUCHER	10
2.1 BESCHRIJVING VAN HET INSTRUMENT.....	10
2.2 ONTWERPVARIABLEN	11
2.3 HET BEOOGDE EFFECT	12
2.4 MOGELIJKE (NEVEN-) EFFECTEN.....	12
2.5 AANDACHTSPUNTEN BIJ INVOERING	14
3. INKOMENSAFHANKELIJKE HUUR	18
3.1 BESCHRIJVING VAN HET INSTRUMENT.....	18
3.2 ONTWERPVARIABLEN	19
3.3 HET BEOOGDE EFFECT	20
3.4 MOGELIJKE (NEVEN-) EFFECTEN.....	21
3.5 AANDACHTSPUNTEN BIJ INVOERING	23
4. DE UITSTROOM BIJ DE INSTROOM REGELEN	27
4.1 BESCHRIJVING VAN HET INSTRUMENT.....	27
4.2 ONTWERPVARIABLEN	28
4.3 HET BEOOGDE EFFECT	29
4.4 MOGELIJKE (NEVEN-)EFFECTEN.....	29
4.5 AANDACHTSPUNTEN BIJ DE INVOERING.....	30
5. SLOTBESCHOUWING	35
5.1 PASSEND WONEN ALS CONCEPT VOOR BETER BENUTTEN VAN BESTAANDE CAPACITEIT	35
5.2 PASSEND WONEN BIEDT INSTRUMENTEN VOOR VERSCHILLENDE TYPEN HUURDERS	36
5.3 POLITIEK EN MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK VOOR PASSEND WONEN	38
5.4 DE PRAKTIJK: INSTRUMENTEN VOOR BETER BENUTTEN LIGGEN ALTIJD GEVOELIG	40
5.5 VERDER VORM GEVEN AAN PASSEND WONEN.....	41

EEN ESSAY OVER PASSEND WONEN

Waarom passend wonen

Wie een woning zoekt in het gereguleerde huursegment moet daar soms lang op wachten, terwijl er in verhouding tot de doelgroep van dit woonsegment meer dan voldoende woningen zijn. Een manier om de doorstroming op gang te brengen is het bijbouwen van meer woningen om zo het aanbod te vergroten. Een andere manier is zoeken naar mogelijkheden om de bestaande woningvoorraad beter te benutten: er zijn immers voldoende betaalbare woningen.

Een groot deel van de betaalbare huurwoningen in de sociale voorraad wordt momenteel bewoond wordt door mensen die niet tot de doelgroep van het beleid behoren. We hebben het dan over bewoners die op basis van hun inkomens- en huishoudensituatie geen financiële ondersteuning meer nodig hebben maar die toch krijgen, al is dat voor hen niet altijd even zichtbaar¹. Die situatie is om een aantal redenen ongewenst. In de eerste plaats omdat de woningen niet efficiënt zijn verdeeld: die bewoners houden namelijk een woning bezet die niet meer voor hen bedoeld is terwijl de doelgroep juist op de wachtlijst staat. Overigens kun je dat de bewoners niet verwijten: in het huidige systeem ondervinden zij onvoldoende prikkels om door te stromen naar een woning in het ongereguleerde huur- en koopsegment waar het duurder wonen is. In de tweede plaats omdat publieke middelen inefficiënt worden ingezet: subsidie van een groep die dat niet nodig heeft. Veelal wordt dit fenomeen als scheefwonen aangeduid. Voor sommigen vormen scheefwoners een probleem dat moet worden aangepakt, omdat ze onterecht goedkoop wonen en dus zouden moeten doorstromen en voor anderen een verschijnsel dat gekoesterd moet worden omdat ze wijken gemengd houden.

In dit essay – en onder beleidsmakers – spreken we liever van wel of niet *passend wonen*. Kern van passend wonen is dat bewoners de vrijheid hebben om te kiezen waar ze wonen, dat ze de daadwerkelijke (huur)prijs van de woning betalen en dat een tegemoetkoming in de woonlasten – in de vorm van een impliciete subsidie, korting of wat dan ook – er alleen is voor diegenen die dat echt nodig hebben. Bij het denken over passend wonen gaat het er om bewoners bewust te maken van de daadwerkelijke prijs van hun woning, opdat zij zelf de afweging maken hoe en waar ze willen wonen, tegen welke kwaliteit en prijs. Voor sommige bewoners zou dat een stimulans kunnen zijn om door te stromen naar het duurdere huursegment of de koopsector.

Achtergrond

Dit essay is het derde in een reeks waarin we als buitenstaander kijken naar het functioneren van de woningmarkt en waarin we op basis van onze ervaring met andere sectoren/markten ideeën en concepten aanreiken voor het aanpakken van problemen in de woningmarkt. Immers, als sprake is van vergelijkbare vraagstukken (bijvoorbeeld omgaan met schaarste) dan geldt dit wellicht ook voor mogelijke oplossingsrichtingen.

¹ Die financiële steun zit dan in de huurprijs. Gereguleerde huurwoningen kennen meestal geen marktconforme huurprijs. Woningcorporaties mogen voor een woning een maximaal redelijke huurprijs vragen (op basis van een puntensysteem), waar ze in praktijk 10-30% onder blijven en die niet per definitie overeenkomt met een marktprijs. Bovendien is de stijging van de huur voor de meeste woningen in dit huursegment gereguleerd.

Het eerste essay had tot doel om – op basis van kennis en ervaring in andere sectoren – nieuwe ideeën aan te reiken op het raakvlak van marktwerking in de woningmarkt. Vanzelfsprekendheden in de woningmarkt maakten we onderwerp van reflectie, omdat ze bij vergelijking met andere sectoren toch minder vanzelfsprekend waren. Hoe kun je bijvoorbeeld je capaciteitsmanagement op orde houden als je alleen op instroom stuurt en niet op doorstroom of uitstroom? Het essay ging ook over de rol van overheid en corporaties in een veranderende markt: wat moet publiek en wat kan privaat, welke ruimte is er voor marktwerking en concurrentie en welke rol spelen overheid en corporaties daarin, en welke lessen zijn te trekken uit succesvol en minder succesvol overheidsoptreden in andere sectoren.

Het tweede essay borduurde voort op het thema capaciteitsmanagement en scheefwonen, meer specifiek op de vraag hoe scheefwoners kunnen worden aangespoord tot doorstroming opdat de bestaande sociale woningvoorraad meer ter beschikking komt van de doelgroep. We volgden hierin twee lijnen. De ene lijn biedt inzicht in verschillende typen scheefwoners (profielen): wie zijn ze, waarom wonen ze eigenlijk scheef en voor welke prikkels zijn ze gevoelig. Belangrijk hierbij is dat scheefwoners in principe niets te verwijten valt (ze houden zich aan de regels) en dat de ene scheefwoner de andere niet is. De andere lijn is het zoeken van oplossingen op basis van inzichten uit andere capaciteitsgebonden sectoren. Dit essay resulteerde niet alleen in begrip en profielen voor scheefwoners en inspirerende ideeën voor capaciteitsmanagement; het legde ook de basis voor een andere benadering. We hebben het niet langer over het probleem van het scheefwonen, maar om het realiseren van een betere verdeling van de bestaande woningvoorraad door *passend wonen* te bevorderen.

Het derde essay (dit essay) verkent de haalbaarheid van een aantal instrumenten ter bevordering van passend wonen. Het gaat in op de zaken waar je tegenaan loopt bij de ontwikkeling en invoering van deze instrumenten, zoals weerstand of draagvlak, juridische procedures, transitieperiodes, bedoelde en onbedoelde effecten, etc. Dit essay is bedoeld als een eerste inventarisatie van hoe nuttig het is om verder te investeren in dergelijke maatregelen.

Leeswijzer

We starten dit essay met een beknopte schets van het speelveld en het huidige juridische kader dat van belang is voor de sociale huursector. Binnen die kaders zal immers implementatie van de instrumenten voor passend wonen aan de orde zijn. Daarna volgt een verkenning van de afzonderlijke instrumenten: de woonvoucher (H2), het inkomensafhankelijk huren (H3) en het regelen van de uitstroom bij de instroom (H4). We beschrijven daarbij steeds beknopt de vormgeving van het instrument, de effecten die op zouden kunnen treden (positief en negatief) en de aandachtspunten die van belang zijn bij de invoering. We beogen bij deze beschrijvingen van de instrumenten geenszins volledig te zijn (daarvoor is ander onderzoek nodig). Het doel ervan is een eerste indruk te geven van hoe zo'n instrument er uit zou kunnen zien, waarom zo'n instrument wel of niet kansrijk is en welke drempels te verwachten zijn bij de invoering van die instrumenten.

In het slothoofdstuk (H5) verlaten we het niveau van de afzonderlijke instrumenten en maken we de verbinding met inzichten uit eerdere essays. We gaan in op het concept passend wonen als mogelijkheid om de bestaande woningvoorraad in het sociale segment beter te benutten, dus een interventie vanuit capaciteitsmanagement. We gaan in op de vraag, voor welk type woonconsumenten het instrumentarium geschikt zou kunnen zijn; vanuit de notie dat een generiek instrumentarium lang niet altijd even passend is en dat het ene instrument nu eenmaal beter aansluit bij bepaalde typen woonconsumenten dan andere. Tot zover dan de aan-

dacht voor de theoretische kant van het concept. We hebben in het slothoofdstuk ook aandacht voor de vraag of het concept passend wonen en het voorgestelde instrumentarium eigenlijk wel aansluit bij de perceptie van spelers op de markt. Met andere woorden: is de tijd er rijp voor om het te introduceren? We staan hiervoor stil bij de eerste reacties van een aantal spelers op de markt en zoeken ook naar verklaringen vanuit de ervaring met capaciteitsvraagstukken in andere sectoren.

1. CONTEXT: HET SPEELVELD EN HET JURIDISCHE KADER

Voordat we in gaan op verschillende instrumenten ter bevordering van passend wonen schetsen we in dit hoofdstuk de huidige context, waarin implementatie van die instrumenten plaats vindt. Het gaat dan over het speelveld: wat zijn de belangrijkste spelers in het veld die er (al dan niet direct) mee te maken krijgen en wat zijn de huidige juridische kaders.

1.1 HET SPEELVELD

Aanbieders van woonruimte

Woningcorporaties zijn privaatrechtelijke non-profit ondernemingen met een maatschappelijke functie, die door middel van een toelating (een vergunning) aan de overheid verbonden zijn. Hun werkterrein betreft 'wonen, woondiensten en woonmilieus'. De corporaties hebben het merendeel van de sociale huurwoningen in eigendom.

In tegenstelling tot corporaties hebben particuliere verhuurders en verkopers geen maatschappelijke doelstelling. Hierdoor kunnen ze woningen aanbieden aan wie ze maar willen. Een groot deel van deze partijen behoort tot de (grote) woningbouwbedrijven, het overige deel wordt gevormd door beleggers en ontwikkelaars. Particuliere verhuurders en verkopers zijn vooral actief in de vrije sector en in beperktere mate in de sociale sector.

Gebruikers van woonruimte

De woningen in de sociale huursector zijn primair bedoeld voor mensen die vanwege hun inkomen (onder de voormalige ziekenfondsgrens) of door andere omstandigheden moeilijk in hun eigen huisvesting kunnen voorzien.

Niet alle bewoners van sociale huurwoningen behoren nog steeds tot deze doelgroep, door verandering (uitbreiding) in hun inkomen en/of huishouden zijn zij de doelgroep ontgroeid. Ze wonen, bewust danwel onbewust, volkomen rechtmatig binnen de regels van het huidige beleid. Vroeger noemden we deze groep 'scheefwoners'. Het zijn verschillende typen bewoners die om verschillende redenen woonachtig zijn in een sociale huurwoning en ook verschillend reageren op prikkels ter bevordering van passend wonen.

Overheden

Het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor volkshuisvestingbeleid en uitvoering daarvan op rijksniveau en heeft zodoende een belangrijke rol op de woningmarkt. In de visie op de woningmarkt (2006) geeft de minister aan direct aan de slag te willen met het verbeteren van de werking van en doorstroming in de woningmarkt. Eén van de doelstellingen het bevorderen van passend wonen: zorgen dat sociale woningen (in eerste instantie) beschikbaar zijn voor mensen die daar gezien hun inkomen voor in aanmerking komen. Het rijk is kaderstellend voor het opereren van de woningcorporaties en gemeentelijk huisvestingsbeleid. Sinds de financiële verzelfstandiging van woningcorporaties heeft een accentverschuiving plaatsgevonden in de sturing door het rijk. Het accent is verschoven van subsidie-instrumenten naar 'zachtere' instrumenten, zoals overleg en overtuiging. Alleen in extreme gevallen kan het Mi-

nisterie van VROM sancties opleggen aan de woningcorporaties in de vorm van een boete of een aanwijzing

Tegemoetkoming in de woonlasten gebeurt vanuit het rijk. Sinds de intrede van de huurtoeslag (2006) gebeurt dat via de Belastingdienst, die aanvragen voor huurtoeslag behandelt en huurtoeslag uitkeert indien een huishouden hier aanspraak op maakt.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor volkshuisvestingsbeleid en uitvoering daarvan op lokaal niveau. Zij hebben de taak om te voorzien in de woonbehoeften van de inwoners en een goede afstemming van vraag en aanbod te borgen. Daarnaast bewaken zij de kwaliteit van de woningen en de sociale samenstelling van de stad en zijn zij verantwoordelijk voor het behouden en versterken van de economische positie van hun gemeente. Gemeenten geven in een woonvisie aan welke prestaties van woningcorporatie(s) worden verwacht. Individueel kunnen vervolgens per corporatie convenanten of prestatiecontracten hierover worden gesloten.

Toezichthouders

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) is een zelfstandig bestuursorgaan, ingesteld op grond van de Woningwet. Het CFV saneert woningcorporaties met een slechte financiële positie, verleent projectsteun en fungeert als externe toezichthouder. Het CFV beoordeelt ook de rechtmatigheid van handelen en voert op verzoek van het Ministerie van VROM de werkzaamheden uit in het kader van het toezicht op naleving van de Bbsh-regels.

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) zorgt dat woningcorporaties tijdig en tegen lage kosten financiële middelen kunnen verkrijgen om hun woningbezit te onderhouden, te verbeteren en uit te breiden. Het WSW heeft een triple-A status en wordt door het rijk en gemeenten bij liquiditeitsproblemen financieel ondersteund in de vorm van renteloze leningen.

De Inspectie Volkshuisvesting houdt toezicht op het behalen van prestaties bij sociale doelstellingen van corporaties, in de vorm van monitoringrapportages aan de Tweede Kamer. Politieke druk uit de Kamer kan de woningcorporaties prikkelen hun prestaties te verbeteren.

Branche- en belangenverenigingen

Aanbieders van woonruimte en gebruikers van woonruimte zijn verenigd in branche- en belangenorganisaties. Deze organisaties behartigen de belangen van hun leden bij het rijk en vormen een sleutelrol als het gaat om het verwerven van draagvlak en steun.

Bekende verenigingen aan aanbiederskant zijn Aedes (branchevereniging voor woningcorporaties), de vereniging voor institutionele beleggers in vastgoed (IVBN), de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, etc. Voor bewoners is de Woonbond op nationaal niveau een belangrijke belangenbehartiger, die zich inzet voor huurders met problemen, betaalbare huren, goede woningen in leefbare, veilige wijken en sterke huurderorganisaties. Daarnaast ook de VNG voor gemeenten.

1.2 JURIDISCH KADER

Om passend wonen te kunnen realiseren moet rekening gehouden worden met nationale en internationale regelgeving. Daarvoor is het volgende nodig:

1. Inzicht in wet- en regelgeving, zowel nationaal als internationaal, die van toepassing is op de betreffende instrumenten. In de volgende subparagraaf gaan we in op de belangrijkste wet- en regelgeving.
2. Inzicht in grenzen die huidige wetten en regels stellen aan de invoering van instrumenten. Of en in hoeverre dat het geval is hangt af van het instrument. We komen daar bij de afzonderlijke instrumenten op terug.
3. Inzicht in mogelijkheden voor wijziging van wet- en regelgeving. Wijziging is relatief eenvoudig als alleen enkele kleine toevoegingen en veranderingen bij wettelijke bepalingen nodig zijn. Het ligt moeilijker indien een verandering een complete herziening van het wettelijk systeem vergt. De harde buitengrenzen zijn de Grondwet, de mensenrechtenverdragen en het Europese recht; die zijn zeer moeilijk aan te passen en kunnen derhalve de wijziging van ander recht onmogelijk maken of begrenzen.²

1.2.1 Huidige wet- en regelgeving

Het huurrecht in het burgerlijke wetboek

Boek 7 van het burgerlijk wetboek gaat over bijzondere overeenkomsten. Voor huur is er een onderdeel opgenomen (titel 4), dat de spelregels vastlegt voor het afsluiten van huurovereenkomsten. Het huurrecht is veelal dwingend recht: er kan niet van worden afgeweken. Van belang voor deze verkenning is bovendien dat de verhuurder niet zomaar de overeenkomst op kan zeggen. De mogelijkheden hiervoor zijn beperkt (artikel 274 Boek 7 Burgerlijke Wetboek).

Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte

De uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en daarmee verbonden regelgeving zoals het besluit huurprijzen woonruimte, de uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte en verschillende circulaire's leggen twee soorten beperkingen op aan huurprijzen.

Aan de ene kant gaat het om een puntensysteem voor woningen aan de hand waarvan een maximum huurprijs kan worden vastgesteld; dit is de maximaal redelijke huurprijs. Aan de andere kant is de mogelijkheid tot het verhogen van de huurprijs begrensd voor woningen onder een bepaalde grens (de liberalisatiegrens).³

Huurtoeslag

Huurtoeslag wordt verstrekt om het voor mensen met een laag inkomen mogelijk te maken om goede en betaalbare woonruimte te betrekken. Zo is ook goede huisvesting van lagere in-

² Grondwetwijzigingen kennen een trage en ingewikkelde procedure en gebeuren zelden. Wijziging van het Europese recht vereist instemming van alle lidstaten van de EU. Voor zover het gaat om bepalingen uit Europese Verdragen zijn deze onveranderbaar totdat een nieuw Verdrag wordt aangenomen. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de mens (EVRM) behoort niet tot het rechtssysteem van de EU maar is het belangrijkste mensenrechtenverdrag waarvan Nederland partij is. Dit verdrag is onveranderlijk in de zin dat wijziging alleen door alle 49 lidstaten kan worden bewerkstelligd.

³ In 2006 lag deze grens op een huurprijs van € 615,01 per maand.

komens geborgd. Bij het verlenen van huurtoeslag wordt de persoonlijke situatie, de woonruimte en de financiële situatie van de aanvrager onderzocht.

Wetgeving m.b.t. woningcorporaties

Het Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh) vormt de juridische basis voor het functioneren van de woningcorporaties (toegelaten instellingen). Het Bbsh regelt de verhouding tussen de overheid en de woningcorporaties. Het behelst toezichtsinstrumenten en de sociale doelstellingen die moeten worden nagestreefd.

In artikel 70c van de Woningwet wordt net als in het Bbsh aan woningcorporaties de opdracht gegeven om bij voorrang personen te huisvesten die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting (art. 13, eerste lid, van het Bbsh).

Huisvestingswet en huisvestingsvergunning

De Huisvestingswet geeft gemeenten de mogelijkheid om via een huisvestingsverordening en een huisvestingsvergunning bepaalde woningen in de gemeente te reserveren voor bepaalde doelgroepen huurders. Een persoon huurt pas legaal als na toetsing aan de criteria een huisvestingsvergunning door de gemeente wordt verleend. Beschikt zo iemand niet over een huisvestingsvergunning, dan is het voor de persoon niet toegestaan de woonruimte te bewonen. Van belang is dat de Huisvestingswet de gemeenten een keuze biedt om met een huisvestingsverordening en –vergunning te werken en hiertoe geen verplichtingen oplegt.

Grondrechten: Europees verdrag voor de rechten van de mens en Nederlandse Grondwet

Het Eerste Protocol behorende bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) beschermt het eigendomsrecht (art. 1). Onder de bescherming van dit recht vallen echter ook rechten, claims, aanspraken en legitieme verwachtingen.⁴ Het EVRM beschermt ook het privé-leven van mensen. Daaronder valt ook de woning en het recht in de woning te verblijven. Het gelijkheidsbeginsel in EVRM (art. 14) en de Grondwet (art. 1) stelt de eis dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

Belangrijk voor de context van passend wonen is dat EVRM en Grondwet zich ertegen kunnen verzetten dat de rechtspositie van mensen wordt veranderd, dat mensen verplicht hun woningen moeten verlaten of dat sommige mensen een grotere bescherming genieten dan andere.

(Europees) recht: geen onnodige staatssteun

Het Europese recht met betrekking tot staatssteun kan een rol spelen bij passend wonen. Het Europese recht verbiedt in beginsel dat de staat marktpartijen helpt. Voor sommige gevallen, zoals bij woningcorporaties is een uitzondering gemaakt. Maar men dient voorzichtig te blijven. De voorwaarden voor die uitzonderingen zijn streng en het kan gebeuren dat de rechter vaststelt dat in een concreet geval toch sprake was van ongeoorloofde staatssteun.

⁴ Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Netherlands, para. 53, Gratzinger and Gratzingernova v. Czech Republic, para. 69

2. WOONVOUCHER

2.1 BESCHRIJVING VAN HET INSTRUMENT

De kern

Dit instrument beoogt passend wonen te bevorderen door woonconsumenten bewust te maken van de prijs van wonen. Dat gebeurt door de tegemoetkoming in de woonlasten anders vorm te geven dan nu: de koppeling met de gekozen woning wordt losgelaten, de koppeling met samenstelling en inkomen van het huishouden blijft in stand. Dat betekent dat we de huurtoeslag vervangen door een voucher.

De bijdrage aan passend wonen schuilt nadrukkelijk in de combinatie met een verhoogde huurprijs naar maximaal redelijk. In combinatie met het verhogen van de huur naar maximaal redelijk wordt de woonconsument – meer dan nu – geconfronteerd met de financiële gevolgen van zijn keuze voor een woning. Dat betekent dat hij een prikkel krijgt om een goede prijs-kwaliteit verhouding te vinden en wellicht door te stromen naar een andere woning.

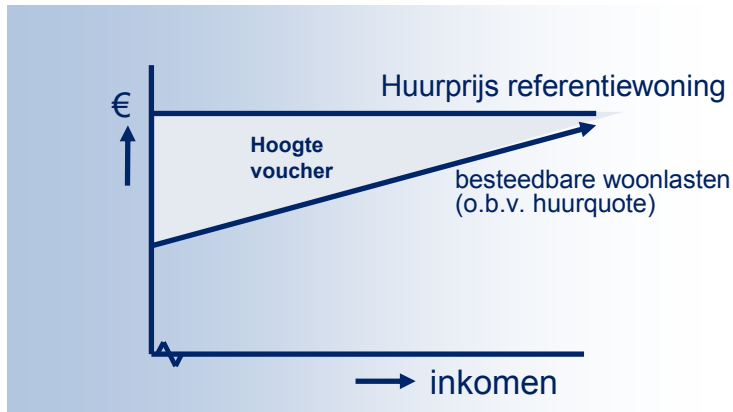
Toelichting

Bij financiering kan onderscheid gemaakt worden tussen aanbod- en vraaggerichte instrumenten. Bij aanbodgerichte financiering, zoals de directe financiering van publieke diensten of instellingen, bepaalt de overheid rechtstreeks de hoeveelheid en de kwaliteit van het aanbod. Vouchers en persoonsgebonden budgetten hebben een meer vraaggericht karakter, waarbij de invloed van de vrager groter is omdat deze het budget krijgt en de vrijheid heeft om dat budget naar eigen inzicht te besteden (al dan niet binnen een vastgestelde bestemmingscategorie), zodat aanbieders geprikkeld worden om met hun aanbod daar op in te spelen.

Er bestaan verschillende definities van wat nu precies een voucher of een persoonsgebonden budget is en wanneer sprake is van een vastgestelde bestemmingscategorie. Doorgaans wordt een voucher gedefinieerd als een persoonsgebonden budget dat kan worden besteed binnen een vastgestelde bestemmingscategorie. In de woningsector zijn inmiddels experimenten gedaan met woonwaardebonnen en woonvouchers die niet bestedingsgebonden zijn. In feite is dan geen sprake van een voucher in zuivere zin, maar van een persoonsgebonden budget. De woonvoucher in dit model is eveneens een niet-bestedingsgebonden budget.

Een woonvoucher is een genormeerd bedrag – onafhankelijk van de feitelijke woonlasten – die dient als tegemoetkoming in de woonlasten. De hoogte van de voucher neemt af bij stijgend inkomen, en neemt toe bij dalend inkomen. De houder van de voucher kan dit bedrag naar eigen inzicht besteden, dus ook aan andere doeleinden dan wonen (dat hoeft met de huurtoeslag overigens ook niet). De hoogte van de voucher wordt toegekend op basis van inkomen en huishoudensamenstelling en is gekoppeld aan een referentiehuur. Met de vouchers hebben woonconsumenten de vrijheid zelf te bepalen hoe ze willen wonen: in een duurdere woning met meer extra kwaliteit of goedkoper tegen mindere kwaliteit. Het prijsverschil is voor de consument. Hiermee wordt de consument dus meer dan bij de huursubsidie geconfronteerd met de financiële gevolgen van zijn keuze voor een bepaalde woning.

We gaan er in dit model van uit dat elke woning een vaste huurprijs (maximaal redelijk) kent, ongeacht het inkomen van de bewoner; sommige bewoners (lagere inkomens) worden gecompenseerd via de voucher, anderen niet.



2.2 ONTWERPVARIABLEN

Tweezijdige werking van het instrument

Een voucher kan eenzijdig of tweezijdige werking hebben. Bij een eenzijdige werking moet de houder van de voucher het budget dat hij niet besteedt teruggeven; bij tweezijdige werking mag hij het restbudget houden.

Wij kiezen voor een tweezijdige werking, omdat onze woonvoucher geen bestedingsverplichting binnen een bepaalde categorie kent. De referentiehuis kan lager, gelijk of hoger zijn dan de feitelijke huur zodat er een stimulans ontstaat voor de huurder om op zoek te gaan naar de gewenste prijs-kwaliteitverhouding. Indien de huurder goedkoper huurt dan de referentiehuis, mag hij de 'winst' van de voucher houden.

Huurprijs: maximaal redelijk

De vouchersystematiek beoogt keuzevrijheid van inkomensbesteding en een meer representatieve verhouding tussen prijs en kwaliteit van de huurwoning. Hierbij past een meer marktconforme huurprijs. Het standpunt van het huidige kabinet gaat echter uit van onveranderde huurbescherming en roept een halt toe aan verdergaande liberalisering. Wat wel mogelijk is, is het vragen van de maximaal redelijke huurprijs.

Wij gaan in ons model uit van huurprijzen die overeenkomen met de maximaal redelijke huurprijs. Dat betekent dat de meeste woningcorporaties hun huidige huurprijzen verhogen; in veel regio's zou dit een stijging van ongeveer 10-30% betekenen. Daar waar de marktprijs van huurwoningen lager ligt dan de maximaal redelijk, zal deze stijging overigens niet gerealiseerd kunnen worden (dan krijg je leegstand). Voor die gevallen zal een andere oplossing gezocht moeten worden.

Kostenoverwegingen: huurder niet de dupe

Een belangrijke afweging bij het vormgeven van de vouchersystematiek is de vraag of deze wel of juist niet budgettair neutraal (voor het rijk en voor de huurder) wordt ingevoerd. Die keuze is van belang omdat de doelgroep voor de vouchers niet noodzakelijk overeenkomt met de ontvangers van de huidige huurtoeslag. De keuze voor een budgettair neutrale invoering voor het rijk kan als consequentie hebben dat hetzelfde budget moet worden verdeeld over meer gegadigden, waardoor huurders er op achteruit kunnen gaan. Gelet op het benodigde politiek en maatschappelijk draagvlak dat nodig is voor de invoering van vouchers, gaan wij uit van onveranderde lasten voor de huurder en eventuele kostenstijging voor de overheid.

Huurtoeslag vervalt, voucher wordt verstrekt door de overheid

Zowel een systematiek waarin huurtoeslag en vouchers samengaan, als een systematiek waarin alleen een voucher bestaat is denkbaar. Op de voor- en nadelen van beide mogelijkheden gaan we hier niet verder in. Voor de eenvoud van het model gaan we er van uit dat de huurtoeslag komt te vervallen en dat de voucher er voor in de plaats komt.

In ons model gaan we er van uit dat het de overheid is, en niet de verhuurder van de woning, die de korting verstrekt (net als bij de huurtoeslag het geval is).

2.3 HET BEOOGDE EFFECT

- De voucher beoogt (net als de huurtoeslag) dat huishoudens een redelijke woning kunnen bewonen tegen (nader vast te stellen) acceptabele woonlasten. Deze tegemoetkoming in de woonlasten is er alleen voor de woonconsumenten die ondersteuning nodig hebben.
- Keuzevrijheid van inkomensbesteding en keuzeverantwoordelijkheid voor elke woonconsument, ook die met een lager inkomen. Het gaat er om dat iedere woonconsument zich bewust is van de prijs van het wonen, dus ook de woonconsumenten die een tegemoetkoming in de woonlasten ontvangen. De consument heeft een prikkel om een goede prijs-kwaliteit verhouding te vinden en draagt de financiële consequenties van de eigen keuze, terwijl de betaalbaarheid van wonen tot op zekere hoogte is gewaarborgd.
- Aanbieders worden geprikkeld te komen met aanbod dat aansluit bij de wensen van de woonconsument. Verhuurders die nu de mogelijkheid (of wellicht prikkel) hebben om huren te verhogen omdat deze tot op zekere hoogte gecompenseerd worden door de huurtoeslag, hebben een prikkel om een meer reële afspiegeling van de prijs-kwaliteit te bewerkstelligen. Dat moet op termijn leiden tot een doelmatiger afstemming van vraag en aanbod in de woningmarkt.
- Wijken met een gemengd karakter als uitgangspunt. Als gevolg van keuzevrijheid mag iedereen overal wonen. Dat betekent dat er niet vooraf wijken zijn toegewezen aan hogere of lagere inkomens.

2.4 MOGELIJKE (NEVEN-) EFFECTEN

Naast eerder genoemde beoogde effecten, kan ook een aantal andere (soms onbedoelde) effecten worden onderscheiden. Het betreft hier nadrukkelijk een inventarisatie van *mogelijke* effecten, waarbij we niet in gaan op prioritering, kans en omvang van effecten.

Effecten zijn afhankelijk van de prijselasticiteit van vraag en aanbod. Daar is momenteel weinig inzicht in, hetgeen het inschatten van de effecten bemoeilijkt. Het is nu onduidelijk wat woonconsumenten doen als de woonkosten van duurdere woningen ten opzichte van de huursubsidiesystematiek stijgen, of wat woningcorporaties doen als subsidiegelden over een grotere groep verdeeld moeten worden.

Een grotere doelgroep, dus meer kosten en meer armoedeval

Maximale keuze/bestedingsvrijheid – wat met dit instrument wordt beoogd – heeft een prijs, zeker als je de woningen betaalbaar wilt houden voor lagere inkomens. De doelgroep van de vouchersystematiek is groter dan de doelgroep die nu huurtoeslag ontvangt. Huurtoeslag is er alleen in combinatie van woning en inkomen; en dus kan het zo zijn dat bewoners met een lage huur (en een laag inkomen) geen of beperkte toeslag krijgen, terwijl ze volgens de vouchersystematiek wel een bepaalde woonbijdrage ontvangen. Een grotere doelgroep in combinatie met onveranderde lasten voor de huurder (ontwerpvariabele) leidt tot toenemende kosten voor het instrument.

Daarnaast is er het effect van armoedeval, dat voor een grotere groep gaat gelden. Armoedeval betekent dat een stijging van het inkomen teniet wordt gedaan door het verlies van een uitkering, subsidie of tegemoetkoming. Met andere woorden: je gaat meer verdienen, maar houdt weinig tot niets extra's over. Dit betekent wellicht dat het voor bepaalde groepen niet aantrekkelijk is om bijvoorbeeld (meer) te gaan werken. De vouchersystematiek heeft tot gevolg dat de armoedeval voor een grotere groep bewoners geldt.

Risico's van onder- en overconsumptie

Van onderconsumptie is sprake wanneer bewoners bewust kiezen voor goedkoop (of goedkoper) wonen dan de referentiehuur zodat ze meer geld overhouden voor andere dingen. Daar waar de huidige huurtoeslag min of meer overconsumptie (hoe hoger de huur, hoe hoger de huurtoeslag) tot gevolg heeft, zou de voucher wel eens kunnen leiden tot onderconsumptie. Een run op goedkopere woningen kan hiervan het resultaat zijn. Tegelijkertijd is het te verwachten dat mensen die echt weinig te besteden hebben, niet duurder willen gaan wonen, maar wel gedwongen worden om dat te doen omdat de goedkopere woningen schaars zijn. Er wordt in dit geval ook wel gesproken van een beperktere werking van het vangnet. Zeker als je bedenkt dat aanbieders van woningen niet snel kunnen reageren op een veranderende vraag.⁵

Onderconsumptie wordt een maatschappelijk probleem of risico als mensen te goedkoop gaan wonen – denk aan extreme gevallen van een groot gezin in een studio – of als er niet meer genoeg goedkope woningen voor lagere inkomens beschikbaar zijn.

Overigens is het effect van onderconsumptie niet bewezen; het gedrag van bewoners is onvoorspelbaar. Sommigen verwachten dat bewoners bij invoering van het vouchersysteem blijven wonen als ze nu doen, terwijl weer anderen verwachten dat ze eerder een duurdere woning zouden kiezen, ook wel overconsumptie genoemd.

⁵ Zie ook: Kabinetsreactie IBO rapport 'Naar eigen smaak', een analyse van de voor- en nadelen van persoonsgebonden budgetten in de woon- en zorgsector. April, 2002.

Prikkel tot doorstroming is beperkt

In ons model gaan we uit van huurprijs die overeenkomt met maximaal redelijk. In een dergelijke situatie kan er een verschil blijven bestaan met de marktprijs. In populaire buurten – waar de marktprijs hoger ligt dan maximaal redelijk – is het te verwachten dat bestaande bewoners een prikkel hebben om te blijven wonen waar ze wonen en niet een prikkel hebben om door te stromen naar duurdere huur of koop (dat is immers duurder wonen).

Grip op samenstelling wijken neemt af

Eén van de beoogde effecten van de vouchersystematiek is het tegengaan van segregatie en juist het ontstaan van gemengde wijken. Iedereen mag immers overal wonen. Bij meer keuzevrijheid van de huurder past een afnemende bemoeienis van de verhuurder. We noemden in dat verband al eerder de acceptatieplicht.

In het ultieme geval dat iedereen altijd overal mag wonen en dat ook doet is het denkbaar dat woningtoewijzingsystemen verdwijnen. Maar als het niet goed werkt ligt het risico op de loer dat gemengde wijken juist niet tot stand komen. Dan heb je als gemeente en corporatie geen grip meer op de samenstelling van de wijk.

Onzekerheid gedrag aanbieders

De veronderstelling achter de vouchersystematiek is dat de markt meer vraaggestuurd werkt: woningaanbieders richten hun aanbod in op basis van de vraag.

Wat er werkelijk gebeurt in de praktijk, bijvoorbeeld met het investeringsbeleid van woningcorporaties, is onduidelijk. Het zou kunnen dat bij een grote vraag naar goedkope woningen een gevarieerde voorraad nastreven, zeg maar hun eigen kwaliteitsambitie; al was het maar omdat de je niet weet hoe snel de vraag van de woonconsument verandert en het nu eenmaal tijd kost om bij te bouwen. Wat ook denkbaar is, is dat ze reageren op de vraag naar goedkopere woningen, met eventueel grotere onrendabele toppen tot gevolg.

2.5 AANDACHTSPUNTEN BIJ INVOERING

Nieuwe wetgeving vereist: voucherwet

Het is op dit moment mogelijk om met toestemming van het ministerie van VROM te experimenteren met vouchers – met voortbestaan van de huurtoeslag. Ruimte voor een structurele voucherregeling is er nu niet. Dan moet de huidige huurtoeslagregeling komen te vervallen en moet er een nieuwe voucherregeling voor in de plaats komen.

Een voucherregeling kan tot stand worden gebracht door wijziging van de Wet op de huurtoeslag of intrekking van deze wet en invoering van een Woonvoucherwet. Het voert te ver om hier een keuze voor één van beide wetgevingsmethodes toe te lichten. Van belang is de inhoud van een dergelijke regeling. Deze moet voor een aantal zaken voorzieningen bevatten. Denk aan de criteria om voor een voucher in aanmerking te komen, de methodiek voor het vaststellen van de hoogte van de voucher, de wijze van toetsing, de toetsende instantie, de verstrekende instantie en de wijze van verstrekking.

Omdat de voucher een sociale steunmaatregel van de overheid betreft, is periodieke toetsing aan criteria toegestaan; het niet (meer) voldoen aan de criteria is reden om een voucher niet (langer) te verstrekken.⁶ Het is voorstelbaar dat een huurder jaarlijks een aanvraag voor een voucher indient; dan kan jaarlijks worden getoetst of de aanvrager aan de criteria voldoet. Zoals eerder omschreven, zijn de criteria om voor een woonvoucher in aanmerking te komen 'het inkomen' en 'huishoudensamenstelling'. De toetsing is vergelijkbaar met de manier waarop dat nu gebeurt met huurtoeslag, met als uitgangspunt de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.⁷

Bescherming van de huurder: extra bescherming nodig?

De huidige huurbeschermingsregels blijven van kracht. De voucher heeft betrekking op de verhouding tussen de overheid die de uitkering verstrekt, en de burger die de voucher aanvraagt en woonruimte huurt. In de relatie tussen huurder en verhuurder treden door het gebruik van de voucher geen wijzigingen op. Bij het verstrekken en ontvangen van een voucher komt het huurrecht niet in beeld, tenzij het uitzonderlijke geval intreedt waarbij intrekking van de voucher de facto uit huis zetting betekent. Dit neemt natuurlijk niet weg dat de huurder zich ten opzichte van de verhuurder op huurbescherming kan beroepen.

In de rechtspraak wordt als huur beschouwd datgene wat de huurder aan de verhuurder betaalt. De huurder betaalt (met behulp van de voucher) de huur aan de verhuurder. Er is dus geen sprake van korting. Dit betekent dat bij intrekking van een voucher de te betalen huurprijs (sec) gelijk blijft. Er vindt dan geen huurprijsverhoging plaats.

Bij initiële invoering van de vouchersystematiek en hantering van de maximaal redelijke huurprijs speelt de huurprijsregulering wel een rol. Dit betekent immers een prijsstijging van 10-30%. Om deze eenmalige prijsstijging mogelijk te maken moeten de huurprijsregels eenmalig worden aangepast. Vervolgens kan de huurprijsregulering ongewijzigd van kracht blijven. Na de genoemde eenmalige verhoging zijn de hoogte van de huur en de huurstijging voor de woonruimte onder de liberalisatiegrens dus weer aan de gehanteerde maxima gebonden.

Verandering van regelgeving op het gebied van huurbescherming in relatie tot de verhuurder is dus niet nodig. Wel is het de vraag of je huurders moet beschermen tegen zichzelf, bijvoorbeeld tegen het risico van onderconsumptie of overconsumptie. Het gaat dan om de vraag of je als overheid of woningcorporatie een minimum woningkwaliteit moet garanderen (door te verbieden dat mensen met tien personen op één kamer gaan wonen), of dat er een bovengrens wordt gesteld aan wat iemand maximaal mag verwonen (overconsumptie).

Regionale verschillen in de woningmarkt

De woningmarkt in Groningen is anders dan die Amsterdam. Als de vouchersystematiek geen rekening houdt met regionale verschillen in de woningmarkt, zou een huurder in Groningen voor hetzelfde geld veel ruimer kunnen wonen dan in Amsterdam. Het is dan te overwegen

⁶ Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM is dan ook het eigendomsrecht van Protocol 1 artikel 1 niet in het geding. Zie o.a. EHRM, Hoogendijk t. Nederland (58641/00), 6 januari 2005.

⁷ Artikel 8 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Het toetsingsinkomen wordt bepaald op basis van de jaaropgaaf of loonstrook.

om met regionale referentiehuren te werken. Dit maakt het systeem complexer (en levert meer administratieve lasten op), maar waarborgt dat mensen met een laag inkomen met behulp van de voucher inderdaad goede huisvesting kunnen verkrijgen in de regio naar keuze.

Regionale verschillen vormen ook een aandachtspunt bij verhuisbewegingen tussen regio's; eigenlijk ligt het voor de hand dat de voucher dan opnieuw wordt gewaardeerd en dat er spelregels worden verbonden aan de inzet van de voucher (de voucher is alleen geldig in regio x). Dat voorkomt strategisch gedrag bij verhuizing van duur naar goedkoop gebied en voorkomt dat dure gebieden ontoegankelijk zijn voor burgers die van goedkoop naar duurdere regio willen verhuizen.

Andere rol en positie woningcorporatie

Invoering van de vouchersystematiek betekent dat woningcorporaties een andere rol gaan vervullen. Ze verworden als het ware van 'magazijnbeheerder' naar 'winkelier', die zijn goederen aan de man moet brengen door goed in te spelen op de wensen van de klant. Daar waar woningcorporaties nu over het bestand sociale woningen en het bestand markthuren spreken, zal met het vouchersysteem slechts één woningvoorraad bestaan.

De positie van de woningcorporatie verandert ook als het gaat om grip op de wijksamenstelling. Momenteel hebben corporaties de vrijheid om huurprijzen vast te stellen; dat verdwijnt want elke woning wordt verhuurd tegen de maximaal redelijke huurprijs. Ook verandert de vrijheid om te bepalen wie voor welke woning in aanmerking komt, omdat de vouchersystematiek een acceptatieplicht impliceert.

Het is de vraag wat deze veranderingen doen met de woningcorporaties, bijvoorbeeld met de opbouw en samenstelling van hun woningvoorraad.

Financiële aandachtspunten

In het model gaan we uit dat woningcorporaties doorgaans hogere huren vragen dan zij nu doen. Dat betekent dat zij extra inkomsten genereren. Het extra geld kan op verschillende manieren besteed worden. Denk aan de mogelijkheid dat corporaties dat geld houden en een verplichting krijgen (of niet) om het te besteden aan nieuwbouw of het opknappen van oude wijken. Ook is het denkbaar dat corporaties het geld gebruiken om de vouchers (mee) te financieren. De vraag wat er met die extra inkomsten gebeurt is een belangrijke ontwerpvariabele in de verdere uitwerking van de vouchersystematiek.

Zeker is in ieder geval dat niet voor alle woningcorporaties zal gelden dat zij hun huurprijzen zomaar tot maximaal redelijk kunnen verhogen, omdat de marktprijs in die regio bijvoorbeeld lager ligt dan de maximaal redelijke prijs en anders onvoldoende vraag zou overblijven. Een uitgewerkte generieke regeling over wat woningcorporaties met het geld moeten doen dat zij overhouden aan de beoogde huurprijsstijging, ligt dus niet voor de hand.

Tot slot wijzen we hier op de noodzaak van eventuele compensatie. Bepaalde huurders gaan er door de invoering van de voucher op vooruit en andere op achteruit, afhankelijk van hoe goedkoop of duur ze nu wonen. In de ontwerpvariabelen zijn we er van uitgegaan dat huurders er in ieder geval niet op achteruit gaan als gevolg van de invoering van de systematiek. Dat betekent dus dat compensatie nodig is voor die groep huurders die nadelige effecten van de invoering van de vouchers zou ondervinden. De vraag is wie die compensatie zou moeten

betalen en voor hoe lang. Dit is een belangrijke kostenpost in de financiële overwegingen van de vouchersystematiek. Qua duur is het denkbaar dat de periode wordt aangehouden waarin een woonconsument gemiddeld ten minste één keer is verhuisd. Dit komt ongeveer neer op een transitieperiode van 10 jaar, waarin compensatie langzaam wordt afgebouwd.

Extra regulering

De beoogde referentiewaarde wordt in ieder geval gebaseerd op inkomen en samenstelling van het huishouden. Regionale verschillen en verschillen in huishoudenssamenstelling maken de berekening van de vouchers administratief complex. Het administratieve circus wordt nog groter als mensen gaan verhuizen van de ene naar de andere regio. De vraag is op welke manier de administratieve lasten zo laag mogelijk blijven, terwijl de woningzoekende steeds in verschillende regio's een ander netto kostenplaatje voorgeschoteld kan krijgen.

Mogelijk is tevens regulering nodig om beschikbaarheid van goedkope woningen te garanderen voor die groep die het echt nodig heeft, gesteld dat inderdaad sprake is van onderconsumptie. Beschikbaarheid kan op verschillende manieren georganiseerd worden (prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties, toewijzingsystematiek, etc). Je moet je daarbij wel realiseren dat je met dergelijke ingrepen woningen vooraf aan het reserveren bent voor bepaalde doelgroepen en daarmee mogelijk het effect van 'tegengaan segregatie' teniet doet.

3. INKOMENSAFHANKELIJKE HUUR

3.1 BESCHRIJVING VAN HET INSTRUMENT

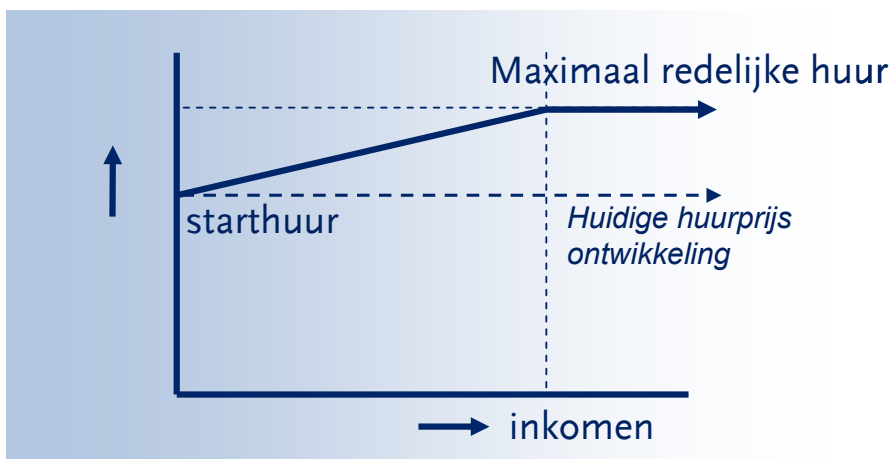
De kern

Dit instrument beoogt passend wonen te bevorderen door woonconsumenten bewust te maken van de prijs van wonen, door de tegemoetkoming in de woonlasten anders vorm te geven. De tegemoetkoming is afhankelijk van het huishoudinkomen/situatie en de huur van de gekozen woning of een referentiehuur.

Ook hier schuilt de bijdrage aan passend wonen nadrukkelijk in de combinatie met een verhoogde huurprijs naar maximaal redelijk. In combinatie met het verhogen van de huur naar maximaal redelijk wordt de woonconsument – meer dan nu – geconfronteerd met de financiële gevolgen van zijn keuze voor een woning. Dat betekent dat hij een prikkel krijgt om een goede prijs-kwaliteit verhouding te vinden en wellicht door te stromen naar een andere woning.

Toelichting

In het model van de inkomensafhankelijke huur heeft de woningcorporatie één voorraad woningen, die voor verschillende typen huurders toegankelijk is. Als huurprijs geldt de maximaal redelijke huurprijs. Huurders die dat op grond van hun inkomen niet kunnen betalen, krijgen een (tijdelijke) korting op de huurprijs. Met een stijging van het inkomen neemt die korting af en met een daling juist toe, maar de huurprijs blijft dus maximaal redelijk. Op die manier biedt het model ruimte voor passend wonen en keuzevrijheid voor huurders. De hoogte van de korting wordt periodiek vastgesteld op basis van een inkomenstoets.



De contractueel afgesproken huurprijs is de maximaal redelijke huurprijs. Op basis van een inkomenstabel wordt daarna de korting op de contractueel afgesproken huurprijs vastgesteld. De contractueel overeengekomen huurprijs representeert dus (net zoals de bij voucher) een realistischer prijs-kwaliteit verhouding. Het model bouwt voort op een systematiek die enkele

corporaties nu reeds hanteren, waarbij dezelfde woning voor verschillende prijzen beschikbaar is (voor huishoudens onder en boven een bepaalde inkomensgrens).⁸

Net als met vouchers voorziet het model in keuzevrijheid voor de woonconsument: er is keuzevrijheid in het woningaanbod. De keuzevrijheid werkt echter wel anders uit. De huurder met een woonvoucher weet de hoogte van de voucher (dit bedrag staat immers vast) en weet wat hij bereid is uit te geven en maakt op basis daarvan een afweging: hij weet dus van tevoren wat een woning kost. Bij inkomensafhankelijke huur weet de huurder pas nadat hij de woning heeft gekozen wat deze hem netto kost (als hij weet welke korting hij krijgt).

3.2 ONTWERPVARIABLEN

Huurprijs: maximaal redelijk

Wij gaan in ons model uit van huurprijzen die overeenkomen met de maximaal redelijke huurprijs. Dat betekent dat de meeste woningcorporaties hun huidige huurprijzen verhogen; in veel regio's zou dit een stijging van ongeveer 10-30% betekenen. Daar waar de marktprijs van huurwoningen lager ligt dan maximaal redelijk, zal deze stijging overigens niet gerealiseerd kunnen worden.

In het kader van passend wonen heeft het idealiter de voorkeur dat gerekend wordt met marktprijzen; dat is gezien het standpunt van het huidige kabinet echter niet voor de hand liggend. Een stijging tot een maximaal redelijke huurprijs is met het oog hierop het meest haalbaar.

Huurder niet de dupe

Uitgangspunt is dat de huurder er in woonlasten (in een overgangsfase) niet op achteruit mag gaan. Dat betekent dat er voor een huurder (voor de duur van een overgangsfase) eventueel sprake is van (financiële) compensatie.

Berekening korting

De hoogte van de korting wordt vastgesteld op basis van een inkomenstabel. Hiervoor bestaan verschillende mogelijkheden:

1. nominale korting op basis van een referentiehuurprijs
2. percentuele korting op basis van een referentiehuurprijs
3. korting op basis van de werkelijke huurprijs

De eerste berekeningsmethode komt neer op het model van de voucher; de huurder krijgt van te voren een vast bedrag toebedeeld. In de tweede methode krijgt de huurder een bepaalde

⁸ Het verschil is dat in de huidige systematiek de woning twee huurprijzen heeft: een boven en een onder een vastgesteld huishoudinkomen, waarbij de "korting" voor huishoudens onder een bepaalde inkomensgrens niet expliciet wordt gecommuniceerd als korting. In ons model is er sprake van één huurprijs (de maximaal redelijke huurprijs), waarop je wel of niet korting kunt krijgen.

korting op de werkelijke huurprijs, die vastgesteld is aan de hand van een referentiehuur⁹. Bij een korting op basis van de werkelijke huurprijs wordt voor elke woning een huurkorting-inkomen-tabel gemaakt. Bij elke inkomenscategorie hoort dus een andere korting.

In deze laatste systematiek is het wenselijk een grens vast te stellen aan de maximale korting, zodat voorkomen kan worden dat hele lage inkomens hele dure woningen gaan huren (overconsumptie). Dat zou kunnen door de hoogte van de korting te koppelen aan een referentiehuur: je krijgt nooit meer korting dan op basis van een referentiehuur redelijk is.

In het kader van passend wonen is de korting op basis van de werkelijke huur de meest geschikte methode van berekening; voor elke woning en bij elk inkomen hoort een bepaalde korting op de maximaal redelijke huurprijs.

Huurtoeslag blijft bestaan

Het is mogelijk dat na door de woningcorporaties verstrekte korting voor bepaalde inkomens nog steeds een gat bestaat tussen de gekorte huurprijs en het aan wonen besteedbare inkomen. In die gevallen ligt het voor de hand dat huishoudens ook nog in aanmerking komen voor de huurtoeslag.

De inkomensafhankelijke huurprijs is immers een systematiek die er met name ‘aan de bovenkant’ voor zorgt dat huishoudens passend wonen: dus de maximaal redelijke huurprijs betalen wanneer zij dat gezien hun inkomen kunnen betalen. Voor lage inkomens betekent dit in veel gevallen dat zij in feite de huurprijs gaan betalen die woningcorporaties momenteel voor alle huishoudens rekenen (namelijk zo’n 70-80% van de maximaal redelijke huurprijs). De inkomensafhankelijke huur zal dus in veel gevallen geen extra korting betekenen ten opzichte van de huidige situatie. De huurtoeslag zal in deze systematiek dus in stand kunnen en moeten blijven.

Wie betaalt

Een belangrijke ontwerpvariabele is wie de korting betaalt. Gezien het feit dat de systematiek van de inkomensafhankelijke huurprijs beoogt dat alle huurwoningen (indien mogelijk) een maximaal redelijke huurprijs krijgen, genereren de woningcorporaties hieruit extra inkomsten. Het ligt daarom voor de hand dat woningcorporaties deze korting betalen.

Voor de huurtoeslag geldt dat deze volgens de huidige systematiek zal worden gefinancierd.

3.3 HET BEOOGDE EFFECT

- Woonconsumenten zijn zich bewust van de prijs van wonen en maken op basis van prijs-kwaliteit afweging een keuze waar en hoe ze willen wonen. Dit geldt ook voor de lagere inkomens, die een redelijke woning kunnen bewonen tegen (nader vast te stellen) acceptabele woonlasten.

⁹ Een woonconsument die een referentiehuur heeft van 400 euro, maar op basis van zijn inkomen slechts 300 euro kan ‘verwonen’, krijgt een kortingspercentage van 25% toegekend. Voor een woning van 500 euro betekent dit dus dat de huurder 375 euro betalen en voor een huurprijs van 250 euro zou hij 187,50 euro betalen.

- Betere werking van de “markt”: prijs en kwaliteit van de woning zijn beter in verhouding. Voor elke woning geldt de maximaal redelijke huurprijs. We gaan er van uit dat die min of meer overeen komt met een marktconforme prijs, waardoor huurders geprikkeld worden om op basis van een prijs-kwaliteit afweging (en een eventuele korting die ze krijgen) te kiezen voor hoe ze willen wonen.
- Doelmatige inzet (overheids)middelen: korting is er alleen voor die huishoudens die zelf niet in staat zijn om een maximaal redelijke huurprijs te betalen. Er is niet langer een oneigenlijke subsidie voor mensen waarvoor dat in principe niet is bedoeld.
- Wijken met een gemengd karakter als uitgangspunt. Als gevolg van keuzevrijheid mag iedereen overal wonen. Dat betekent dat er niet vooraf wijken zijn toegewezen aan hogere of lagere inkomens.

3.4 MOGELIJKE (NEVEN-) EFFECTEN

Naast eerder genoemde beoogde effecten, kan ook een aantal andere (soms onbedoelde) effecten worden onderscheiden. Het betreft hier nadrukkelijk een inventarisatie van *mogelijke* effecten, waarbij we niet in gaan op prioritering, kans en omvang van effecten.

Effecten zijn onder meer afhankelijk van de prijselasticiteit van vraag en aanbod. Daar is momenteel weinig inzicht in, hetgeen het inschatten van effecten bemoeilijkt. Zo is bijvoorbeeld het gedrag van woonconsumenten bij stijgende huurprijzen niet duidelijk.

Risico van overconsumptie

Het zou kunnen dat woonconsumenten een prikkel hebben tot overconsumptie, omdat het bijvoorbeeld loont om duurder te gaan wonen omdat daar meer korting tegenover staat. De vraag of en hoe dit effect optreedt kunnen we niet beantwoorden, dat hangt mede af van de grenzen die gesteld worden aan de korting (hoeveel kun je krijgen) en het gedrag van woonconsumenten dat nog niet goed in beeld is gebracht.

Dit is deels te ondervangen door te werken met gewogen loting. Hogere inkomens maken dan meer kans voor een relatief dure woning dan lagere inkomens. Andersom geldt dan hetzelfde. Mogelijk ligt er dan een ander risico op de loer: segregatie. Want zolang de wijksamenstelling niet verandert wonen hogere inkomens in duurdere woningen bij elkaar en doen lage inkomens hetzelfde in goedkopere woningen. Bovendien is het de facto een beperking op het streven dat iedereen mag kiezen hoe en waar hij woont.

Armoedeval wordt groter

De inkomensafhankelijke huurprijs impliceert – net als de vouchersystematiek – armoedeval. Dat geldt overigens bij elke inkomensafhankelijke vorm van subsidie.

Echter, voor de inkomensafhankelijke huurprijs geldt dat de armoedeval groter wordt dan in de situatie dat er alleen sprake van huursubsidie zou zijn. Immers, in de huidige situatie geldt dat bij inkomensstijging de huurtoeslag afneemt. Na het bereiken van een bepaalde grens ontvangt de huurder geen huurtoeslag meer. Wel kan hij in dat geval nog altijd zijn huurwoning tegen dezelfde woningcorporatie-prijs huren (70-80% van de maximaal redelijke prijs). In de systematiek van de inkomensafhankelijke huurprijs, kan een inkomensstijging –als de

huurtoeslag-grens al bereikt is– nog altijd een huurprijsstijging (door afname van de korting) betekenen. Hiermee neemt de armoedeval dus toe ten opzichte van de huidige situatie.

Complex administratief systeem; meerdere kortingen huurder

Een huurder die in aanmerking komt voor korting op de huur, kan ook nog in aanmerking komen voor huurtoeslag. Wij gaan er –zoals eerder gezegd– van uit dat de verhuurder (de corporatie) de korting op de huur verstrekt en dat huurtoeslag door het rijk wordt uitgekeerd. Ongetwijfeld heeft dit effect op de financiële stromen, maar onduidelijk is wat er precies verandert. Dat hangt onder meer af van de hoeveelheid huurders die in aanmerking komen voor korting, de hoeveelheid korting die er gegeven wordt, etc.

Zoals gezegd grijpt de inkomensafhankelijke huurprijs met name aan de ‘bovenkant’ van Passend Wonen aan; mensen die dat kunnen, betalen de maximaal redelijke huurprijs. De administratieve complexiteit zit voornamelijk in de periodieke inkomensstoets en de bijstelling van de korting als gevolg van eventuele inkomensstijging.

De woningcorporaties zullen de korting betalen uit de inkomsten die stijgen door het berekenen van maximaal redelijke huurprijzen. In gebieden met relatief veel hoge inkomens, zullen corporaties hieraan verdienen. Dat is anders voor gebieden met veel lage inkomens of met een lage markthuur (zodat niet de maximaal redelijke huurprijs kan worden gevraagd). Bij de verdere uitwerking van het instrument is dat een punt van aandacht. Denkbaar is dat de inkomsten van de corporaties uit huurverhoging worden verzameld en alle kortingen uit dezelfde pot worden bepaald. Als je die buiten de corporaties organiseert biedt dat tevens een oplossing voor het vraagstuk of woningcorporaties niet aan inkomenspolitiek doen wanneer zij huurder een korting verstrekken.

Onvoorspelbaarheid woonlast en subsidie-uitgaven

Huurders die korting krijgen op de maximaal redelijke huurprijs kunnen te maken krijgen met onvoorspelbare woonlasten. Dat is afhankelijk van hoe hard hun inkomen stijgt, en dus hoe sterk de korting afneemt.

In de huidige situatie is de huurstijging voor woningen onder de liberaliseringsgrens begrensd en voorspelbaar. Dat blijft zo in de toekomstige situatie; de onvoorspelbaarheid zit ’m alleen in de hoogte van de korting.

Beperkte doorstroming?

We gaan er van uit dat de maximaal redelijke markthuur min of meer een marktconforme huurprijs representeert. Maar als door schaarste op de markt de huizenprijzen stijgen, dan gebeurt dat in het geliberaliseerde huursegment en de koopsector en niet in het niet-geliberaliseerde segment waar de huurprijzen immers begrensd zijn. Dan kan er een kloof ontstaan tussen het niet geliberaliseerde huursegment en andere woonsegmenten, en huurders in het niet geliberaliseerde huursegment een prikkel hebben om juist niet door te stromen (hoewel ze het zich wel kunnen veroorloven).

Ook zou de doorstroming achterwege kunnen blijven door de relatief beperkte huurprijsstijging bij de inkomensafhankelijke huurprijs. In gebieden waar de woningcorporaties nu al meer dan 80% of 90% van de maximaal redelijke huurprijs vragen, zullen huurders bij een

forse inkomensstijging wellicht niet erg terugdeinzen voor een huurprijsstijging van 10- 20%. Zeker wanneer de huur relatief laag is en men graag in de woning wil blijven wonen.

3.5 AANDACHTSPUNTEN BIJ INVOERING

De mogelijkheid om korting of huurstijging te realiseren binnen huidige regelgeving

De Uitvoeringswet Huurprijzen Woonruimte en aanverwante regelgeving begrenzen momenteel de mogelijkheid om de huur van woningen onder de liberalisatiegrens significant te verhogen. Boven de liberalisatiegrens gelden regels omtrent de regulering van huurprijzen in mindere mate; de afgesproken huurprijs en eventuele huurprijsverhogingen vallen onder de contractvrijheid.¹⁰

De vraag of dergelijke regelgeving een belemmering vormt voor het invoeren van inkomensafhankelijke huur lijkt af te hangen van definities en interpretaties. Wij gaan in ons model uit van een maximaal redelijke huurprijs die in het contract tussen huurder en verhuurder wordt afgesproken. De werkelijke huurprijs die een huurder betaalt kan lager liggen, indien de verhuurder een inkomensafhankelijke korting op de maximaal redelijke huurprijs verstrekt. Die korting kan worden aangepast – op basis van een vastgestelde tabel – afhankelijk van een stijging of daling van het inkomen van de huurder. Een verandering in het bedrag dat de huurder moet betalen, moet in deze perceptie niet gezien worden als huurverhoging (of verlaging) maar als bijstelling van de korting. Het betreft hier nadrukkelijk een *definitiekwestie*; is de huursprong een huurstijging of ‘het bijstellen van een eerder geldende korting’.

In de rechtspraak geldt op dit moment echter het uitgangspunt dat de daadwerkelijk betaalde huur maatgevend is voor de huurprijsregels. Wanneer op de contractuele huurprijs een korting wordt gegeven en de huurder dus minder betaalt dan de contractuele prijs, wordt dit lagere bedrag als uitgangspunt genomen. Volgens de huidige regelgeving kan vermindering van de korting leiden tot strijdigheid met de huurprijsregels. Concreet: de vermindering van de korting kan een vermeerdering van de huurprijs tot boven de toegestane maxima betekenen. Vanuit die optiek ligt aanpassing van de regelgeving dan ook voor de hand.

De mogelijkheid om korting of huurstijging te realiseren met aangepaste regelgeving

Een (sterkere) verhoging van de huurprijs vergt wetswijziging. In de Uitvoeringswet Huurprijzen Woonruimte moet dan een bepaling worden opgenomen die toelaat dat de huurprijs van woningen onder de liberalisatiegrens substantieel mag stijgen indien de huurder niet langer tot de doelgroep behoort. Het verband tussen de stijging van de huur en het inkomen moet worden vastgelegd.

Boven een bepaald inkomen behoort de huurder niet meer tot de doelgroep. Een mogelijkheid is om in de Uitvoeringswet Huurprijzen Woonruimte een bepaling op te nemen die regelt dat een (sterkere) verhoging van de huurprijs van woningen onder de liberalisatiegrens mogelijk is indien de huurder niet langer tot de doelgroep behoort. Dat moet worden vastgesteld op basis van een inkomenstabel: boven een bepaald inkomen behoort de huurder niet meer tot de doelgroep van de betreffende huurprijs. Huurstijging gerelateerd aan het inkomen moet dan

¹⁰ Indien de huurder de wijziging accepteert, kan de verhuurder iedere huurprijsverhoging (mits alleen op jaarlijkse basis) doorvoeren. Uiteraard hoeft de huurder de huurprijs niet te accepteren of kan hij de huurprijs laten toetsen bij de huurcommissie.

mogelijk zijn. Het verband tussen de stijging van het inkomen en stijging van de huurprijs kan in een tabel worden vastgelegd.

Verder dient de mogelijkheid van sterke huurprijsstijging als gevolg van een inkomenstoets als voorwaarde te worden opgenomen in de huurovereenkomst. In de huurovereenkomst moet een dergelijke verhoging zijn geëxpliciteerd, alsook de mogelijkheid tot toetsing. Te denken valt aan een contract voor onbepaalde tijd, waarin is opgenomen dat er op basis van de uitkomsten van een inkomenstoets de mogelijkheid bestaat om de huur te verhogen boven de wettelijk vastgestelde maximale huurverhoging. Een andere mogelijkheid is een contract voor bepaalde tijd, waarbij na eind van het contract een inkomenstoets plaatsvindt. Op basis daarvan kan een nieuw contract inclusief verhoging boven de wettelijk vastgestelde maximale huurverhoging worden gesloten. Dit sluit aan op de huidige (wettelijk toegestane) Huurvastregeling, die verschillende wooncorporaties hanteren. Het is mogelijk om een huurovereenkomst voor bepaalde tijd op te zeggen met het oog op het sluiten van een nieuwe overeenkomst met dezelfde huurder. Komt de verhuurder er in de onderhandelingen met de huurder over voorwaarden en huurprijs niet uit, dan blijft de huurder beschermd. Uitzetting is niet direct mogelijk en de rechter zal niet geneigd zijn dit na een belangafweging toe te staan. Dit betekent dat de huurder de woonruimte mag blijven gebruiken.

Verplichting tot (periodieke) inkomenstoets

Om inkomensafhankelijk huren mogelijk te maken moet de verplichting om een inkomenstoets uit te voeren in de huurovereenkomst worden opgenomen. In de huurovereenkomst verplicht de huurder zich ten opzichte van de verhuurder om op regelmatige basis opgave te doen van zijn inkomen en samenstelling van het huishouden. Een jaarlijkse toets lijkt het meest geschikt, omdat daarmee wordt aangesloten bij bijvoorbeeld de jaaropgave voor de Belastingdienst. Hierdoor worden de administratieve lasten beperkt, terwijl tegelijkertijd een regelmatige toets plaats kan vinden.

In de huurovereenkomst kan worden vastgelegd op welke wijze de huurder de hoogte van zijn inkomen en de samenstelling van het huishouden moet aantonen. Denk aan het overleggen van een loonstrookje of een afschrift van de jaaropgave. Het is niet de bedoeling dat een inkomenstoets het huisvestingsbeleid van rijk en gemeenten doorkruist. Om dit te voorkomen moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij het bestaande landelijke en gemeentelijke huisvestingsbeleid. Dit betekent dat de toetsingscriteria overeen moeten stemmen met die van de Huisvestingswet en een eventueel door de gemeente vastgestelde huisvestingsverordening.

Het kan ook zijn dat de verhuurder (eigenaar van de woonruimte) een overeenkomst met de gemeente heeft afgesloten in het kader van het huisvestingsbeleid.¹¹ In dat geval kan het opnemen van een inkomenstoets juist als uitvoering van deze overeenkomst en dus als uitvoering van het huisvestingsbeleid worden gezien. Omgekeerd zou een gemeente in de overeenkomst met eigenaren van woonruimte zoals woningcorporaties, aan kunnen dringen op het opnemen van een inkomenstoets in huurovereenkomsten.

¹¹ Artikel 4 Huisvestingswet.

Grondrechten

Het Gelijkheidsbeginsel van de Nederlandse Grondwet (artikel 10) en van het EVRM (artikel 14) verzet zich ertegen bepaalde groepen huurders minder bescherming te bieden dan andere groepen huurders. Dit instrument maakt het echter mogelijk dat de huurprijzen bij bepaalde groepen sterk stijgen. Deze groepen worden dus in dat opzicht benadeeld. Het is echter zo, dat het gelijkheidsbeginsel zich niet ertegen verzet dat iemand sociale voordelen worden ontnomen omdat hij/ zij niet langer voldoet aan de criteria voor een sociale maatregel.¹²

Strikt genomen is bij de toepassing van dit instrument sprake van een dergelijk geval. Immers de huurprijs kan alleen dan verhoogd worden wanneer de huurder op grond van zijn inkomenssituatie niet langer in aanmerking komt voor een aangepaste huurprijs. Kortom, vanuit grondrechtelijk oogpunt is er weinig aan te merken op een verhoging van de huurprijs als zodanig, ook al is de verhoging drastisch. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat verhoging van de huurprijs voor problemen kan zorgen wanneer die tot gevolg heeft dat de huurder op straat zou komen te staan. Verhoging van de huurprijs komt dan immers feitelijk neer op ontruiming van de woonruimte. Het recht op privé-leven (artikel 8 EVRM) komt dan in het gedrang. Deze situatie lijkt echter erg theoretisch. Verhoging van de huurprijs vindt immers enkel plaats indien stijging van het inkomen daartoe aanleiding geeft. Met een stijgend inkomen lijkt het onwaarschijnlijk dat de huurprijs voor de huurder ineens onbetaalbaar wordt.

Grondrechten kunnen het gebruik van dit instrument beperken doordat de grondrechten een structurele verzwakking van de positie van de huurder in de sociale sector verwerpen. Daar staat tegenover dat het in dit geval juist de zwakkere huurders zijn die worden bevoordeeld ten opzichte van die huurders die scheefwonen en dus buiten de doelgroep vallen.

Staatsteun

De Europeesrechtelijke regels over staatssteun zijn in beperkte mate van toepassing op woningcorporaties, omdat het gaat om de uitvoering van sociaal beleid. Het wordt een aandachtspunt indien corporaties op een bepaald moment voor het overgrote deel tegen marktprijzen verhuren, doordat zij gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om de huurprijs te verhogen. Zij hebben dan op de huurmarkt namelijk een mededingingsvoordeel boven andere verhuurders verkregen, terwijl zij oorspronkelijk niet onder staatssteunregels vielen, omdat zij sociaal beleid aan het uitvoeren waren. Dit betekent dat het ook bij het toepassen van deze maatregel belangrijk blijft de doorstroming te stimuleren. Na doorstroming van een huurder die de marktprijs betaalt, kan de woning weer beschikbaar voor verhuur in de sociale sector.

Vaststellen hoogte en uitkering van de korting

Belangrijk punt bij de vormgeving en implementatie van het huren met korting is de vraag wie de hoogte van de korting vaststelt en wie de korting financiert.

Zoals eerder gezegd gaan we er in ons model van uit dat woningcorporaties de huren opschroeven naar maximaal redelijk (daar waar de marktprijs van woningen boven maximaal redelijk ligt) en daardoor extra inkomsten genereren. Immers, waar zij in de huidige situatie

¹² Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM is dan ook het eigendomsrecht van Protocol 1 artikel 1 niet in het geding zie o.a. EHRM, *Hoogendijk t. Nederland* (58641/00), 6 januari 2005.

voor alle woningen een korting op de huurprijs in rekening brengen – weliswaar impliciet door onder maximaal redelijk te blijven – doen zij dat in de nieuwe situatie alleen voor die huishoudens die dat echt nodig hebben. Die extra inkomsten kunnen worden aangewend om de korting te financieren.

Om te voorkomen dat sommige woningcorporaties hieraan verdienen en andere hierop moeten toelagen, zou gekozen kunnen worden voor een centrale vorm van financiering. Die zou hieruit kunnen bestaan:

- Alle inkomsten uit de huurprijsstijging worden geïnd door een centrale instantie en door deze instantie uitbetaald.
- Voor de hoogte van de korting (berekenningsmethodiek) wordt door deze instantie een voorstel gedaan. Dit voorstel wordt door het Ministerie van VROM en Financiën goetst. Voor eventuele overschotten wordt de besteding hiervan in samenspraak met de genoemde Ministeries bepaald. Voor eventuele tekorten wordt een aanvulling hiervan door het Rijk vastgesteld

We wijzen hier ook nog op afstemming met de huurtoeslag. Een huurder die in aanmerking komt voor korting op de huur, kan in bepaalde gevallen (in ons model) ook nog in aanmerking komen voor de huurtoeslag. Het is zaak goed te regelen hoe beide kortingen vorm krijgen en hoe deze kortingen verrekend worden, zodat de huurder niet meer korting ontvangt dan nodig is.

Positie particuliere verhuurder

We concentreren ons in de uitwerking van dit instrument op de woningcorporaties, die (een deel van) de korting op de huur betalen. Er zijn echter ook particuliere verhuurders en de vraag is hoe het dan werkt. Vanuit hun maatschappelijke doelstelling is het uitlegbaar dat woningcorporaties (mee)betalen aan de korting. In dit essay zullen we echter niet verder ingaan op de wenselijkheid en het 'hoe' van het betrekken van de particuliere sector bij de uitvoering van dit instrument.

4. DE UITSTROOM BIJ DE INSTROOM REGELEN

4.1 BESCHRIJVING VAN HET INSTRUMENT

De kern

Kern van dit instrument is het realiseren van uitstroom van een huurder indien deze niet meer aan de voorwaarden voldoet voor het in aanmerking komen van de woning. Het realiseren van uitstroom kan door middel van dwang (gedwongen verhuizing) danwel op vrijwillige basis via prikkels tot doorstroming zoals het verhogen van de huur.

Toelichting

Kern van dit instrument is het realiseren van uitstroom van een huurder indien deze niet meer aan de voorwaarden voldoet voor het in aanmerking komen van de woning. Het realiseren van uitstroom kan door middel van dwang (gedwongen verhuizing) danwel via prikkels tot doorstroming zoals het verhogen van de huur. We concentreren ons hier op gedwongen exit.

De instroom bij de uitstroom regelen is op twee manieren vorm te geven: via een publiekrechtelijke weg waarbij een gemeente een huisvestingsvergunning aan een potentiële huurder verstrekt en via een privaatrechtelijke weg waarbij verhuurder en huurder de voorwaarden voor vertrek uit de woning overeenkomen.

We concentreren ons hier op de overeenkomst tussen huurder en verhuurder (de privaatrechtelijke optie). Het publiekrechtelijke alternatief sluit aan bij een reeds bestaand instrument, dat we hieronder alleen beknopt beschrijven.

Publiekrechtelijke weg: vergunning

De Huisvestingswet geeft gemeenten de mogelijkheid om via een huisvestingsverordening en een huisvestingsvergunning bepaalde woningen in die gemeente te reserveren voor bepaalde doelgroepen huurders. Een huurder huurt pas legaal als na toetsing aan de criteria een huisvestingsvergunning door de gemeente wordt verleend. Nu is het zo dat normaal gesproken deze vergunning, eenmaal verstrekt, niet meer kan worden ingetrokken. Het principe van vergunningen is echter, dat je ze kunt intrekken indien niet (meer) aan voorwaarden wordt voldaan. Dit zou eenvoudig in de huisvestingsbeleid en -regelgeving kunnen worden omgezet. Indien de huurder niet over een dergelijke vergunning beschikt (omdat hij 'm niet of niet meer heeft), mag hij de woning niet bewonen. Doet hij dat toch dan is ontruiming van de woning een optie.

Privaatrechtelijke weg: afspraken in huurcontract

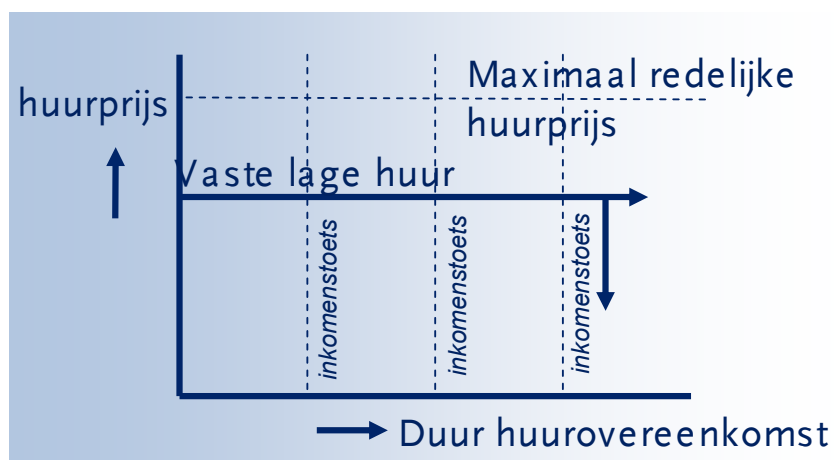
Een andere mogelijkheid is dat huurder en verhuurder in het contract overeenkomen dat de huurder de woning verlaat (het contract eindigt dus) indien hij niet meer aan de voorwaarden voldoet die in het contract zijn vastgelegd. De huurder kiest voor de zekerheid van een vaste (lage) huurprijs, krijgt een periodieke inkomenstoets en dient op basis daarvan na een forse

inkomensstijging, de woning te verlaten. Tegenover het 'risico' van exit, staat een korting op de huurprijs.

Vanzelfsprekend wordt iemand niet van de één op de andere dag op straat gezet. Bij beëindiging van het contract is sprake van een overgangsregeling of periode, waarin gezocht wordt naar vervangende woonruimte.

Dit instrument is gebaseerd op het *campuscontract* dat corporaties bij studentenhuising kunnen inzetten. Na beëindiging van de studie (d.w.z. het eindigen van de inschrijving van de huurder aan de universiteit) kan door de verhuurder de huurovereenkomst worden opgezegd en de woning worden ontruimd. In het Burgerlijk Wetboek is de mogelijkheid van het *campuscontract* inmiddels opgenomen. De ervaringen zijn dat het goed werkt, hoewel het voor starters niet altijd even eenvoudig is om andere woonruimte te vinden. In ons model gaat het om de vraag of een huurder niet meer behoort tot de primaire doelgroep van sociale huisvesting; indien hij er als gevolg van inkomensstijging niet meer toe behoort kan dat reden zijn om de huurovereenkomst op te zeggen.

We gaan er van uit dat dit instrument niet voor alle potentiële huurders interessant is, omdat het vrij ingrijpende consequenties heeft (namelijk het gedwongen verlaten van de woning). Het zou met name interessant kunnen zijn voor starters op de woningmarkt die qua wonen, werk en samenstelling van het huishouden nog niet gesetteld zijn danwel flexibel zijn in hoe zij wonen. Minder geschikt lijkt het gezinnen met kinderen of voor ouderen (al kennen ouderen over het algemeen weinig inkomensstijging).



4.2 ONTWERPVARIABLEN

- De afspraak dat huurder en verhuurder bij instroom ook uitstroom overeenkomen is onderdeel van een *keuzecontract*, bijvoorbeeld naast de mogelijkheid om te kiezen voor inkomensafhankelijke huur. Dit betekent dat een verhuurder een dergelijk contract nooit als enig alternatief kan voorleggen aan de huurder én dat de huurder bewust kiest voor een dergelijk contract. We kiezen voor deze optie omdat het een vrij ingrijpende uitwerking kan hebben: gedwongen verhuizing.

- We gaan uit van contracten voor bepaalde tijd, waarbij de huurder na verloop van het contract de woning dient te verlaten; tenzij hij voor dezelfde woning een nieuw contract overeenkomt met de verhuurder.
- De korting geldt alleen voor huurders die op grond van hun huishoudinkomen nog niet de maximaal redelijke huurprijs kunnen betalen.
- De verhuurder financiert de korting. Om ongelijkheid in de behandeling van huurders te voorkomen ligt het voor de hand dat de verhuurder de korting op basis van richtlijnen verstrekt. De hoogte van de huur ligt onder maximaal redelijk.
- Huurtoeslag kan in dit model blijven bestaan.

4.3 HET BEOOGDE EFFECT

- Voorspelbare woonlasten. Met name voor blijvend lage inkomens biedt deze contractvorm een zekerheid dat huurprijs voor de afgesproken contractperiode niet zal stijgen. Voor starters met een perspectief van forse inkomensstijging biedt deze contractvorm de mogelijkheid om bij aanvang van de carrière, met een startinkomen, vaste lage woonlasten te genieten, met vooruitzicht dat op het moment van forse inkomensstijging een duurdere woning betaalbaar en misschien zelfs gewenst is.
- Keuzevrijheid contractvorm. Omdat de vaste lage huurprijs met exit-regeling onderdeel uitmaakt van een keuzecontract, biedt het de woonconsument de mogelijkheid om naar eigen inzicht te bepalen welke contractvorm het beste bij zijn huidige en toekomstige financiële situatie past.
- Realiseren doorstroming. De vaste lage huurprijs met exit-regeling heeft als enige van de beschreven instrumenten een direct effect op de doorstroming. Bij huurders waarbij het inkomen zodanig is gestegen dat zij niet meer voor de woning in aanmerking komen, zal het contract niet worden verlengd en zal de woning vrijkomen.
- Doelmatige inzet (overheids)middelen en sociale woningvoorraad: een korting is er alleen voor die huishoudens die zelf niet in staat zijn om een maximaal redelijke huurprijs te betalen en die korting is er voor een vooraf vastgestelde periode (duur contract). Doelmatige inzet sociale woningvoorraad: de woning is alleen beschikbaar voor de doelgroep. Dit betekent dat goedkope woningen voor de doelgroep beschikbaar en betaalbaar blijft.

4.4 MOGELIJKE (NEVEN-)EFFECTEN

Juridificering

De huurbescherming in Nederland is zodanig geregeld dat bij beëindiging van een huurovereenkomst een belangenafweging door de rechter plaatsvindt. Het is dan ook mogelijk dat huurders, net als bij andere instrumenten, bezwaar zullen maken tegen de exit-regeling en hun zaak voor de rechter zullen bepleiten. De rechter zal in zijn oordeel over een dergelijke regeling gelet op het wettelijke systeem altijd tot een belangenafweging komen, tussen het belang van de huurder en dat van de verhuurder.

Als de gang naar de rechter op grote schaal gebeurt, komt er als het ware een nieuwe speler op de woningmarkt. Met alle verschijnselen van dien, zoals de kosten en tijd die gepaard gaan

met procederen. Indien een exit-regeling eenmaal gevestigd beleid is, zou de gang naar de rechter kunnen verminderen. Mogelijk is het net zoals bij de collectieve beëindiging van arbeidscontracten.

4.5 AANDACHTSPUNTEN BIJ DE INVOERING

Juridische haalbaarheid en vormgeving van de exit-optie

Het is mogelijk om een huurovereenkomst aan te gaan voor bepaalde tijd met daarin een afspraak over een vaste huurprijs. Dit valt binnen de contractvrijheid die huurders en verhuurders hebben op grond van boek 7 (titel 4) van het burgerlijk wetboek. De afgesproken vaste huurprijs ligt onder de maximaal redelijke huurprijs. Op grond van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en hieraan verbonden regelingen zijn er dan geen belemmeringen voor de hoogte van de huurprijs.¹³

Het exit-deel ligt een stuk ingewikkelder. Het is niet eenvoudig om een verplichting voor de huurder te realiseren om de woning te verlaten na het verstrijken van de overeengekomen duur van de huurovereenkomst. Een dergelijke verplichting is voor de huurder een nadeel. Om de redelijkheid van een dergelijke zware verplichting te benadrukken moet ook het voordeel duidelijk zijn: de huurder heeft gedurende de tijd van de overeenkomst de zekerheid om een woning te huren tegen een lagere prijs zonder dat een wijziging van zijn status (hoger inkomen, gezinssamenstelling) daarop van invloed is. Ter aanvulling van de redelijkheid van de exit-regeling zou in het contract een wederzijdse inspanningsverplichting kunnen worden opgenomen die verhuurder én huurder verplicht om andere (passende) woonruimte te zoeken na afloop van het contract. Dat sluit aan bij de jurisprudentie zoals die zich aangaande het campuscontract heeft ontwikkeld (zie intermezzo).

INTERMEZZO: CAMPUSCONTRACT

In 1980 deed de rechter uitspraak over de toelaatbaarheid van zogenaamde campuscontracten.¹⁴ Dit zijn contracten die de huur van een kamer in een studentencomplex verbinden aan de status van de huurder als student. In de jurisprudentie is een aantal overwegingen van belang.¹⁵ Het beroep van de verhuurder op beëindiging van de huurovereenkomst wegens 'dringend eigen gebruik' werd gehonoreerd. Dat de verhuurder als doelstelling had studenten te huisvesten, en dat er grote belangstelling was bij studenten voor de woning (of vergelijkbare woningen) was hierbij doorslaggevend. Ook het feit dat de huurder al bij het aangaan van het contract op de hoogte was van deze regeling droeg hieraan bij. Wel dient te blijken dat de huurder andere passende woonruimte kan krijgen.

De wettelijke gronden voor beëindiging van een huurovereenkomst zijn in 2006 uitgebreid met een bepaling gericht op het campuscontract. De wetswijziging bestond uit een codificering van de jurisprudentie, met uitzondering van de vereiste om passende woonruimte aan te bieden. Krachtens de nieuwe bepaling

¹³ Zie artikel 2 Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte. De huur mag niet meer bedragen dan aan de hand van het waarderingssstelsel (huurpunten) kan worden vastgesteld. De minister van VROM stelt daartoe maximale huurprijsgrenzen.

¹⁴ Kantonrechter Delft, 12 juni 1980, *PRG* 1980/1524.

¹⁵ Zie ook onder meer Kantonrechter Nijmegen, 14 juni 1996, *WR* 1997/13, Rechtbank Almelo, 17 september 2002, *WR* 2003/5 en Rechtbank 's-Gravenhage, 3 maart 2005, *WR* 2005/92.

kan de verhuurder jaarlijks een verzoek doen aan de huurder om een kopie van het bewijs van inschrijving aan universiteit of hogeschool te tonen. Voorwaarde is dat in de huurovereenkomst is vermeld dat de woonruimte bestemd is voor studenten. Ook moet in de huurovereenkomst zijn opgenomen dat de woonruimte na beëindiging van de huurovereenkomst opnieuw aan een student zal worden verhuurd.

Om de exit-optie wettelijk mogelijk te maken is een wetswijziging nodig. In praktijk zal voor opzegging van de huurovereenkomst aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan:

- Het betreft een huurovereenkomst voor bepaalde tijd, en in de huurovereenkomst is een ontruimingsbeding opgenomen.
- Eventueel een inspanningsverplichting voor verhuurder en huurder om te zoeken naar passende woonruimte.
- De verhuurder heeft zich ten doel gesteld een bepaalde doelgroep te huisvesten
- De huurder behoort na afloop van de huurovereenkomst niet langer tot de doelgroep
- Er is grote belangstelling onder de doelgroep voor de woning (dringendheid, schaarste)

De wetswijziging komt neer op een aanvulling van artikel 274 BW, analoog aan de wijziging zoals die voor het campuscontract is ingevoerd. De essentie voor de aanvulling is weergegeven in onderstaand kader.

ESSENTIE VOOR AANVULLING/WIJZIGING ART. 274 BW

- De wettekst bevat een definitie van de situatie; door het type woning, het type verhuurder of het type huurder te definiëren (uiteindelijk is dit een politieke keuze voor de wetgever). Het huidige wettelijke kader bevat nu geen uitputtende definities. Een bepaling in het BW vereist echter zo'n definitie om te voorkomen dat van een dergelijke regeling misbruik kan worden gemaakt.
- De wettekst bepaalt dat de definitie en dus de bestemming van de woning is opgenomen in het huurcontract.
- De wettekst bepaalt dat de toekomstige bestemming van de woning voor de sociale sector (via de bovengenoemde definitie) in het huurcontract is opgenomen.
- Indien de exit-regeling onlosmakelijk verbonden is aan huurvast-contracten, bepaalt de wettekst dit.

Indien huurders de exit-optie aanvechten is sprake van belangenafweging door de rechter. De voor de exit-regeling relevante belangenafweging zit onder meer in de weging van 'dringend eigen gebruik' als reden voor huuropzegging en vervolgens ontruiming tegen het belang van de huurder.¹⁶ Uit jurisprudentie blijkt dat het resultaat van de belangenafweging op het gebied

¹⁶ Als 'eigen gebruik' wordt bijvoorbeeld geaccepteerd de huuropzegging teneinde een voormalige dienstwoning aan een nieuwe werknemer ter beschikking te stellen. Gerechtshof Amsterdam, 11 maart 2004 en 28 oktober 2004, *WR 2006/05*.

van 'dringend eigen gebruik' in *enkele* gevallen beëindiging met een beroep op 'dringend eigen gebruik' heeft opgeleverd. In alle gevallen is het nodig dat de huurovereenkomst een uitdrukkelijk ontruimingsbeding bevat.¹⁷ Bij de belangenafweging zou verder moeten worden betrokken of de huurder onderdeel is van de oorspronkelijke doelgroep van sociale huisvesting. In de exit-optie wordt het belang van de zittende huurder aangetast. Daartegenover staat echter dat de huurder die inmiddels een aanzienlijk inkomen heeft op grond waarvan hij niet meer behoort tot de oorspronkelijke doelgroep van de sociale huisvesting. Door dergelijke woonruimte te bezetten schaadt hij het belang van iemand die wel tot de doelgroep behoort maar op een wachtlijst staat. Op dit moment kent de wet dit onderscheid overigens niet. Het ligt verder voor de hand dat de rechter in zijn afweging betreft of beide partijen inspanningen hebben gepleegd om te zoeken naar passende woonruimte.

Ook met een wetswijziging analoog aan die van het campuscontract, is niet automatisch gegarandeerd dat passend wonen wordt bevorderd. De rechter zal in individuele gevallen een belangenafweging blijven maken ten aanzien van de exit-regeling.

Grondrechten

Het recht op privé-leven in samenhang met het discriminatieverbod brengt met zich mee dat een huurder in de sociale sector niet in een structureel achtergestelde positie mag belanden ten opzichte van een huurder in de particuliere huursector.¹⁸ Een wetsartikel dat de exit-optie alleen voor de sociale huisvesting regelt, kan met deze grondrechten strijdig zijn omdat het huurders van sociale huisvesting minder rechtsbescherming biedt dan huurders in de particuliere sector. Daarbij is ook van belang dat de verplichting een woning te verlaten wrijving kan opleveren met het grondrecht op privéleven. Aan de andere kant blijft de staat gerechtigd sociale voordelen weg te nemen, indien de huurder niet meer aan de voorwaarden van een verhuurder in de sociale huisvesting voldoet. Concluderend kan worden gesteld dat zolang de wetgever ervoor kiest de uitgangspunten van de huidige huurbescherming (zoals rechtelijke belangenafweging) te handhaven en dus de huurders in de sociale sector niet substantieel te benadelen ten opzichte van andere groepen huurders, er geen grondrechtelijke problemen ontstaan.

Het verlangde in gebruik geven van de woning aan een werknemer dient een eigen belang van de werkgever en wordt daarom als eigen gebruik aangemerkt. De dringende noodzaak voor dit eigen gebruik volgt enerzijds uit de omstandigheid dat de woning inmiddels niet meer door een werknemer wordt bewoond terwijl er wel een andere werknemer is, aan wie de verhuurder de woning in gebruik wil geven. Anderzijds volgt de dringendheid uit het belang van de verhuurder bij woonachtigheid van de nieuwe werknemer in de onmiddellijke nabijheid van de werkplek o.a. in verband met de verhuisverplichting opgenomen in dienst arbeidsovereenkomst en de door de nieuwe werknemer uitgesproken dreiging met ontslag indien de hem toegezegde woning niet beschikbaar komt.

In een ander geval zei een kerkbestuur de huurovereenkomst op omdat het een kapelaan wilde huisvesten nabij de kerk. Opzegging was niet mogelijk, want hoewel het om 'eigen gebruik' ging en het gebruik wenselijk was, was het niet dringend. Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 9 december 2003, *WR* 2004/38.

¹⁷ Kantonrechter Rotterdam, 20 december 1991, *WR* 1992/37.

¹⁸ EHRM, Larkost. Cyprus.

Om strijd met het recht op privé-leven in samenhang met het discriminatieverbod ter vermijden, is het te overwegen om de exit-regeling voor zowel de particuliere als de sociale sector in te voeren zodat sprake is van gelijke behandeling.

Op bestaande huurovereenkomsten heeft de wettelijke vastlegging van de exit-optie geen effect. De wijziging is alleen voor nieuw te sluiten overeenkomsten relevant.

Maatschappelijk draagvlak

Het is nog maar de vraag of een huurcontract met exit-optie kan rekenen op voldoende begrip en acceptatie. Het blijft immers ingrijpend om mensen “uit huis te zetten”, ook al behoren ze niet meer tot de doelgroep, hebben ze vrijwillig voor een contract met exit-optie gekozen en is er ruimschoots tijd om uit te kijken naar andere woonruimte. We veronderstellen dat de weerstand ook echt zit in de exit-optie; vermoedelijk zal een (forse) huurstijging in plaats van gedwongen verhuizing op meer begrip rekenen.

De woningcorporatie is een belangrijke partij die op grote schaal met de exit-optie te maken krijgt. Zij heeft niet echt een duidelijk belang om dit instrument te willen, ook al is er de maatschappelijke doelstelling. Het is gewoonweg makkelijker om een huurder te laten zitten dan om een huurder uit huis te zetten en een nieuwe huurder te verwelkomen. Denk aan de administratieve rompslomp die dat met zich mee brengt en bovendien weet je wat je aan je zittende huurder hebt en van een nieuwe weet je dat nog niet.

Positie particuliere verhuurder

Het is onduidelijk wat de positie is van de particuliere verhuurder bij het huren met exit-optie. We gaan er van uit dat de verhuurder de huurprijs bepaalt en daarmee dus (tijdelijk) korting op de huur geeft. Vraag is of particuliere verhuurders bereid zijn dat te doen, indien er ook mogelijkheden zijn om de woning tegen maximaal redelijk aan een andere huurder te verhuren. Bovendien is het de vraag of je van een particuliere verhuurder kan verwachten dat deze bereid is aan alle voorwaarden te voldoen, om een exit-optie ook in de praktijk te realiseren; denk in dit verband aan een doelstelling om een bepaalde doelgroep te huisvesten of de bereidheid om te procederen bij de rechter. Particuliere verhuurders hebben nu eenmaal niet de maatschappelijke doelstelling die de corporaties wel hebben.

Minder rigoureuus: geen gedwongen exit maar hogere huurprijs als prikkel voor doorstroming

Na het verlopen van de huurperiode wordt de huurprijs aanzienlijk verhoogd: de huurprijs wordt opgetrokken naar maximaal redelijk (of met andere woorden: de korting vervalt). Het betalen van een significant hogere huurprijs kan een prikkel tot doorstroming vormen voor de zittende huurder. Dit is overigen alleen effectief als de huurder op grond van zijn huishoudensituatie geen recht (meer) heeft op tegemoetkoming van de woonlasten. De schok van in een keer een hogere huur – niet geleidelijk zoals met inkomensafhankelijk of de voucher – geeft dan een prikkel: ben ik bereid dit bedrag te betalen voor deze woning

In praktijk bestaat dit instrument al in de vorm van de huurvast methode, al heeft dit instrument niet (primair) tot doel de huurder te prikkelen tot eventuele doorstroming. In de huurvastmethode is het toegestaan om na het eindigen van de huurperiode een nieuwe huur af te sluiten, waarbij de huurstijging hoger is dan de wettelijk gelimiteerde jaarlijkse stijging van de

huurprijs.¹⁹ Wel moet in dit geval gewaarborgd worden dat er geen sprake is van contractsdwang: de huurder moet daadwerkelijk kunnen kiezen.²⁰ Het moet niet zo zijn dat dit contract het enige contract is dat een huurder kan tekenen om over woonruimte te beschikken.

Omgaan met regionale verschillen

In regio's waar de wachtlijsten voor sociale woningen lang zijn, zal de rechter de 'dringendheid' van gedwongen verhuizing zwaar wegen in zijn afweging. In regio's waar nauwelijks tot geen wachtlijsten zijn, speelt dit argument niet of minder. Dit begrenst dan ook de toepassing van het instrument: het is alleen effectief in regio's waar sprake is van schaarste. Waar geen sprake is van schaarste leidt toepassing van het contract tot de situatie dat de huurder niet hoeft te verhuizen. Waarom zou je dan een lagere huurprijs afspreken als de huurder geen risico loopt?

Voldoende aanbod voor doorstroming

Als je gedwongen wordt een woning te verlaten is het wel de bedoeling dat je door kunt stromen naar een andere woning. Indien er geen zicht is op andere huisvesting, is de exit-optie (met succes) aan te vechten bij de rechter.

De huidige woningmarkt wordt volgens velen gekenmerkt door schaarste: een beperkte aanbod van woningen in het duurdere huursegment en de koopsector. Deze schaarste beperkt de doorstroommogelijkheden. Het is dus zaak om niet alleen de aandacht te richten op de implementatie van de exit-optie maar ook op het verbeteren van doorstroommogelijkheden in het middensegment.

Hoogte huurprijs

De korting op de huurprijs geldt voor huurders die bij aanvang van het contract niet de maximaal redelijke huurprijs kunnen betalen. Van dergelijke huurders weet je nooit van te voren zeker hoe (en op welke termijn) hun inkomen zich ontwikkelt. Sommige huurders zullen op termijn maximaal redelijk kunnen betalen, anderen niet en blijven behoren tot de oorspronkelijke doelgroep van sociale huisvesting.

De vraag is dus hoe groot de korting moet zijn: de korting moet enerzijds opwegen tegen het risico van exit en anderzijds moet het niet de bedoeling zijn dat huurders die behoren tot de oorspronkelijke doelgroep extra korting krijgen (want die hebben de facto het risico van exit niet). Het is de vraag of er een huurprijs gevonden kan worden die aan beide voorwaarden voldoet.

¹⁹ Zie Bijlage VI bij de Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte. Gekeken wordt naar de reguliere huurprijs ten tijde van het aangaan van de huurvast overeenkomst. De huurverhoging kan dan maximaal bedragen de gecumuleerde vermenigvuldiging van alle huurprijsontwikkelingen en de alternatieve reguliere huurprijs in de periode dat de huurvastprijs in rekening is gebracht. Dit uiteraard voor zover de maximale huurprijsgrens niet wordt overschreden.

²⁰ Het beginsel van contractvrijheid behoort tot de fundamentele beginselen van de Nederlandse rechtsorde en kan niet opzij worden gezet.

5. SLOTBESCHOUWING

Dit essay is bedoeld als een eerste verkenning van hoe nuttig het is om te investeren in maatregelen om passend wonen te bevorderen. Een onderdeel daarvan is een verkenning van de afzonderlijke instrumenten, als het gaat om de vormgeving van het instrument, de effecten die op zouden kunnen treden (positief en negatief) en de aandachtspunten die van belang zijn bij de invoering. Die aspecten stonden centraal in de voorgaande hoofdstukken.

In dit hoofdstuk verlaten we het niveau van de afzonderlijke instrumenten en maken we de verbinding met inzichten uit eerdere essays. Daarin constateerden we dat het capaciteitsmanagement op de woningmarkt niet optimaal functioneert, zochten we naar mogelijkheden voor een betere doorstroming binnen de bestaande woningvoorraad, en gaven we aan dat er verschillende typen scheefwoners bestaan, elk gevoelig voor andere prikkels. We verbinden die inzichten hier met passend wonen: we gaan in op het concept passend wonen als interventie vanuit capaciteitsmanagement, en op de vraag bij welke typen scheefwoners de instrumenten – naar verwachting – meer of minder aanslaan.

Ook gaat dit hoofdstuk over het maatschappelijk draagvlak voor het concept passend wonen en de bijbehorende instrumenten. Het gaat dan om de vraag of en hoe het denken over passend wonen aansluit bij de perceptie van spelers op de markt. We staan hiervoor stil bij de eerste reacties van een aantal spelers op de markt en zoeken ook naar verklaringen vanuit de ervaring met capaciteitsvraagstukken in andere sectoren.

5.1 PASSEND WONEN ALS CONCEPT VOOR BETER BENUTTEN VAN BESTAANDE CAPACITEIT

Als je de woningmarkt beschouwt als een markt, zijn problemen rond doorstroming en verstopping op die markt te beschouwen als een capaciteitsvraagstuk, waar vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten.

Vanuit het denken over capaciteitsmanagement zijn er verschillende manieren om daar mee om te gaan. Bij optredende capaciteitsproblemen komt al snel de roep om capaciteituitbreiding: meer asfalt als oplossing voor het fileprobleem of bijbouwen van woningen als oplossing voor een verstopte woningmarkt. Uitbreiden van capaciteit kost doorgaans veel tijd en is echter niet de enige oplossing. Er zijn ook interventies denkbaar die betrekking hebben op het beter benutten van bestaande capaciteit. We hebben het dan over het stellen van voorwaarden aan het gebruiken van capaciteit, waardoor als het ware de vraag naar die capaciteit wordt gereguleerd. Bij het rekeningrijden geldt, wie betaalt mag de weg op. Dat dwingt gebruikers tot een bewuste nadenken over mobiliteit. En in de woningmarkt geldt voor bepaalde studentenwoningen dat je er alleen mag wonen als je als student staat ingeschreven en dat je de woning na beëindiging van de studie verlaten moet. Maar als we het hebben over interventies in het kader van beter benutten van bestaande capaciteit hebben we het ook over het aanbieden van alternatieve capaciteit, of over mogelijkheden om uitstroom van scheefwoners op gang te brengen. Het sturen op de uitstroom – bijvoorbeeld door ontbindende voorwaarden in het huurcontract, of door het aanbieden van aantrekkelijke alternatieven – is in de woningmarkt echter nog geen praktijk.

Het capaciteitsmanagement in de sociale huursector concentreert zich momenteel alleen op het reguleren van de instroom in zo'n woning: een potentiële huurder moet doorgaans aan allerlei voorwaarden voldoen om een huurwoning te bemachtigen. Heeft hij er eenmaal een,

dan hoeft hij er nooit meer uit ook al behoort hij niet langer tot de doelgroep. Het is dus wachten op het moment dat de huurder het initiatief neemt om te verhuizen. Vooralsnog onderkennen deze huurders hiervoor onvoldoende prikkels: ze wonen nu eenmaal goedkoop en de kloof naar koop of particuliere huur is groot. Ze wonen bovendien volkomen legaal scheef en zijn zich mogelijk niet eens bewust van het feit dat ze onterecht gesubsidieerd wonen. Meer doorstroming op de woningmarkt is dan ook niet af te dwingen maar zal tot stand gebracht moeten worden door verleiden, faciliteren en andere prikkels.

Passend wonen biedt daartoe mogelijkheden. Het concept draagt bij aan het beter benutten van de bestaande capaciteit door prikkels te bieden voor een betere doorstroming. De kern van het concept is dat bewoners zich bewust worden van de daadwerkelijke prijs van hun woning, opdat zij op grond daarvan zelf de afweging maken hoe en waar ze willen wonen, tegen welke kwaliteit en prijs. Hiertoe dient elke huurder de daadwerkelijke prijs van een woning te betalen – voor huurwoningen onder de liberalisatiegrens is dat de maximaal redelijke huurprijs – en is een tegemoetkoming in de woonlasten er alleen voor diegenen die dat echt nodig hebben. Voor sommige bewoners is het betalen van een dergelijke huurprijs een stimulans om door te stromen naar het duurere huursegment of de koopsector, omdat je voor diezelfde of een iets hogere prijs ook ergens anders leuk kunt wonen. Voor anderen zal het juist een prikkel vormen om de huidige woning aan te houden. Het feit dat bewoners bewust op basis van een prijs-kwaliteit afweging besluiten hoe zij wonen, moet bijdragen aan een betere verdeling van de woningvoorraad.

5.2 PASSEND WONEN BIJDT INSTRUMENTEN VOOR VERSCHILLENDE TYPEN HUURDERS

Ons vorige essay ging over capaciteitsmanagement op de woningmarkt en de mogelijkheden om doorstroming te bevorderen. We constateerden dat huurders die niet meer tot de doelgroep van sociale woningbouw behoren (scheefwoners), niet te verwijten valt dat ze een bijdrage leveren aan de verstopping van de woningmarkt. Je kunt ze niet dwingen tot doorstroming, wel verleiden.

We constateerden eveneens dat er verschillende typen scheefwoners bestaan, elk met een ander motief om (voorlopig) een sociale huurwoning te bewonen en elk gevoelig voor bepaalde prikkels. Wie doorstroming op de woningmarkt tot stand wil brengen zonder scheefwoners te dwingen om te verhuizen, zal dus moeten komen met een doelgroepspecifiek instrumentarium in plaats van met generieke instrumenten. In ons vorige essay schetsten we daartoe reeds de volgende profielen:

- De Plakker, die niet wil verhuizen en beperkt gevoelig is voor verleidende doorstroming-instrumenten
- De Klamper, die eveneens niet verhuisgeneigd is, niet vanuit tevredenheid maar vanuit de angst de sociale binding te verliezen
- De Spaarder, die bewust scheef woont en zo geld overhoudt om straks die ene mooie woning te kunnen betalen
- De Genieter, die ook bewust scheef woont om geld over te houden voor luxe zaken als vakanties en auto's
- De Zoeker, die zeer verhuisgeneigd is, maar ook behoefte heeft aan een kwalitatief hoogwaardige woning, waardoor hij lang moet zoeken voor hij iets vindt

- De Wachter, die met een groeiende zorgbehoefte op termijn wil verhuizen, maar momenteel goed zit waar die zit

Als we vervolgens de per instrument inzoomen op de motieven van scheefwoners, kunnen we inschattingen maken over het effect van het instrument voor de verschillende profielen waarop het beleid van passend wonen gericht zou worden.

Voucher

De Plakker is meer dan tevreden over zijn huidige woning en woonomgeving. De buurt is prettig, de woning biedt voldoende kwaliteit en ook de huidige gezinssamenstelling of zorgbehoefte vormen geen aanleiding voor een andere woning. Een netto huurverhoging, als gevolg van de invoering van de vouchersystematiek, vindt hij weliswaar vervelend, maar leidt niet snel tot verhuisplannen. Hetzelfde geldt voor de *Klamper*, die weinig verhuigeneigd is vanuit de angst om zijn sociale bindingen te verliezen. Een voucher zal weinig invloed hebben op deze verhuigeneigdheid.

Voor de *Spaarder* en de *Genieter*, die beide bewust scheefwonen om geld over te houden, geldt dat invoering van de vouchersystematiek wel degelijk kan aanzetten door doorstroming. Invoering van de voucher betekent voor deze relatief hoge inkomens immers een netto huurverhoging. Of zij echt gaan verhuizen hangt af van het prijsverschil tussen kopen en huren; zolang huren goedkoper blijft ondanks de huurstijging, kan het zijn dat zowel de *Spaarder* en *Genieter* toch nog een financieel voordeel blijven zien ten opzichte van een koopwoning.

Voor de zowel de *Zoeker* als de *Wachter* geldt dat invoering van de voucher pas effect zal hebben op de doorstroming wanneer naast de netto huurverhoging ook nog aanvullende maatregelen worden getroffen. Een wooncoach en het creëren van meer transparantie in het woningaanbod zijn hier voorbeelden van.

Inkomensafhankelijke huurprijs

Voor de inkomensafhankelijke huurprijs geldt een zelfde inschatting van het effect op de verschillende profielen. Van alle profielen zullen de *Spaarder* en de *Genieter* naar verwachting de grootste prikkel voelen om door te stromen. Maar net als bij de voucher geldt dat een echte prikkel tot doorstroming pas ontstaat wanneer de huurprijsstijging verder gaat dan tot het niveau van maximaal redelijk.

Uitstroom bij de instroom regelen

Van de drie in dit essay beschreven instrumenten, heeft de 'uitstroom bij de instroom regelen' het grootste effect op de doorstroming. Dit geldt voor alle profielen. Het instrument heeft immers een meer dwingend karakter.

Voor starters met een perspectief van forse inkomensstijging biedt dit instrument de mogelijkheid om bij aanvang van de woon- en werkcarrière, met een startinkomen, vaste lage woonlasten te genieten, met het vooruitzicht dat op het moment van forse inkomensstijging een duurdere woning betaalbaar en misschien zelfs gewenst is. Voor deze doelgroep is de 'uitstroom bij de instroom regelen' een geschikt instrument. We denken hierbij aan de *Spaarder*,

Genieter en *Zoeker*. Dit zijn de veelal jonge scheefwoners, voor wie het financiële voordeel de voornaamste reden vormt om schief te wonen. Het gaat om huurders die qua werk en samenstelling van het huishouden nog niet gesetteld zijn of die flexibel zijn in hoe zij wonen.

De *Klamper* of de *Wachter* – huurders die om andere dan financiële redenen schiefwonen – behoeven extra aandacht. Van een jong stel tweeverdieners vinden we het begrijpelijk dat zij bij een forse inkomensstijging plaats moeten maken voor nieuwe huurders. Iedereen zal het er echter ook over eens zijn dat het niet zo kan zijn dat een alleenstaande moeder van de ene op de andere dag op straat wordt gezet. Bij beëindiging van het contract zal dus sprake moeten zijn van een overgangsregeling of periode, waarin gezocht wordt naar vervangende woonruimte. Daarnaast is het – met name in het geval van de *Klamper* of de *Wachter* – van belang dat naast een overgangperiode en het beschikbare aanbod, ook de thuissituatie van de huurder wordt afgewogen.

5.3 POLITIEK EN MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK VOOR PASSEND WONEN

Wij veronderstelden dat het concept passend wonen – nog los van de instrumenten – op maatschappelijke steun zou rekenen in het veld. Om verschillende redenen. Omdat het leidt tot een minder inefficiënte verdeling van publieke middelen (er is niet langer sprake van onterechte subsidie of schiefwonen). Én omdat het bijdraagt aan een efficiëntere verdeling van de woningvoorraad en een betere doorstroming op de markt. Dat dient het belang van de toekomstige huurders in de sociale sector (beschikbaarheid) terwijl de keuzevrijheid van de zittende huurder in stand blijft (die wordt niet gedwongen tot doorstroming).

Uit gesprekken met wethouders, vertegenwoordigers van woningcorporaties, gemeenten en kenniscentra, moeten we constateren dat niemand op zich die gedachten bestrijdt. Op de vraag hoe belangrijk het is om passend wonen in praktijk te realiseren en op de vraag hoe je dat het beste kunt doen, blijft het echter in veel gevallen stil. Dat komt wellicht doordat het concept passend wonen nieuw is en zich nog in het ideeënstadium bevindt; het 'leeft' nog niet. Ook moeten we constateren dat onze gesprekspartners het lastig – of wellicht politiek gevoelig – vinden om de huidige situatie op de woningmarkt en het huidige instrumentarium los te laten en op een andere manier naar de woningmarkt te kijken.

Het is dan ook te vroeg om nu al harde uitspraken te doen over het draagvlak voor passend wonen. Wel hebben we uit gesprekken items gehaald die van belang zijn om verder te bedenken als het gaat om de vormgeving van passend wonen en het verwerven van draagvlak.

Woningcorporaties: spanning als het gaat om invulling geven aan maatschappelijke taak

Corporaties hebben een maatschappelijke taak of doel om mensen uit de doelgroep te huisvesten; in die zin zijn ze er niet alleen voor zittende huurders (uit de doelgroep) maar ook voor toekomstige huurders uit de doelgroep. Hoewel die doelstelling en taak worden onderschreven, werkt de dagelijkse praktijk toch net wat anders: dan is de corporatie gewoon een onderneming met klanten. Als sommige klanten dan niet meer tot de oorspronkelijke doelgroep behoren, zal geen enkele ondernemer ze de deur uit jagen om plaats te maken voor nieuwe. Al was het alleen maar omdat je weet wat je aan bestaande klanten hebt, en omdat de werving van nieuwe klanten gepaard gaat met administratie en onzekerheid. Deze situatie is bestaande praktijk. Bij het doordenken van het instrumentarium voor passend wonen is dat niet anders; ook dan wordt geredeneerd vanuit het belang van de zittende huurder (vooral bij het regelen van de uitstroom bij de instroom). En ook dan zijn toekomstige huurders zijn op een of ande-

re manier niet in beeld. In het licht van de maatschappelijke doelstelling is dat toch wel opmerkelijk.

Van corporaties verwachten we daarnaast ook een rol in het gemengd of leefbaar houden van wijken. Je kunt ook dat opvatten als het invulling geven aan een maatschappelijke taak. Zij werken nu veelal met een bestand sociale woningen en een bestand markthuren en bepalen als magazijnbeheerder waar een toekomstige huurder wonen kan. Dat gaat veranderen met passend wonen. Dan zal er één woningvoorraad bestaan voor alle typen huurders, en is het de huurder die bepaalt waar en hoe die wonen wil. Corporaties zullen zo goed mogelijk moeten inspelen op de wensen van de klant. De aanbodgerichte houding van de magazijnbeheerder die aangeeft welke woning voor die ene huurder beschikbaar is, zal plaats moeten maken voor de rol van winkelier die zijn goederen aan de man moet brengen door goed in te spelen op de wensen van de klant. Hoewel het opereren als winkelier in eerste instantie klinkt als een aantrekkelijk perspectief zitten er ook nadelen aan. De corporatie krijgt een acceptatieplicht, met als consequentie dat deze de grip op de wijksamenstelling – die er in het magazijnbeheerdersmodel wel is – verliest. Dat is een verandering die corporaties naar verwachting niet zomaar zullen omarmen. Begrijpelijk, want het ideaal beeld van wijken met een gemengd karakter is niet per definitie gegarandeerd. Bij de verdere vormgeving van passend wonen is het daarom zaak om na te denken hoe het gemengde karakter van wijken kan worden geborgd binnen een vraaggestuurd concept.

Gemeenten vinden het niet altijd een probleem en ervaren weinig sturingsmogelijkheid

Niet altijd ervaren gemeenten een probleem rondom het toetreden van starters op de woningmarkt. Dat te maken met de feiten: verstopping is een lokaal of regionaal verschijnsel dat zich met name in de Randstad afspeelt. Daarbuiten zijn de wachtlijsten voor woningen een stuk korter. Dat verklaart ook waarom buiten de Randstad de sense of urgency om initiatieven te nemen voor passend wonen minder is. Het heeft ook te maken met probleemperceptie. Als het dan gaat om passend wonen, dan concentreert de discussie zich al snel op scheefwonen (als uiting van een verstopte woningmarkt) en de vraag of dat een probleem is dat je op zou moeten lossen. Voor de ene gemeente is het een verschijnsel dat bijdraagt aan een gedifferentieerde samenstelling van de wijk; voor de ander een probleem omdat het de toetreding voor starters belemmert.

Ook bij gemeenten is het ons opgevallen dat de toekomstige huurder niet direct in beeld is (in tegenstelling tot de zittende huurder), laat staan dat het een issue is in de sturingsrelatie tussen gemeente en corporatie. Wat dat betreft blijkt het al lastig en belangrijk genoeg te zijn om een goede relatie te onderhouden met corporaties die binnen de gemeente actief zijn. Het opleggen van allerlei regels en instrumenten aan woningcorporaties om een niet gedeeld probleem op te lossen, is dan niet aantrekkelijk. Ook geven sommige gemeenten aan dat zij behalve het formuleren van intenties en inspanningsverplichtingen in convenanten en prestatiecontracten, geen mogelijkheden zien om hier strakker op te sturen. Bij de verdere vormgeving van passend wonen is het van belang om na te denken hoe dat kan worden geborgd in de sturingsrelatie tussen gemeente en corporatie.

Onzekerheid: veel gedoe om te veranderen, maar wordt het ook beter?

Het implementeren van instrumenten ten behoeve van passend wonen, vraagt om grote aanpassingen en een intensief transitietraject. 'Veel gedoe, en hoeveel beter wordt het er nu van?', is een veelgehoorde vraag onder betrokken partijen.

De instrumenten in het kader van passend wonen lijken als concept eenvoudig, maar hebben nogal wat haken en ogen als het op de uitvoering aankomt. Bij de vormgeving van de instrumenten worden veel extra regels en uitzonderingen verwacht, en bij de implementatie grote organisatorische en administratieve veranderingen. We hebben die hiervoor al genoemd. Daar komt dan nog bij dat de effecten van passend wonen niet te overzien zijn. Dat alles bij elkaar leidt tot onzekerheid en de vraag of het echt beter werkt dan het huidige systeem.

De woonvoucher en het huren met korting worden – na enig doorvragen – niet als onredelijk beschouwd voor de huurders als de huurprijs niet verder stijgt dan maximaal redelijk. Wel worden er vragen gesteld over het effect (is het wezenlijk anders dan nu met huurtoeslag), over de complexiteit en beheersbaarheid van het systeem als gewerkt wordt met regionale referentiehuren, verschillende typen doelgroepen etc. Daarnaast is het de vraag of beoogde keuzevrijheid wel bereikt wordt in tijden van schaarste.

Het (keuze)contract met exit-optie kan op veel weerstand rekenen. Terwijl het instrument zich bij uitstek leent voor een doelgroepgerichte benadering. Het bestaat immers al in de studentenhuysvesting. Trek je de doelgroep breder, dan is vrijwel altijd de reactie dat het gedwongen verhuizen onacceptabel is en wettelijk niet mogelijk moet worden gemaakt. Bij onze gesprekspartners doemt dan steevast de alleenstaande moeder op die met haar hele hebben en houden op straat wordt gezet (terwijl het instrument nu juist niet voor die groep is bedoeld). Blijkbaar is het minder erg dat zo'n zelfde huishouden nu geen passende woonruimte vinden kan; in ieder geval is dat niet het eerste waar aan gedacht wordt. Het lijkt moeilijk te bevatten dat er typen woonconsumenten zijn die bewust en vrijwillig *kieszen* voor een dergelijk contract en die flexibel zijn qua woonsituatie.

5.4 DE PRAKTIJK: INSTRUMENTEN VOOR BETER BENUTTEN LIGGEN ALTIJD GEVOELIG

In de praktijk blijken initiatieven die een andere en betere benutting van de bestaande capaciteit mogelijk moeten maken lang niet altijd van de grond te komen en gaat de discussie veelal over bijbouwen. Meestal als gevolg van betrokken belangen en waarden die in het geding komen. Uitbreiding van capaciteit is voor bestaande en nieuwe capaciteitsgebruikers aantrekkelijk: het biedt garantie dat ze in de toekomst ook van die capaciteit gebruik kunnen blijven maken, zonder dat ze daarvoor hun gedrag hoeven te veranderen. Als er steeds meer asfalt komt, wordt een automobilist niet gedwongen een afweging te maken hoe en op welk moment hij zich wenst te verplaatsen (wel of niet met de auto, wel of niet in de spits).

Anders dan bij capaciteitsuitbreiding, raken oplossingen voor een betere benutting van capaciteit direct het belang van gebruikers. Omdat er voorwaarden worden gesteld aan wie er van de capaciteit gebruik mag maken, of het stellen van voorwaarden aan de wijze van gebruik. Dergelijke interventies grijpen in op verworven rechten en het blijkt in de praktijk nogal moeilijk om daar afstand van te doen. Het treft automobilisten direct in hun portemonnee en vormt daarmee een inbreuk op het verworven recht op gratis automobilititeit. De bedrijvenpoli is alleen toegankelijk voor patiënten met een baan en druipt daarmee in tegen het principe van solidariteit. En de meermanscel is een inbreuk op privacy en leefomstandigheden van gedetineerden. Ook de maatschappelijke weerstand bij het instrumentarium om passend wonen te

bevorderen past in zekere zin in dat straatje. Het is vergelijkbaar met het beprijzen van mobiliteit; het gesubsidieerd wonen is een verworven recht geworden en als je huurders meer (lees: de echte prijs) laat betalen ontstaat er weerstand. Ook wordt de woning gezien als een *bezit* voor onbepaalde tijd en niet als een gebruikersconcessie met een bepaalde woonduur. 'Bijbouwen' is dus politiek makkelijker verkoopbaar dan instrumenten ingrijpen op de belangen en verworven rechten van huurders.

Dat het nu eenmaal zo gaat, betekent niet dat een beleidsmaker zich daar bij neer moet leggen. Soms hebben concepten en interventies gewoon tijd nodig. Bijvoorbeeld omdat ook waarden aan verandering onderhevig zijn of omdat interventies op termijn onvermijdelijk worden. Voorheen onbespreekbare interventies als meermanscellen zijn er uiteindelijk toch gekomen en ook het beprijzen van mobiliteit is bijna realiteit. Voor beleidsmakers is het dan ook de tip om – ook als het onderwerp even niet op de agenda staat – achter de schermen door te werken aan oplossingsrichtingen voor capaciteitsmanagement in de woningmarkt. Zo is dat ook gebeurd met het beprijzen van mobiliteit of de verandering van het zorgverzekeringsstelsel.

5.5 VERDER VORM GEVEN AAN PASSEND WONEN

Het realiseren van een evenwichtiger verdeling van de voorraad en een betere doorstroming op de woningmarkt behoeft een fundamentele beleidsverandering. Het concept passend wonen en het bijbehorende instrumentarium lijken kansrijk, al moet het gedachtegoed nog verder rijpen én landen in de sector, en is verdere concretisering en onderzoek noodzakelijk.

Het concept en bijhorende instrumenten zijn nu nog omgeven met veel onzekerheden. En de angst dat je niet weet wat je krijgt in een nieuwe situatie roept ook weerstand op. Er is de komende jaren dus nog veel terrein te winnen en werk (zowel in mindset als onderzoek) te doen voordat passend wonen zijn intrede kan doen. Tegelijkertijd zijn er al wel initiatieven in de markt die aansluiten bij passend wonen. Denk aan experimenten met woonvouchers/woonwaardebonnen en of de wijze waarop sommige corporaties met hun woningaanbod omgaan (variabele huurprijzen per woning). Deze initiatieven laten zien dat er naast terughoudendheid ook innovatieve oplossingen omarmd worden om een eerste stap te zetten richting niet alleen denken over passend wonen, maar ook doen.

Hoewel de invoering van passend wonen nog relatief ver weg is, is het niettemin verstandig om nu al na te denken over de transitieperiode die gepaard gaat met de invoering. Het invoeren van nieuw beleid gaat nu eenmaal gepaard met hobbels en kinderziektes: het kost tijd en geld, het roept weerstand op en het gaat nooit in een keer goed. Dat is nu eenmaal kenmerkend voor transitietrajecten. Bij passend wonen zal dat niet anders zijn. Implementatie van instrumenten van passend wonen vraagt dus om lef en inzicht in en begrip voor de kinderziektes en hobbels van een transitietraject. Hieronder gaan we in op verschillende aspecten van het transitietraject voor de verschillende instrumenten.

Dat neemt niet weg dat – welk instrument het ook wordt – ook moet worden nagedacht over zaken als de borging van gemengde wijken binnen passend wonen, de mogelijkheden om op passend wonen te sturen door gemeenten in hun relatie met de corporaties, en de vraag hoe te handelen in het kader van passend wonen in die regio's waar een maximaal redelijke huur niet haalbaar is omdat deze boven de marktprijs ligt.

Woonvoucher

Invoering van de woonvoucher vergt een nieuwe wet en daarmee een wetgevingsproces dat moet worden doorlopen. Met de invoering van de woonvoucher zal de huurtoeslag verdwijnen. Het is van belang hiervoor een realistisch tijdpad op te stellen dat voldoende ruim is om de omschakeling te voltooien.

Op het gebied van huurbescherming zijn geen extra hobbels te verwachten, omdat wijzigingen in de huurbescherming niet aan de orde zijn. Hetzelfde geldt voor de huurprijsregels, al is een eenmalige verhoging van de huurprijs naar maximaal redelijk wel noodzakelijk. Hiertoe dient een uitzondering te worden gemaakt op de huurprijsregels.

De overgang naar een woonvoucher brengt een nieuwe rol voor spelers op de woningmarkt met zich mee, voor de aanbieders van woningen die te maken hebben met één woningvoorraad en voor woonconsumenten die geprikkeld worden om een eigen prijs-kwaliteit afweging te maken. Het groeien in die nieuwe rol heeft tijd nodig.

Voor een goede werking van het instrument is het van belang dat er voldoende goedkope woningen beschikbaar zijn; wellicht een aandachtspunt in de prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten. Voorts is het van belang om die groep huurders die nadelige effecten ondervinden als gevolg van invoering van de woonvoucher (t.o.v. de huidige situatie) tijdelijk te compenseren. Ook dan is een transitieperiode van belang; denk dan aan een periode van ca. 10 jaar, de periode waarin een huurder gemiddeld ten minste één keer is verhuisd.

Inkomensafhankelijke huur

De transitie naar inkomensafhankelijk huren vraagt op verschillende punten aandacht. Het gaat hierbij om de aanpassing van de huurovereenkomsten, aanpassing van wet- en regelgeving en administratieve lasten.

Inkomensafhankelijk geldt niet voor bestaande huurovereenkomsten. Dit impliceert dat invoering geleidelijk plaats zal vinden en effecten op het gebied van passend wonen op grote schaal zichtbaar worden. Ook is aanpassing van de huurprijsregels nodig. Het moet mogelijk worden om korting te geven op de huur als een huurder tot de doelgroep behoort, en om de korting in te trekken als deze niet meer tot de doelgroep behoort. Hiervoor is een wijziging van de Uitvoeringswet Huurprijzen Woonruimte en verwante regelgeving nodig. Ook het gerelateerde beleid van de minister zal in dezelfde lijn moeten worden aangepast.

De invoering van het instrument gaat gepaard met een complexe administratie, als gevolg van een periodieke inkomensstoets, regionale verschillen in huurprijzen, en regelmatige bijstelling van kortingen van individuele huurders. Dat geldt ook voor de oprichting en functioneren van een centraal orgaan dat de inkomsten uit de huurprijsstijging int en de korting op de huur verstrekt.

De uitstroom bij de instroom regelen

De invoering van dit instrument kent de volgende aandachtspunten: nieuwe huurovereenkomsten, nieuwe wet- en regelgeving, flankerende maatregelen voor de exit-regeling en maatschappelijk draagvlak. Voor de invoering van dit instrument kan geleerd worden van de invoering van het campuscontract.

De exit-optie vereist een wetswijziging (en dat kost tijd), vergelijkbaar met die inzake het campuscontract. Een wetswijziging kost tijd (nog afgezien van het maatschappelijk draagvlak om de wet aan te nemen). Daarna zal de exit-regeling moeten worden opgenomen in nieuwe huurovereenkomsten. Dat leidt tot een zeer geleidelijke invoering van dit instrument (zoals eerder omschreven).

De implementatie van de exit-regeling zal geflankeerd moeten worden met voldoende aanbod van passende woonruimte voor doorstromers. Zowel de huurder als de verhuurder kunnen in de huurovereenkomst inspanningsverplichtingen op zich nemen om te zoeken naar passende woonruimte. Voor de verhuurder zou dit kunnen betekenen dat een organisatieonderdeel moet worden opgezet dat zich bezighoudt met het zoeken naar deze woonruimte.

Het verkrijgen en behouden van draagvlak is voor de acceptatie van dit instrument belangrijk. Daarbij is het van belang over het voetlicht te brengen voor wie een dergelijke regeling bedoeld is en voor wie niet; met name het doelgroepspecifieke karakter van het instrumenten moet dus worden benadrukt.

De invoering van dit instrument zal in het begin mogelijk tot rechtszaken leiden tussen huurders en verhuurders. De juridificering moet echter niet worden overdreven. De huurder heeft immers ingestemd met de exit-regeling en wordt door de verhuurder geholpen bij het vinden van passende woonruimte. De ervaring met het campuscontract leert ook dat er niet massaal naar de rechter wordt gestapt. Zodra de huurovereenkomsten met een exit-regeling ingeburgerd raken, zal de gang naar de rechter door de huurder ook afnemen.