

EFFECTEN VAN
DE NIEUWE HUURSUBSIDIEWET
OP HET GEDRAG VAN
VERHUURDERS EN HUURDERS

- eindrapport -

Barbra van Gestel
Dieuwke Leveling

Amsterdam, juli 2000
Regioplan Stad en Land publicatienr. SL-58

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Stad en Land BV in opdracht van het Ministerie
van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieu.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Doel en vraagstelling van het onderzoek	2
1.2	Aanpak	3
1.3	Begrippen	5
1.4	Opbouw van het rapport	7
2	Woonruimteverdeling	9
2.1	Inleiding	9
2.2	De vier grote steden	10
2.2.1	Amsterdam	10
2.2.2	Rotterdam	13
2.2.3	Utrecht	16
2.2.4	Den Haag	18
2.3	Grote gemeenten	21
2.3.1	Tilburg	21
2.3.2	Arnhem	23
2.4	Middelgrote gemeenten	25
2.4.1	Leeuwarden	25
2.4.2	Lelystad	28
2.5	Enkele conclusies	29
3	Huurprijsbeleid	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Huurprijsstijging	34
3.3	Huurprijzen bij nieuwbouw	39
4	Het gedrag van huurders	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Keuzemogelijkheden	41
4.3	Duurder wonen?	43
4.4	Onzekerheid over huursubsidie	44

5	Samenvatting en conclusies	47
5.1	Inleiding	47
5.2	Woonruimteverdeling	47
5.3	Huurprijsbeïnvloeding	49
5.4	Gedrag van huurders	51
5.5	Tot slot	52
Bijlage 1:	Overzichtstabel bereikbaarheidsgrenzen	55
Bijlage 2:	Overzicht van respondenten	57

1. INLEIDING

Om de betaalbaarheid van het wonen voor mensen met lage inkomens te verbeteren, heeft de Rijksoverheid in de jaren negentig het stelsel van individuele huursubsidie verder uitgebreid. In 1997 is de nieuwe Huursubsidiewet (HSW) in werking getreden. Met de nieuwe wet hebben gemeenten en verhuurders grotere verantwoordelijkheid gekregen om de uitgaven voor huursubsidie te beheersen. Dit betekent feitelijk dat ze de bevoegdheid hebben om duurdere woningen aan lage inkomensgroepen toe te wijzen. Deze grotere bevoegdheid van gemeenten en verhuurders past binnen de decentralisatie en verzelfstandiging van de volkshuisvestingssector, processen die in de jaren negentig in Nederland zijn ingezet. De concrete invulling van de volkshuisvesting begint steeds meer op het niveau waar de problemen spelen, namelijk in de gemeenten en regio's zelf. Met de nieuwe Huursubsidiewet hebben gemeenten enige speelruimte gekregen om de verhoudingen op de lokale en regionale woningmarkt te beïnvloeden. Binnen de grenzen die door het Rijk zijn vastgesteld, kunnen ze zelf bepalen wanneer een woning 'passend' is voor verschillende inkomensgroepen. Zo kan beter worden ingespeeld op de specifieke lokale huisvestingsproblemen en op specifieke doelgroepen die bediend moeten worden. We kunnen dan bijvoorbeeld denken aan het ontstaan van lange wachtlijsten als gevolg van een tekort aan goedkope woningen of aan een vergrijzende bevolking.

De rijksoverheid is op de achtergrond getreden maar treedt nog wel op als toetsen- en procesbewaker. Het Rijk stelt de grenzen vast waarbinnen de gemeente speelruimte heeft om het huisvestings- en toewijzingsbeleid naar eigen inzicht vorm te geven.¹ Zo wordt er jaarlijks een 'aftoppingsgrens' vastgesteld. Woningen met een huur boven die grens mogen in principe niet aan mensen worden toegewezen die huursubsidie ontvangen. Als gemeenten en verhuurders incidenteel toch zo'n woning toewijzen aan iemand uit de primaire doelgroep, moeten ze daarvoor verantwoording afleggen aan het Rijk.

Het is de bedoeling dat gemeenten naar eigen inzicht de aftoppingsgrenzen naar beneden bijstellen, om zo de rijksuitgaven voor huursubsidie niet te veel te laten stijgen. Bij de beheersing van de uitgaven moeten zij voldoen aan de *prestatienormering* die door het Rijk is opgesteld. Die prestatienormering bestaat uit twee componenten. Allereerst wordt van gemeenten verwacht dat zij via woningtoewijzing erop toezien dat niet meer dan vier

¹ Er wordt jaarlijks een 'kwaliteitsgrens' vastgesteld (in 1999 f611), een 'aftoppingsgrens' (voor een- en tweepersoonshuishoudens in 1999 f874, voor 3 of meerpersoonshuishoudens f937), een 'normhuurprijs' (f349 voor minima) en een 'maximale huurprijs' (in 1999 1107, voor jongeren f611). De normhuur is het deel van de huur dat mensen altijd zelf betalen. De huur die daar bovenop komt wordt tot aan de kwaliteitskortingsgrens volledig vergoed. Boven deze kortingsgrens worden nog maar een deel van de huurlasten vergoed. Voor woningen boven de maximale huurgrens wordt in principe geen huursubsidie verstrekt door het Rijk.

procent van mutaties boven de aftoppingsgrens uitkomt. De gemeente krijgt een boete als zij dit percentage overschrijdt. In de tweede plaats mogen de huursubsidie-uitgaven per gemeenten niet sterker toenemen dan de daarvoor jaarlijks vastgestelde norm. Bij overschrijding kunnen verhuurders rekenen op een boete.

Een evaluatie van de nieuwe Huursubsidiewet zal in het najaar aan de Tweede kamer worden aangeboden. Een analyse van het effect van de nieuwe wet op het (strategische) handelen van verhuurders en huurders moet daarvan onderdeel uitmaken. Er is reeds een aantal kwantitatieve analyses uitgevoerd waar mede is ingegaan op effecten van de nieuwe wet. Een *kwalitatieve* analyse van de gedragsreacties van verhuurders en huurders ontbreekt echter nog. Het ministerie van VROM heeft daarom een onderzoeksproject uitgezet dat tot doel heeft een kwalitatief beeld te schetsen van de invloed van de nieuwe Huursubsidiewet op het gedrag en de handelingsstrategieën van gemeenten, woningcorporaties, particuliere verhuurders en huurders.

1.1 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is te komen tot een kwalitatief beeld over de invloed van de nieuwe huursubsidiewet op het gedrag van huurders en verhuurders. Het onderzoek is een aanvulling op de reeds afgeronde kwantitatieve analyses naar de nieuwe huursubsidiewet.

De algemene onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke bedoelde en onbedoelde effecten heeft de nieuwe Huursubsidiewet op het gedrag van verhuurders en huurders?

De centrale onderzoeksvraag kunnen we opdelen in drie deelvragen, die sterk met elkaar samenhangen.

- 1. Welke invloed oefent de nieuwe Huursubsidiewet uit op de toewijzing van woningen?**
- 2. Welke invloed oefent de nieuwe Huursubsidiewet uit op het huurprijsbeleid van verhuurders?**
- 3. Welke invloed oefent de nieuwe Huursubsidiewet uit op de vraag naar woningen door (potentiële) van huurders?**

Op voorhand hebben we niet uitgesloten dat er nog andere onvoorzien effecten aan het licht konden komen. Aanvankelijk hebben we bij de uitvoering van het onderzoek daarom nog een vierde vraag toegevoegd, namelijk ‘zijn er overige effecten van de nieuwe Huursubsidiewet op het gedrag van huurders en verhuurders aan te wijzen?’. De overige effecten die aan het licht kwamen, hadden allen betrekking op de woningtoewijzing, op het huurprijsbeleid of op het gedrag of de situatie van huurders. Ze zijn daarom in de analyse meegenomen bij de voorgaande drie vragen.

We hebben voor de beantwoording van de vragen niet gezocht naar ‘harde cijfers’ maar daarentegen vooral kwalitatieve gegevens verzameld: we gaan na welke handelingsstrategieën door verhuurders en huurders in hun specifieke context worden toegepast, hoe hun gedrag wordt beïnvloed door de nieuwe HSW en welke mechanismen daarbij optreden. Kwantitatieve uitspraken zullen we op grond van dit onderzoek niet doen. Daarentegen brengen we de *variatie* in gedragsreacties in kaart. Voor zover mogelijk en relevant laten we de samenhang zien tussen gedragsreacties en kenmerken van de lokale woningmarkt.

1.2 Aanpak

Voor dit onderzoek hebben we in zeven gemeenten interviews afgenomen met:

- a.) vertegenwoordigers van *landelijke* huurders- en verhuurdersverenigingen.
- b.) lokale actoren in gemeenten van verschillende grootte.

Ter voorbereiding en soms in aanvulling op die gesprekken hebben we gemeentelijke beleidsnota's, volkshuisvestingsplannen, prestatie-afspraken en andere relevante stukken die inzicht bieden in het lokale (woonruimteverdelings-)beleid van de geselecteerde gemeenten en de woningcorporaties bestudeerd.

Om een beeld te krijgen van algemene trends en ontwikkelingen ten aanzien van gedragsreacties op de nieuwe HSW, hebben we eerst een aantal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van landelijke huurders en verhuurderverenigingen. Daarvoor hebben we met de volgende mensen gesproken:

- Een vertegenwoordiger van de Woonbond (huurders);
- Een vertegenwoordiger van de IVBM (institutionele beleggers/particuliere verhuurders);
- Een beleidsmedewerker van AEDES (sociale verhuurders).

Vervolgens hebben we dit algemene beeld ingekleurd door te kijken naar de specifieke regionale verschillen. Daarvoor hebben we het lokale huisvestingsbeleid van verschillende gemeenten onder de loep genomen. Dit behoeft een nadere toelichting op twee punten:

1. de selectie van gemeenten,
2. de selectie van actoren.

De selectie van gemeenten

De gedragsreacties van huurders en verhuurders hebben we bestudeerd in relatie tot de lokale context. Om te bezien of de reacties op de nieuwe HSW van gemeente tot gemeente verschillen en afhangen van de lokale omstandigheden, hebben we een aantal gemeenten in het onderzoek betrokken. Alleen zo kunnen we de variatie in gedragsreacties en het lokale beleid goed vangen en kijken in hoeverre de reacties afhankelijk zijn van de lokale omstandigheden.

Het onderzoek is uitgevoerd in zeven gemeenten, verdeeld over drie grootte klassen. De steekproefverdeling ziet er als volgt uit:

- Gemeenten met circa 250.000 inwoners: 3
(Amsterdam, Rotterdam, Utrecht);
- Gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners: 2
(Tilburg, Arnhem);
- Gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners: 2
(Leeuwarden, Lelystad).

Bij de selectie van de gemeente hebben we gelet op regionale spreiding en op verschillen in woningmarkt. Gedurende het veldwerk constateerden we dat de gemeente Den Haag eigenlijk niet mag ontbreken bij dit onderzoek omdat in Den Haag op een uitzonderlijke manier gebruik wordt gemaakt van de Huursubsidiewet. Daarom hebben we ook met twee ‘kernactoren’ in Den Haag gesproken over het woonruimteverdelingsysteem.

De selectie van lokale actoren

In alle onderzoeksgemeenten is gesproken met:

- Een vertegenwoordiger van de afdeling volkshuisvesting/wonen die goed is ingevoerd in het lokale huisvestingsbeleid en in de systematiek van de woningtoewijzing;

- Vertegenwoordigers van minimaal twee verschillende woningcorporaties die actief zijn in de gemeente;
- Een particulier verhuurder;
- Een vertegenwoordiger van de koepelorganisatie van corporaties in gemeenten waar zo'n koepelorganisatie bestaat (in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag);
- Een vertegenwoordiger van een huurdersvereniging of een steunpunt voor huurders.

De eerste gesprekken hebben face-to-face plaats gevonden met de vertegenwoordiger van de gemeente en met de vertegenwoordiger van de koepelorganisatie van woningcorporaties. De overige gesprekken hebben zowel face-to-face als telefonisch plaatsgevonden.

De face-to-face en telefonische interviews waren halfgestructureerd: dit betekent dat de gesprekken plaatsvonden aan de hand van een lijst met thema's en onderwerpen. Respondenten hebben daarbij gelegenheid gehad om op eigen initiatief zaken aan te snijden.

1.3 begrippen

regelgeving

Het gedeelte van de huur dat ieder huishouden zelf betaalt wordt de *normhuur* genoemd. Voor het tijdvak 1999-2000 was dit bedrag op 349 gulden gesteld. Jaarlijks wordt een *kwaliteitskortingsgrens* vastgesteld (in het tijdvak 1999-2000 611 gulden). De huur tot aan deze kortingsgrens, boven de normhuur, wordt volledig vergoed door de huursubsidie. Zodra iemand een woning huurt boven de kortingsgrens wordt nog maar een deel van de huurlasten vergoed.

Het Rijk heeft twee *aftoppingsgrenzen* vastgesteld. De eerste aftoppingsgrens is voor een- en tweepersoonshuishoudens, de tweede voor huishoudens van drie of meer personen (in het tijdvak 1999-2000 respectievelijk 874 en 934 gulden). Tot deze aftoppingsgrenzen wordt in principe huursubsidie verstrekt. De situatie op de lokale woningmarkt en de wensen van de gemeente en corporatie bepalen of de aftoppingsgrenzen worden gehanteerd of dat een lagere grens wordt vastgesteld. De door gemeenten en corporaties vastgestelde grenzen worden in dit rapport *bereikbaarheidsgrenzen* of *fiatteringsgrenzen* genoemd.

Voor woningen met een huurprijs boven 1107 gulden, *de maximale huurgrens*, wordt geen huursubsidie verstrekt.

huurprijs

In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen woningen uit diverse huursegmenten. Onder *zeer goedkope huurwoningen* worden woningen verstaan die een kale huur hebben tot de normhuurgrens (tot 349 gulden). *Goedkope huurwoningen* zijn woningen die een kale huur hebben tot de kwaliteitskortingsgrens (tot 611 gulden).

Als we in dit rapport spreken over *betalbare huurwoningen*, worden hiermee woningen bedoeld waarvan de huur ligt tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens. (tot 874 gulden voor één- en tweepersoonshuishoudens en tot 937 gulden voor drie- of meerpersoonshuishoudens). Als het gaat om deze betaalbare huurvoorraad, wordt in de tekst ook wel eens gesproken over *duurdere huurwoningen* (duurder ten opzichte van goedkope huurwoningen).

Onder *dure huurwoningen* worden woningen verstaan waarvan de kale huur boven de aftoppingsgrenzen liggen. Voor één- en tweepersoonshuishoudens zijn dit woningen met een huurprijs boven de 874 gulden; voor drie- of meerpersoonshuishoudens woningen boven de 937 gulden.

inkomen

Als in dit rapport gesproken wordt van lage inkomensgroepen, doelen we op de groep huurders die op grond van het huishoudinkomen recht heeft op huursubsidie. In deze definitie behoren alle mensen uit de primaire doelgroep van de volkshuisvesting dus tot de lage inkomensgroep. In de tabel op de volgende pagina staan de inkomensgrenzen aangegeven voor de periode tot 1 juli 2000.

Tabel 1.1.: Inkomensgrenzen uit de HSW voor het definiëren van de primaire doelgroep voor periode 01.07.1999 tot 01.07.2000.

Leeftijd en huishoudgrootte	Maximaal belastbaar inkomen 1998 in guldens
<i>Primaire doelgroep</i>	
Alleenstaanden 65-	35.600
Meerpersoonshuishoudens 65-	47.750
Alleenstaanden 65+	31.600
Meerpersoonshuishoudens 65+	41.250

Binnen de primaire doelgroep kan de groep *minima* nog worden onderscheiden; dit zijn huishoudens met een inkomen op of rond bijstandsniveau.

Onder huishoudens met *hogere inkomens* verstaan we alle huishoudens met een inkomen boven de inkomensgrenzen die hierboven zijn aangegeven; dat zijn dus de huishoudens die op grond van hun inkomen geen aanspraak meer kunnen maken op de huursubsidie.

1.4 Opbouw van het rapport

De drie deelvragen die hierboven zijn gesteld, komen achtereenvolgens aan de orde in hoofdstuk 2, 3 en 4.

In hoofdstuk 2 beschrijven we per gemeente de lokale woningmarktsituatie. Om aan te kunnen geven hoe de bereikbaarheidsgrenzen beïnvloed worden door de situatie op de lokale woningmarkt, wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het woonruimteverdelingssysteem en de totstandkoming van de bereikbaarheidsgrenzen. De tabel in bijlage 1 geeft per gemeente een overzicht van de hoogte van de bereikbaarheidsgrenzen, de grenzen voor senioren en grote huishoudens en de motieven voor de keuze van deze bereikbaarheidsgrenzen.

In hoofdstuk 3 bespreken we hoe verhuurders reageren op de nieuwe Huursubsidiewet en in hoeverre de Huursubsidiewet van invloed is op de totstandkoming van de hoogte van de huurprijzen. Alhoewel ook hier de verschillen per gemeente zijn onderzocht, blijken er toch voornamelijk overeenkomsten te bestaan over de wijze waarop huurprijzen en jaarlijkse huurstijgingen tot stand komen. We hebben er dan ook voor gekozen om het niet per gemeente te beschrijven, maar wel stil te staan bij de verschillen die er bestaan tussen de gemeenten.

Vervolgens laten we in hoofdstuk 4 zien hoe huurders hebben gereageerd op de verruimde mogelijkheden van de nieuwe Huursubsidiewet. In hoeverre hebben huurders nu daadwerkelijk meer keuze gekregen op de woningmarkt? En wordt deze ruimte dan ook benut? Ook voor dit hoofdstuk geldt dat er geen grote verschillen bestaan tussen het

gedrag van huurders in de verschillende gemeenten. Waar een relatie is tussen de lokale woningmarkt en het gedrag van huurders wordt hierbij uiteraard stilgestaan. Tot slot worden in het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 5) de belangrijkste bevindingen van het onderzoek weergegeven.

2 WOONRUIMTEVERDELING

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de effecten van de nieuwe Huursubsidiewet op het woonruimteverdelingsysteem van de gemeenten die bij dit onderzoek zijn betrokken. Veel gemeenten zijn nog niet zo lang geleden overgestapt van een distributiemodel naar een aanbodmodel. Bij een distributiemodel wordt een vrijgekomen woning aangeboden aan de woningzoekende met de langste wachttijd. Woningzoekenden kunnen vaak een voorkeur voor een wijk of type woning aangeven, maar zijn verder afhankelijk van de woningen die hen door de corporatie worden toegewezen. Dit systeem is in veel gemeenten in de loop van de tijd vervangen door het aanbodmodel. Hierbij worden de vrijgekomen woningen geadverteerd in een huis-aan-huiskrant en kunnen woningzoekenden reageren op het woningaanbod. Dit vergt een actievere houding van woningzoekenden. Als ze voldoen aan bepaalde voorwaarden (huishoudenssamenstelling, inkomen en soms leeftijd) kunnen ze kiezen of, en zo ja op welke woning, zij reageren. Of mensen in aanmerking komen voor de woning waarop zij reageren is over het algemeen afhankelijk van hun inschrijvingsduur of woonduur.

Actoren gaven tijdens de gesprekken aan de effecten van de nieuwe Huursubsidiewet niet altijd te kunnen onderscheiden van de gevolgen van het nieuwe woonruimteverdelingsysteem. Dat gold met name voor de invloed van de nieuwe Huursubsidiewet op de wachttijden van woningzoekenden.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de situatie op de lokale woningmarkt voor een belangrijk deel bepalend is voor de hoogte van de bereikbaarheidsgrenzen. Om de mechanismen bloot te leggen die een rol spelen bij de totstandkoming van de verschillende bereikbaarheidsgrenzen geven we in dit hoofdstuk per gemeente eerst een korte schets van de lokale omstandigheden op de woningmarkt. Daarna komt per gemeente de woonruimteverdeling aan bod. Hier gaan we in op de hoogte van de bereikbaarheidsgrenzen, de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen en het verband tussen de grenzen en het streven naar differentiatie van de woningvoorraad en spreiding van lage inkomensgroepen. Voor zover van toepassing wordt ook de verhouding met de woonruimteverdeling in de regio besproken.

Daarnaast kijken we in hoeverre er aparte grenzen gelden voor speciale huishoudens zoals senioren, gehandicapten en grote huishoudens, en in hoeverre er uitzonderingen gelden voor nieuwbouwwoningen.

In eerste instantie waren zeven gemeenten geselecteerd, namelijk drie van de vier grote steden, twee grote gemeenten en twee middelgrote gemeenten. Gedurende het veldwerk hebben we besloten ook de gemeente Den Haag en de omliggende regio erbij te betrekken, omdat in de regio Haaglanden de Huursubsidiewet doelbewust wordt ingezet om segregatie op regionaal niveau tegen te gaan.

2.2 De vier grote steden

2.2.1 Amsterdam

lokale woningmarkt

De Amsterdamse woningvoorraad bestaat voor het overgrote deel uit oude, goedkope en vooral kleine huurwoningen. Ruim 30.000 huurwoningen behoren tot de zeer goedkope voorraad: huurders van die woningen komen op grond van die lage huurprijs niet in aanmerking voor huursubsidie. Maar de stad trekt ook relatief veel kleine huishoudens met een laag inkomen aan – waaronder starters, studenten en kunstenaars. De vraagdruk naar goedkope kleine woningen is als gevolg daarvan groot.

Daarnaast bestaat er een aanzienlijk tekort aan grote betaalbare woningen voor grote huishoudens met een laag inkomen; er is een schaarste aan (vierkamer-) woningen met een oppervlakte van 60m² of meer.

woonruimteverdeling

In Amsterdam wordt bij de verdeling van woningen onderscheid gemaakt tussen één- en tweepersoonshuishoudens enerzijds en éenoudergezinnen met een kind en drie- of meerpersoonshuishoudens anderzijds.

Voor de één- en tweepersoonshuishoudens die behoren tot de primaire doelgroep geldt de bereikbaarheidsgrens van 757 gulden. Zij maken aanspraak op woningen met maximaal drie kamers en voor hen is de oude flatteringsgrens gehandhaafd. Achterliggende gedachte hierbij is dat de oude flatteringsgrens voldoet voor een- en tweepersoonshuishoudens door de overmaat aan goedkope twee- en driekamerwoningen.

De mogelijkheden van de nieuwe Huursubsidiewet worden volledig benut bij het verruimen van de toewijzing van woningen aan huishoudens met een of meerdere kinderen. Met die verruiming probeert de gemeente tegemoet te komen aan het tekort aan grote goedkope woningen. Eenoudergezinnen met een kind en drie- of meerpersoonshuishoudens hebben recht op een vierkamerwoning. Voor

éénoudergezinnen hanteert de gemeente de aftoppingsgrens van 874 gulden. Voor huishoudens die bestaan uit drie personen of meer wordt de tweede aftoppingsgrens gehanteerd, namelijk 937 gulden.

Verder kunnen aanvragen van ouderen, grote huishoudens en gehandicapten door de gemeente gefiatteerd worden tot de maximale huurgrens van 1107 gulden. Die hoge bereikbaarheidsgrenzen zijn vooral opgesteld om deze doelgroepen ook in aanmerking te laten komen voor een passende nieuwbouwwoning.¹

bereikbaarheidsgrenzen van corporaties

Deze door de gemeente opgestelde fatteringsregels worden niet door elk cluster van corporaties op dezelfde wijze toegepast. De veertien corporaties die Amsterdam telt, zijn sinds een aantal jaar gebundeld in drie clusters. Elk cluster hanteert een eigen aanbodmodel. De verschillende bereikbaarheidsgrenzen die de clusters hanteren, kunnen goeddeels worden verklaard vanuit de historische achtergrond van de corporaties. Zij hebben in de loop der jaren een eigen visie, een eigen ‘mentaliteit’, eigen denkbeelden en eigen standpunten ontwikkeld ten aanzien van bijvoorbeeld de strikte naleving van regels en de mate waarin ruimhartig wordt omgesprongen met regels. In Amsterdam wordt nu gewerkt aan één aanbodmodel voor alle corporatiewoningen. Tot die tijd zal nog met verschillende bereikbaarheidsgrenzen gewerkt worden.

Dat betekent in de praktijk dat twee van de drie clusters de ruime grenzen van de gemeente wat inperken om beter grip te krijgen op de huursubsidie-uitgaven en de woonruimteverdeling. Door hen worden de aftoppingsgrenzen van 874 gulden voor ouderen en 937 gulden voor grote gezinnen toegepast. Daarnaast kunnen éénoudergezinnen met een kind zich aanmelden voor woningen met een huur tot 757 gulden.

Het derde cluster van woningcorporaties in Amsterdam probeert de ruimte die door de gemeente geboden wordt optimaal te benutten. Zij hanteert voor ouderen en grote gezinnen (met drie kinderen of meer) de maximale huurgrens van 1107 gulden en voor éénoudergezinnen met een kind de aftoppingsgrens van 874 gulden. Een vertegenwoordiger van de woningcorporatie die ‘ruimer’ toewijst zegt hierover: *‘Door de gemeente zijn fatteringsgrenzen opgesteld. Als corporatie moet je huurders alle*

¹ De grens tot 1107 gulden voor ouderen leidt volgens een vertegenwoordiger van de gemeente niet tot overschrijdingen van de verhuishnorm. In de eerste plaats door het feit dat in Amsterdam het percentage ouderen lager ligt dan in de meeste andere gemeente en volgens prognoses groeit het aantal ouderen in de stad pas weer vanaf 2007. In de tweede plaats is het aantal dure huurwoningen in Amsterdam gering. Van het aantal toegestane toewijzingen boven de aftoppingsgrens is vorig jaar slechts de helft daadwerkelijk toegewezen.

mogelijke ruimte bieden binnen die flatteringsgrenzen. Nu zie je dat corporaties zelfs strenger willen zijn dan de gemeente. Dat vind ik heel vreemd, het is oneigenlijk gebruik van de eigen ruimte.'

selectie bij de poort

Eenoudergezinnen met één kind worden door de gemeente gefiatteerd tot de aftoppingsgrens van 874 gulden. Nu komen éénoudergezinnen met één kind bij één cluster van woningcorporaties inderdaad in aanmerking voor een vierkamerwoning tot 874 gulden, terwijl ze bij de andere clusters alleen kans maken op een twee- of driekamerwoning tot 757 gulden (de bereikbaarheidsgrens voor één- en tweepersoonshuishoudens). De grens is voor deze doelgroep door de corporaties lager ingesteld vanwege het gebrek aan grote goedkope woningen en het overschot aan goedkope twee- en driekamerwoningen. Een vertegenwoordiger van de corporatie: *'Een éénoudergezin met kind bestaat uit twee personen, die passen dus gewoon in een driekamerwoning. Waarom zou je daar een uitzondering voor maken als je een tekort hebt aan grote woningen en een overschot aan goedkope driekamerwoningen?'*, aldus een corporatiemedewerker.

Andere actoren, zoals het Steunpunt Wonen, de Woonbond, de gemeente en het cluster dat ruimere grenzen hanteert, zijn daarentegen van mening dat een éénoudergezin met kind niet gereduceerd kan worden tot een tweepersoonshuishouden. Naast huishoudgrootte zou volgens hen ook gekeken moeten worden naar de samenlevingsvorm van huurders. Een vertegenwoordiger van het Steunpunt Wonen zegt: *'Een tweepersoonshuishouden heeft over het algemeen aan één slaapkamer genoeg, terwijl eenoudergezinnen met kind twee slaapkamers nodig hebben. Daarnaast gaat het om de kwaliteit van een woning. Nu komt deze groep vooral terecht in oude woningen die op de sloophominatie staan.'* Een woordvoerder van de gemeente voegt hier aan toe dat het een standaardregel is om bij eenoudergezinnen de 'ontbrekende persoon' bij het aantal personen op te tellen.

Het opstellen van extra selectiecriteria door corporaties bij de verdeling van woningen is volgens bovengenoemde actoren een ongewenst en onbedoeld gevolg van de nieuwe Huursubsidiewet. Het Steunpunt Wonen spreekt in dit kader over 'selectie bij de poort' en vindt het ongewenst dat bepaalde groepen door lokale actoren worden uitgesloten bij de toewijzing van kwalitatief goede woningen. Maar de federatie van woningcorporaties meent dat de kwaliteit en de grootte van woningen tot 757 gulden toereikend is voor eenoudergezinnen en wil de schaarse grote betaalbare woningen reserveren voor grotere huishoudens met een laag inkomen. Bovendien proberen de corporaties zo de huursubsidie-uitgaven te beteugelen.

Recentelijk doet zich een discussie voor tussen verschillende clusters en de gemeente over juiste passendheidsgrenzen bij de toewijzing van woningen aan eenoudergezinnen met één kind. De argumenten die daar door diverse actoren worden gehanteerd zijn in bovenstaand tekstblokje weergegeven. De discussie illustreert de wijze waarop corporaties naar eigen inzicht de ruimte benutten die de Huursubsidiewet biedt en zich daarbij laten leiden door hun visie en denkbeelden omtrent de woonkwaliteit die wenselijk is voor verschillende doelgroepen. De huursubsidie zou als instrument ingezet kunnen worden om de kwaliteit van het wonen voor bepaalde (achterstands-)groepen te bevorderen.

Het inzetten van de huursubsidie als instrument om de woonkwaliteit van lage inkomensgroepen te bevorderen, kan botsen met het streven de huursubsidie-uitgaven te beheersen. Verschillende lage inkomensgroepen concurreren met elkaar om kwalitatief goede en ruime woningen, en gemeenten en/of corporaties beslissen welke groepen voor duurdere woningen in aanmerking komen. Naast knelpunten op de lokale woningmarkt (een tekort aan grote betaalbare woningen) spelen daarbij ook de subjectieve denkbeelden van lokale actoren over de woonbehoefte en de gewenste levensstandaard van (sub-)doelgroepen een rol.

differentiatie

Alhoewel het aanbrengen van meer differentiatie hoog op de agenda staat in de Amsterdamse huisvestingssector, behoort het niet tot het gemeentebestuur om de wat duurdere woningen toe te wijzen aan lage inkomensgroepen. Segregatie wordt daarentegen bestreden door mensen met hogere inkomens in eenzijdige achterstandswijken te huisvesten. Voor het bewerkstelligen van differentiatie is het volgens de gemeente en de Federatie van woningcorporaties niet nodig om ‘dure scheefheid’ te bevorderen.

nieuwbouw

Voor nieuwbouwwoningen worden tot nu toe geen uitzonderingen gemaakt op bovengenoemde grenzen. Door gemeentelijke objectsubsidies en de daaruit voortvloeiende verlaagde aanvangshuren, is een deel van de nieuwe huurwoningen ook bereikbaar voor de primaire doelgroep. Verlaagde aanvangshuren worden voor nieuw te bouwen woningen echter afgeschaft, door de mogelijkheden die de nieuwe Huursubsidiewet biedt.² Voor nieuwbouwwoningen gelden in de nabije toekomst daarom andere bereikbaarheidsgrenzen: een- en tweepersoonshuishoudens komen dan ook in aanmerking voor nieuwbouw tot een huur van 874 gulden. Gemeentelijke objectsubsidie wordt zo vervangen door subjectsubsidie van het Rijk. Verschillende vertegenwoordigers van de gemeente geven aan dat dit het belangrijkste effect is van de wijziging van de Huursubsidiewet. In het volgende hoofdstuk – over huurprijsbeleid – komen we hier nog op terug.

2.2.2 Rotterdam

lokale woningmarkt

Rotterdam is een stad met relatief veel goedkope huurwoningen: het merendeel van de sociale huurwoningen behoort tot de kernvoorraad. De wijkopbouw is eenzijdiger dan in Amsterdam maar minder eenzijdig dan in Den Haag. In sommige gebieden van de stad doen zich verhuurbaarheidsproblemen voor; de woningmarkt is dan ook niet zo gespannen als in de andere drie grote steden. Het laatste jaar is de vraagdruk overigens toegenomen, onder meer door de in gang gezette herstructureringsopgave. Wel bestaat er een kwantitatief gebrek aan grote betaalbare woningen: voor grote huishoudens met een laag inkomen – veelal migrantengezinnen - is het moeilijk een passende woning te vinden.

woonruimteverdeling

In Rotterdam wordt een algemene bereikbaarheidsgrens van 775 gulden gehanteerd. Die grens is gebaseerd op de oorspronkelijke flatteringsgrens en geldt in principe voor zowel de stad als voor de regio. De grens is overgenomen omdat men ‘ermee uit de voeten kon’, het aanbod woningen tot aan de grens was in principe toereikend voor de doelgroep.

De omliggende gemeenten mogen deze grens naar boven toe bijstellen als ze te weinig bereikbare woningen hebben om de primaire doelgroep te huisvesten. In de praktijk blijkt dat omliggende gemeenten reageren op twee manieren:

- 1.) Voormalige groeikernen in de regio hanteren de aftoppingsgrens vanwege het geringe aantal goedkope woningen in hun gemeente. Om tegemoet te komen aan de vraag naar goedkope woningen van huishoudens met lage inkomens wordt niet de grens van 775 gulden gebruikt, maar de hoger gelegen grens van 874 gulden. Daardoor wordt

² Bij de nieuwbouw in IJburg wordt nog wel gewerkt met verlaagde aanvangshuren in verband met de toezegging om een deel van de huren laag te houden.

het mogelijk om de duurdere huurwoningen aan de doelgroep toe te wijzen. Enkele voormalig groeikernen kampen tevens met verhuurbaarheidsproblemen van betaalbare woningen. Door de aftoppingsgrens te hanteren kunnen zij hun woningvoorraad beter afzetten.

- 2.) Omliggende gemeenten hanteren de bereikbaarheidsgrens van 775 gulden strikt vanwege de aanwezigheid van een toereikend aantal bereikbare woningen voor de eigen woningzoekende inwoners.

Voor ouderen wordt de aftoppingsgrens van 874 gulden gehanteerd, ook in de regio.

Voor vijf- en meerkamerwoningen geldt de aftoppingsgrens van 937 gulden. Alleen huishoudens die bestaan uit vijf personen of meer kunnen in aanmerking komen voor een woning met vijf kamers of meer.

Voor nieuwbouwwoningen worden in principe geen uitzonderingen gemaakt en geldt de bereikbaarheidsgrens van 775 gulden, ook in de regio³. Achterliggende gedachte hierbij is dat de gemeente vooral nieuwe woningen bouwt voor hogere inkomensgroepen vanwege het gebrek aan dure huur- en koopwoningen in de stad en het overschot aan goedkope huurwoningen.

aangemelde complexen

Voor de verdeling van vierkamerwoningen wordt soms een uitzondering gemaakt op de bereikbaarheidsgrens van 775 gulden. Woningcorporaties kunnen complexen die boven deze bereikbaarheidsgrens liggen namelijk bij de gemeente 'aanmelden', waardoor de complexen tot de aftoppingsgrens verhuurd kunnen worden aan huursubsidieontvangers. Het aanbod van grote bereikbare woningen wordt zo vergroot. Het betreft hier vooral relatief nieuwe - in de jaren zeventig of tachtig gebouwde - woningen die minder populair zijn, vaak gelegen in minder geliefde wijken. Om de verhuurbaarheid te vergemakkelijken, worden ze aangemeld zodat lage inkomensgroepen er ook aanspraak op kunnen maken. Deze aangemelde complexen zijn tot een huur van 874 gulden dus bereikbaar voor de doelgroep.

Door ruimere grenzen te hanteren voor een deel van de duurdere 4-kamerwoningen, wordt tegemoet gekomen aan de vraagdruk van grote huishoudens met lage inkomens. Tevens tracht men zo verhuurbaarheidsproblemen en de daaruit voorkomende leefbaarheidsproblemen in wijken op te lossen.

³ Als de omliggende gemeente de bereikbaarheidsgrens naar boven toe heeft bijgesteld, geldt de bijgestelde grens voor de toewijzing van nieuwbouwwoningen.

differentiatie

De Huursubsidiewet wordt in Rotterdam niet ingezet om differentiatie te bevorderen. Gemeente en corporaties zijn van mening dat er voldoende goedkope geschikte woningen voor de primaire doelgroep beschikbaar zijn. Eenzijdigheid van wijken wordt daarentegen vooral aangepakt door dure huur- en koopwoningen in de stad te realiseren voor hogere inkomensgroepen.

2.2.3 Utrecht

lokale woningmarkt

De woningvoorraad in Utrecht kenmerkt zich door veel goedkope woningen. Er is geen leegstand, integendeel; er is een groot tekort aan woningen. Zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht is er een grote vraag naar woningen. In de gemeente wonen relatief veel kleine huishoudens met een laag inkomen, waaronder veel studenten. De woningen in de regiogemeenten zijn een stuk duurder dan in de stad.

woonruimteverdeling

Het woonruimteverdelingsysteem geldt voor de stad en omliggende gemeenten. Tot 1999 bestonden er twee huur-inkomenstabellen; één voor de stad en één voor de regio. Uit politieke overwegingen lagen de fatteringsgrenzen in de stad hoger dan in de omliggende gemeenten.

De stad maakte gebruik van de ruimte die in de nieuwe Huursubsidiewet geboden werd door in 1997 de aftoppingsgrenzen te hanteren (f823,- voor een- en tweepersoonshuishoudens, f882,- voor drie- of meerpersoonshuishoudens). Hierdoor werd een groot deel van de Utrechtse woningvoorraad bereikbaar voor de doelgroep.

De regiogemeenten waren voorzichtiger en stelden de bereikbaarheidsgrens lager, op 731 gulden, uit angst voor de overschrijdingsboete. Partijen in de stad vermoeden dat de regiogemeenten bovendien door het stellen van een lagere bereikbaarheidsgrens de komst van lage inkomensgroepen wilden tegengaan.

In deze gemeenten is de goedkope woningvoorraad aanzienlijk kleiner dan in de stad en door de lagere bereikbaarheidsgrens werd het voor de doelgroep moeilijk om in de regiogemeenten geschikte woonruimte te vinden. Door de ruimere mogelijkheden in de stad gingen lage inkomensgroepen uit de regio meer en meer in de stad op zoek naar woonruimte. De stad werd ook wel het “afvoerputje van de regio” genoemd. Overigens

dient hier opgemerkt te worden dat dit niet alleen door het verschil in huurprijzen werd veroorzaakt, maar ook door andere factoren zoals het voorzieningenniveau.

Naast het feit dat het verschil in bereikbaarheidsgrenzen zorgde voor een instroom van lagere inkomensgroepen in de stad, veroorzaakten de twee tabellen ook verwarring onder woningzoekenden. In de stad konden zij op duurdere woningen reageren dan in de regiogemeenten. De twee tabellen zijn daarom met ingang van 1 juli 1999 samengevoegd tot één tabel. Een compromis tussen stad en regio leidde tot een fatteringsgrens van 810 gulden voor zowel een- en tweepersoonshuishoudens als voor huishoudens bestaande uit drie of meer personen.

woonlastenfonds

De Huursubsidiewet is in Utrecht gekoppeld aan het woonlastenfonds. Mensen met een inkomen tot maximaal 10 procent boven het minimum-inkomen kunnen in aanmerking komen voor een bijdrage uit het woonlastenfonds als zij meer dan 23 procent van hun inkomen kwijt zijn aan wonen. Na berekening van de hoogte van de huursubsidiebijdrage wordt nagegaan op huishoudens ook in aanmerking komen voor een bijdrage uit het woonlastenfonds. Tijdens het veldwerk hebben we geen aanwijzingen gekregen dat verhuurders in Utrecht bij de bepaling van de hoogte van de huurprijs rekening houden met het woonlastenfonds.

nieuwbouw

Voor nieuwbouwwoningen geldt een uitzondering op deze fatteringsgrens van 810 gulden. Bij de eerste toewijzing aan drie of meerpersoonshuishoudens kunnen nieuwbouwwoningen worden toegewezen tot 874 gulden. De achterliggende reden is ervoor te zorgen dat nieuwbouwwoningen ook bereikbaar zijn voor grotere huishoudens uit de doelgroep. In de praktijk blijken de nieuwbouwwoningen op Vinex- en herstructureringslocaties echter onder de bereikbaarheidsgrens van 810 gulden te blijven en heeft de gemeente nog geen gebruik hoeven maken van deze uitzonderingsregel. Door objectsubsidies zijn de aanvangshuren tot nog toe onder de 810 gulden gebleven. Vanaf 2001 vervalt de objectsubsidie.

grote huishoudens

Huishoudens die uit meer dan zeven personen bestaan, mogen ook reageren boven de aftoppingsgrens van 937 gulden omdat grotere woningen vaak duurder zijn. Bovendien zijn er relatief weinig grote goedkope woningen in de stad waardoor de mogelijkheden voor grote huishoudens beperkt zijn.

Daarnaast kunnen gemeente en corporaties gebruik maken van de uitzonderingsclausule voor nieuwbouwwoningen zodat deze ook toegankelijk zijn voor grote gezinnen met een laag inkomen (waaronder veel allochtone gezinnen). Op deze manier zijn deze gezinnen dus niet alleen aangewezen op oudere wijken, waar de woningen lagere huren hebben, maar kunnen zij ook in aanmerking komen voor nieuwbouwwoningen.

senioren

Senioren reageren tot de aftoppingsgrens (f874,-). Sommige senioren hebben een specifiek woonadvies. Als dit woonadvies ertoe leidt dat zij afhankelijk zijn van een duurdere woning, worden ze gefiatteerd tot de maximale huurgrens.

differentiatie

De stad maakte vanaf de invoering van de nieuwe Huursubsidiewet aanvankelijk veel sterker gebruik van de ruimte die de wet biedt dan de omliggende regio, door de aftoppingsgrenzen voor lage inkomensgroepen te hanteren en de grens niet naar beneden toe bij te stellen. De regio daarentegen, hield een lagere bereikbaarheidsgrens aan, ondanks het gebrek aan goedkope woningen in de regiogemeenten. Hierdoor werd segregatie tussen stad en regio verstrekt. Nu zijn de bereikbaarheidsgrenzen van stad en regio gelijkgetrokken, waardoor de keuzemogelijkheid voor de primaire doelgroep in de regiogemeenten wat minder benut worden. De ruimte die de Huursubsidiewet biedt wordt in Utrecht verder niet gebruikt om differentiatie in de stad te bevorderen.

2.2.4 Den Haag

lokale woningmarkt

Van de vier grote steden bezit Den Haag relatief de meeste koopwoningen: ongeveer 45 procent van het totaal aantal woningen behoort tot de koopsector. Daarnaast bestaat de huursector voor een groot deel uit oude, goedkope woningen. De stad kenmerkt zich dan ook door een tweedeling: achterstandswijken en voorsprongwijken zijn beiden sterk vertegenwoordigd. Ter illustratie: zowel in de top 10 achterstandswijken als in de top 10 voorsprongwijken komen Haagse buurten relatief vaak voor. De primaire doelgroep van de volkshuisvesting is de afgelopen jaren in Haaglanden relatief gestegen, in tegenstelling tot de landelijke trend en in tegenstelling tot ontwikkelingen in de drie andere grote steden. Tot slot is de vraag naar woningen in de stad nog altijd groter dan het aanbod aan woningen.

woonruimteverdeling

Voor de stad en de negen omliggende gemeenten wordt één aanbodmodel gehanteerd. De woningen worden verdeeld volgens dezelfde regels. De basisregel is dat huursubsidieontvangers zich in principe in kunnen schrijven op woningen met een huur tot 768 gulden.

differentiatie

Een belangrijk thema bij het woningmarktbeleid is het streven naar een gedifferentieerde ‘onverdeelde’ stad. Eén van de instrumenten die daarbij gebruikt worden is het gebiedsgericht labelen van woningen voor bepaalde inkomensgroepen. De ruimte die de nieuwe Huursubsidiewet biedt, wordt daarbij benut.

Haaglanden wordt in het woningmarktbeleid grofweg in twee gebieden opgesplitst: enerzijds worden de stadswijken met de eenzijdige goedkope (sociale) woningvoorraad onderscheiden, anderzijds de resterende wat duurdere wijken in zowel de stad als in de omliggende regio. Men streeft ernaar in de eenzijdige wijken minder huishoudens met een minimuminkomen te huisvesten dan in de periode ervoor. Tegelijkertijd streeft men naar het huisvesten van meer minima in de overige duurdere delen van Haaglanden.

Om deze anti-segregatiedoelstelling te bewerkstelligen, worden voor de eenzijdige wijken ruime inkomensgrenzen gehanteerd. Zo wordt het voor huishoudens met een relatief hoog inkomen mogelijk om een goedkope woning in een achterstandswijk te huren. Woningzoekende met een hoger inkomen kunnen hierdoor instromen of worden vastgehouden in wijken met een (lage) sociaal-economische samenstelling.

Tegelijkertijd worden de wat duurdere delen van Haaglanden toegankelijk gemaakt voor lage inkomensgroepen, door in deze ‘duurdere’ gebieden de aftoppingsgrenzen te hanteren in plaats van de lager gelegen grens van 768 gulden. Om de slaagkans voor lage inkomensgroepen in deze duurdere wijken te waarborgen, zijn afspraken gemaakt tussen het stadsgewest en de sociale verhuurders over het op peil houden van de woningvoorraad tot de aftoppingsgrenzen.

Tot nu toe zijn de ervaringen redelijk positief. Het huisvesten van minima in de regio (in eengezinswoningen, in flatwoningen) of in duurdere stadswijken lukt redelijk. Uit recente cijfers over gerealiseerde woningtoewijzingen blijkt dat meer huishoudens in het afgelopen jaar de stad hebben verlaten dan dat ze stad zijn ingestroomd. Dat geldt althans voor de sociale huursector.⁴

⁴ Een vergelijking met voorgaande jaren is echter niet mogelijk.

Een gemeentelijke beleidsmaker is van mening dat het niet mogelijk zou zijn geweest om met de oude individuele huursubsidie het huidige anti-segregatiebeleid op zo'n wijze vorm te geven. Dankzij de nieuwe wet is het namelijk mogelijk om tot de aftoppingsgrenzen geen minimuminkomen als voorwaarde te stellen. Daarnaast maakt de sterk verminderde kwaliteitskorting duurdere woningen ook betaalbaar voor lage inkomensgroepen.

Voor particulier verhuurders geldt overigens een wat 'strengere' huurinkomenstabel: mensen met lage inkomens komen in de particuliere sector minder makkelijk in aanmerking voor een duurdere huurwoning. Voor particuliere huurwoningen geldt de algemene bereikbaarheidsgrens van 768 gulden, zowel voor woningen in de stad als in de regio. Achterliggende gedachte hierbij is dat particuliere verhuurders zich volgens de gemeente onvoldoende inspannen om segregatie te bestrijden. De gemeente is daarom *'minder royaal met de huursubsidie, want we zijn geen sinterklaas. Om differentiatie te bewerkstelligen hebben we het er wel voor over dat het huursubsidiebeslag toeneemt. Maar we willen wel spaarzaam met de huursubsidie blijven omgaan, juist omdat het een goed instrument is. Daarom maken we onderscheid tussen twee typen verhuurders'*, aldus een beleidsmedewerker van de gemeente.

nieuwbouw

In Den Haag is afgesproken dat 30 procent van de nieuwbouw in de Vinex-wijken voor de primaire doelgroep beschikbaar blijft: 10 procent extra goedkoop (tot de huidige bereikbaarheidsgrens van f768,-) en twintig procent tot de maximale huurgrens (f1107,-). Deze afspraken tussen corporaties en stadsgewest zijn al gemaakt lang voordat de nieuwe Huursubsidiewet geïntroduceerd werd. Corporaties zijn nu van mening dat de huren van de extra goedkope voorraad kunnen worden opgetrokken tot de aftoppingsgrens. De onrendabelheid van investeringen zou zo verminderd kunnen worden. Tegelijkertijd kunnen de huren van de betaalbare voorraad dan omlaag tot onder de aftoppingsgrens. Gemeente en corporaties zijn hier nog niet uit. In hoofdstuk drie gaan we hier uitvoeriger op in.

2.3 Grote gemeenten

2.3.1 Tilburg

lokale woningmarkt

In Tilburg is een grote voorraad goedkope en bereikbare woningen. De goedkope en bereikbare voorraad is geclusterd in de oude wijken. Dit brengt ook een clustering van lage inkomensgroepen met zich mee. Differentiatie van de woningvoorraad en spreiding van lage en hoge inkomensgroepen staan hoog op de agenda.

Voor hogere inkomensgroepen zijn beduidend minder mogelijkheden op de woningmarkt. Om ook hoge inkomensgroepen meer mogelijkheden te bieden wordt ook nieuwbouw gerealiseerd in de duurdere huur- en koopsector.

Er is geen onevenredig grote vraag ten opzichte van de voorraad. Leegstand komt niet voor, maar in sommige complexen met HAT-eenheden hebben corporaties soms lichte verhuurbaarheidsproblemen.

woonruimteverdeling

De Tilburgse corporaties hebben in samenwerking met de gemeente één woonruimteverdelingsstelsel opgezet. In Tilburg gelden twee bereikbaarheidsgrenzen, één voor de minima en één voor de overige doelgroep. De bereikbaarheidsgrens voor de minima, zowel voor een- en tweepersoonshuishoudens als voor huishoudens van drie of meer personen, is gesteld op 781 gulden. Deze is gebaseerd op de voorheen geldende fatteringsgrens. In het oude convenant was de voorraad tot 781 gulden gedefinieerd als de bereikbare voorraad. Deze bereikbaarheidsgrens is opgesteld omdat boven de kwaliteitskortingsgrens een deel van de huur door de huurder zelf betaald moet worden. Een beleidsmedewerker van de gemeente: *‘Uit paternalistische overwegingen is besloten de minima min of meer te beschermen tegen hogere woonkosten. We hebben daarom de eerste bereikbaarheidsgrens op 781 gulden vastgesteld. Daarnaast heeft de angst voor een overschrijdingsboete een rol gespeeld bij het vaststellen van een aparte grens voor de minima. Als de minima tot de aftoppingsgrens zouden mogen reageren, is de kans op overschrijding groter’*.

Voor de overige doelgroep geldt de aftoppingsgrens (f874,-). Hierdoor is een deel van de nieuwbouw ook toegankelijk voor de doelgroep wat de menging van hoge en lage inkomensgroepen ten goede kan komen.

Senioren mogen reageren op woningen tot de aftoppingsgrens van 874 gulden. Voor aanleunwoningen wordt aan de hand van een apart toetsingskader bepaald of een

huishouden gefiatteerd wordt. Voor grote huishoudens die behoren tot de overige doelgroep geldt de tweede aftoppingsgrens (f937,-).

Als de totale woonlasten van huishoudens die recht hebben op huursubsidie groter zijn dan 30 procent van het netto-inkomen, wordt er vanuit het woonlastenplafond voor een aanvulling gezorgd. In Tilburg zijn het vooral de senioren die in aanmerking komen voor een bijdrage uit het woonlastenplafond. Het woonlastenplafond is gekoppeld aan de Huursubsidiewet. Dit houdt in dat alleen huursubsidiegerechtigden in aanmerking kunnen komen voor het woonlastenplafond. Op basis van de definitie van woonlasten, bestaande uit huur, vaste lasten en een deel kwijtschelding, is gebleken dat minima die een woning huren boven de eerste aftoppingsgrens (f874,-) in aanmerking komen voor een bijdrage uit het woonlastenplafond. Het blijken vooral senioren die in aanmerking komen voor zo'n bijdrage doordat zij afhankelijk zijn van een AOW en een relatief groot deel van hun inkomen aan wonen uitgeven.

Hogere inkomensgroepen komen in aanmerking voor woningen vanaf 717 gulden. De ervaring in Tilburg leert dat hoge inkomensgroepen nauwelijks reageren op corporatiewoningen; er geldt daarom geen bovengrens ten aanzien van het inkomen.

De corporaties hebben de mogelijkheid een beperkt deel (5%) van hun vrijkomende woningen buiten het woonruimteverdelingsstelsel om te verhuren. Deze regeling wordt door corporaties sporadisch gebruikt om huishoudens te huisvesten die niet gehuisvest kunnen worden via het reguliere woonruimteverdelingsstelsel. Hierbij moet gedacht worden aan huurders die door omstandigheden niet in hun huidige huurwoning kunnen blijven wonen, niet urgent zijn, maar waarvan de corporatie het toch haar taak vindt om dit huishouden te huisvesten.

differentiatie

De grote voorraad goedkope en bereikbare woningen is voornamelijk geclusterd in de oude stadswijken. Dit brengt ook een clustering van lagere inkomensgroepen met zich mee. Voor een deel van de doelgroep wordt de grens van 874 gulden gehanteerd om segregatie tegen te gaan. De ruimte die de Huursubsidiewet biedt wordt voor hen dus volledig benut om differentiatie te bevorderen.

Daarnaast komen huishoudens met een relatief hoog inkomen in aanmerking voor corporatiewoningen vanaf 717 gulden. De grotere kans op goedkope scheefheid, die dit met zich meebrengt, wordt geaccepteerd, omdat dit volgens de gemeente ten goede komt aan de leefbaarheid in eenzijdig opgebouwde wijken.

nieuwbouw

In Tilburg wordt nieuwbouw gerealiseerd op zowel binnenstedelijke locaties als in de uitbreidingsgebieden. Voor nieuwbouw geldt dat een deel voor de doelgroep bereikbaar moet zijn. Op binnenstedelijke locaties worden daarom objectsubsidies verstrekt voor nieuwbouwwoningen voor de doelgroep. Hierdoor kunnen de aanvangshuren laag gehouden worden, ook onder de 781 gulden (de bereikbaarheidsgrens voor minima). Op de uitbreidingslocaties worden geen objectsubsidies verstrekt, maar mag voor iedere betaalbare woning die gebouwd wordt ook een koopwoning gebouwd worden. Bij de keuze voor objectsubsidie zijn de bereikbaarheidsgrenzen en aftoppingsgrenzen bepalend geweest bij het vaststellen van de aanvangshuren. Deze grenzen zijn daarmee van invloed geweest op de omvang van de onrendabele top en hebben daardoor ook de hoogte van de objectsubsidie per woning beïnvloed.

Door objectsubsiëring worden de huursubsidie-uitgaven laag gehouden. Als er geen objectsubsidie zou zijn, zou er immers een hogere bereikbaarheidsgrens voor nieuwbouwwoningen gelden met als gevolg een stijging van de huursubsidie-uitgaven.

2.3.2 Arnhem

lokale woningmarkt

Kenmerkend voor de Arnhemse woningmarkt is het grote aandeel huurwoningen (70%), vooral in de goedkope huurklassen. De goedkope woningvoorraad is niet gelijkmatig verspreid over de stad, maar geconcentreerd in vooroorlogse en vroeg-naoorlogse wijken. Door deze grote goedkope woningvoorraad en de aanwezigheid van diverse opleidingsinstituten trekt Arnhem relatief veel huishoudens aan met een laag inkomen, voornamelijk jonge startende huishoudens. In vergelijking met de regio telt Arnhem relatief veel kleine huishoudens en is het gemiddeld huishoudensinkomen laag. In het verleden is er in Arnhem veel aandacht besteed aan de bouw van betaalbare woningen. Dit heeft Arnhem ook een regionale aantrekkingskracht gegeven voor de lage inkomensgroepen.

woonruimteverdeling

Sinds 1994 hanteert Arnhem het aanbodmodel, waarbij woningzoekenden zelf op het aanbod van woningen moeten reageren. Tot 1998 gold dit model alleen voor de stad. In 1998 is een regiomodel van start gegaan voor het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (het KAN-gebied). Door dit regiomodel zijn de bereikbaarheidsgrenzen verhoogd waardoor lage inkomensgroepen meer ruimte hebben op de woningmarkt. Voor het tijdvak 1999-

2000 is de bereikbaarheidsgrens op 775 gulden gesteld. De bereikbaarheidsgrenzen waren in Arnhem altijd lager dan de door het Rijk vastgestelde aftoppingsgrenzen. Omdat er zoveel goedkope huurwoningen zijn, hebben de lage inkomensgroepen immers voldoende mogelijkheden om geschikte woonruimte te vinden. Bovendien heerste in Arnhem de angst dat bij hogere bereikbaarheidsgrenzen de goedkope woningvoorraad buiten de markt zou vallen, omdat de vraag naar de goedkope woningen afneemt als de lage inkomensgroepen ook op duurdere woningen zouden mogen reageren. Ook de kans op een overschrijdingsboete speelde een rol bij het vaststellen van de bereikbaarheidsgrens. Daarnaast wilden de corporaties in de gemeente een niet te grote subsidie-afhankelijkheid onder de bevolking creëren. Op het moment dat de huursubsidie vermindert of wegvalt, zou het namelijk grote gevolgen hebben voor huishoudens die afhankelijk zijn van de huursubsidie.

Door dit woonruimteverdelingsysteem komen alleen mensen met een laag inkomen in aanmerking voor goedkope woningen. Geconstateerd werd dat het woonruimteverdelingsysteem segregatie in de hand werkte.

differentiatie

Arnhem probeert segregatie tegen te gaan. Het leidend principe hierbij is het 'spiegelbeeldig bouwen en beheren'. Het streven is om gevarieerd samengestelde wijken te laten ontstaan. Dit betekent: duur bouwen in wijken met overwegend goedkope woningen en goedkoop bouwen waar duur dominant is. Dit geldt niet alleen voor de stad, maar ook voor de omliggende regio.

Naast het 'spiegelbeeldig bouwen en beheren' probeert Arnhem ook op een andere manier de segregatie tegen te gaan. In maart 2000 is een experiment van start gegaan in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen. Dit experiment behelst het loslaten van de bereikbaarheidsgrenzen voor de helft van de vrijkomende woningen. *'De overschrijdingsboete in de voorgaande twee jaar was redelijk meegevallen. De invoering van de bereikbaarheidsgrens van 775 gulden werkte echter wel segregatie in de hand. Daarom hebben corporaties en gemeente besloten een experiment te starten waarbij de bereikbaarheidsgrenzen worden losgelaten'*, aldus een beleidsmedewerker van één van de corporaties.

Om differentiatie te bevorderen mogen lage inkomensgroepen reageren tot de aftoppingsgrenzen waardoor zij meer keuze hebben op de woningmarkt. Daarnaast mogen hogere inkomensgroepen ook reageren op de goedkopere woningvoorraad. Dit werkt scheefheid in de hand, maar bevordert de spreiding van huishoudens over stad en regio. Het hanteren van de aftoppingsgrenzen als de regionale bereikbaarheidsgrenzen betekent dat het Knooppunt Arnhem-Nijmegen de ruimte volledig benut, die in de Huursubsidiewet geboden wordt.

Omdat het experiment nog maar kort geleden is gestart, kunnen nog geen concrete resultaten genoemd worden. Wel valt volgens een medewerker van een corporatie op dat in een aantal gevallen lage inkomensgroepen in duurdere woningen terechtkomen. Daarnaast is er in één van de wijken met een overwegend goedkope voorraad een instroom van hogere inkomensgroepen waarneembaar. Er zou voorzichtig geconcludeerd kunnen worden dat huurders gebruik maken van de ruimte die hen geboden wordt en dat daarmee de gewenste differentiatie bevordert wordt.

senioren, gehandicapten en grote huishoudens

Voor drie doelgroepen gelden speciale regels: senioren, gehandicapten en huishoudens die bestaan uit meer dan 6 personen. Voor deze huishoudens geldt de bereikbaarheidsgrens van 775 gulden niet; zij kunnen gefiatteerd worden tot de maximale huurgrens.

nieuwbouwwoningen

Het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen fluctueert de laatste jaren nogal. De bestaande woningvoorraad is goedkoop en de vraag naar koop- en dure huurwoningen groot. Er is daarom besloten alleen dure huur- en koopwoningen te bouwen. Dit besluit komt voort uit het feit dat nieuwbouw vooral plaats vindt op binnenstedelijke locaties waar overwegend goedkope woningen zijn.

Door het grote tekort aan woningen voor hogere inkomensgroepen wordt differentiatie voorlopig niet nagestreefd in de nieuwbouwsector.

2.4 Middelgrote gemeenten

2.4.1 Leeuwarden

lokale woningmarkt

De woningmarkt in Leeuwarden wordt gekenmerkt door een relatief grote kernvoorraad en een lage vraagdruk naar betaalbare woningen. De stad kampt met leegstand. Met name de naoorlogse gestapelde complexen met een betaalbare huur zijn niet erg in trek. De echt goedkope woningen in de oude wijken in de binnenstad van Leeuwarden zijn daarentegen populair, de vraag naar deze woningen is groot. Leeuwarden huisvest relatief veel lage inkomensgroepen, waaronder zowel studenten als langdurig werklozen vertegenwoordigd zijn.

woonruimteverdeling

Door de gemeente worden in principe alle woningen tot de aftoppingsgrens gefiatteerd (f874,-). Er bestaat wel een huur-inkomestentabel waarin staat dat mensen met een minimuminkomen kunnen reageren op een woning tot 700 gulden. De beslissing om woningen boven die grens toe te wijzen aan lage inkomensgroepen ligt echter in handen van de corporaties. Er is door de gemeente geen lagere bereikbaarheidsgrens voor de primaire doelgroep opgesteld. De gemeente heeft besloten dat corporaties flexibel om mogen gaan met de bereikbaarheidsgrenzen vanwege de verhuurbaarheidsproblemen waarmee zij kampen. Om leegstand van betaalbare woningen tegen te gaan (vooral naoorlogse flatwoningen met een huur tot ongeveer 800 gulden) biedt de gemeente de mogelijkheid om ruimer toe te wijzen. Tegelijkertijd moeten de verhuurders rekening houden met overschrijding van de prestatienormering.

De twee corporaties in Leeuwarden verdelen naar eigen inzicht hun woningen en maken daarbij telkens een afweging tussen overschrijding van de uitgavennorm en de financiële schade die wordt opgelopen bij leegstand. Daarbij wordt dus *geen* gebruik gemaakt van één algemeen geldende bereikbaarheidsgrens. Als leidraad wordt een huur van 700 tot 750 gulden gehanteerd voor *minima*. Dat bedrag is gebaseerd op een maximale huursubsidiebijdrage van ongeveer 400 gulden. Maar er bestaat geen ‘knalhard beleid’ zoals een corporatiemedewerker het noemt. Op individueel niveau wordt telkens bekeken of mensen in aanmerking komen voor de woning waarop ze zich hebben ingeschreven.

Telkens wordt er door corporaties een afweging gemaakt tussen het toewijzen van een duurder woning aan minima en overschrijding van de uitgavennorm. Voor de praktijk van de woningtoewijzing betekent dit dat de bereikbaarheidsgrenzen van de beide corporaties verschillen en de bereikbaarheidsgrenzen binnen de woningvoorraad van één woningcorporatie verschillen. Er worden bereikbaarheidsgrenzen per wijk, per type woning of zelfs per woning vastgesteld. Het plafond dat voor een woning wordt ingesteld is deels afhankelijk van de populariteit van een wijk, het complex of het type woning. De grens van een woning die ‘goed loopt’ zal naar beneden worden bijgesteld. Voor woningen daarentegen met een relatief hoge huur ($\pm$ 800 gulden) die moeilijk te verhuren zijn, wordt de aftoppingsgrens ingezet. Om leegstand te voorkomen wordt het plafond dan losgelaten: *‘We vragen ons voortdurend af, hoe staan we ervoor? Verlagen we of krikken we het op? Zo is het voortdurend schipperen tussen overschrijding en woningverdeling’*, aldus het hoofd beheer van een corporatie in Leeuwarden.

Daarnaast verschillen de grenzen nog door de tijd heen: in de ene maand kan een huishouden met een laag inkomen zich bijvoorbeeld inschrijven op een woning tot 874 gulden, twee maanden later op een woning tot 750 gulden. Die fluctuaties van de bereikbaarheidsgrenzen door de tijd heen worden veroorzaakt door de evaluaties van de normoverschrijding die corporaties zelf elk kwartaal en soms zelfs elke maand maken. Mocht uit die evaluatie blijken dat de huursubsidie-uitgaven onder de prestatienorm zitten, dan wordt besloten dat ruimer kan worden toegewezen.

Leegstand is voor corporaties geen reden om de huren te verlagen of te bevriezen. Een beleidsmedewerker van een van de corporaties licht dat toe: *‘Of je nou een woning verhuurt van 700 gulden of van 800 gulden, dat maakt voor de huurder niet uit want die krijgt toch wel huursubsidie.’* De huursubsidie wordt hier als instrument ingezet om ongewilde woningen toch voor een relatief hoog bedrag te kunnen verhuren. Wel worden lagere huurverhogingen doorgerekend. Maar huurprijzen van woningen waar weinig vraag naar is blijven fors dankzij de ruimte die de Huursubsidiewet biedt. In hoofdstuk drie komen we daar op terug.

Voor ouderen wordt in principe de aftoppingsgrens van 874 gulden gehanteerd.

De huisvesting van grote huishoudens vormt in Leeuwarden over het algemeen geen probleem, in het verdelingssysteem wordt dan ook geen uitzondering voor deze groep gemaakt. De gemeente fiatteert ouderen en grote huishoudens alleen boven de aftoppinggrens als zij in aanmerking willen komen voor een woning die op ‘de complexenlijst’ staat. Op die lijst staan vooral duurdere ouderenwoningen en aangepaste woningen voor ouderen en gehandicapten.

Nieuwbouw in Leeuwarden bestaat voor het overgrote deel uit dure huur en koopwoningen.

differentiatie

In Leeuwarden worden de mogelijkheden die de Huursubsidiewet biedt, niet doelbewust ingezet om differentiatie in woonwijken te bewerkstelligen. Door leegstand zijn echter wel duurdere woningen toegewezen aan lage inkomensgroepen, wat mogelijk was dankzij de Huursubsidiewet. Zo is onbedoeld dankzij de Huursubsidiewet her en der wat differentiatie tot stand gekomen.

2.4.2 Lelystad

lokale woningmarkt

Net zoals veel andere voormalige groeikernen, heeft Lelystad te maken met een relatief dure woningvoorraad. Zeer goedkope woningen ontbreken en er zijn bijna geen goedkope woningen. Het overgrote deel van de woningen heeft een huurprijs tussen de 700 en 900 gulden. Omdat het veelal eengezinswoningen zijn, vallen deze huurprijzen nog net binnen de aftoppingsgrenzen. In Lelystad wonen relatief veel huishoudens met een laag inkomen. Door de relatief hoge huurprijzen en het lage inkomensniveau zijn veel inwoners afhankelijk van huursubsidie.

De laatste jaren zijn veel huurwoningen verkocht om meer te differentiëren naar eigendomsverhouding. Een nadeel hiervan is dat er veel aan zittende huurders wordt verkocht, waardoor het verkopen van woningen nauwelijks invloed heeft gehad op de bevolkingssamenstelling in wijken. De laatste jaren is de vraag naar koopwoningen sterk toegenomen. Doordat veel woningen verkocht zijn, is er geen sprake meer van leegstand. Lelystad heeft lange tijd te maken gehad met veel leegstand.

woonruimteverdeling

In Lelystad worden de woningen verhuurd volgens het distributiemodel. Vanaf 1 juli 2000 wordt er gewerkt met een aanbodmodel. Er is één grote corporatie die verantwoordelijk is voor de woonruimteverdeling. Deze corporatie hanteert bij de woonruimteverdeling de aftoppingsgrenzen zoals die door het Rijk zijn vastgesteld. Voor een- en tweepersoonshuishoudens geldt de grens van 874 gulden. Voor huishoudens die bestaan uit drie of meer personen geldt de tweede aftoppingsgrens (f937,-). Ruim 90 procent van het corporatiebezit valt binnen deze aftoppingsgrenzen.

In eerste instantie hanteerde de corporatie de voormalige flatteringsgrens als nieuwe bereikbaarheidsgrens. Door de aftoppingsgrenzen te hanteren zijn de wat duurdere woningen toch bereikbaar voor de doelgroep en wordt tegelijkertijd leegstand vermeden. Daarnaast is de gemeente van mening dat door de aftoppingsgrenzen te hanteren het ontstaan van “probleemcomplexen” wordt tegengegaan. Door aan de laagste inkomensgroepen alleen de goedkoopste woningen toe te wijzen, werden deze complexen vrijwel uitsluitend door huursubsidieontvangers bewoond en kregen een negatief imago.

Voor senioren, gehandicapten en grote huishoudens gelden geen aparte regels bij de toewijzing van woningen.

nieuwbouw

In Lelystad wordt op beperkte schaal nieuwbouw gerealiseerd. De woningen die voor de komende jaren op het bouwprogramma staan, zijn voornamelijk dure koopwoningen. Hiermee wil de gemeente hogere inkomensgroepen van buiten Lelystad aantrekken. De corporatie daarentegen zegt naast woningen voor senioren en ‘empty-nesters’ ook betaalbare woningen voor de doelgroep (tot f874,-) te willen bouwen.

De gemeente geeft hier echter aan dat er opgepast moet worden met het bouwen voor de doelgroep. *‘Door betaalbare huurwoningen te realiseren bestaat het gevaar voor leegstand omdat deze nieuwbouw dan moet concurreren met de bestaande huurwoningvoorraad’*, aldus een medewerker van de gemeente.

2.5 Enkele conclusies

De wijze waarop de Huursubsidiewet wordt ingezet en toegepast bij de woonruimteverdeling is afhankelijk van de lokale woningmarkt en van de knelpunten en speerpunten die op lokaal niveau door actoren worden gedefinieerd.

De relatie tussen de vraag en het aanbod van goedkope woningen enerzijds en betaalbare woningen anderzijds bepaalt voor een groot deel de hoogte van de bereikbaarheidsgrens. Bij een grote voorraad goedkope woningen wordt de aftoppingsgrens meestal naar beneden bijgesteld. Er zijn dan voldoende bereikbare woningen voor lage inkomensgroepen.

Als het aanbod goedkope woningen niet toereikend is voor de vraag naar woningen van de primaire doelgroep, wordt de aftoppingsgrens meestal gehanteerd. Dit zien we vooral in gemeenten waar het aantal (grote) goedkope woningen gering is en de vraagdruk, door het grote aantal huishoudens met lage inkomens, groot. De grote vraag naar goedkope woningen wordt dan opgevangen door duurdere woningen bereikbaar te maken voor lage inkomensgroepen. Deze verruiming van de bereikbaarheidsgrenzen kent grofweg twee variaties.

- (1) De aftoppingsgrenzen worden gehanteerd zonder dat er een overschot is aan betaalbare – wat duurdere woningen. Lage inkomensgroepen concurreren dan dus met hogere inkomensgroepen om betaalbare woningen tot de aftoppingsgrens. Het verruimen van de mogelijkheden voor (een deel van) de primaire doelgroep heeft dan prioriteit.
- (2) Het tekort aan woningen in het goedkope segment wordt gecompenseerd door een overschot aan woningen in het duurdere segment. Bij het hanteren van de

aftoppingsgrenzen worden dan twee argumenten in samenhang met elkaar genoemd: er is een tekort aan (grote) goedkope woningen en er doen zich verhuurbaarheidsproblemen voor bij grote betaalbare woningen.

Het komt tot slot voor dat er voldoende goedkope woningen zijn voor de primaire doelgroep maar dat de aftoppingsgrens soms wordt gehandhaafd om verhuurbaarheidsproblemen bij slecht in de markt liggende betaalbare woningen het hoofd te bieden.

De aftoppingsgrens wordt vaak gebruikt voor specifieke subdoelgroepen waar op lokaal niveau een kwantitatief of kwalitatief tekort aan betaalbare geschikte woonruimte voor bestaat. Om deze groepen (ouderen, gehandicapten, grote huishoudens) toch een reële kans te geven op de lokale woningmarkt, geldt voor hen de aftoppingsgrens, soms de maximale huurgrens. Een gebrek aan goedkope grote of aangepaste woningen vormt hiervoor de grondslag.

In een aantal gemeenten wordt de aftoppingsgrens - en niet een lagere bereikbaarheidsgrens - gehanteerd om segregatie tegen te gaan. Niet een gebrek aan goedkope woningen maar het streven naar differentiatie is dan reden om ruimere grenzen te hanteren. Als differentiatie in de gemeente hoog op de agenda staat, kan de huursubsidie een instrument zijn om menging van verschillende inkomensgroepen te bewerkstelligen. Duurdere huurwoningen worden dan doelbewust aan lage inkomensgroepen toegewezen. Soms geldt de aftoppingsgrens voor de hele gemeente, soms alleen voor duurdere wijken in de stad of in de regio.

Maar andersom – het *bestendigen* van eenzijdigheid dankzij de Huursubsidiewet - komt op regionaal niveau ook voor: kleine regiegemeenten met een relatief dure woningvoorraad houden de bereikbaarheidsgrenzen in hun gemeente soms bewust laag om huishoudens met een laag inkomen te weren, althans, volgens vertegenwoordigers van het huisvestingsbeleid in de stad.

Het beheersen van de huursubsidie-uitgaven wordt in een aantal gemeenten expliciet genoemd als reden om de bereikbaarheidsgrens voor (een deel van) de primaire doelgroep naar beneden te schuiven.

De bereikbaarheidsgrenzen die door de gemeenten zijn opgesteld worden niet altijd op dezelfde wijze door woningcorporaties overgenomen. In twee van de acht gemeenten die bij dit onderzoek zijn betrokken, worden door verschillende corporaties in dezelfde gemeente uiteenlopende regels gehanteerd bij de verdeling van woningen. Zo benut de ene corporatie de ruimte die de gemeente biedt volledig, terwijl de andere corporatie de

gemeenteregels strenger toepast of deze regels aanscherpt om de huursubsidie-uitgaven en de woonruimteverdeling beter te kunnen beheersen.

Uitzonderingen op de algemeen vastgestelde bereikbaarheidsgrens in de gemeente worden dus gemaakt op de grond van specifieke doelgroepen, specifieke complexen of specifieke wijken of gebieden in de stad of regio, afhankelijk van de lokale woningmarkt en van de knelpunten en speerpunten die op lokaal niveau door actoren wordt gedefinieerd.

3 HUIRPRIJSBELEID

3.1 Inleiding

De invloed van Huursubsidiewet op de wijze waarop woningen verdeeld worden door verhuurders, is in het vorige hoofdstuk besproken. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat het effect is van de nieuwe huursubsidiewet op de huurprijzen die door woningcorporaties worden vastgesteld. De gemeenten die zijn onderzocht bespreken we in dit hoofdstuk integraal omdat de overeenkomsten in de effecten van de Huursubsidiewet op het huurprijsbeleid in gemeenten veel groter zijn dan de verschillen. De verschillen bij huurprijsbeleid doen zich vooral voor op het niveau van deelvoorraden, complexen, wijken en gebieden. Verschillende typen wijken, gebieden en complexen zijn in elke gemeente aanwezig. Daar waar de lokale omstandigheden op de woningmarkt wel van invloed zijn op het huurprijsbeleid zullen we het aan de orde laten komen. Ook verwijzen we naar de lokale woonruimteverdelingsystematiek daar waar nodig is.

In dit hoofdstuk zal vooral het beleid van sociale verhuurders worden besproken. Particuliere verhuurders die we voor dit onderzoek hebben gesproken, blijken nauwelijks iets te maken te hebben met huursubsidieontvangers omdat de prijzen van hun bezit meestal boven de aftoppingsgrenzen liggen. Daar komt bij dat particuliere huurders meestal niet in aanmerking komen voor huursubsidie vanwege de inkomenseisen die door de particuliere verhuurder gesteld worden.

In de nu volgende paragraaf wordt globaal weergegeven hoe de (jaarlijkse) huurverhoging tot stand komt. Aan de hand van deze beschrijving wordt inzichtelijk in welke mate de Huursubsidiewet daar mogelijk invloed op uitoefent. In deze paragraaf wordt tevens een mogelijke verklaring gegeven voor de relatief sterke stijging van de goedkope voorraad ten opzichte van de duurdere woningvoorraad. Het effect van de Huursubsidiewet op het huurbeleid van particuliere verhuurders bespreken we in deze paragraaf in een apart blokje.

In de paragraaf 3.3. wordt beschreven welke invloed de Huursubsidiewet uitoefent op de prijzen voor nieuwbouwwoningen, op de renovatieactiviteiten en op de nieuwbouwactiviteiten van corporaties.

3.2 Huurprijsstijging

algemeen

Jaarlijks wordt er door elke corporatie een gemiddeld huurverhogingspercentage vastgesteld. Aangezien de huuropbrengst een belangrijke inkomstenbron is van corporaties, wordt het huurverhogingspercentage bepaald door het vermogen van de corporatie, de gewenste meerjarenontwikkeling van de corporatie en de daarvoor noodzakelijke financiering. Het vermogen van de corporaties in de toekomst moet toereikend zijn om de lange termijnplannen uit te kunnen voeren.

Vervolgens worden op basis van het gemiddelde huurverhogingspercentage verschillende streefhuren opgesteld: meestal in relatie tot het woningwaarderingsstelsel. Er bestaat meestal niet één streefhuur op corporatieniveau maar de percentages worden gedifferentieerd naar categorie woningen en naar woonomgeving. Bijvoorbeeld: een corporatie in Rotterdam streeft 80 procent van de maximaal redelijke huur na voor kwalitatief goede woningen in een goede omgeving, 70 procent van de maximaal redelijke huur voor kwalitatief slechtere woningen in een minder aantrekkelijke woonomgeving en 60 procent van de maximaal redelijke huurprijs voor zogenaamde ‘probleemcomplexen’.¹

Elke corporatie hanteert een eigen rekenmethode om tot gedifferentieerd stelsel van streefhuren te komen. Daarbij wordt - naast kwaliteit en de OZB-waarde van de woning – altijd rekening gehouden met de verhuurbaarheid van een woning. De verhuurbaarheid wordt door corporaties op verschillende wijze geoperationaliseerd: er wordt bijvoorbeeld gelet op de mutatiegraad, op het aantal reacties op een aangeboden woning, op de populariteit van een wijk of op de consumentenvoorkeuren die uit leefbaarheidonderzoek naar voren komen. De populariteit van een complex en een gebied bepaalt dus voor een deel de huurprijs waar naar gestreefd wordt.

Op grond van de vastgestelde streefhuur wordt vervolgens gekeken hoe sterk de huur kan stijgen. De verhogingspercentages moeten tezamen wel weer uitkomen op het gemiddelde stijgingspercentage dat vooraf is vastgesteld. De huurverhogingen van de verschillende categorieën woningen zijn onderling dus sterk van elkaar afhankelijk.

¹ Dit is een gesimplificeerde weergave van de werkelijke streefhuren en categorieën.

Nadat het huurverhogingpercentage is vastgesteld, wordt gekeken of de nieuwe huurprijs niet uitkomt boven de bereikbaarheidsgrens die is opgesteld voor de primaire doelgroep. Komt na verhoging de nieuwe huurprijs daar wel boven uit, dan wordt de huur naar beneden tot onder de bereikbaarheidsgrens bijgesteld. Sluitstuk bij het vaststellen van de jaarlijkse huurverhoging is dus de afstemming met de omvang van de kernvoorraad.

Kwalitatief slechte woningen in een onaantrekkelijke omgeving zullen in de regel minder sterk in huur stijgen dan goede woningen waar veel vraag naar is. Maar het kan ook zo zijn dat voor een kwalitatief matige woning in een onaantrekkelijke woonomgeving toch een maximale huurstijging wordt doorgevoerd, omdat de huidige huur nog ruim onder de streefhuur ligt.

de stijging van de duurdere woningvoorraad

Duurdere huurwoningen (in de betaalbare klasse tot de aftoppingsgrens) stijgen jaarlijks over het algemeen minder sterk in huur dan goedkope woningen vanwege een aantal redenen. Deze redenen worden genoemd door vertegenwoordigers van zowel corporaties als door huurderorganisaties.

In de eerste plaats ligt de feitelijke huurprijs van wat duurdere woningen meestal al dicht tegen de streefhuur aan. Dit betekent dat de huurprijs van deze woningen niet veel meer kan stijgen.

In de tweede plaats kunnen in een aantal onderzochte gemeenten de wat duurdere woningen niet sterk meer in huurprijs stijgen vanwege de concurrentiepositie die zij innemen ten opzichte van koopwoningen in de marktsector. Bij huurverhoging kunnen de huurprijzen van duurdere woningen (± 800 gulden) een omslagpunt bereiken, waardoor ze na de huurverhoging minder goed verhuurbaar zijn en min of meer 'buiten de markt' vallen. Bij deze huurprijs wordt het kopen van een woning voor huurders een serieus alternatief. Dit argument wordt genoemd door corporaties uit Rotterdam, Leeuwarden, Tilburg en Arnhem. Het gaat dan vooral om huurders die niet tot de primaire doelgroep behoren maar wat inkomen betreft nog wel onder de ziekenfondsgrens zitten. De vraagdruk in deze vier gemeenten ligt een stuk lager dan in de steden Utrecht en Amsterdam.

In de steden Amsterdam en Utrecht wordt de concurrentie van de marktsector niet genoemd als mogelijke verklaring voor de minder sterke stijging van duurdere woningen. Dat komt wellicht door het feit dat de prijs van koopwoningen in Amsterdam en Utrecht aanzienlijk hoger liggen dan de gemiddelde koopprijzen in de rest van het land. In steden

met een enorme vraagdruk concurreren woningen met een huur tot de aftoppingsgrens (nog) niet met de marktsector.

In Lelystad wordt het argument van de concurrentiepositie ten opzichte van de marktsector evenmin genoemd. Dat heeft allereerst te maken met het feit dat de meeste huurders van duurdere woningen afhankelijk zijn van huursubsidie. Zonder dit middel zouden ze nooit een woning in deze prijsklasse kunnen huren. Daarnaast ligt het huurstijgingspercentage in Lelystad al een aantal jaar rond de 3 procent. Dit percentage is door het Centraal Fonds van de Volkshuisvesting opgelegd in verband met de nijpende financiële situatie van de corporaties. Door de financiële afhankelijkheid van het fonds hebben de corporaties zich te houden aan de door het fonds gestelde voorwaarden. Daarnaast liggen de huurprijzen in Lelystad al relatief hoog, waardoor corporaties geen sterkere huurverhoging kunnen doorvoeren ter verbetering van hun financiële positie.

snelle stijging van de goedkope voorraad

Volgens corporaties stijgen de huren van de goedkope woningen vooral door de onevenwichtige prijs-kwaliteitverhouding. Goedkope woningen liggen nog ver onder de streefhuur en stijgen als gevolg daarvan sterker, niet alleen bij mutaties maar ook bij de jaarlijkse huurverhoging. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de lokaal opgestelde bereikbaarheidsgrenzen, tenzij - zoals hiervoor al vermeld – de nieuwe huurprijs boven die grens uit zal komen. De grens wordt dan naar beneden bijgesteld om de omvang van de kernvoorraad op peil te houden.

In Amsterdam is het met name de zeer goedkope woningvoorraad (tot 350 gulden) die de afgelopen jaren relatief sterk is gestegen in vergelijking met de overige woningvoorraad. De verhouding tussen prijs en kwaliteit is daarbij volgens gemeente en verhuurders uitgangspunt. Volgens een vertegenwoordiger van de corporaties is de kwaliteitskortingsgrens wel richtinggevend voor die stijging want tot die grens ‘merken huurders er toch niks van’. Andersom wordt er voor gezorgd dat de huren niet boven de kwaliteitskortingsgrens komen te liggen, zodat huurders niet te maken krijgen met kwaliteitskorting.

Door sociale verhuurders in Rotterdam wordt de kwaliteitsverbetering van oude goedkope woningen als primaire oorzaak aangewezen voor de relatief sterke stijging van goedkope woningen. Het beleid van de corporaties is primair gericht op kwaliteitsverbetering en renovatieactiviteiten passen in dat beleid. Volgens een vertegenwoordiger van de corporaties in Rotterdam worden verbeteractiviteiten niet gestuurd door de ruimte die de huursubsidiewet biedt.

Voorts wordt in de meeste gemeenten – op Lelystad en Rotterdam na – gewezen op de marktpositie van de goedkope voorraad als een van de oorzaken van de relatief sterke huurstijging in het goedkope segment. De vraagdruk op goedkope woningen is groter dan op betaalbare woningen, niet alleen door de prijs maar ook door de toegenomen populariteit van de wijken waarin de goedkope woningen staan: veelal stadsvernieuwingsgebieden in de oude delen van de stad of aan de rand van de binnenstad (de eerste stadsuitbreidingswijken). Deze oude stadswijken groeien in populariteit, terwijl naoorlogse wijken – met veelal wat duurdere flatwoningen – juist in aanzien dalen en soms ook kampen met verhuurbaarheidsproblemen. Deze ontwikkeling zien we zowel in Tilburg, Arnhem, Leeuwarden, als in Utrecht en Amsterdam. De laatste twee steden hebben nog niet te maken met leegstand van de naoorlogse flatwoningen en de vraagdruk op het goedkope segment in oude delen van deze stad is enorm.

Naast een onevenwichtige prijs-kwaliteitverhouding is de stijgende populariteit van goedkope – veelal vooroorlogse - woningen dus verantwoordelijk voor de relatief sterke stijging van de goedkope woningvoorraad.

De Woonbond is van mening dat de relatief sterke stijging van de goedkope voorraad volledig veroorzaakt wordt door de grote vraag naar goedkope woningen. De nieuwe recente huurprijzen van kleine oude woningen staan volgens de bond niet meer in verhouding tot de kwaliteit van de woningen. Corporaties kunnen desondanks toch de huren flink verhogen doordat de goedkope huurvoorraad geen concurrentie heeft en erg in trek is. Omdat het huurstijgingspercentage van de duurdere voorraad niet sterk kan stijgen, stijgt het huurstijgingspercentage van de goedkope voorraad des te sterker, aldus de woonbond. Op zo'n wijze wordt het vooraf vastgestelde gemiddelde huurstijgingspercentage namelijk toch gehaald.

Samenvattend: er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de grenzen uit de Huursubsidiewet richtinggevend zijn voor de huurprijsstijgingen. De relatief sterke stijging van de goedkope voorraad ten opzichte van de duurdere voorraad kan voor een groot deel worden toegeschreven aan de grote vraagdruk op de goedkope woningmarkt en aan de scheve prijs-kwaliteitverhouding van woningen in deze voorraad. Alleen in Amsterdam is door een vertegenwoordiger van verhuurders aangegeven dat de kwaliteitskortingsgrens richtinggevend is voor verhoging van de zeer voordelige woningvoorraad.

Andersom zijn er ook geen aanwijzingen gevonden dat de huren worden gematigd om de huursubsidie-uitgaven te beperken. Elke corporatie hanteert eigen methoden om de

jaarlijkse huurverhogingen voor verschillende categorieën woningen vast te stellen. De eigen vermogenspositie, de meerjarenvisie en het daarbij behorende investeringsbudget bepalen de gemiddelde huurverhoging. Bij differentiatie van die gemiddelde huurverhoging lijkt beheersing van de huursubsidie-uitgaven geen rol te spelen. Wel worden huren gematigd als blijkt dat de huurprijs door de stijging boven de bereikbaarheidsgrens komt te liggen. Bereikbaarheidsgrenzen spelen als sluitstuk bij de berekening van de huurprijsverhoging dus wel een rol.² Dit zelfde geldt overigens voor huurverhoging na renovatie. Ook daar wordt na het vaststellen van de nieuwe huurprijs rekening gehouden met de bereikbaarheidsgrenzen.

Enkele corporatiemedewerkers stellen expliciet dat er bewust op geen enkele manier bij het huurbeleid rekening wordt gehouden met de uitgaven van de huursubsidie omdat het hen gaat om de prijs-kwaliteitverhouding. De boetes die ze daarbij eventueel oplopen door overschrijding van de uitgavennorm nemen ze desnoods op de koop toe.

huurprijsontwikkelingen bij moeilijk verhuurbare woningen

Het marktmechanisme bij de ontwikkeling van huurprijzen treedt dus op als er sprake is van grote vraagdruk. Andersom zien we echter dat de huurprijs van woningen die moeilijk verhuurbaar zijn, niet daalt. De huren van moeilijk verhuurbare woningen stijgen minder dan gemiddeld of worden een enkele keer bevroren, maar gaan niet omlaag. Om ze toch af te kunnen zetten worden ze – zoals uit het vorige hoofdstuk is gebleken – in een aantal gemeenten toegankelijk gemaakt voor mensen uit de primaire doelgroep. De huursubsidie wordt hier dus door corporaties ingezet om de financiële gevolgen van matiging van de huren te voorkomen. Door de woningen bereikbaar te maken voor de primaire doelgroep, kunnen relatief hoge huurprijzen gehandhaafd worden. Soms wordt dit belang verenigd met een tekort aan grote woningen voor de doelgroep, soms worden de moeilijk verhuurbare woningen bereikbaar gemaakt zonder dat sprake is van een tekort aan woningen voor de doelgroep.

huurprijsontwikkeling bij particuliere verhuurders

Naast sociale verhuurders hebben we bij dit onderzoek ook grote particuliere verhuurders en institutionele beleggers betrokken. Deze huurders blijken in de praktijk echter weinig te maken te hebben met de Huursubsidiewet. Dit komt omdat het bezit gekenmerkt wordt door hoge huurprijzen, vaak boven de aftoppingsgrenzen en de maximale huurgrens,

² Als lokale actoren uitgaven willen beheersen doen ze dat vooral door middel van de woonruimteverdeling: de aftoppingsgrens wordt (voor bepaalde groepen) naar beneden bijgesteld zodat huursubsidieontvangers geen aanspraak kunnen maken op wat duurdere woningen.

waardoor huurders niet in aanmerking komen voor huursubsidie.³ Daarnaast stellen particuliere verhuurders hoge eisen aan het inkomen van hun huurders. Vaak komt het erop neer dat het inkomen groter of gelijk moet zijn aan een aantal keer de huurprijs. Dit betekent dat, gezien de hoge huurprijzen in de particuliere huursector, het inkomen zodanig hoog moet zijn, dat de huurder op basis van het inkomen vaak al niet meer in aanmerking komt voor huursubsidie. Particuliere verhuurders voelen zich daardoor niet geroepen rekening te houden met de grenzen die de Huursubsidiewet stelt.

Vanuit de particuliere huursector worden maar weinig huursubsidieaanvragen gedaan. De aanvragen die zich wel voordoen, komen voornamelijk van zittende huurders die te maken krijgen met een daling van het inkomen. Het zijn veelal ouderen die al lang in de desbetreffende huurwoning wonen, die door een inkomensdaling in aanmerking komen voor huursubsidie.

De huurprijs van woningen van particuliere verhuurders wordt bepaald door het woningwaarderingstelsel. De maximaal redelijke huurprijs is in principe de richtlijn voor de bepaling van de huurprijs. Het komt wel voor dat door de jaarlijkse huurstijging de huur boven de maximale huurprijs uitkomt. Dit betekent dat een zittende huurder daardoor niet meer in aanmerking komt voor huursubsidie. Sociale en particuliere verhuurders hebben daarom een covenant ondertekend, waarin staat dat woningen die op de grens van de maximale huurprijs liggen en verhuurd worden aan huursubsidiecliënten, maximaal met de inflatie stijgen. Door particuliere verhuurders is vorig jaar maar matig aan het covenant tegemoet gekomen.

In Lelystad komt het voor dat bij overschrijding van de maximale huurgrens dat de huurder door de verhuurder geadviseerd wordt op zoek te gaan naar een goedkopere woning die beter past bij het inkomen. De situatie op de woningmarkt is hier dusdanig dat het niet moeilijk is om andere woonruimte te vinden.

3.3. Huurprijzen bij nieuwbouw

Bij nieuwbouwwoningen voor de primaire doelgroep is de aftoppingsgrens of de bereikbaarheidsgrens richtinggevend voor de huurprijs: de huur wordt doelbewust onder

³ De kleine particuliere verhuurders, die over het algemeen wel goedkope woningen bezitten, hebben we niet voor dit onderzoek benaderd.

de aftoppingsgrens of onder de maximale huurgrens gehouden om de woningen bereikbaar te houden voor lage inkomensgroepen. De grens wordt dus naar beneden bijgesteld: de exploitatiekosten voor nieuwbouwwoningen liggen immers hoger. Door de verruimde mogelijkheden van de Huursubsidiewet is het echter wel mogelijk om onrendabele investeringen op een lager niveau te brengen. In die zin worden de exploitatiekosten deels verkregen uit de huursubsidie.

We zij nergens tegengekomen dat verhuurders onrendabele investeringen doen om de huursubsidie-uitgaven te beperken. Er worden wel onrendabele investeringen gedaan maar met als doel de woningen bereikbaar te maken voor lage inkomensgroepen.

Wel zien we in een aantal gemeenten dat nog gewerkt wordt met verlaagde aanvangshuren om de lokale bereikbaarheidsgrenzen aan te kunnen houden. Zo is in hoofdstuk 2 aan de orde gekomen dat in Tilburg me behulp van objectsubsidies nieuwe woningen worden gebouwd waarvan de huurprijs onder de bereikbaarheidsgrens voor minima blijft (781 gulden). Ook in Utrecht en Amsterdam worden nog woningen met verlaagde aanvangshuren opgeleverd door toedoen van (gemeentelijke) objectsubsidies. In beide steden worden de verlaagde aanvangshuren voor nieuwbouwwoningen op termijn afgeschaft. Dat betekent dat de huurprijs omhoog zal gaan: deze blijft net onder de aftoppingsgrens maar komt boven de bereikbaarheidsgrens voor de primaire doelgroep te liggen. Om nieuwbouw toch bereikbaar te houden voor lage inkomensgroepen, is in beide steden besloten de bereikbaarheidsgrens voor de doelgroep op te trekken naar de aftoppingsgrens. Voor de situatie in Amsterdam betekent dit feitelijk, dat de subsidieverstrekker wordt verschoven van de gemeente (objectsubsidie: verlaagde aanvangshuren) naar de Rijksoverheid (subjectsubsidie: hogere aanvangshuren, hogere bereikbaarheidsgrens).

In een aantal gemeenten – Rotterdam, Arnhem, Leeuwarden en Lelystad - worden voorlopig vooral nieuwe woningen gebouwd voor hogere inkomensgroepen. Aparte bereikbaarheidsgrenzen voor nieuwbouwwoningen worden hier niet opgesteld.

4 HET GEDRAG VAN HUURDERS

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen die de nieuwe Huursubsidiewet heeft op het gedrag van huurders. Voordat de nieuwe Huursubsidiewet in werking trad was de fiatteringsgrens op 725 gulden gesteld. Woningen met een huur boven deze grens werden in principe niet toegewezen aan lage inkomensgroepen. Dit betekende dat de wat duurdere huurwoningen niet bereikbaar waren voor huishoudens met een laag inkomen. Daarnaast zorgde de systematiek van de kwaliteitskorting ervoor dat de huursubsidiebijdrage boven een huurprijs van 600 gulden snel verminderde. Hierdoor was het voor lage inkomensgroepen bijna onmogelijk om een woning boven de 600 gulden te huren. Van keuze op de woningmarkt was voor hen dan ook nauwelijks sprake.

In de nieuwe Huursubsidiewet zijn de fiatteringsgrenzen vervangen door hogere aftoppingsgrenzen. Hierdoor is de keuzevrijheid voor woningzoekenden met een laag inkomen aanzienlijk toegenomen. Veel gemeenten hebben echter lagere bereikbaarheidsgrenzen gesteld waardoor de keuzevrijheid van lage inkomensgroepen juist weer beperkt wordt.

In dit hoofdstuk kijken we in hoeverre de nieuwe Huursubsidiewet het gedrag van huurders op de woningmarkt beïnvloedt. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat het gedrag van huurders in beperkte mate beïnvloed wordt door de Huursubsidiewet. Over het algemeen zijn er geen grote verschillen merkbaar tussen het gedrag van huurders in de verschillende gemeenten. Waar een relatie is tussen de lokale woningmarkt en het gedrag van huurders wordt hierbij uiteraard stilgestaan.

In paragraaf 4.2 gaan we in op de keuzemogelijkheden van huishoudens met een laag inkomen. Hebben lage inkomensgroepen in de praktijk nu meer keuzevrijheid? In hoeverre de toegenomen ruimte op de woningmarkt benut wordt, of huishoudens met een laag inkomen door de nieuwe Huursubsidiewet in duurdere woningen komen te wonen, komt in paragraaf 4.3 aan de orde. Het vertrouwen dat huurders hebben in de huursubsidie en het effect hiervan op het gedrag van huurders bespreken we in paragraaf 4.4.

4.2 Keuzemogelijkheden

De verandering van de Huursubsidiewet heeft in principe geleid tot meer keuzemogelijkheden voor de doelgroep. De aftoppingsgrenzen bieden de lage

inkomensgroepen de mogelijkheid om in relatief duurdere woningen te wonen. Zeker als dit vergeleken wordt met de voorheen geldende fiatteringsgrenzen en de kwaliteitskorting. Veel gemeenten hebben echter gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hun eigen bereikbaarheidsgrenzen te stellen. Zoals de beschrijvingen in hoofdstuk 2 aantonen, bepaalt de situatie op de lokale woningmarkt voor een belangrijk deel de hoogte van de bereikbaarheidsgrenzen. De grote steden en grote gemeenten worden veelal gekenmerkt door een grote voorraad goedkope woningen. In al deze steden is de bereikbaarheidsgrens dan ook naar beneden bijgesteld. De achterliggende gedachte van de gemeente is dat de keuzemogelijkheden voor de doelgroep hier toch al groot is omdat er zo'n grote goedkope woningvoorraad is. Vertegenwoordigers van huurdersverenigingen geven echter aan dat het opstellen van lagere bereikbaarheidsgrenzen de keuzemogelijkheden voor doelgroephuishoudens wel degelijk beperkt. Of de lage inkomensgroepen inderdaad meer mogelijkheden hebben op de woningmarkt is dus afhankelijk van de lokale bereikbaarheidsgrenzen.

Belangenbehartigers van huurders zijn van mening dat de lokale grenzen vaak nauw samenhangen met de oude fiatteringsgrenzen. De keuzevrijheid van huurders is volgens hen daardoor niet groter geworden. Wel is het door de nieuwe Huursubsidiewet mogelijk om woningen die eigenlijk te duur zijn incidenteel toch toe te wijzen aan bepaalde huishoudens. Het stelt gemeenten en corporaties in staat om in bijzondere gevallen toch te fiatteren boven de aftoppingsgrenzen. De mogelijkheden voor bepaalde groepen op de woningmarkt zijn groter geworden. Belangenbehartigers van huurders en ook gemeenten hebben de indruk dat vooral ouderen en grote huishoudens geprofiteerd hebben van de ruimere grenzen.

Vertegenwoordigers van huurdersbelangenverenigingen geven aan dat gemeenten en corporaties zich 'bevoogdend' opstellen door bereikbaarheidsgrenzen vast te stellen. Een vertegenwoordiger van een bewonersorganisatie uit Arnhem: *'Gemeente en corporaties stellen zich paternalistisch op door het hanteren van de bereikbaarheidsgrenzen. Huurders moeten zelf kunnen kiezen wat zij aan wonen willen uitgeven'*. Als huurders zelf kunnen kiezen, zullen ze, volgens een vertegenwoordiger van huurdersbelangen, toch vaak kiezen voor een goedkope woning. De kwaliteitskortingsgrens is voor huurders uit de doelgroep over het algemeen een belangrijkere grens dan de bereikbaarheids- of aftoppingsgrens omdat boven de kwaliteitskortingsgrens een groter deel van de huur door de huurder zelf opgebracht moet worden. De angst die veel corporaties hebben voor de overschrijdingsboete is volgens belangenbehartigers dan ook niet geheel terecht, omdat huurders uit de doelgroep, met name minima, over het algemeen de voorkeur geven aan een zo goedkoop mogelijke woning.

Door het experiment dat in Arnhem gestart is, heeft de doelgroep hier sinds kort meer ruimte gekregen op de woningmarkt. Waar de doelgroep voorheen kon reageren op woningen tot 775 gulden, komen zij nu ook in aanmerking voor woningen tot de aftoppingsgrenzen. Hun keuzemogelijkheden zijn daardoor aanzienlijk toegenomen. Door het loslaten van de gemeentelijke bereikbaarheidsgrenzen wordt in Arnhem de ruimte, die in de Huursubsidiewet geboden wordt volledig benut. Een vertegenwoordiger van de Woonbond heeft aangegeven dat door dit experiment een van de belangrijkste punten uit de nieuwe Huursubsidiewet, meer keuzemogelijkheden voor huurders uit de doelgroep, wordt bewerkstelligd.

In principe is als gevolg van de nieuwe wet de keuzevrijheid toegenomen door de hoge aftoppingsgrenzen en door de afgezwakte kwaliteitskortingsgrenzen. Maar de invoering van lagere bereikbaarheidsgrenzen door gemeenten en corporaties beperkt de keuzevrijheid van huurders. Door deze bereikbaarheidsgrenzen zijn de mogelijkheden voor de doelgroep uiteindelijk toch niet zo groot als verwacht werd. Voor een aantal subgroepen binnen de doelgroep zijn de mogelijkheden over het algemeen wel groter geworden, zoals voor ouderen en grote huishoudens.

4.3 Duurder wonen?

Of mensen duurder zijn gaan wonen als gevolg van de nieuwe Huursubsidiewet hangt nauw samen met de keuzemogelijkheden die in de vorige paragraaf besproken zijn. Het keuzegedrag van huurders wordt volgens medewerkers van gemeenten, corporaties en belangenbehartigers van huurders niet primair bepaald door de hoogte van de huursubsidie. In verschillende gemeenten gaven beleidsmedewerkers aan dat de keuze voor een woning in eerste instantie bepaald wordt door het type woning en de buurt. Pas daarna kijken huurders of ze in aanmerking komen voor huursubsidie en welk deel van de huurprijs voor hun rekening komt.

Als corporaties de aftoppingsgrenzen zouden hanteren in plaats van de lagere bereikbaarheidsgrenzen zouden huurders wel meer mogelijkheden krijgen om duurder en/of kwalitatief beter te wonen. Het valt volgens de Woonbond echter te betwijfelen of dit ook daadwerkelijk leidt tot hogere subsidiebijdragen en daarmee een grotere overschrijdingsboete. Een belangenbehartiger van huurders uit Amsterdam merkt op dat lang niet alle huurders zullen reageren op duurdere woningen. Door het systeem van kwaliteitskorting moet de huurder een groter deel van de huur zelf moet opbrengen als hij in een duurdere woning woont. Daarnaast maken woningzoekenden uiteindelijk toch maar een geringe kans op de woning, omdat nog tientallen andere woningzoekenden op

de vrijgekomen woningen reageren en inschrijvingsduur en woonduur uiteindelijk bepalen wie de woning toegewezen krijgt. Het aandeel huishoudens uit de doelgroep dat bij het hanteren van de aftoppingsgrenzen uiteindelijk daadwerkelijk terechtkomt in een duurdere woning zal daarom niet erg groot zijn.

In een aantal grote steden, waaronder Rotterdam, is de ervaring dat de minima een zo laag mogelijk bedrag aan wonen willen en kunnen uitgeven. Zij huren daarom bij voorkeur een woning rond de kwaliteitskortingsgrens, zodat enkel de normhuur voor hun rekening komt. Bij een woning boven de kwaliteitskortingsgrens wordt hun eigen bijdrage groter. Omdat voor hen iedere gulden telt, willen ze zo goedkoop mogelijk wonen.

Door een huurdersbelangenbehartiger in een andere grote gemeente, Utrecht, werd daarentegen verteld dat sommige huurders zich realiseren dat de huurprijs meer is dan alleen de kale huur. Huurders zouden kunnen overwegen te verhuizen naar een duurdere woning die kwalitatief beter is. De extra kale huurprijs wordt vergoed door de huursubsidie. De stookkosten zijn in een kwalitatief betere woning in het algemeen lager, waardoor de netto woonlasten voor de huurder lager zijn. Het is echter niet duidelijk in hoeverre huurders ook daadwerkelijk zo berekenend te werk gaan omdat in andere steden is gebleken dat huurders wel degelijk rekening houden met de kwaliteitskortingsgrens en de toename van de eigen bijdrage boven deze grens.

Over het algemeen lijkt de nieuwe Huursubsidiewet voor huurders geen aanleiding te geven om een duurdere woning te betrekken dan zij gezien hun inkomen kunnen betalen. Op enkele uitzonderingen na zijn huurders zich bewust van het feit dat een duurdere woning niet alleen een hogere huursubsidiebijdrage betekent, maar dat daardoor ook de eigen bijdrage aan het wonen groter wordt.

4.4 Onzekerheid over huursubsidie

Door verschillende berichten in de media en de veranderingen die de Huursubsidiewet de afgelopen jaren heeft ondergaan heerst bij sommige huurders onzekerheid over de continuïteit van de huursubsidie. De ideeën van Staatssecretaris Remkes bijvoorbeeld, over invoering van een vouchersysteem, veroorzaakt ongerustheid en paniek bij sommige verhuurders over het structurele karakter van de huursubsidie. Dat heeft tot gevolg dat zij niet afhankelijk willen zijn van een hoge huursubsidiebijdrage. Volgens belangenbehartigers van huurders geldt dit vooral voor ouderen. Zij willen vaak niet verhuizen naar een (duurdere) aangepaste woning omdat ze bang zijn dat de subsidie opeens ophoudt en ze dan opnieuw moeten verhuizen. Daar komt bij dat sommige

huurders, voornamelijk ouderen, de huursubsidie ook als een soort bedeling zien en daarom geen gebruik van de huursubsidieregeling willen maken.

Daarnaast geven lokale actoren ook aan dat de informatie die huurders ontvangen over de hoogte van de huursubsidie niet altijd klopt met de werkelijkheid. In een informatiefolder van het Ministerie worden de aftoppingsgrenzen en maximale huurgrens aangegeven. In gemeenten waar een lagere bereikbaarheidsgrens is ingesteld, komen huurders niet in aanmerking voor huursubsidie als de huurprijs van de woning boven deze bereikbaarheidsgrens ligt.

De verwarring is het grootst als de gemeente zelf geen duidelijke grens heeft opgesteld, zoals in Leeuwarden. Door zowel corporaties als door de Woonbond werd aangegeven dat het ontbreken van een duidelijke lijn over huursubsidiegrenzen in Leeuwarden een belangrijke reden is voor de conflicten tussen huurders en verhuurders over de informatievoorziening. Huurders met een minimum inkomen lezen in een brochure dat zij recht hebben woningen tot 874 gulden. Van hun corporatie krijgen zij soms echter te horen dat zij alleen in aanmerking komen voor een woning met een veel lagere huur. Huurders weten als gevolg daarvan niet goed meer waar ze aan toe zijn. Corporaties wijzen hun huurders op de boetes die zij krijgen als de uitgavennorm wordt overschreden. Dit leidt echter tot geen enkel begrip bij huurders.

Vrijwel alle vertegenwoordigers van huurdersbelangenverenigingen die voor dit onderzoek benaderd zijn, geven aan dat zekerheid ten aanzien van het beleid voor huurders zeer belangrijk is. Duidelijkheid over de mogelijkheden om huursubsidie te ontvangen en de continuïteit van de Huursubsidiewet zijn belangrijk voor het vertrouwen dat huurders hebben in de Huursubsidiewet en de mate waarin zij er gebruik van zullen maken. Pas wanneer huurders zekerheid hebben over de toekomst van de huursubsidiebijdrage kunnen er eigenlijk pas harde uitspraken gedaan worden over de gevolgen die de Huursubsidiewet heeft op het gedrag van huurders.

5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

5.1 Inleiding

In 1997 is een nieuwe Huursubsidiewet van kracht geworden. Met de wijziging van de Huursubsidiewet hebben gemeenten en verhuurders meer verantwoordelijkheden gekregen om de huursubsidie-uitgaven te beheersen. In dit onderzoek staan de effecten die deze nieuwe Huursubsidiewet heeft op het gedrag van huurders en verhuurders centraal. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke bedoelde en onbedoelde effecten heeft de nieuwe Huursubsidiewet op het gedrag van verhuurders en huurders?

Doel van dit onderzoek is te komen tot een kwalitatief beeld over de invloed van de nieuwe huursubsidiewet op het gedrag van huurders en verhuurders. Het onderzoek is een aanvulling op de reeds afgeronde kwantitatieve analyses naar de nieuwe Huursubsidiewet.

In dit slothoofdstuk volgen kort enkele samenvattende conclusies over de effecten van de nieuwe Huursubsidiewet op de woonruimteverdeling, huurprijsbeïnvloeding en het gedrag van huurders.

5.2 Woonruimteverdeling

De wijze waarop de Huursubsidiewet wordt ingezet en toegepast bij de woonruimteverdeling is afhankelijk van de lokale woningmarkt en van de knelpunten en speerpunten die op lokaal niveau door actoren worden gedefinieerd. De relatie tussen de vraag en het aanbod van goedkope woningen enerzijds en betaalbare woningen anderzijds bepaalt voor een groot deel de hoogte van de bereikbaarheidsgrens. Bij een grote voorraad goedkope woningen wordt de aftoppingsgrens meestal naar beneden bijgesteld. Er zijn dan voldoende bereikbare woningen voor lage inkomensgroepen.

Als het aanbod goedkope woningen niet toereikend is voor de vraag naar woningen van de primaire doelgroep of subdoelgroepen, wordt de aftoppingsgrens meestal gehanteerd. Dit zien we vooral in gemeenten waar het aantal (grote) goedkope woningen gering is en de vraagdruk, door het grote aantal huishoudens met lage inkomens, groot. De grote

vraag naar goedkope woningen wordt dan opgevangen door duurdere woningen bereikbaar te maken voor lage inkomensgroepen. Deze verruiming van de bereikbaarheidsgrenzen kent grofweg twee variaties.

- (1) De aftoppingsgrenzen worden gehanteerd zonder dat er een overschot is aan betaalbare – wat duurdere woningen. Lage inkomensgroepen concurreren dan dus met hogere inkomensgroepen om betaalbare woningen tot de aftoppingsgrens. Het verruimen van de mogelijkheden voor (een deel van) de primaire doelgroep heeft dan prioriteit.
- (2) Het tekort aan woningen in het goedkope segment wordt gecompenseerd door een overschot aan woningen in het duurdere segment. Bij het hanteren van de aftoppingsgrenzen worden dan twee argumenten in samenhang met elkaar genoemd: er is een tekort aan (grote) goedkope woningen en er doen zich verhuurbaarheidsproblemen voor bij grote betaalbare woningen.

Het komt tot slot voor dat er voldoende goedkope woningen zijn voor de primaire doelgroep maar dat de aftoppingsgrens soms wordt gehandhaafd om verhuurbaarheidsproblemen bij slecht in de markt liggende betaalbare woningen het hoofd te bieden.

De aftoppingsgrens wordt vaak gebruikt voor specifieke subdoelgroepen waar op lokaal niveau een kwantitatief of kwalitatief tekort aan betaalbare geschikte woonruimte voor bestaat. Om deze groepen (ouderen, gehandicapten, grote huishoudens) toch een reële kans te geven op de lokale woningmarkt, geldt voor hen de aftoppingsgrens, soms de maximale huurgrens. Een gebrek aan goedkope grote of aangepaste woningen vormt hiervoor de grondslag.

In een aantal gemeenten wordt de aftoppingsgrens - en niet een lagere bereikbaarheidsgrens - gehanteerd om segregatie tegen te gaan. Niet een gebrek aan goedkope woningen maar het streven naar differentiatie is dan reden om ruimere grenzen te hanteren. Als differentiatie in de gemeente hoog op de agenda staat, kan de huursubsidie een instrument zijn om menging van verschillende inkomensgroepen te bewerkstelligen. Duurdere huurwoningen worden dan doelbewust aan lage inkomensgroepen toegewezen. Soms geldt de aftoppingsgrens voor de hele gemeente, soms alleen voor duurdere wijken in de stad of in de regio.

Maar andersom – het *bestendigen* van eenzijdigheid dankzij de Huursubsidiewet - komt op regionaal niveau ook voor: kleine regiogemeenten met een relatief dure woningvoorraad houden de bereikbaarheidsgrenzen in hun gemeente soms bewust laag om huishoudens met een laag inkomen te weren, althans, volgens vertegenwoordigers van het huisvestingsbeleid in de stad.

Het beheersen van de huursubsidie-uitgaven wordt in een aantal gemeenten expliciet genoemd als reden om de bereikbaarheidsgrens voor (een deel van) de primaire doelgroep naar beneden te schuiven.

5.3 Huurprijsbeïnvloeding

Elke corporatie hanteert eigen methoden om de jaarlijkse huurverhogingen voor verschillende categorieën woningen vast te stellen. De eigen vermogenspositie, de meerjarenvisie en het daarbij behorende investeringsbudget bepalen de gemiddelde huurverhoging.

Duurdere huurwoningen (in de betaalbare klasse tot de aftoppingsgrens) stijgen jaarlijks over het algemeen minder sterk in huur dan goedkope woningen vanwege een aantal redenen. Deze redenen worden genoemd door vertegenwoordigers van zowel corporaties als van huurderorganisaties.

In de eerste plaats ligt de feitelijke huurprijs van wat duurdere woningen meestal al dicht tegen de streefhuur aan. Dit betekent dat de huurprijs van deze woningen niet veel meer kan stijgen.

In de tweede plaats kunnen in een aantal onderzochte gemeenten de wat duurdere woningen niet sterk meer in huurprijs stijgen vanwege de concurrentiepositie die zij innemen ten opzichte van koopwoningen in de marktsector. Bij huurverhoging kunnen de huurprijzen van duurdere woningen (± 800 gulden) een omslagpunt bereiken, waardoor ze na de huurverhoging minder goed verhuurbaar zijn en min of meer 'buiten de markt' vallen. Het gaat dan vooral om huurders die niet tot de primaire doelgroep behoren maar wat inkomen betreft nog wel onder de ziekenfondsgrens zitten. In de steden Amsterdam en Utrecht wordt de concurrentie van de marktsector niet genoemd als mogelijke verklaring voor de minder sterke stijging van duurdere woningen. Dat komt wellicht door het feit dat de prijs van koopwoningen in Amsterdam en Utrecht aanzienlijk hoger liggen dan de gemiddelde koopprijzen in de rest van het land.

Volgens corporaties stijgen de huren van de goedkope woningen vooral door de onevenwichtige prijs-kwaliteitverhouding. Goedkope woningen liggen nog ver onder de streefhuur en stijgen als gevolg daarvan sterker, niet alleen bij mutaties maar ook bij jaarlijkse huurverhoging. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de lokaal opgestelde bereikbaarheidsgrenzen, tenzij de nieuwe huurprijs boven die grens uit zal komen. De

grens wordt dan naar beneden bijgesteld om de omvang van de kernvoorraad op peil te houden.

Voorts wordt in de meeste gemeenten gewezen op de marktpositie van de goedkope voorraad als een van de oorzaken van de relatief sterke huurstijging in het goedkope segment. De vraagdruk op goedkope woningen is groter dan op betaalbare woningen, niet alleen door de prijs maar ook door de toegenomen populariteit van de wijken waarin de goedkope woningen staan: veelal stadsvernieuwingsgebieden in de oude delen van de stad of aan de rand van de binnenstad (de eerste stadsuitbreidingswijken). Deze oude stadswijken groeien in populariteit, terwijl naoorlogse wijken – met veelal wat duurdere flatwoningen – juist in aanzien dalen en soms ook kampen met verhuurbaarheidsproblemen. Deze ontwikkeling zien we zowel in Tilburg, Arnhem, Leeuwarden, als in Utrecht en Amsterdam. De laatste twee steden hebben nog niet te maken met leegstand van de naoorlogse flatwoningen.

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de grenzen uit de Huursubsidiewet richtinggevend zijn voor de huurprijsstijgingen, in de zin dat de huurprijzen worden ‘opgeschroefd’ tot de bereikbaarheidsgrenzen. De relatief sterke stijging van de goedkope voorraad ten opzichte van de duurdere voorraad kan voor een groot deel worden toegeschreven aan de grote vraagdruk op de goedkope woningmarkt en aan de scheve prijs-kwaliteitverhouding van woningen in deze voorraad. Alleen in Amsterdam is door een vertegenwoordiger van verhuurders aangegeven dat de kwaliteitskortingsgrens richtinggevend is voor verhoging van de zeer voordelige woningvoorraad.

Andersom zijn er ook geen aanwijzingen gevonden dat de huren worden gematigd om de huursubsidie-uitgaven te beperken. Bij differentiatie van de gemiddelde huurverhoging lijkt beheersing van de huursubsidie-uitgaven geen rol te spelen. Als lokale actoren uitgaven willen beheersen doen ze dat vooral door middel van de woonruimteverdeling.

Wel worden huren gematigd als blijkt dat de huurprijs door de stijging boven de bereikbaarheidsgrens komt te liggen. Bereikbaarheidsgrenzen spelen als sluitstuk bij de berekening van de huurprijsverhoging dus wel een rol. Dit zelfde geldt overigens voor huurverhoging na renovatie. Ook daar wordt na het vaststellen van de nieuwe huurprijs rekening gehouden met de bereikbaarheidsgrenzen.

Het marktmechanisme bij de ontwikkeling van huurprijzen treedt op als er sprake is van grote vraagdruk. Andersom zien we dat de huurprijs van woningen die moeilijk verhuurbaar zijn, niet daalt. De huren van moeilijk verhuurbare woningen stijgen minder dan gemiddeld of worden een enkele keer bevroren, maar gaan niet omlaag. Om ze toch

af te kunnen zetten worden ze in een aantal gemeenten toegankelijk gemaakt voor mensen uit de primaire doelgroep. De huursubsidie wordt hier dus door corporaties ingezet om de huurderiving te voorkomen.

Bij nieuwbouwwoningen voor de primaire doelgroep is de aftoppingsgrens of de bereikbaarheidsgrens richtinggevend voor de huurprijs: de huur wordt doelbewust onder de aftoppingsgrens of onder de maximale huurgrens gehouden om de woningen bereikbaar te houden voor lage inkomensgroepen. De grens wordt dus naar beneden bijgesteld. Door de verruimde mogelijkheden van de Huursubsidiewet is het mogelijk om onrendabele investeringen op een lager niveau te brengen. In die zin worden de exploitatiekosten deels verkregen uit de huursubsidie.

Verhuurders doen geen onrendabele investeringen om de huursubsidie-uitgaven te beperken. Er worden wel onrendabele investeringen gedaan maar met als doel de woningen bereikbaar te maken voor lage inkomensgroepen.

Wel wordt er nog gewerkt met verlaagde aanvangshuren om de lokale bereikbaarheidsgrenzen aan te kunnen houden. In de meeste gemeenten worden de verlaagde aanvangshuren voor nieuwbouwwoningen op termijn afgeschaft. Dat betekent dat de huurprijs omhoog zal gaan: deze blijft net onder de aftoppingsgrens maar komt boven de bereikbaarheidsgrens voor de primaire doelgroep te liggen. Om nieuwbouw toch bereikbaar te houden voor lage inkomensgroepen, wordt in gemeenten besloten de bereikbaarheidsgrens voor de doelgroep op te trekken naar de aftoppingsgrens. De subsidieverstrekker verschuift dan van de gemeente (objectsubsidie) naar de Rijksoverheid (subjectsubsidie). Verschillende vertegenwoordigers van de gemeente Amsterdam geven aan dat dit het belangrijkste effect is van de wijziging van de Huursubsidiewet.

5.4 Gedrag van huurders

Als gevolg van de nieuwe Huursubsidiewet hebben huurders in principe meer keuze op de woningmarkt dan bij de oude Huursubsidiewet. Maar doordat gemeenten en corporaties, om de huursubsidie-uitgaven beheersbaar te houden en de woonruimte effectief te verdelen, de bevoegdheid hebben gekregen om lagere bereikbaarheidsgrenzen op te stellen, zijn de keuzemogelijkheden toch niet zo groot als in eerste instantie werd verwacht. Afhankelijk van de lokale woningmarktsituatie zijn de grenzen naar beneden bijgesteld om de huursubsidie-uitgaven te beperken. Hierdoor worden de mogelijkheden voor de doelgroep kleiner.

De algemene gedachte is dat huurders niet duurder zijn gaan wonen door de mogelijkheden van de nieuwe Huursubsidiewet. Dit komt enerzijds doordat in een aantal gemeenten lagere bereikbaarheidsgrenzen zijn opgesteld waardoor het voor de doelgroep simpelweg niet mogelijk is om in een relatief dure woning te wonen. Anderzijds leidt het systeem van kwaliteitskorting ertoe dat huurders in een duurdere woning een groter deel van de woonlasten zelf moeten betalen. Gezien hun lage inkomen geven veel huishoudens – vooral minima - dan toch de voorkeur aan een goedkopere woning, liefst rond de kwaliteitskortingsgrens, waardoor de eigen bijdrage zo laag mogelijk is.

Gedurende het onderzoek is meermalen gebleken dat het vertrouwen van sommige huurders in de Huursubsidiewet niet erg groot is. Door verschillende berichten in de media over de toekomst van de Huursubsidiewet vrezen zij het wegvallen of verminderen van de huursubsidiebijdrage. Sommige huurders, met name ouderen, proberen daarom zo min mogelijk afhankelijk te zijn van die huursubsidie. Daarnaast leidt in een aantal gemeenten ook de onduidelijkheid over de hoogte van de bereikbaarheidsgrenzen tot onzekerheid en onbegrip bij huurders.

5.5. Tot slot

De nieuwe Huursubsidiewet oefent op verschillende manieren invloed uit op het lokale beleid van gemeenten en sociale verhuurders. In de eerste plaats wordt de ruimte die de nieuwe wet biedt, in een aantal gemeenten gebruikt om tegemoet te komen aan de grote vraag naar (grote) goedkope woningen. In de tweede plaats wordt de nieuwe wet in sommige gemeenten gebruikt om segregatie van eenzijdige wijken tegen te gaan. In de derde plaats oefenen de grenzen uit de wet invloed uit op het huurbeleid van corporaties. Er wordt bij het vaststellen van de huurprijs namelijk rekening gehouden met de bereikbaarheidsgrenzen, zodat de kernvoorraad op peil blijft. Dat betekent in de praktijk dat de huurprijs wordt gematigd als blijkt dat na de prijsstijging de huur boven de aftoppingsgrens of boven de lokale bereikbaarheidsgrens komt te liggen. Ook bij nieuwbouwwoningen is de aftoppingsgrens of de lokale bereikbaarheidsgrens richtinggevend voor de huurprijs: de huur wordt doelbewust onder de aftoppingsgrens gehouden om de woningen bereikbaar te houden voor lage inkomensgroepen. Met andere woorden: de ruimte die de Huursubsidiewet biedt, wordt benut om effecten op de lokale woningmarkt te bewerkstelligen. Lokaal gesignaleerde knelpunten en lokaal geformuleerde speerpunten spelen een rol bij de wijze waarop de mogelijkheden van de nieuwe wet worden gebruikt.

De nieuwe Huursubsidiewet oefent matige invloed uit op het gedrag van huurders. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat huurders nu massaal reageren op duurdere woningen. Deels kan dit ‘conservatieve gedrag’ van huurders samenhangen met het feit dat huurders (nog) geen volledig vertrouwen hebben in het structurele karakter van de huursubsidie.

BIJLAGE 1

Overzichtstabel bereikbaarheidsgrenzen (tijdvak 1999-2000)

Gemeente	1-2-pers.hh.	>=3-pers.hh.	Ouderen, grote huishoudens	Reden voor keuze bereikbaarheidsgrenzen
Bereikbaarheids- grenzen Rijksoverheid	874	937	1107	
Amsterdam	757	937	1107	Grote goedkope woningvoorraad: tekort aan grote woningen voor de doelgroep.
	nieuwbouw 874			Toegankelijk voor de doelgroep.
Rotterdam	775	775	874 (ouderen)	Grote goedkope woningvoorraad.
	moeilijk verhuurbare 4-kamercomplexen 874	moeilijk verhuurbare 4-kamercomplexen 874	937 (grote hh)	Verhuurbaarheid van betaalbare 4-kamerwoningen is soms een probleem; tekort aan grote woningen voor de doelgroep.
Utrecht	810	810	874 (ouderen) 1107 (grote hh.)	Grote goedkope woningvoorraad. Gemiddelde van grenzen stad en grenzen regio.
	nieuwbouw 810	nieuwbouw 874		Tekort aan grote woningen voor de doelgroep.

gemeente	1-2-pers.hh.	>=3-pers.hh.	Ouderen, grote huishoudens	Reden voor keuze bereikbaarheidsgrenzen
Den Haag	eenzijdige wijken in stad 768	Eenzijdige wijken in stad 768	1107	Verschillende grenzen voor verschillende gebieden (eenzijdig opgebouwde wijken en niet-eenzijdig opgebouwde wijken) in het kader van het anti-segregatiebeleid.
	duurdere stadswijken en regio 874	duurdere stadswijken en regio 937		
Tilburg	minima 781	Minima 781	874 (ouderen) 937 (grote hh.)	Minima: oude flatteringsgrens, beheersen van subsidieuitgaven /angst voor overschrijdingsboete
	bovenkant doelgroep 874	bovenkant doelgroep 874		Overige doelgroep: bevorderen differentiatie.
Arnhem	775	775	775 (ouderen)	Voorkomen leegstand goedkope voorraad.
	experiment 874	experiment 937	experiment 874 (ouderen) 1107 (grote hh.)	Voldoende goedkope woningen. Experiment: bevorderen differentiatie.
Leeuwarden	874	937	874 woning op 'complexenlijst' 1107	Verhuurbaarheidsproblemen van na-oorlogse betaalbare woningvoorraad.
Lelystad	874	937	1107	Relatief dure woningvoorraad; relatief veel lage inkomens.

Overzicht van respondenten

Amsterdam

- Beleidsmedewerkers Stedelijke Woningdienst
- Directeur Federatie Amsterdamse Corporaties
- Beleidsmedewerkers Amsterdams Steunpunt Wonen
- Beleidsmedewerker Woningbouwvereniging Het Oosten
- Beleidsmedewerker Algemene Woningbouwvereniging
- Regiodirecteur Vesteda

Arnhem

- Beleidsmedewerker afdeling volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing
- Beleidsmedewerker afdeling huursubsidie
- Chef woonzaken Stichting Volkshuisvesting Arnhem
- Manager woondiensten Woonstichting Archipel
- Beleidsmedewerker Bewonersondersteuning Arnhem
- Hoofd verhuur Dynamis ABC

Den Haag

- Directeur Sociale verhuurders Haaglanden
- Beleidsmedewerker Dienst Stadsontwikkeling

Leeuwarden

- Teamleider woningmarkt
- Beleidsmedewerker woningcorporatie BWL
- Beleidsmedewerker Stichting Nieuw Wonen Friesland
- Directeur Makelaardij Hoekstra

Lelystad

- Beleidsmedewerker afdeling Ruimtelijke ontwikkeling
- Beleidsmedewerker Centrada
- Beleidsmedewerker Dynamis ABC

Rotterdam

- Beleidsmedewerker Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting
- Beleidsmedewerker Maaskoepel

- Beleidsadviseur Het Woningbedrijf
- Projectleider De Nieuwe Unie
- Beleidsmedewerker Steunpunt Wonen Rotterdam

Tilburg

- Beleidsmedewerker afdeling Wonen en Welzijn
- Beleidsmedewerker Tiwos
- Beleidsadviseur Wonen Midden Brabant
- Hoofd verhuur Meeus

Utrecht

- Beleidsadviseur wonen Dienst Stadsontwikkeling
- Projectmanager Stichting Woonservice
- Manager portfolio Mitros
- Hoofd bewonerszaken Bo-Ex '91
- Beleidsmedewerker De Bundeling
- Beleidsmedewerker ABU Vastgoedmanagement

Landelijke instellingen

- Beleidsmedewerkers Aedes
- Beleidsmedewerkers Woonbond
- Directeur IVBM