



# Position paper Woningtekort starters en middeninkomens

Maatregelen die de totale nieuwbouwproductie vergroten zijn de voornaamste optie om de betaalbaarheid van wonen structureel te verbeteren. Deeloplossingen die zich richten op specifieke doelgroepen kunnen de relatieve positie van deze groepen verbeteren, maar verminderen de totale woningschaarste niet. Een risico is dat deeloplossingen bestaande verstoringen op de woningmarkt verergeren. Starters en huurders met een middeninkomen kunnen profiteren van het verkleinen van woonsubsidies in de sociale huursector en koopsector.

Op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer neemt het Centraal Planbureau (CPB) deel aan het rondetafelgesprek Woningtekort starters en middeninkomens. Deze notitie bevat de inbreng van het CPB voor dit gesprek.

CPB Notitie

Stefan Groot

november 2020

## Inleiding

Op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer neemt het Centraal Planbureau (CPB) deel aan het rondetafelgesprek Woningtekort starters en middeninkomens. Deze notitie bevat de inbreng van het CPB voor dit gesprek. Hierbij putten we uit de CPB-studie *Kansrijk woonbeleid* en andere CPB-publicaties.<sup>1</sup>

## Hogere totale nieuwbouwproductie nodig voor structurele verbetering betaalbaarheid

Om de betaalbaarheid van wonen structureel te verbeteren, zijn maatregelen nodig die op termijn tot een hogere totale nieuwbouwproductie leiden. De belangrijkste oorzaak voor de schaarste van woonruimte op gewilde locaties in het economisch kerngebied is dat lagere overheden de beschikbaarheid van woningbouwlocaties beperken omwille van de ruimtelijke kwaliteit en andere maatschappelijke doelstellingen. Gemeenten romen de opbrengsten van nieuwbouw indirect af, door hoge kwaliteits- en inpassingseisen te stellen aan de woningen. Hierbij is vaak sprake van een stapeling van eisen, bijvoorbeeld op het gebied van architectuur, parkeernormen, duurzaamheid, het aantal en type woningen, en het aandeel (sociale) huur. Als de vraag naar woonruimte stijgt en huizenprijzen stijgen, nemen de eisen die aan projecten worden gesteld doorgaans toe, zodat er tot op zekere hoogte niet meer woningen komen, maar duurdere woningen.<sup>2</sup>

Het vergroten van het aantal bouwlocaties is de voornaamste optie om de betaalbaarheid van woonruimte te verbeteren. Hoewel de vraag in de grote steden het grootst is, is bouwen daar complexer en duurt het ontwikkelproces er langer. Meer woningbouw mogelijk maken op plaatsen buiten de grote steden kan druk van de ketel halen in grootstedelijke gebieden waar de schaarste het grootst is.

Er zijn inmiddels verschillende stappen gezet om de beschikbaarheid van bouwlocaties te vergroten. Zo is de maximale (harde) plancapaciteit verhoogd en heeft het Rijk – o.a. via de woondeals – meer regie op zich genomen bij het lokaal invullen van landelijke doelstellingen op het gebied van nieuwbouw. Het vergroten van prikkels voor gemeenten om nieuwbouw toe te staan kan helpen om de beschikbaarheid van bouwlocaties verder te vergroten. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door een heffing mogelijk te maken waarmee gemeenten planbaten kunnen afromen (zie maatregel A5 uit *Kansrijk woonbeleid*).<sup>3</sup>

## Middeninkomens en starters niet geholpen met deeloplossing

Huishoudens die niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning en geen eigen woning kunnen of willen kopen, hebben in de geliberaliseerde huursector te maken met hoge woonlasten. Dit hangt samen met de aanzienlijke subsidies voor de koopmarkt en de sociale huursector. Daardoor neemt de vraag naar woonruimte toe, wat in combinatie met een inelastisch aanbod tot een toename van de woningschaarste leidt. Dat drijft de huizenprijzen en ook de huren in de commerciële huursector op. De middeninkomens worden hier in het bijzonder door geraakt. Zij hebben vaak een te hoog inkomen om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning, terwijl ze zonder eigen vermogen onvoldoende kunnen lenen voor de aankoop van een eigen woning. Daardoor zijn ze vaker aangewezen op de commerciële huursector.<sup>4</sup>

Opties die zich richten op meer aanbod in deelsegmenten van de woningmarkt helpen de groepen die hierop zijn aangewezen, maar gaan ten koste van de betaalbaarheid voor andere groepen. Dit komt doordat deze opties niet (direct) aangrijpen op het totale aantal locaties waar kan en mag worden gebouwd. Wanneer er bijvoorbeeld meer sociale huurwoningen worden gebouwd, helpt dit de huishoudens die in aanmerking komen voor deze woningen. Doordat een grotere omvang van de sociale huursector (waar sprake is van

<sup>1</sup> CPB, 2020, *Kansrijk woonbeleid*. ([link](#))

<sup>2</sup> Zie ook Michielsens, T.O., S.P.T. Groot en J. Veenstra, 2019, *Het bouwproces van nieuwe woningen*, CPB. ([link](#))

<sup>3</sup> CPB, 2020, *Kansrijk woonbeleid*. ([link](#))

<sup>4</sup> Zie ook Groot, S.P.T., J.L. Möhlmann en A.M. Lejour, 2016, *De positie van de middeninkomens op de woningmarkt*, CPB. ([link](#))

subsiëring) de totale vraag stuwt, stijgen de markthuren en huizenprijzen. Hierdoor neemt de betaalbaarheid van woonruimte voor huishoudens die zijn aangewezen op de commerciële huursector en koopsector juist af. Door de toename van de totale vraag stijgt uiteindelijk ook het aanbod door meer nieuwbouw, maar het aantal extra woningen in de totale markt is door verdringingseffecten veel kleiner dan het aantal extra sociale huurwoningen.

Corporaties treden sinds de Woningwet 2015, waarin de voorwaarden aan grondbezit en -aankopen van corporaties zijn aangescherpt, doorgaans niet meer zelf op als ontwikkelaar. Meestal kopen ze woningen binnen projecten waarbij de gemeente heeft opgelegd dat een bepaald percentage sociale huur wordt opgenomen. Corporaties betalen voor nieuwbouwwoningen bijna nooit de marktprijs. Binnen het project wordt een deel van de winst, die de ontwikkelaar realiseert op woningen die voor de vrije markt worden gebouwd, gebruikt om de bouw van sociale huurwoningen te financieren. Een hoger aandeel van sociale huurwoningen leidt hierdoor niet direct tot een hogere totale woningproductie. Vergelijkbare woningen kunnen immers – zeker bij woningschaarste – ook aan een eigenaar-bewoner of belegger worden verkocht. Een hoger aandeel sociale huur kan zelfs tot lagere opbrengsten op projectniveau leiden doordat de opbrengst per woning daar lager ligt, wat het moeilijker maakt om projecten winstgevend te maken.<sup>5</sup>

Voor maatregelen waarbij aan woningbouwprojecten een hoger aandeel middenhuur wordt opgelegd dan in de markt tot stand zou komen, geldt dat het extra aanbod deels in de plaats komt van bestaande of geplande geliberaliseerde huurwoningen. Via deze weg wordt het toevoegen van nieuw aanbod wel gestimuleerd, maar doordat het extra aanbod de markthuur drukt, ontstaat tegelijkertijd een prikkel om bestaand aanbod te onttrekken door huurwoningen te verkopen aan eigenaar-bewoners. De ongereguleerde huurmarkt en de koopmarkt zijn namelijk nauw met elkaar verbonden via de markt voor bestaande woningen.<sup>6</sup> Het opleggen van een hoger aandeel middenhuur bij nieuwbouw is daardoor weinig effectief. Op het moment dat nieuwbouwwoningen in het middenhuursegment tegen een lagere huur dan de markthuur moeten worden verhuurd, ontstaan bovendien de rantsoeneringsproblemen die kenmerkend zijn voor de sociale huursector, zoals wachtlijsten.

Extra aanbod van woningen in het middenhuursegment die beneden de markthuur worden verhuurd helpt de huishoudens die hier gaan wonen, maar de doorstroom naar een eerste koopwoning wordt juist lastiger. Dit komt doordat het prijsopdrijvende effect van meer woonsubsidies de betaalbaarheid van koopwoningen vermindert. Hogere huizenprijzen raken vooral (potentiële) starters. Voor mensen die al een koopwoning hebben zijn stijgende huizenprijzen grotendeels neutraal. Als ze nog willen doorstromen naar een duurdere woning ondervinden ze hiervan enig nadeel, maar tegelijkertijd profiteren eigenaar-bewoners van de waardeverhoging van hun bestaande woning. Aangezien veel van de huishoudens in de geliberaliseerde huursector uiteindelijk doorstromen naar een koopwoning, zijn het deels dezelfde huishoudens die tegelijkertijd zowel voordeel als nadeel ondervinden van beleid dat stuurt op een hoger aandeel middenhuur door begrenzing van de huren.

### **Beleid voor specifieke doelgroepen kan bestaande verstoringen verergeren**

Voor beleid dat zich richt op bepaalde groepen huishoudens geldt dat het de positie van de ene groep verbetert en de positie van de andere groep verslechtert. Dit geldt bijvoorbeeld voor de optie om de maximale inkomensgrens om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning te verhogen voor gezinnen en te verlagen voor alleenstaanden. Hierdoor zijn alleenstaanden vaker aangewezen op de dure geliberaliseerde huursector, terwijl gezinnen met een inkomen tussen de huidige maximale inkomensgrens en de voorgestelde

---

<sup>5</sup> Zie ook Michielsen, T.O., S.P.T. Groot en J. Veenstra, 2019, *Het bouwproces van nieuwe woningen*, CPB. ([link](#))

<sup>6</sup> In de periode 2012–2017 werden gemiddeld 10.000 nieuwbouwwoningen per jaar gekocht door verhuurders anders dan corporaties, terwijl deze verhuurders 81.000 bestaande woningen per jaar kochten (vooral van eigenaar-bewoners) en 70.000 woningen verkochten. Bron: BZK, 2020, *Staat van de Woningmarkt*. ([link](#))

hogere grens in aanmerking kunnen komen voor een sociale huurwoning. De verdelingseffecten die bij deze maatregelen optreden, zijn politieke keuzes waar het CPB geen mening over heeft.

De betaalbaarheid van koopwoningen en commerciële huurwoningen in de grote steden staat voor groepen zoals beginnende leraren, verpleegkundigen en agenten onder druk. Er zijn zorgen dat dit tot personeelstekorten in deze sectoren kan leiden. Dit kan worden opgelost via de woningmarkt, maar ook in de inkomenssfeer. Gemiddelde lonen liggen hoger in de grote steden, en ook de kosten van wonen en levensonderhoud liggen er hoger. Maar in het onderwijs, de zorg en bij de politie zijn de lonen overal gelijk. De positie van deze beroepsgroepen op de woningmarkt kan worden verbeterd via de woningmarkt, door hen toegang te geven tot woningen die beneden de markthuur worden verhuurd of verkocht, maar deze oplossing verstoort de allocatie van woningen en vergroot de vraag naar woonruimte in de grote steden nog verder. Het is doelmatiger om de aantrekkelijkheid van grote steden voor werknemers in deze beroepsgroepen te vergroten door een extra toelage en hen vrij te laten in de keuze van hun woonlocatie.

Het verminderen van subsidies in de sociale huursector en koopsector is een beleidsoptie die zowel de totale vraag naar woonruimte verlaagt als – door de daling van markthuren – de positie van huishoudens die zijn aangewezen op de commerciële huursector verbetert. Doordat de afbouw van subsidiëring leidt tot lagere huizenprijzen ten opzichte van een basispad met ongewijzigd beleid, wordt het voor starters gemakkelijker om een woning te kopen. De opbrengsten van het afbouwen van subsidies kunnen worden teruggesluisd naar huishoudens op een manier die niet gebonden is aan wonen. Dit compenseert huishoudens voor de daling van de betaalbaarheid van woonruimte die het gevolg is van het afbouwen van subsidies. Lagere huizenprijzen hebben een negatief effect op de nieuwbouw, maar de schaarste van woonruimte daalt per saldo doordat de vraag sterker daalt dan het aanbod.