

Vergaderjaar 2015–2016

27 926

Huurbeleid

Nr. 265

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2016

Op 16 maart 2013 is de wetgeving inzake de inkomensafhankelijke huurverhoging in werking getreden¹. In die wetgeving is ook een evaluatiebepaling opgenomen, waarin bepaald is dat de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de inkomensafhankelijke huurverhoging binnen 3 jaar na inwerkingtreding geëvalueerd wordt. Het evaluatieonderzoek heeft enkele tijd na maart 2016 doorgelopen zodat ook gebruik kon worden gemaakt van de gegevens uit het Woononderzoek Nederland (WoON) 2015, die in april 2016 gepubliceerd zijn. Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van het evaluatieonderzoek. Het onderzoeksrapport «Huurprijs als verhuisprikkel. Evaluatie van de inkomensafhankelijke huurverhoging» is bijgevoegd².

Doelstelling inkomensafhankelijke huurverhoging

Sinds 16 maart 2013 staat voor verhuurders van zelfstandige woningen in het gereguleerde segment de mogelijkheid open om aan huishoudens met een midden- of hoger inkomen een hogere huurverhoging voor te stellen. Hiermee kunnen de huurprijzen meer in overeenstemming worden gebracht met de kwaliteit van de woning. Naar mate deze verhouding meer in balans wordt gebracht wordt de stimulans om door te stromen sterker. Hiermee komen meer woningen in het gereguleerde segment beschikbaar voor huishoudens met een lager inkomen. Er is geen kwantitatieve doelstelling aan deze wetgeving verbonden omdat mensen om allerlei hen moverende redenen verhuizen.

Evaluatieonderzoek

In de evaluatie is gekeken naar de inkomensafhankelijke huurverhogingen van 2013, 2014 en 2015. Daartoe is gebruikgemaakt van de gegevens uit het WoON 2015 en de CBS-Huurenquête en is aanvullend daarop een

¹ Stb. 2013, nr. 89; Stb. 2013, nr. 90 en Stb. 2013, nr. 91

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

internetenquête gehouden onder verhuurders en huurders alsook met een aantal verhuurders een telefonisch interview gehouden om dieper in te gaan op de beweegredenen en ervaringen van die verhuurders. Voor de internetenquête onder verhuurders zijn 925 verhuurders (325 woningcorporaties en 600 particuliere verhuurders en beleggers) benaderd. Van die 925 verhuurders hebben 251 verhuurders (116 woningcorporaties en 135 overige verhuurders) de enquêtelijst ingevuld. Daarnaast zijn met 19 van deze verhuurders (11 woningcorporaties en 8 overige verhuurders) telefonische interviews gehouden. Voor de internetenquête onder huurders is gebruikgemaakt van het online consumentenpanel van Gfk. De vragenlijst is ingevuld door 1.001 geselecteerde deelnemers aan het consumentenpanel.

In het evaluatieonderzoek is conform de memorie van toelichting bij de evaluatiebepaling onderzocht of huurders door de inkomensafhankelijke huurverhoging een huurprijs zijn gaan betalen die meer in overeenstemming is met de kwaliteit van de woning en of vervolgens de inkomensafhankelijke huurverhoging tot meer doorstroming in het gereguleerde huursegment heeft geleid, hoe verhuurders de procedure van de inkomensafhankelijke huurverhoging ervaren en hoe verhuurders en huurders over het waarborgen van de privacy denken.

Toepassing inkomensafhankelijke huurverhoging

Verhuurders zijn niet verplicht om gebruik te maken van de mogelijkheid van een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. De inkomensafhankelijke huurverhoging is in de eerste jaren vooral door woningcorporaties breed toegepast, de overige verhuurders (beleggers en particuliere verhuurders) lijken in de loop der jaren een inhaalslag te hebben gemaakt.

Tabel 2-1 Percentage huurders van gereguleerde huurwoningen met extra huurverhoging, naar inkomen en type verhuurder, per jaar 2013–2015

	Middeninkomen			Hoog inkomen		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Woningcorporatie	53%	61%	38%	42%	60%	64%
Particuliere verhuurder	28%	38%	48%	22%	28%	50%
Totaal	48%	56%	40%	37%	51%	60%

Bron: CBS Huurenquête, 2013–2015, bewerking RIGO

Effecten

Prijs-kwaliteitverhouding

Om te beoordelen of huishoudens met een midden- of hoger inkomen een huurprijs gaan betalen die (op termijn) meer in overeenstemming is met de kwaliteit van de woning is gekeken naar de afstand tussen de feitelijke huurprijs en de maximale huurprijsgrens op basis van het woningwaarderingsstelsel.

Met het woningwaarderingsstelsel wordt de kwaliteit van huurwoningen uitgedrukt in punten, waaraan een maximale huurprijsgrens verbonden is: hoe meer punten de woning waard is, hoe hoger de maximale huurprijsgrens van de woning. De maximale huurprijsgrenzen worden jaarlijks verhoogd met het inflatiepercentage van het voorafgaande kalenderjaar.

Uit het onderzoek is gebleken dat naarmate huurders meer inkomensafhankelijke huurverhogingen achtereen hebben gehad, de feitelijke huurprijs meer richting de maximale huurprijsgrens is gestegen. Van de huurders die drie keer een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging

hebben gehad, is de gemiddelde huurprijs ten opzichte van de maximale huurprijsgrens van de woning sterk gestegen: met 4,2 procentpunt voor de middeninkomens en 6,5 procentpunt voor de hogere inkomens; terwijl de gemiddelde huur ten opzichte van de maximale huurprijsgrens van de woning voor huurders die geen enkele keer een inkomensafhankelijke huurverhoging hebben gehad, weinig is gestegen: 0,4 procentpunt voor middeninkomens en 1,0 procentpunt voor hogere inkomens³.

De toegepaste inkomensafhankelijke huurverhoging heeft er dus toe geleid dat huishoudens met een midden- of hoger inkomen een huurprijs zijn gaan betalen die meer in overeenstemming is met de kwaliteit van de woning.

Wordt over de gehele linie gekeken naar de gemiddelde huurprijs ten opzichte van de maximale huurprijsgrens van de woning, dan ligt die bij woningcorporaties op ca. 70% en bij de overige verhuurders op ruim 80%⁴.

Doorstroming

De inkomensafhankelijke huurverhogingen hebben mede als doel om de doorstroming in het gereguleerde huursegment te bevorderen, zodat meer woningen in dit segment beschikbaar komen voor huishoudens met een lager inkomen.

Over het gehele gereguleerde huursegment bezien is het aandeel dat wordt bewoond door huishoudens met een midden- of hoger inkomen vanaf 2012 fors afgenomen van 26% (12% middeninkomens en 14% hogere inkomens) naar 20% (10% middeninkomens en 10% hogere inkomens) in 2015⁵; het aandeel is dus met bijna een kwart afgenomen. In het onderzoek zijn de resultaten geanalyseerd van het gebruik van verhuurders van de mogelijkheden voor inkomensafhankelijke huurverhogingen gedurende de eerste drie jaar dat het beleid van kracht is (2013-2015). Uit deze analyse volgt dat het nog niet statistisch is vast te stellen dat huishoudens met een midden- of hoger inkomen die een of meerdere jaren een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging hebben gehad, vaker gaan verhuizen dan huishoudens in dezelfde inkomenscategorieën die geen inkomensafhankelijke hogere huurverhoging hebben gehad. Vast te stellen is dat het percentage huishoudens dat bij verhuizing uit het gereguleerde huursegment verhuisd is naar een woning in de koopsector of vrije huursector is gestegen. Hierbij speelt mogelijk de maximuminkomensgrens voor toewijzing van huurwoningen van corporaties in het gereguleerde huursegment die sinds 2011 geldt een rol.

Volgens verhuurders is de maximaal toegestane hogere huurverhoging (0,5% extra voor middeninkomens en 2,5% extra voor hogere inkomens) te laag om deze huishoudens tot verhuizen te bewegen. Zij vinden met andere woorden de indirecte subsidie in de vorm van lage huurprijzen nog te hoog waardoor huurders worden ontmoedigd om te verhuizen. Ook geven zij aan dat deze huishoudens binnen de lokale woningmarkt niet snel een woning kunnen vinden in de koop- of vrije huursector met de door hen gewenste prijs-kwaliteitverhouding.

Dit beeld lijkt te worden bevestigd vanuit de huurders. De meeste huurders met een midden- of hoger inkomen geven namelijk aan niet te willen verhuizen. Zij zijn tevreden met hun woning en willen er nog lang blijven wonen. Hiermee geven zij aan dat voor hen de prijs-kwaliteitverhouding nog dermate gunstig is dat zij, ook andere factoren in ogenschouw nemend, geen verhuizing overwegen en dat zij vooralsnog

³ Zie Figuur 3-4 in de bijlage.

⁴ Zie Tabel 3-2 in de bijlage.

⁵ Zie Figuur 4-1 in de bijlage.

bereid te zijn om een meer marktconforme huurprijs te betalen voor de (kwaliteit van de) woning.

De huurders die wel een verhuishwens hebben, geven daarvoor relatief vaak de huurprijs als reden aan.

Hieruit is af te leiden dat gerichte verhogingen van de huurprijs ook daadwerkelijk worden ervaren als een stimulans om te verhuizen, maar dat veel huurders de prijs-kwaliteitverhouding bij de resultaten van het beleid tot en met 2015 zodanig beoordelen dat er geen betere verhouding te realiseren is buiten het gereguleerde huursegment. Dit laatste speelt met name bij huurders die voor de invoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging een relatief lage huurprijs ten opzichte van de kwaliteit voor zijn woning betaalden. In deze situatie duurt het logischerwijs langer voordat de maximaal toegestane hogere huurverhoging tot een huurprijs leidt waarbij de huurder gaat uitkijken naar een andere woning. De gemiddelde afstand van de feitelijke huurprijs tot de maximale huurprijsgrens van de woning van ca. 70% bij woningcorporaties en ruim 80% bij overige verhuurders geeft daarbij een indicatie van de ruimte die er is om de ontmoediging om te verhuizen die uitgaat van deze indirecte subsidie te verminderen. Deze afstand wordt kleiner na meerdere opeenvolgende hogere huurverhogingen, waardoor het waarschijnlijk is dat de inkomensafhankelijke huurverhoging in de loop van komende jaren de doorstroming in het gereguleerde huursegment zal vergroten.

Procedure en privacy

Verhuurders zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop de inkomensafhankelijke huurverhoging georganiseerd is. De meeste verhuurders vinden het webportaal waarmee zij inkomenscategorieën van hun huurders kunnen aanvragen gebruiksvriendelijk en de informatie op die website duidelijk. Met name particuliere verhuurders vinden dat de procedure hen wel veel tijd kost. Veel verhuurders zouden graag zien dat zij meer tijd krijgen voor het aanvragen van de inkomenscategorieën. Ook is het een deel van de verhuurders niet duidelijk waarom zij elk jaar weer een inlogaccount moeten aanvragen, zij zouden liever zien dat eenmaal een inlogaccount aanvragen voldoende is en dat zij dat inlogaccount ook in de jaren erna kunnen gebruiken. Via voorlichting zal daarom beter moeten worden toegelicht dat het jaarlijks vooraf een inlogaccount aanvragen uit privacyoverwegingen is ingevoerd. Het College bescherming persoonsgegevens (nu Autoriteit persoonsgegevens) had in 2013 geoordeeld dat het woningenbestand dat de Belastingdienst in 2013 had aangemaakt voor de verstrekking van inkomenscategorieën aan verhuurders, bovenmatig was. In 2013 had de Belastingdienst een woningenbestand aangemaakt van alle huurwoningen (ca. 3 miljoen). In 2014 is daarom gekozen voor een werkwijze waarin verhuurders eerst moeten aangeven dat zij in het betreffende jaar gebruik willen maken van de inkomensafhankelijke huurverhoging. Dat doen zij door in februari voor het betreffende jaar een inlogaccount aan te vragen. Vervolgens maakt de Belastingdienst een woningenbestand aan met alleen de woningen van de verhuurders die in februari een inlogaccount hebben aangevraagd en verkregen. Daarmee wordt het woningenbestand door de Belastingdienst tot een minimum beperkt (en is gedaald van ca. 3 miljoen in 2013 naar ca. 2,2 miljoen in de jaren erna).

Verhuurders zijn van mening dat de huidige privacyregels de privacy van huurders voldoende beschermen. Huurders vinden het over het algemeen niet prettig dat de verhuurder hun inkomenscategorie kan opvragen. Het grootste deel van hen heeft er vertrouwen in dat de verhuurder zorgvuldig omgaat met de inkomensgegevens.

Veel verhuurders zien de inkomensafhankelijke huurverhoging als een verkapte huurbelasting, die zij voor de overheid moeten innen. Zij vinden dat de uitvoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging door de Belastingdienst zou moeten gebeuren. Vermoedelijk leggen deze verhuurders een direct verband tussen de inkomensafhankelijke huurverhoging en de verhuurderheffing. In correspondentie met de Eerste Kamer is echter aangegeven dat het kabinet een huurbelasting die de inkomensafhankelijke huurverhoging vervangt op uitvoeringstechnische en fraudebestrijdingsgronden alsmede administratieve lasten voor huurders afwijst⁶.

Conclusie

De inkomensafhankelijke huurverhoging draagt bij aan het betalen van een huurprijs die meer in overeenstemming is met de kwaliteit van de woning. Huishoudens die alle drie de jaren een inkomensafhankelijke hogere huurverhoging hebben gehad betalen gemiddeld een huurprijs die 4,2% voor middeninkomens en 6,5% voor hogere inkomens gestegen is ten opzichte van de maximale huurprijsgrens van de woning. Het aandeel huishoudens in het gereguleerde huursegment met een midden- of hoger inkomen is sinds 2012 met bijna een kwart afgenomen. Uit het evaluatieonderzoek is nog geen causaal verband tussen de inkomensafhankelijke huurverhoging en deze afname van het aandeel midden- en hogere inkomens geconstateerd. Een verklaring kan zijn dat de huurprijs voor de invoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging op een relatief laag peil lag, waardoor het meerdere jaren achtereen een hogere huurverhoging vergt om de ontmoediging die lag besloten in deze lage huurprijzen weg te nemen. De stimulans voor de hogere middeninkomens (ca. € 39.000–44.000) om door te stromen wordt overigens vanaf 2017 groter, omdat voor deze huishoudens dan een extra huurverhoging van maximaal 1,5 procentpunt (bovenop het basishuurverhogingspercentage van inflatie+2,5% vanaf 2017) wordt toegestaan, terwijl voor die middeninkomens nu een extra huurverhoging van maximaal 0,5 procentpunt is toegestaan. De stimulans voor verhuizing wordt groter na meerdere opeenvolgende hogere huurverhogingen, waardoor het waarschijnlijk is dat de inkomensafhankelijke huurverhogingen in de loop van komende jaren de doorstroming in het gereguleerde huursegment zal vergroten.

Motie Koolmees

De heer Koolmees vroeg in zijn motie met Kamerstuk 34 373, nr. 46 om een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop de inkomensafhankelijke huurverhoging ook kan worden vastgesteld op basis van de marktconformiteit van de huur, bijvoorbeeld door het instellen van staffels, en de Kamer hierover voor de zomer te informeren. Het sociaal huurakkoord van Aedes en Woonbond ging uit van het hanteren van een staffel, waarbij het maximale huurverhogingspercentage afhankelijk was van de prijs- kwaliteitsverhouding van de woning (de verhouding tussen de feitelijke en maximale huur). Bij een feitelijke huur die lager lag dan 80% van de maximale huur zou een maximale huurverhoging moeten gelden van inflatie+2,5% en bij een feitelijke huur hoger dan 80% van de maximale huur zou de maximale huurverhoging op inflatie moeten liggen. Omdat het sociaal huurakkoord tevens vroeg om een staffelgrens die lokaal anders was in te stellen en omdat bleek dat de genoemde percentages voor particuliere verhuurders een verlies van verdien capaciteit zouden betekenen is er voor gekozen om niet de staffel in de landelijke regelgeving vast te leggen, maar het landelijke maximale

⁶ Kamerstuk 33 129, G; Kamerstuk 33 129, I; Kamerstuk 33 129, J; Kamerstuk 34 373, F

huurverhogingspercentage op inflatie+2,5% vast te stellen, zodat daarbinnen op lokaal niveau afspraken gemaakt kunnen worden over het hanteren van een staffel gebaseerd op de prijs-/kwaliteitverhouding van de woning.

Het sociaal huurakkoord bevatte geen maatregel gericht op inkomens-scheefheid, maar slechts het voornemen tot een onderzoek daarnaar. Om de scheefheidsbestrijding die met de inkomensafhankelijke huurverhoging is ingezet niet te laten vervallen, wordt met ingang van 2017 met een periodieke inkomensstoets het inkomensafhankelijke huurverhogingsbeleid voortgezet: voor een huishouden met een inkomen hoger dan de toewijzigingsgrens voor woningcorporaties geldt een maximale huurverhoging van inflatie+4%. Hoewel niet besproken in het sociaal huurakkoord is het uiteraard ook mogelijk om binnen dit percentage lokale afspraken te maken over het hanteren van een staffel, waarbij een relatie gelegd wordt met de afstand van feitelijke tot maximale huur. Bijvoorbeeld een huurverhoging van inflatie+3% wanneer de feitelijke huur hoger is dan 80% van de maximale huur en inflatie+4% wanneer de feitelijke huur lager ligt dan 80% van de maximale huur.

Op die manier is hetgeen de heer Koolmees voorstelt, namelijk het binnen de inkomensafhankelijke huurverhoging rekening houden met de marktconformiteit van de huur, binnen het stelsel zoals dat per 1 januari 2007 gaat gelden reeds mogelijk.

Meer in algemene zin zou ook bij het vaststellen van de landelijke maximale huurverhoging zowel het inkomen als de prijs/kwaliteitsverhouding een rol kunnen spelen, waarbij het hoogste maximale huurverhogingspercentage bijvoorbeeld geldt voor die huishoudens met het hoogste inkomen en de grootste afstand tussen feitelijke en maximale huur en de laagste maximale huurverhoging voor de huishoudens met een laag inkomen en een huur die dicht ligt bij de maximale huur. Daarnaast zouden ook nog andere criteria, zoals bijvoorbeeld de huishoudensamenstelling een rol kunnen spelen. Met ingang van 1 januari 2017 is daarvan al enigszins sprake, gezien de uitzondering voor gepensioneerden en huishoudens van 4 of meer personen, aanvullend op de uitzondering voor de aangewezen groep chronisch zieken en gehandicapten.

In de systematiek per 1 januari 2017 is er sprake van één inkomensgrens. Dat beperkt de inbreuk op de privacy. Een verdere differentiatie van inkomenscategorieën levert een grotere precisie maar ook complexere regelgeving en een grotere inbreuk op de privacy op.

Bij het hanteren van een staffel kan gekozen worden voor één of meerdere staffelgrenzen. Meerdere grenzen levert wel het risico op van meer «grensgeschillen» over de hoogte van de maximale huur.

Bij het vaststellen van de mate waarin de huur maximaal verhoogd mag worden kan er gekozen worden voor een huurverhogingspercentage dat bepaalt waarmee de huidige huur verhoogd mag worden, zoals nu, maar ook voor een bedrag ineens dat bij de huur mag worden opgeteld. Ook kan gedacht worden aan een percentage waarmee het verschil tussen de feitelijke en de maximale of de marktconforme huur verminderd wordt, zodat bijvoorbeeld in vijf jaar de feitelijke huur wordt opgetrokken naar de maximale huur of een marktconforme huur of dit zelfs ineens gerealiseerd wordt. Een grotere huursprong zal een sterker effect hebben op de scheefheidsbestrijding en doorstroming en sneller tot het beoogde resultaat leiden. Zoals aangegeven kan met differentiatie naar meerdere inkomenscategorieën hierin meer precisie worden aangebracht, maar levert dat een grotere inbreuk op de privacy op.

Tot slot is ook een systematiek denkbaar waarbij de maximale huurverhoging wel in relatie staat tot de prijs/kwaliteitsverhouding van de woning maar waarbij de inkomensafhankelijke component geheel via de huurtoeslag wordt gerealiseerd in plaats van via de huurverhoging.

Tot slot

De verwachting is dat verdere toepassing van de inkomensafhankelijke huurverhoging in de komende jaren zal leiden tot een grotere stimulans waardoor doorstroming in het gereguleerde segment zal vergroten. Zoals in reactie op de motie Koolmees aangegeven, zijn er verscheidene varianten die invulling kunnen geven aan dit beleid. Ik zie geen aanleiding om een andere invulling te geven aan de recent in de Wet doorstroming huurmarkt 2015 vastgestelde invulling van de inkomensafhankelijke huurverhoging, die in 2017 ingaat.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok