

Beleidsinformatie huursubsidie

15 februari 2001
Algemene Rekenkamer

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Betaalbaarheid	3
3	Kwaliteit	6
4	Overige doelstellingen van het wonen	7
5	Beheersbaarheid	8
6	Doelmatigheidswinst	9
7	Huursubsidie als inkomensinstrument	11
8	Nawoord Rekenkamer	13
Bijlage	Onderzoeksbevindingen	14

I Inleiding

I

In 1999 en begin 2000 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de beleidsinformatie waarmee het beleid op het gebied van de huursubsidie wordt onderbouwd en uitgevoerd. De Rekenkamer constateerde dat het verkrijgen en verzamelen van beleidsinformatie over huursubsidie binnen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de nodige aandacht krijgt, maar dat op onderdelen nog verbetering mogelijk is. In het bijzonder verdient naar haar mening de operationalisering van de doelen en prestaties van het huursubsidiebeleid intensieve aandacht, evenals de samenhang met het algemene inkomensbeleid van het kabinet. Verbeteringen op deze punten zijn nodig om de prestaties en effecten van dat beleid op korte en lange termijn te kunnen vaststellen en daardoor de beheersbaarheid van de regeling te vergroten.

De Rekenkamer acht het wenselijk concrete doelstellingen te formuleren voor:

1. de betaalbaarheid (huren en inkomensgrenzen) op lange termijn;
2. de kwaliteit van het wonen die met de huursubsidie wordt beoogd;
3. wat verder op het gebied van het wonen wordt beoogd met de huursubsidie (verdeling van de bestaande voorraad over de inkomensgroepen en leefbaarheid);
4. de beheersbaarheid van de huursubsidie;
5. de ook bij lokale partners beoogde doelmatigheidswinst in de uitvoering van de Huursubsidiewet;
6. het gebruik van de huursubsidie als inkomensinstrument.

Naar de mening van de Rekenkamer past een nadere concretisering van doelen van het huursubsidiebeleid bij uitstrek in de ambities van de operatie 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) die thans in uitvoering is

bij de rijksoverheid. De Rekenkamer heeft de minister in overweging gegeven om bij de opstelling van de begroting 2002 van het Ministerie van VROM, mede naar aanleiding van de bespreking in de Tweede Kamer van de voorbeeldbegroting, daaraan nader inhoud te geven.

De Rekenkamer heeft op 27 oktober jongstleden haar suggesties en aanbevelingen op de genoemde zes punten schriftelijk voorgelegd aan de minister. Als bijlage voegde zij daaraan de onderzoeksbevindingen toe. De minister reageerde, mede namens de staatssecretaris, bij brief van 1 december 2000.

In hoofdstuk 2 tot en met 7 is steeds de reactie van de minister kort weergegeven.

Hoofdstuk 8 bevat het nawoord van de Rekenkamer.

In de bijlage zijn de onderzoeksbevindingen toegevoegd.

De Huursubsidiewet uit 1997 en de daaraan voorafgaande wet- en regelgeving op dit terrein gaan ervan uit dat de zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor de lagere inkomensgroepen een zorg van de overheid is.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat deze doelstelling voor het aspect betaalbaarheid alleen is geoperationaliseerd in de jaarlijks bijgestelde parameters van de regeling (huren en inkomensgrenzen) en de feitelijke uitvoeringsregels. Onduidelijk is welke langetermijndoelstelling voor betaalbaarheid wordt nagestreefd, die als ijkpunt kan dienen bij de jaarlijkse bijstelling van de regeling.

De minister heeft in zijn reactie aangegeven dat hij aan de wens van de Rekenkamer om in de begroting 2002 'betaalbaarheid' te concretiseren tegemoet zou komen. In eerste instantie wil hij de doelstelling echter voorzichtig en voor de korte termijn formuleren. Afhankelijk van de ervaringen met de eerste VBTB-begroting en de prioriteiten van een nieuw kabinet, acht hij het denkbaar dat in een nieuwe regeerperiode ook met een doelstelling voor de langere termijn gewerkt zou worden.

De minister vat de aanbevelingen van de Rekenkamer op als een steun voor zijn pogingen ter concretisering van de beleidsdoelstellingen in het kader van VBTB. De huursubsidie zal in de VBTB-begroting voor 2002 een plaats zal krijgen bij artikel 2, 'Betaalbaarheid van het wonen', en daarbinnen bij de eerste operationele doelstelling 'Betaalbare woonkeuze huren'.

Voorlopig denkt hij in de begroting 2002 de volgende subdoelstellingen te koppelen aan 'Betaalbare woonkeuze huren':

- Maximaal x huishoudens die een zelfstandige woonruimte huren en een inkomen hebben beneden het

maximum van de huursubsidie, hebben een netto inkomen na huuruitgaven dat lager is dan het netto inkomen na huuruitgaven van een huishouden met het laagste tabelinkomen en een huur ter hoogte van de aftoppingsgrens.

Globaler omschreven: er mogen maar x huishoudens in een huurwoning een netto inkomen na kale huuruitgaven hebben dat lager is dan dat voor huursubsidieontvangers met een minimuminkomen.

- Zelfstandig wonende huishoudens met een inkomen beneden het maximum in de huursubsidie dienen evenredig te kunnen profiteren van de kwaliteitsstijging die is beoogd in de Nota Wonen.
- De prijs/kwaliteitsverhouding van huurwoningen dient te worden verbeterd.
- De toegankelijkheid van de huursubsidie dient te worden verbeterd.
- De armoedeval uit hoofde van de huursubsidie (is aan de orde in de Verkenning belasting en premieheffing) moet worden teruggedrongen.
- De huursubsidieregeling mag in tijden van economische recessie niet uit de hand lopen.

Aan deze voorlopige doelstellingen worden beoogde maatschappelijke effecten gekoppeld en prestaties van het Ministerie van VROM om die effecten te realiseren.

De effecten en prestaties zijn naar de mening van de minister tot op heden in redelijke mate meetbaar gemaakt en van concrete normen voor 2002 voorzien.

Over de eerste subdoelstelling heeft de minister aangegeven de in de Evaluatie van de Huursubsidiewet reeds gebruikte indicator 'ninki' (netto inkomen na kale huuruitgaven index) te gaan gebruiken.

Meer in het algemeen merkt de minister op dat de prestaties van VROM veelal effect hebben op meer dan één subdoelstelling. Derhalve worden zij niet aan de afzonderlijke subdoelstellingen toegedeeld. Bij 'betaalbare woonkeuze huren' wil de minister echter wel proberen het effect van het VROM-beleid op de betaalbaarheid af te zonderen door de ontwikkeling van de ninki af te zetten tegen de ontwikkeling van het netto inkomen, gecorrigeerd voor maatregelen in het

kader van de beperking van de armoedeval uit hoofde van de huursubsidie.

3 Kwaliteit

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het aspect ‘goede’ huisvesting (woonkwaliteit) in het kader van de huursubsidie in het geheel niet is geoperationaliseerd. De bouwregelgeving zorgt op dit moment alleen voor een bouwtechnische ondergrens.

De huurprijs kan naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende dienen als indicator of norm voor woonkwaliteit. De ‘markt’ voor huurwoningen verkeert thans in het tussengebied tussen de vroeger sterk door de overheid geleide situatie en een echte marktsituatie. De op dit moment beschikbare beleidsinformatie over woonkwaliteit verschaft alleen macro-informatie en laat zich moeilijk in verband brengen met kenmerken van ontvangers van huursubsidie. Om de doelstellingen uit de wet te kunnen realiseren, acht de Rekenkamer het noodzakelijk om ook het aspect woonkwaliteit in relatie tot huursubsidie te operationaliseren.

De minister erkent in zijn reactie de noodzaak om met betrekking tot kwaliteit tot een doelstelling te komen, en wel specifiek voor de kwaliteitsconsumptie door huishoudens met lagere inkomens en de prijs/kwaliteitverhouding. Tot op heden was het echter nog niet gelukt die te operationaliseren en de minister achtte het onzeker of dat zou lukken in de begroting voor 2002. Er moet een eenduidige indicator worden gevonden voor kwaliteit en er moet nog een methode worden gezocht om kwaliteitsgegevens te kunnen koppelen aan inkomensgegevens uit ander onderzoek.

4 Overige doelstellingen van het wonen 7

De bijdrage die de huursubsidie geacht wordt te leveren op het bredere terrein van het volkshuisvestingsbeleid in het algemeen, verdient volgens de Rekenkamer eveneens nadere concretisering. Daarbij denkt zij met name aan de bijdrage van het huursubsidiebeleid op het terrein van de verdeling van de bestaande voorraad huurwoningen over de inkomensgroepen en aan de leefbaarheid van de woonomgeving.

Naar aanleiding hiervan heeft de minister aangegeven dat hij momenteel niet overweegt doelstellingen te formuleren voor de bijdrage van de huursubsidie aan de verdeling van de bestaande voorraad huurwoningen en aan de leefbaarheid van de omgeving. Het gaat hier zijns inziens om positieve neveneffecten van de huursubsidie die lastig vooraf in doelstellingen onder te brengen zijn.

Overigens heeft de minister opgemerkt dat actieve bestrijding van scheefheid (het in verhouding tot het inkomen relatief te duur of te goedkoop wonen) niet langer een beleidsdoel is, zoals gesteld in de Nota Wonen.

5 Beheersbaarheid

De Rekenkamer is van oordeel dat een verdere uitwerking van de nagestreefde doelen voor beheersbaarheid van de regeling gewenst was. De doelstellingen voor beheersbaarheid zijn thans voornamelijk neergelegd in de prestatienormering. De huidige prestatienormering legt echter aan lokale partners (gemeenten, corporaties) slechts een globale bovengrens op voor respectievelijk de jaarlijkse groei van de uitgaven en het aantal subsidietoekenningen bij verhuizing naar relatief dure woningen, zonder dat daarbij voldoende rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden.

De minister heeft in zijn reactie gemeld dat de uitwerking en de toepassing van de huidige prestatienormen thans ter discussie staan. Er wordt verder gezocht om de medeverantwoordelijkheid van gemeenten en verhuurders in een eenvoudige en handhaafbare norm te vertalen. Bij het opstellen van zo'n norm zal ook expliciet worden gemaakt wat met de norm wordt beoogd. Budgettering van de huursubsidie wordt niet overwogen. De huursubsidie dient naar de mening van de minister een openeinderegeling te blijven.

6 Doelmatigheidswinst

9

De Rekenkamer heeft de minister aanbevolen om ook voor de realisatie van het beleid concrete normen te formuleren, met name voor de in de uitvoering van de Huursubsidiewet beoogde doelmatigheidswinst. De Rekenkamer constateert dat op dit terrein omvangrijke inspanningen worden gepleegd (onder meer met het project Eos), die op termijn tot aanzienlijke besparingen zouden kunnen leiden. De van lokale partners te verwachten bijdrage aan de doelmatigheidswinst was echter nog concreet vastgelegd.

De minister heeft er in dit verband op gewezen dat aan het programma Eos een bezuinigingstaakstelling uit het Regeerakkoord verbonden was. In het Regeerakkoord was een aantal ombuigingen afgesproken oplopend tot een bedrag van f 50 miljoen op jaarbasis. De minister heeft aangegeven dat hij de taakstelling invult door de besparingen die met de modernisering van de uitvoeringsorganisatie kunnen worden behaald en daarnaast door de geleidelijke afschaffing van de kostenvergoeding aan matigende verhuurders en bevoorschottende gemeenten. In dit verband is in 1999 reeds een efficiencykorting op de kostenvergoeding aan matigende verhuurders en bevoorschottende gemeenten van f 15 miljoen jaarlijks doorgevoerd. Lopende het Eos-programma zal deze kostenvergoeding worden afgebouwd. Het ligt in het streven de kostenvergoeding per 1 juli 2002 in het geheel af te schaffen. Met de besparingen die met de modernisering van de uitvoeringsorganisatie en met de besparingen op de kostenvergoeding aan matigende verhuurders en bevoorschottende gemeenten kan zijns inziens de taakstelling uit het Regeerakkoord in de komende tijd volledig gehaald worden.

Wat het automatisch continueren betreft (dat wil zeggen dat huursubsidieontvangers niet meer jaarlijks een aanvraag

hoeven in te dienen) is de doelmatigheidswinst van de lokale partners vastgelegd en in de meerjarenbegroting verwerkt. Voor het proces eerste aanvraag (een reactie op een eerste aanvraag zoveel mogelijk binnen vier weken) dat op zijn vroegst per 1 januari 2002 van start gaat, is deze exercitie vanwege de nog bestaande onzekerheden nog niet gemaakt. De minister schrijft dat dit ook geldt voor de eventuele kosten die met de ontwikkeling van de klantcontactpunten na invoering van de nieuwe procedure eerste aanvraag zijn gemoeid.

Huursubsidie als inkomens- instrument

Aparte aandacht verdient naar het oordeel van de Rekenkamer de relatie van het huursubsidiebeleid met het algemene inkomensbeleid.

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek geconstateerd dat de jaarlijkse aanpassingen van het huursubsidiebeleid in de afgelopen jaren regelmatig verbonden waren met overwegingen van inkomenspolitieke aard. Zo kent de huursubsidie thans een koopkrachttoeslag en heeft de minister van VROM gebruikgemaakt van zijn bevoegdheid om, toen de inkomens- en lastenontwikkeling van de minima daartoe aanleiding gaven, een en ander te compenseren in de hoogte van de normhuren. Ook voor het gebruik van de huursubsidie als inkomensinstrument ontbreken echter doelstellingen voor de langere termijn.

Naar de mening van de Rekenkamer dient het beleid op het terrein van de huursubsidie – ook op het terrein van de uitvoering – steeds in samenhang met het beleid in de sociale zekerheid en de fiscale wetgeving plaats te vinden.

De minister onderschrijft deze aanbeveling, maar meent dat in de praktijk die samenhang er al is. Die samenhang ziet hij in het beleid ten aanzien van koopkracht en armoedeval. In de Sociale Nota van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wordt jaarlijks aandacht besteed aan de cumulatie van beleidsmaatregelen met inkomensgevolgen, waaronder beleid met betrekking tot de huursubsidie. Bij de besluitvorming over de koopkracht jaarlijks in augustus, weegt een grote groep van huishoudens met lagere inkomens zoals de huursubsidieontvangers zwaar mee. Jaarlijks beslist de minister over het verhogen van de normhuren met de inkomensontwikkeling dan wel met de huurontwikkeling. Bij dit besluit wordt onvermijdelijk

rekening gehouden met de inkomensontwikkeling.
Ministerraad en parlement worden bij dit besluit betrokken.

12

Voorts heeft de minister in zijn reactie meegedeeld dat in het kader van de beperking van de armoedeval uit hoofde van de huursubsidie per 1 juli 2001 de koopkrachttoeslag in de huursubsidie wordt afgeschaft en de marginale druk in de huursubsidie iets verlaagd wordt. De afschaffing van de koopkrachttoeslag wordt in de tweede helft van 2001 gecompenseerd in de huursubsidie, daarna via de inkomstenbelasting.

Het kabinet onderzoekt in het kader van de in de Miljoenennota 2001 aangekondigde Verkenning Belasting- en premieheffing de mogelijkheden om de kindertoeslag in de huursubsidie af te bouwen. Het doel hiervan is om dit element van inkomensbeleid uit de huursubsidie te verwijderen en de marginale druk uit hoofde van de huursubsidie verder te beperken.

Ook zal in het kader van de Verkenning onderzoek worden gedaan naar de fiscalisering van de huur(subsidie) naar aanleiding van de motie-Duivesteijn/Biesheuvel.

In het kader van VBTB komt de samenhang tussen inkomensbeleid en beleid met betrekking tot de huursubsidie tot uitdrukking in de doelstelling voor betaalbaarheid die wordt geconcretiseerd met de eerdergenoemde 'ninki'. Juist omdat het uiteindelijk gaat om het totaaleffect van het rijksbeleid voor de burger: wat houdt de burger over in haar of zijn portemonnee, wordt niet volstaan met het in kaart brengen van de gevolgen van het VROM-beleid, maar zal ook het totale beoogde maatschappelijke effect in beeld gebracht worden, met daarbij de factoren buiten VROM die de realisatie van de effecten beïnvloeden.

8 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft waardering voor de concrete manier waarop de minister van VROM in het kader van VBTB werkt aan een verdere invulling van de doelstellingen en indicatoren op het terrein van de huursubsidie. Zij heeft er begrip voor dat een en ander nog in ontwikkeling is ook al gaat het bij de huursubsidie om in hoofdzaak reeds in de jaren tachtig tot stand gekomen wet- en regelgeving.

De Rekenkamer betreurt dat de minister nog geen uitzicht kan bieden op het formuleren van concrete doelstellingen en normen voor de invulling van het begrip woonkwaliteit bij de huursubsidie. Zij acht dat ook van belang met het oog op de beheersing van de huursubsidie. Thans is niet aangegeven wat een aanvaardbare woonkwaliteit is voor de doelgroepen van de huursubsidie. Verder ontbreekt inzicht of, en zo ja in welke mate, de beheersbaarheid van de regeling wordt aangetast door een onbedoelde extra – boven de te stellen norm liggende – consumptie van woonkwaliteit door de ontvangers van huursubsidie.

De minister heeft toegezegd om begin 2001 de Tweede Kamer nader te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de inrichting van de begroting voor 2002. De Rekenkamer zou het op prijs stellen wanneer daarbij duidelijkheid wordt gegeven welke uitgangspunten de minister bij de doeleindenformulering en normstelling voor kwaliteit wil hanteren. Overeenstemming daarover dient vooraf te gaan aan de operationalisatie van kwaliteit door de keuze en uitwerking van de indicatoren voor kwaliteit. Meer in het algemeen verwacht de Rekenkamer dat in de begroting 2002 ook voor de andere door de minister genoemde doelstellingen, zoals het verbeteren van de toegankelijkheid en het verbeteren van de prijs/kwaliteitsverhoudingen van huurwoningen, operationalisaties gegeven zullen worden.