



Centraal Planbureau

Verklein
verschillen in
woonsubsidies

*Stimuleer goedkope
commerciële
verhuur*



CPB Policy Brief | 2016/13

De positie van de
middeninkomens
op de woningmarkt

Stefan Groot
Jan Möhlmann
Arjan Lejour

Samenvatting

Slechts vijf procent van de Nederlandse huishoudens woont in een geliberaliseerde huurwoning. Dit kleine aandeel hangt samen met de aanzienlijke subsidies voor de koopmarkt en het gereguleerde huursegment, terwijl subsidies in het geliberaliseerde huursegment ontbreken. Huishoudens die niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning en geen eigen woning kunnen of willen kopen, hebben hoge woonlasten, zonder dat er een goede reden lijkt te zijn om deze groep anders te behandelen. Dat geldt in het bijzonder voor de middeninkomens. Zij hebben vaak een te hoog inkomen om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning en zijn daardoor vaker aangewezen op het geliberaliseerde huursegment. Ook zijn de afgelopen jaren de financieringsnormen bij het kopen van een eigen woning aangescherpt.

Het geliberaliseerde huursegment kan aantrekkelijker gemaakt worden door de verschillen in subsidies tussen de segmenten te verkleinen. Daarmee wordt de koop/huur-beslissing minder verstoord. Gezien de versturende werking van subsidies in de woningmarkt ligt het daarbij voor de hand om geen nieuwe subsidies te introduceren zonder bestaande subsidies af te bouwen. Stimulering van het geliberaliseerde huursegment via de grondmarkt is minder effectief dan subsidiëring via de vraagkant, aangezien het extra aanbod dat via deze weg tot stand komt, de markthuur drukt en zo het bestaande of geplande aanbod van andere aanbieders verdringt.

Een tweede constatering is dat de vraag van de middeninkomens naar huurwoningen onder de liberalisatiegrens slechts beperkt kan worden aangeboden door commerciële verhuurders. Het is voor commerciële verhuurders niet aantrekkelijk om deze woningen aan te bieden door de prijsregulering van het woningwaarderingstelsel (WWS). Bovendien worden de grotere commerciële verhuurders aangeslagen voor de verhuurderheffing. Er is nu geen sprake van een *level playing field* door de garantstelling van de overheid voor woningcorporaties en doordat voor woningcorporaties vaak lagere grondprijzen gelden. Om het commerciële aanbod van goedkopere woningen te stimuleren kan worden overwogen om commerciële verhuurders vrij te stellen van de verhuurderheffing en om nieuwe huurcontracten van commerciële verhuurders te liberaliseren. Hierdoor neemt het aanbod van deze woningen toe, terwijl de nadelen voor toekomstige huurders beperkt zijn. Een alternatief in deze richting is een lagere liberalisatiegrens.

1 Inleiding

De positie van de middeninkomens op de woningmarkt heeft volop aandacht van beleidsmakers en is onderwerp in het publieke debat.¹ Door het inkomensafhankelijk huurbeleid en het passend toewijzen is de gereguleerde huurmarkt de afgelopen jaren minder toegankelijk geworden voor de middeninkomens, zodat deze groep in toenemende mate is aangewezen op de geliberaliseerde huurmarkt en de koopmarkt. Daarnaast zijn financieringsnormen aangescherpt en is het aantal mensen met een vast arbeidscontact afgenomen, waardoor het financieren van een koopwoning lastiger wordt.

Ondanks de toegenomen aandacht voor de middeninkomens is er geen consensus over de oorzaak van de kleine omvang van het geliberaliseerde huursegment en over de gewenste beleidsrichting. Deze Policy brief laat zien dat het aandeel van de middeninkomens in het geliberaliseerde huursegment de afgelopen jaren is gestegen, maar met 6% nog steeds klein is. Het geliberaliseerde huursegment is financieel onaantrekkelijk, omdat hiervoor geen (fiscale) subsidies beschikbaar zijn. In het gereguleerde huursegment zijn huren bij een gegeven woonkwaliteit lager dan in het geliberaliseerde segment en bovendien komen lagere inkomens in het gereguleerde segment in aanmerking voor huurtoeslag. In de koopsector worden woonlasten gesubsidieerd door de hypotheekrenteaftrek in de inkomstenbelasting en wordt vermogen in de eigen woning minder zwaar belast dan financieel vermogen. Deze subsidies zorgen voor een beperkte vraag naar geliberaliseerde huurwoningen en daardoor blijft ook het aanbod klein.

Naarmate de hypotheekrenteaftrek de komende jaren – conform het ingezette beleid – verder wordt ingeperkt, zal de vraag naar geliberaliseerde huurwoningen geleidelijk stijgen. Ook beleid op de gereguleerde huurmarkt leidt tot een stijgende vraag naar geliberaliseerde huurwoningen. Als subsidiëring op koopwoningen en gereguleerde huurwoningen omlaag gaat, worden geliberaliseerde huurwoningen namelijk een aantrekkelijker alternatief. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat het aanbod op lange termijn de vraag – bij een gegeven niveau van subsidiëring – niet volgt. Op korte termijn kunnen aanbodfricties echter wel een rol spelen (Vlak et al., 2017).

De constatering dat de kleine omvang van het geliberaliseerde huursegment in belangrijke mate een gevolg is van een beperkte vraag, heeft belangrijke implicaties voor de mogelijke beleidsrichtingen. Een minder scheve verdeling van subsidies tussen de verschillende segmenten ligt in de rede. Dit vergroot de aantrekkelijkheid van het geliberaliseerde huursegment en verkleint de verstoring van de keuze tussen de verschillende woonsegmenten. Meer gelijke woonsubsidies betekent ook dat de bestedingsmogelijkheden voor huishoudens bij een gegeven inkomen in de verschillende segmenten meer worden gelijkgetrokken.

¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2015/16, 32 847 27 926, nr. 168. Middeninkomens zijn in deze Policy brief gedefinieerd als huishoudens met een verzamelinkomen tussen 34.911 en 50.000 euro in 2015.

Een andere beleidsrichting is het creëren van meer mogelijkheden om goedkope commerciële huurwoningen aan te bieden door deze woningen te liberaliseren. Dergelijk aanbod komt nu nauwelijks tot stand, doordat het woningwaarderingstelsel (WWS) het niveau en de stijging van huren limiteert en doordat de verhuurderheffing ook van toepassing is op gereguleerde huurwoningen van grotere commerciële aanbieders. Er is echter wel vraag naar commerciële huurwoningen in het lagere prijssegment. Voor de middeninkomens is een huur boven de liberalisatiegrens namelijk een aanzienlijk deel van het huishoudbudget. Veel commerciële verhuurders stellen bovendien inkomenseisen aan huurders, wat het voor de middeninkomens lastig kan maken om een geliberaliseerde huurwoning te vinden.

2 Woonsituatie huishoudens²

Ten opzichte van het gereguleerde huursegment, waar ook midden- en hogere inkomens impliciete subsidies ontvangen in de vorm van een korting ten opzichte van de markthuurlast, zijn de woonlasten in het geliberaliseerde segment aanzienlijk hoger (figuur 1, horizontale as). Huurders met een middeninkomen geven een anderhalf keer zo groot deel van hun besteedbaar inkomen uit aan woonlasten in het geliberaliseerde segment in vergelijking met huurders in het gereguleerde segment en het koopsegment na aftrek van de fiscale subsidies.³

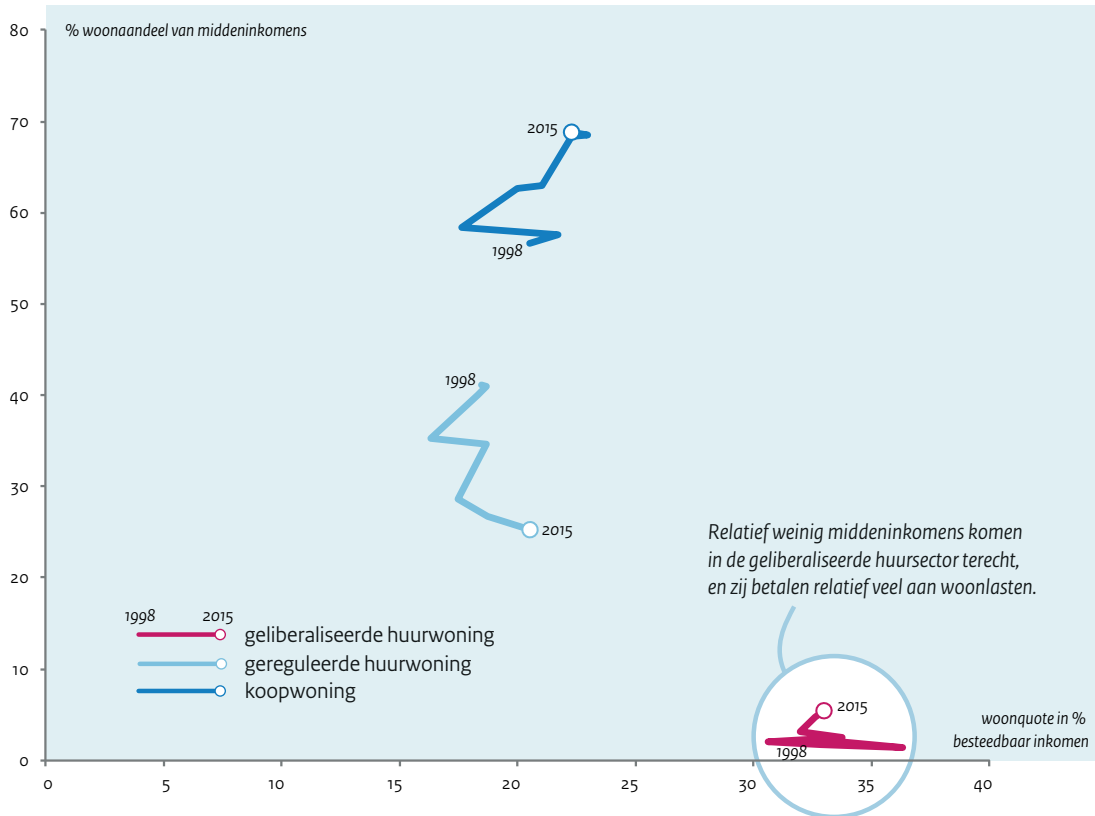
De afgelopen decennia is het aandeel van de middeninkomens met een koopwoning geleidelijk toegenomen (figuur 1, verticale as) van ongeveer 50% naar 70%. Deze toename is veel groter dan bij lagere inkomens (waarvan nog altijd een ruime meerderheid in de sociale huursector is gehuisvest) en hoge inkomens (waarvan twintig jaar geleden ook al bijna driekwart in een koopwoning woonde). Sinds het begin van de economische crisis is het kleine aandeel van het geliberaliseerde huursegment bij de middeninkomens verdubbeld. Terwijl het eigenwoningbezit bij oudere generaties op peil is gebleven, is dit bij twintigers en dertigers met middeninkomens fors gedaald. Bij twintigers met een middeninkomen is het aandeel van het geliberaliseerde huursegment tussen 2006 en 2015 bijna vervijfvoudigd (van 3% naar 13,5%), terwijl het bij dertigers is verdrievoudigd (van 2,6% naar 8,3%).

Het nieuwe aanbod van geliberaliseerde huurwoningen is voor de helft afkomstig van particuliere personen en voor een kwart van corporaties. Het aandeel van pensioenfondsen en verzekeraars in de geliberaliseerde huurmarkt laat bovendien een scherpe daling zien van 50% in 2006 naar 23% in 2015 (hoewel het absolute aanbod hier wel steeg).

² Deze Policy brief maakt intensief gebruik van microdata uit verschillende edities van het Woon Onderzoek Nederland (WoON). Deze data bevatten gedetailleerde informatie over de woonsituatie en woonwensen van huishoudens. Het totale aantal huishoudens (na selectie) in WoON 2015 is 53.396. Bij analyses naar specifieke groepen huishoudens is het minimale aantal observaties 624. Dat is een voldoende groot aantal voor betrouwbare analyses.

³ Woonquotes in de huursector zijn in deze studie gedefinieerd door netto huren te delen door besteedbare huishoudinkomens. Voor bewoners van koopwoningen is uitgegaan van de netto hypotheeklasten vermeerderd met de bijkomende lasten van eigenaren en onderhoudskosten (zoals gedefinieerd in WoON). Zoals gebruikelijk worden geplande aflossingen gerekend tot de woonlasten en de opportuniteitskosten van ingebracht huizenvermogen niet. Ook met verandering van de waarde van de woning wordt geen rekening gehouden. Hierdoor moet de woonquote eerder worden gezien als een maatstaf voor kasstromen dan als een maatstaf voor de totale kosten.

Figuur 1 Woonquotes middeninkomens en trend woonsituatie middeninkomens⁴



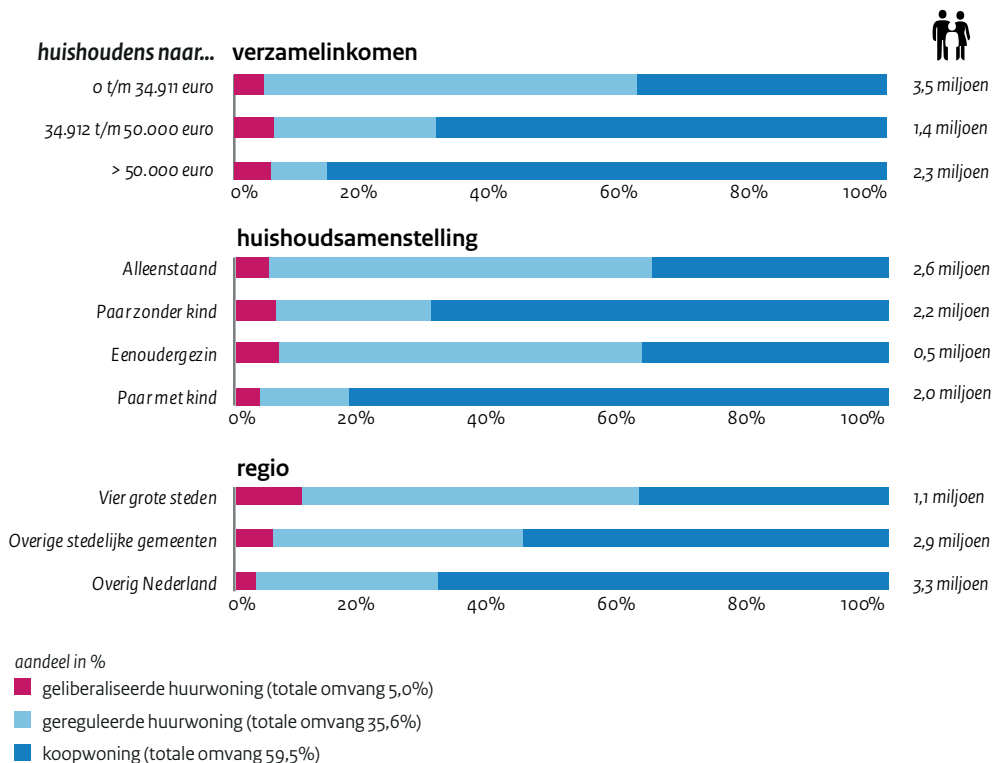
Bron: eigen analyse o.b.v. WBO en WoON microdata.

Het stijgende aandeel van het geliberaliseerde huursegment is een duidelijke trendbreuk, aangezien dit segment in de naoorlogse periode steeds kleiner is geworden. Deze recente stijging kan ook in andere landen worden geobserveerd en wordt verklaard door demografische ontwikkelingen en een toenemende behoefte aan flexibiliteit (De Boer en Bitetti, 2014). In Nederland hangt deze trend ook samen met een aantal beleidsontwikkelingen. De toegankelijkheid van het gereguleerde huursegment is voor middeninkomens afgenomen, omdat woningcorporaties verplicht zijn om minimaal 90% van hun woningen te verhuren aan huishoudens met een inkomen tot 34.911 euro. Daarnaast is dit segment minder aantrekkelijk voor hogere inkomens, doordat de maximale huurstijging inkomensafhankelijk is gemaakt. Voor koopwoningen wordt de *maximale loan-to-value* ratio (LTV) geleidelijk verlaagd naar 100% in 2018. Door aankoopkosten en verhuiskosten is hierdoor een aanzienlijke eigen inbreng nodig, wat voor sommige huishoudens een drempel is. Het koopsegment is ook minder aantrekkelijk geworden door diverse versoeringen van de hypotheekrenteaftrek.

⁴ Vergelijking van middeninkomens over de tijd heeft plaatsgevonden door in 2015 de positie van de middeninkomens in de inkomensverdeling te bepalen en deze toe te passen op voorgaande jaren. De middeninkomens bevinden zich tussen het 49^e en 68^e percentiel.

Figuur 2 laat de aandelen van de woningmarktsegmenten zien per inkomensgroep, huishoudsamenstelling en regio. Op basis van de achterliggende cijfers kan worden berekend dat 21% van het gereguleerde huursegment wordt verhuurd aan huishoudens met een inkomen boven de toewijzingsgrens. Dit aandeel daalt geleidelijk doordat woningcorporaties leegstaande gereguleerde woningen sinds 2011 slechts beperkt mogen verhuren aan hogere inkomens. Daardoor stijgt de vraag van midden- en hogere inkomens naar koopwoningen en geliberaliseerde huurwoningen. Het is niet noodzakelijk om deze vraag op te vangen met nieuwbouw; woningcorporaties kunnen ook een deel van hun bestaande woningvoorraad verkopen, rekening houdend met de geldende verkoopregels. Ook kunnen zij bestaande woningen met voldoende woningwaarderingpunten verhuren tegen huren boven de liberalisatiegrens.

Figuur 2 Woonandelen naar inkomen, huishoudsamenstelling en regio (2015)



Er bestaan ook aanzienlijke verschillen in woonandelen op basis van de samenstelling van het huishouden. Deze verschillen hangen deels samen met de verdeling naar inkomen. Alleenstaanden en eenoudergezinnen wonen relatief vaak in een gereguleerde huurwoning en paren met en zonder kinderen relatief vaak in een koopwoning.

Figuur 2 laat ook de regionale samenstelling van de woningmarkt zien. Hierbij zijn overige stedelijke gemeenten gedefinieerd als sterk of zeer sterk stedelijke gemeenten volgens de stedelijkheidsindex van het CBS. Het aandeel van het geliberaliseerde huursegment is het grootst in de vier grote steden, waar ook het gereguleerde huursegment relatief groot is. Ook tussen de vier grote steden bestaat een aanzienlijke diversiteit in de samenstelling van de

woningmarkt. Het aandeel van het geliberaliseerde huursegment varieert van 6,8% in Rotterdam tot 12,4% in Amsterdam. Ook het gereguleerde huursegment is in Amsterdam groot met een aandeel van 57,4%.

3 Subsidiëring en woonlasten

Op basis van de besproken definities van koop- en huursubsidies in onderstaand kader berekenen we de subsidieaandelen als fractie van de WOZ-waarde van de woning. Voor huurwoningen bestaat de subsidie uit huurtoeslag en uit de korting ten opzichte van de marktconforme huur. Voor koopwoningen bestaat de subsidie uit het verschil tussen de huidige fiscale behandeling en de situatie waarin de eigen woning zou worden behandeld als een investeringsgoed in box 3.

Tabel 1 laat de subsidieaandelen zien per segment en per inkomensgroep. In de hele populatie is het gemiddelde subsidieaandeel als percentage van de WOZ-waarde hoger in het gereguleerde huursegment (2,7%) dan in het koopsegment (1,5%).⁵ Het gemiddelde subsidieaandeel in het geliberaliseerde segment is met 0,2% zeer laag. Er is nog subsidie, omdat lagere inkomens hun bestaande recht op huurtoeslag houden als hun huur door een huurverhoging boven de liberalisatiegrens uitkomt. De middeninkomens en de hogere inkomens hebben geen recht op huurtoeslag. Dit verklaart ook grotendeels dat de laagste inkomensgroep een hoger subsidieaandeel ontvangt (3,0%) in het gereguleerde huursegment dan de middeninkomens (1,7%) en de hogere inkomens (1,6%). Voor het subsidieaandeel in het koopsegment geldt juist dat dit licht oploopt met het inkomen: van 1,3% voor de laagste inkomens naar 1,5% voor de middeninkomens tot 1,7% voor de hoogste inkomens, als gevolg van het hogere marginale belastingtarief in box 1.

Tabel 1 Subsidieaandelen in % van de WOZ-waarde, naar segment en inkomen (2015)

Verzamelinkomen (in euro's)	Aantal huishoudens (in mln)	Subsidieaandeel gereguleerde huurwoning	Subsidieaandeel geliberaliseerde huurwoning	Subsidieaandeel koopwoning	Subsidieaandeel gemiddeld
0 t/m 34.911	3,5	3,0	0,5	1,3	2,3
34.912 t/m 50.000	1,4	1,7	0,0	1,5	1,5
> 50.000	2,3	1,6	0,0	1,7	1,6
Totaal	7,3	2,7	0,2	1,5	1,9

De verschillende subsidievoeten vormen een belangrijk deel van de verklaring voor de kleine omvang van het geliberaliseerde huursegment in Nederland. De internationale literatuur heeft aangetoond dat de relatieve kosten van huren en kopen een belangrijke rol spelen bij de keuze van huishoudens om al dan niet een eigen woning te bewonen (Rosen, 1979 en 1985). De fiscale behandeling van de eigen woning vormt een belangrijke verklaring voor de ontwikkeling van het aandeel eigenaar-bewoners en verschillen tussen landen (zie bijvoorbeeld Bourassa en Hoesli, 2010; Boehm en Schlottmann, 2014). Simulaties met het CPB Woningmarktmodel laten zien dat de kleine omvang van de commerciële huursector

⁵ Dit betekent niet dat huren in het gereguleerde segment goedkoper is dan wonen in een koopwoning met dezelfde WOZ-waarde, bijvoorbeeld doordat er ook overheadkosten en een risicopremie in de huur verwerkt zitten.

consistent is met de verschillen in subsidievoeten tussen de segmenten in combinatie met een groot aanbod van niet-commerciële huurwoningen. Bij een gelijke subsidievoet in alle segmenten van de woningmarkt zouden het gereguleerde en het geliberaliseerde huursegment samen bijna de helft van de woningmarkt uitmaken (Van Dijk et al., 2016).

Subsidies op de woningmarkt

Een belangrijk onderscheid in de huurmarkt is dat tussen gereguleerde huurwoningen – met een aanvangshuur beneden de liberalisatiegrens – en geliberaliseerde huurwoningen. Het woningwaarderingstelsel (WWS) bepaalt op basis van kwaliteitskenmerken de maximaal toegestane huur van gereguleerde huurwoningen en bepaalt of een aanvangshuur boven de liberalisatiegrens (710,68 euro in 2016) is toegestaan. Voor gereguleerde huurwoningen waarbij de maximale huur uit het WWS bindend is, leidt dit tot een impliciete subsidie voor huurders ten opzichte van de marktconforme huur. Woningcorporaties vragen vaak een huur die lager is dan de maximale huur volgens het WWS, waardoor de korting ten opzichte van de marktconforme huur verder oploopt. In dit hoofdstuk hebben wij de marktconforme huur geschat als een functie van de WOZ-waarde op basis van woningen van private aanbieders die volgens het WWS liberaliseerbaar zijn.¹ Het verschil tussen deze geschatte marktconforme huur en de werkelijke huur wordt als impliciete subsidie beschouwd.

Daarnaast kunnen huurders in aanmerking komen voor huurtoeslag indien de huur beneden de liberalisatiegrens ligt op het moment dat de toeslag wordt aangevraagd. De huurtoeslag daalt met het verzamelinkomen van het huishouden en stijgt met de werkelijke huur. Bij een huur boven de liberalisatiegrens is er geen recht op huurtoeslag behalve voor huishoudens die de toeslag al ontvangen bij een lagere huur en door een huurverhoging boven de liberalisatiegrens zijn uitgekomen. Door deze uitzondering is soms ook in de geliberaliseerde huursector nog sprake van huurtoeslag. Wij berekenen de totale subsidie op huurwoningen als de som van de huurtoeslag en de geschatte impliciete subsidie.

Voor woningeigenaren wordt de eigen woning fiscaal gezien als een inkomstenbron. Er wordt in box 1 een forfaitair inkomen bijgesteld in de vorm van het eigenwoningforfait (EWF). De kosten zoals hypotheekrente en overige financieringskosten zijn onder voorwaarden aftrekbaar. Voor huishoudens in de vierde schijf geldt dat het tarief waartegen deze kosten kunnen worden afgetrokken, beperkt is (2015: 51%) en jaarlijks wordt afgebouwd met 0,5%-punt tot het tarief van de derde schijf is bereikt. Aangezien de bijtelling van het eigenwoningforfait doorgaans lager is dan de aftrekbare rente, is er per saldo sprake van een subsidie. Bovendien regelt de Wet Hillen dat huishoudens een extra aftrekpost ontvangen indien het saldo van het EWF en de aftrekbare rente positief is. Door de fiscale behandeling van de eigen woning wordt eigen vermogen in de eigen woning minder zwaar belast dan andere vormen van vermogen in box 3. Aangezien dit huishoudens met eigen vermogen stimuleert om een woning te kopen in plaats van te huren, interpreteren wij dit ook als een subsidie op koopwoningen.

¹ Zie Groot en Möhlmann (2016).

De afgelopen jaren heeft een vraagverschuiving richting het geliberaliseerde huursegment plaatsgevonden. Dit komt doordat de subsidiëring van het eigenwoningbezit wordt afgebouwd, doordat de toegankelijkheid van het gereguleerde huursegment is afgenomen voor midden- en hogere inkomens, en door verschuivingen in voorkeuren. Op korte termijn kan het aanbod door aanbodfricties achterblijven bij deze vraagverschuiving (Vlak et al., 2017). Dergelijke aanbodfricties bieden echter geen voldoende verklaring voor het kleine aandeel van het geliberaliseerde huursegment, aangezien de verhouding tussen het aanbod van koop- en huurwoningen zich op lange termijn aanpast aan de vraag. Bovendien is het onzeker of er daadwerkelijk sprake is van een achterblijvend aanbod in het geliberaliseerde huursegment. De bouw van koopwoningen is op de meeste locaties lucratiever dan de bouw van geliberaliseerde huurwoningen, omdat de commerciële waarde van koopwoningen daar hoger ligt (Stec Groep, 2016). Indien gemeenten bij gronduitgifte als voorwaarde stellen dat op die plek geliberaliseerde huurwoningen moeten worden gerealiseerd, uit zich dat in een

lagere waarde van de grond. Als sprake zou zijn van een vraagoverschot door achterblijvend aanbod, zou de bouw van huurwoningen juist hogere marges moeten opleveren. Precies dit mechanisme (dat ook via mutaties van bestaande bouw kan lopen) zorgt ervoor dat het aanbod wordt gestimuleerd, zodat de markt weer in evenwicht komt. De omvang van de vraag wordt hierbij uiteraard in belangrijke mate bepaald door de subsidievoeten en de toegankelijkheid van de verschillende segmenten.

Ook de kredietmogelijkheden vormen een belangrijke verklaring voor het aandeel van de koop- en huursector (Bourassa en Hoesli, 2010; Boehm en Schlottmann, 2014). In landen waar huiseigenaren minstens 10% of 20% eigen middelen moeten inbrengen, is het aandeel van de koopsector kleiner en wonen meer huishoudens in de commerciële huursector. Het verzwaren van kredietnormen zou er dus *ceteris paribus* toe kunnen leiden dat huishoudens vaker moeten uitwijken naar de geliberaliseerde huurmarkt, terwijl ze daar in Nederland fors duurder uit zijn. Dit geldt in het bijzonder voor jongere generaties die gemiddeld weinig eigen vermogen hebben. Bij een maximale LTV-ratio van 100% zijn de gevolgen van kredietnormen nog beperkt, maar bij een mogelijke verdere verlaging zijn grotere effecten te verwachten (zie ook CPB, 2015).

De subsidieaandelen verschillen weinig per regio, ook niet voor het gereguleerde huursegment in de vier grote steden. Voor de impliciete subsidie is relevant dat de marktconforme huur voor een deel bestaat uit vaste kosten, waardoor de marktconforme verhouding tussen huur en WOZ-waarde lager is voor woningen met een hogere WOZ-waarde (Groot en Möhlmann, 2016). Voor de huurtoeslag geldt dat deze afhangt van de huur en niet van de WOZ-waarde, waardoor de huurtoeslag in steden met hoge huren en WOZ-waarden in euro's iets hoger en als percentage van de WOZ-waarde iets lager is. Per saldo zijn er daardoor in het gereguleerde segment weinig regionale verschillen in subsidieaandelen, wanneer deze worden uitgedrukt als aandeel van de WOZ-waarde.

Tabel 2 Subsidieaandelen in % van de WOZ-waarde, naar segment en regio (2015)

Regio	Aantal huishoudens (in mln)	Subsidieaandeel gereguleerde huurwoning	Subsidieaandeel geliberaliseerde huurwoning	Subsidieaandeel koopwoning	Subsidieaandeel gemiddeld
Vier grote steden	1,1	2,8	0,2	1,7	2,1
Overige stedelijke gemeenten	2,9	2,7	0,2	1,6	1,9
Overig Nederland	3,3	2,8	0,2	1,5	1,8
Totaal	7,3	2,7	0,2	1,5	1,9

Er zijn wel verschillen in de subsidieaandelen tussen huishoudens met verschillende samenstelling en leeftijd, maar deze verschillen hangen voornamelijk samen met inkomen. Bij koopwoningen speelt ook de mate waarin de hypotheek is afgelost, een rol. Op vreemd vermogen geldt namelijk een hogere subsidie dan op eigen vermogen.

Omdat de kosten van verschillende woonvormen en de subsidieaandelen sterk uiteenlopen, zijn er ook grote verschillen tussen de woonquotes. Tabel 3 toont de woonquotes van verschillende inkomensgroepen. Woonlasten nemen doorgaans af met inkomen. Huishoudens in een gereguleerde huurwoning hebben binnen alle inkomensgroepen de

laagste woonquotes, op de voet gevolgd door huishoudens in een koopwoning. Huishoudens in het geliberaliseerde huursegment hebben de hoogste woonquotes. Dit komt voor een belangrijk deel door het lage subsidieaandeel in dit segment. Terwijl 95% van de huishoudens woont in een segment met aanzienlijke subsidies, bestaan in de geliberaliseerde huurmarkt (vrijwel) geen subsidies. Door het prijsopdrijvende effect van subsidies in de rest van de woningmarkt liggen de huren in het geliberaliseerde segment echter wel hoger dan zonder subsidies het geval zou zijn geweest (Van Dijk et al., 2016).

Tabel 3 Woonquotes (in % besteedbaar inkomen), naar segment en inkomen (2015)

Verzamelinkomen (in euro's)	Aantal huishoudens (in mln)	Woonquote gereguleerde huurwoning (in %)	Woonquote geliberaliseerde huurwoning (in %)	Woonquote koopwoning (in %)	Woonquote alle segmenten (in %)
0 t/m 34.911	3,5	27,1	45,3	28,3	28,3
34.912 t/m 50.000	1,4	20,9	33,3	21,9	22,4
> 50.000	2,3	14,7	23,6	16,6	16,8
Totaal	7,3	25,3	34,2	21,4	23,4

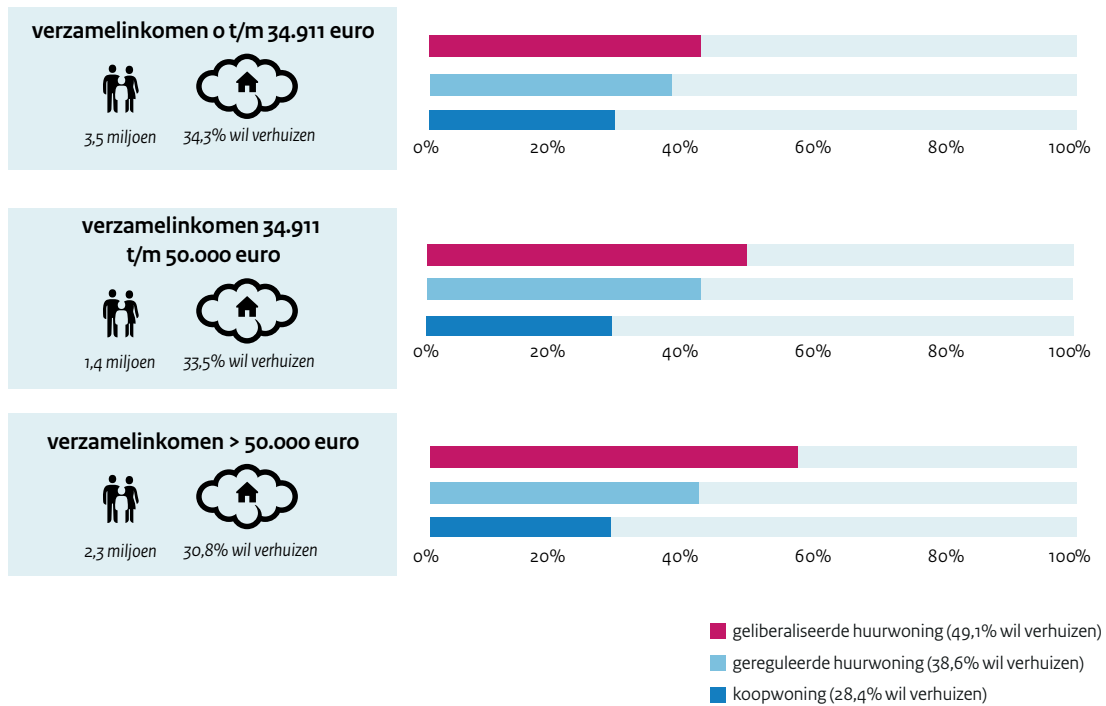
4 Woonvoorkeuren

Huishoudens met een woning in het geliberaliseerde huursegment geven bovengemiddeld aan binnen twee jaar te willen verhuizen (figuur 3).⁶ Dit geldt voor de helft van de middeninkomens in dit segment. Een ruime meerderheid van huishoudens met een verhuiscens is voornemens naar een koopwoning te verhuizen. De geliberaliseerde huur is dus in het bijzonder voor midden- en hogere inkomens vaak een tijdelijke oplossing, waarna huishoudens veelal doorstromen naar een koopwoning. Lage inkomens met een verhuiscens in het geliberaliseerde segment zijn juist relatief vaak voornemens te verhuizen naar een woning waarbij ze in aanmerking komen voor huurtoeslag. De belangrijkste redenen dat huishoudens met een laag inkomen naar een geliberaliseerde huurwoning verhuizen, is dat ze (i) voor een gereguleerde huurwoning niet in aanmerking dachten te komen, (ii) de snelle beschikbaarheid van een geliberaliseerde huurwoning, en (iii) een (ervaren) gebrek aan aanbod van gereguleerde huurwoningen (volgens de gegevens in WoON).

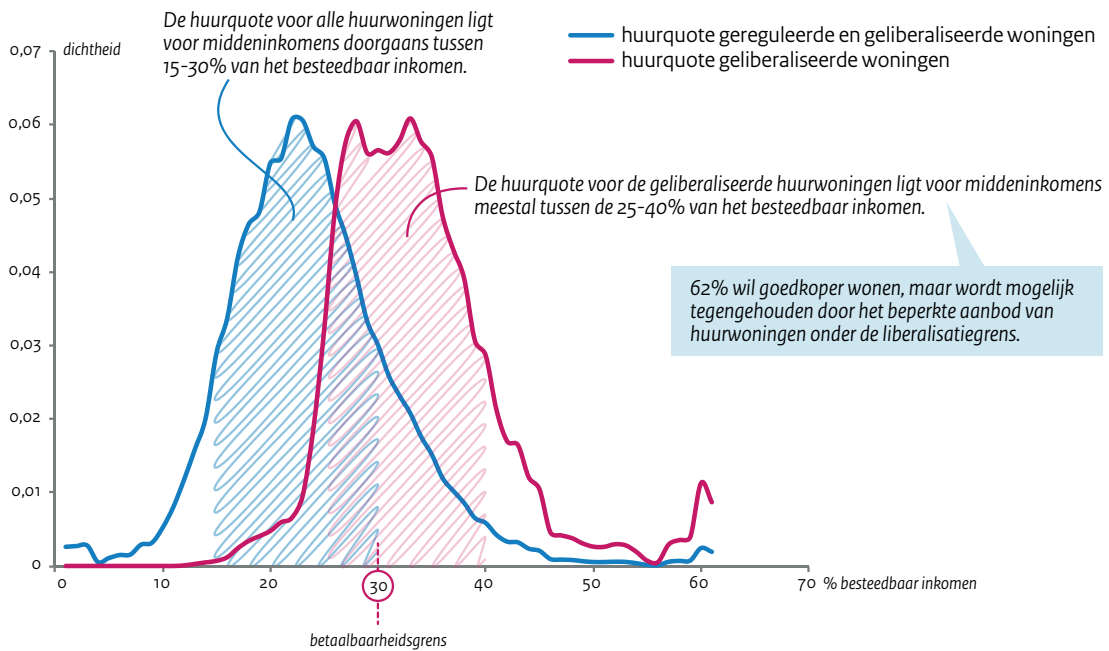
Een belangrijke vraag is in welke mate de woningen in het geliberaliseerde segment aansluiten bij de woonvoorkeuren van huishoudens met een middeninkomen. De gemiddelde huurquote van de middeninkomens bedraagt 22% van het besteedbaar huishoudinkomen. Voor middeninkomens met een geliberaliseerde huurwoning geldt een gemiddelde huurquote van 33% door de hogere huren in dit segment (zie tabel 3). Voor de middeninkomens in gereguleerde en geliberaliseerde huurwoningen ligt de huurquote doorgaans tussen de 15 en 30% van het besteedbaar inkomen (figuur 4). De verdeling van huurquotes van middeninkomens in het geliberaliseerde huursegment ligt een stuk verder naar rechts.

⁶ Hoewel er een discrepantie is tussen de voorkeuren die huishoudens uitspreken en hun feitelijke gedrag, geven deze data wel een algemene indruk van de overwegingen van huishoudens. Op basis hiervan kunnen echter geen conclusies worden getrokken over verhuizingen die daadwerkelijk te verwachten zijn.

Figuur 3 Aandeel huishoudens met verhuiscens, naar segment en inkomen (2015)



Figuur 4 Verdeling huurquotes middeninkomens (2015)



Bron: eigen analyse o.b.v. WoON microdata.

In WoON is als onderdeel van de verhuishwensen ook naar de gewenste huur gevraagd aan de respondenten. Van de middeninkomens in het geliberaliseerde segment geeft 62% aan een voorkeur te hebben voor een goedkopere huurwoning dan de huidige, terwijl dit zelfs 82% is bij lage inkomens in het geliberaliseerde segment.⁷ Van de middeninkomens met een huurwoning in het gereguleerde segment wil 28% een goedkopere woning, bij kopers is deze voorkeur 22%.

Ook de vergelijking met landen met een relatief kleiner gereguleerd huursegment kan interessant zijn. Voor Europese landen ontbreken echter cijfers over de positie van middeninkomens die een systematische vergelijking mogelijk maken. In de Verenigde Staten kan op basis van US Census Data worden geobserveerd dat het merendeel van de huurders met een middeninkomen een lagere woonquote heeft dan de 25 tot 40% die in het Nederlandse geliberaliseerde huursegment gebruikelijk is. De verdeling van woonuitgaven van middeninkomens in de VS lijkt veel meer op de verdeling voor alle Nederlandse middeninkomens in figuur 4, dan op die van middeninkomens in het geliberaliseerde huursegment. Het is aannemelijk dat de huren in het geliberaliseerde huursegment hoger zijn dan wat een deel van de huishoudens op grond van hun voorkeuren wenselijk acht. Dat huishoudens met een voorkeur voor een goedkopere woning nu toch een geliberaliseerde huurwoning huren, kan volgen uit het beperkte aanbod van huurwoningen onder de liberalisatiegrens door de beperkingen die in dat segment gelden voor verhuurders.

In de literatuur wordt een woonquote hoger dan 30% regelmatig als grens gehanteerd waarboven de betaalbaarheid in het geding komt.⁸ Volgens de NIBUD-financieringslastenpercentages – die zijn gebaseerd op de financiële draagkracht van huishoudens – ligt de grens waarbij woonlasten te hoog worden geacht, voor de middeninkomens beneden de 30%. Dergelijke woonquotes komen sterk overeen met de inkomenseisen die commerciële verhuurders vaak stellen. Woningen in het geliberaliseerde huursegment zijn dus ook vanuit het oogpunt van betaalbaarheid relatief duur voor de middeninkomens.

5 Naar een groter geliberaliseerd huursegment

De kleine omvang van het geliberaliseerde huursegment is voor een belangrijk deel te verklaren doordat dit segment financieel onaantrekkelijk is voor huishoudens. Terwijl in het gereguleerde huursegment sprake is van (impliciete) subsidies en eigenaar-bewoners van koopwoningen fiscale voordelen genieten, wordt wonen in het geliberaliseerde huursegment niet gesubsidieerd. Hierdoor worden huishoudens die in het geliberaliseerde huursegment willen wonen, geprikkeld om naar de andere segmenten uit te wijken. Huishoudens in het geliberaliseerde huursegment hebben hogere woonlasten voor dezelfde kwaliteit woning,

⁷ Het is niet bekend of en op welke manier huishoudens bij de beantwoording van deze vraag de relatie tussen de huur en de kwaliteit van woonruimte hebben meegewogen.

⁸ Zie bijvoorbeeld Huchanski (1995), die het gebruik van huurquotes als indicator voor betaalbaarheid in verschillende landen in kaart heeft gebracht.

zonder dat er een reden lijkt te zijn om deze groep huishoudens minder te subsidiëren dan andere groepen.

Vanuit dit perspectief ligt het voor de hand om de subsidieverschillen tussen de verschillende segmenten van de woningmarkt te verkleinen. Dit kan door bestaande subsidies verder af te bouwen in de koopmarkt en in het gereguleerde huursegment. In de koopmarkt kan dit bijvoorbeeld door een verdere afbouw van de hypotheekrenteaftrek. In het gereguleerde huursegment kunnen de huren meer marktconform vastgesteld worden. Met het beleid van de afgelopen jaren is al een aantal stappen in deze richting gezet.

De verschillen tussen de segmenten kunnen ook worden verkleind door een subsidie te introduceren in het geliberaliseerde huursegment. Een logische maatregel zou bijvoorbeeld zijn om woningen boven de liberalisatiegrens niet meer uit te sluiten van huurtoeslag (en de toeslag in plaats daarvan te maximeren). Door deze uitsluiting worden huishoudens met een laag inkomen die geen gereguleerde huurwoning kunnen bemachtigen, namelijk dubbel benadeeld: zij betalen een hogere huur ten opzichte van de kwaliteit van de woning dan huurders in het gereguleerde segment en ontvangen bovendien geen huurtoeslag. Het introduceren van nieuwe subsidies in het geliberaliseerde huursegment zonder bestaande subsidies af te bouwen, leidt echter tot een toename van de totale subsidiëring, waardoor de doelmatigheid op de woningmarkt verslechtert (CPB/PBL, 2016). De studie Kansrijk woonbeleid (CPB/PBL, 2016) bespreekt diverse maatregelen die de verschillen in subsidies tussen de segmenten kunnen verkleinen.

Er zijn voorstellen om het geliberaliseerde huursegment te stimuleren via lagere grondprijzen, of om bij nieuwbouwprojecten een bepaald aandeel geliberaliseerde huurwoningen te verplichten. Deze aanpak is minder effectief dan directe subsidiëring via de vraagkant. Dat komt bijvoorbeeld door verdringingseffecten: het bouwen van geliberaliseerde huurwoningen op goedkopere grond komt deels in de plaats van bestaande of geplande geliberaliseerde huurwoningen. Via deze weg wordt het toevoegen van nieuw aanbod wel gestimuleerd, maar doordat het extra aanbod de markthuurlucht drukt, ontstaat tegelijkertijd een prikkel om bestaand aanbod te onttrekken. Per saldo leidt sturing van het aanbod van nieuwe huurwoningen via de grondmarkt daardoor tot een additionele algemene subsidie op wonen, wat ten koste gaat van de doelmatigheid op de woningmarkt.

Daarnaast constateren we dat er vanuit de middeninkomens ook vraag bestaat naar woningen in de prijssegmenten beneden de liberalisatiegrens. Woningcorporaties kunnen echter een beperkt aantal goedkope woningen aanbieden aan inkomens boven de toewijzingsgrens. Commerciële verhuurders mogen goedkopere woningen wel verhuren aan de middeninkomens, maar dit aanbod komt slechts beperkt tot stand door de huurprijsregulering van het woningwaarderingstelsel (WWS). Op plaatsen waar de maximaal toegestane huur beneden de markthuurlucht ligt, kan geen marktconform rendement worden gehaald, waardoor commerciële aanbieders uitwijken naar alternatieve investeringen.

Het aanbod komt ook niet tot stand doordat de verhuurderheffing ook van toepassing is op gereguleerde huurwoningen van grotere commerciële verhuurders. Een veelgehoord

argument is dat de verhuurderheffing voor zowel sociale als commerciële verhuurders moet gelden om een *level playing field* te creëren. Dat gaat echter om meerdere redenen niet op. Sociale verhuurders profiteren namelijk van geborgde kredietfaciliteiten en commerciële verhuurders niet. Daarnaast hanteren gemeenten vaak lagere grondprijzen voor nieuwbouw van sociale huurwoningen door woningcorporaties. Feitelijk is hierdoor sprake van een extra belasting op het verhuren van commerciële huurwoningen in het gereguleerde segment (zie ook CPB, 2016).

Als alternatief voor de koopmarkt zou het geliberaliseerde huursegment daarom ook woningen in lagere prijsklassen moeten kunnen omvatten. Dit betreft additioneel aanbod ten opzichte van het bestaande aanbod van sociale verhuurders in het gereguleerde segment. Dat kan bijvoorbeeld door de verhuurderheffing en de huurprijsregulering af te schaffen voor (nieuwe huurcontracten van) commerciële verhuurders. Het maken van een dergelijk onderscheid tussen commerciële en sociale verhuurders lijkt juridisch mogelijk.⁹ Het afschaffen van de verhuurderheffing voor commerciële verhuurders leidt tot lagere huren. De nadelen van afschaffing van de huurprijsregulering voor toekomstige huurders zijn beperkt. Zonder beleidswijzigingen zouden er door commerciële verhuurders namelijk geen nieuwe huurcontracten worden aangeboden waarbij een marktconform rendement door het WWS onmogelijk is. Zij zouden alleen woningen aanbieden waarbij binnen het WWS ook al een marktconform rendement kan worden gehaald, maar daar leidt afschaffing van het WWS niet tot hogere huren, aangezien de huur daar al marktconform is. Een alternatief om het geliberaliseerde huursegment uit te breiden naar lagere prijssegmenten is een verlaging van de liberalisatiegrens. In dat laatste geval moeten ook de gevolgen voor corporaties en huurders die niet meer in aanmerking komen voor de huurtoeslag, in ogenschouw worden genomen.

Literatuur

Boehm, T.P. en A.M. Schlottmann, 2014, The dynamics of housing tenure choice: Lessons from Germany and the United States, *Journal of Housing Economics*, nr. 25, pag. 1–19.

Boer, R. de, en R. Bitetti, 2014, A revival of the private rental sector of the housing market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands, OECD Economics Department Working Papers, nr. 1170, OESO, Parijs. ([link](#))

Bourassa, S.C. en M. Hoesli, 2010, Why do the Swiss rent?, *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, nr. 40, pag. 286–309.

CPB, 2015, De economische effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet, CPB Notitie, Centraal Planbureau, Den Haag. ([link](#))

⁹ Een onderscheid in de verhuurderheffing en het WWS tussen toegelaten instellingen en commerciële verhuurders lijkt in principe mogelijk, waarbij de vormgeving zou kunnen zijn dat al het aanbod van commerciële partijen als geliberaliseerd wordt gekwalificeerd.

CPB, 2016, Hoorzitting / rondetafelgesprek Evaluatie verhuurderheffing, CPB Notitie, Centraal Planbureau, Den Haag. ([link](#))

CPB/PBL, 2016, *Kansrijk woonbeleid*, Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag. ([link](#))

Dijk, M. van, S.P.T. Groot en J.L. Möhlmann, 2016, CPB woningmarktmodel, CPB Achtergronddocument, Centraal Planbureau, Den Haag. ([link](#))

Groot, S.P.T. en J.L. Möhlmann, 2016, Schatting marktconforme huur, CPB Achtergronddocument, Centraal Planbureau, Den Haag. ([link](#))

Huchanski, J.D., 1995, The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio, *Housing Studies*, nr. 10, pag. 471–491.

Rosen, H.S., 1979, Owner occupied housing and the federal income tax: Estimates and simulations, *Journal of Urban Economics*, nr. 6, pag. 247–266.

Rosen, H.S., 1985, Housing subsidies: Effects on housing decisions, efficiency, and equity, in A.J. Auerbach en M. Feldstein (red.), *Handbook of Public Economics*, pag. 375–420, North-Holland, Amsterdam.

Stec Groep, 2016, *Gemeentebenchmark vrijesectorhuur*, Arnhem. ([link](#))

Vlak, A., M. Van Middelkoop, F. Schilder en M. Eskinasi, 2017, Perspectieven voor het middensegment van de huurwoningmarkt: Verkenning voor de verdere ontwikkeling van het middensegment, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, te verschijnen.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

November 2016 | ISBN 978-90-5833-748-1