

ELK NADEEL HEEFT Z'N VOORDEEL

Wat zijn de gevolgen van de staatssteunregeling die woningcorporaties verplicht om 90% van de vrijkomende sociale huurwoningen toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen tot € 34.229?

Een simulatie van de woningmarkt bevestigt het beeld dat woningzoekende lage middeninkomens op korte en middellange termijn nadeel ondervinden van de staatssteunregeling.

**DOOR MARTIJN ESKINASI, CAROLA DE GROOT,
MANON VAN MIDDELKOOP, FEMKE VERWEST,**
PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING

De in 2011 ingevoerde staatssteunregeling verplicht woningcorporaties om 90% van de vrijkomende sociale huurwoningen toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen tot € 34.229 (prijspeil 2013). De regeling heeft vooral veel kritiek geogst vanwege de verwachte nadelige effecten voor de inkomensgroep vlak daarboven. In de veelheid van economische, demografische en beleidsmatige veranderingen op de woningmarkt is het echter lastig de gevolgen van de staatssteunregeling an sich te bepalen.

Dit vraagt om een simulatie van de woningmarkt, waar vraag en aanbod op elkaar reageren in een dynamische context. Met een dergelijke simulatiemodel is het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) er in geslaagd de impact van de regeling te isoleren. De regeling heeft inderdaad nadelen voor de middeninkomens. Daar staat tegenover dat de lage inkomens er voordeel van hebben. Bovendien zijn de regionale verschillen groot en domineert op de (middel)lange termijn de uitstroom van oudere huishoudens de dynamiek op de woningmarkt. De aanleiding en achtergrond van de staatssteunregeling zijn bekend. Na lange discussies en onderhandelingen over het creëren van een gelijk speelveld voor alle aanbieders op de huurmarkt is deze regeling per 1 januari 2011 ingevoerd. De publieke discussie ging echter niet zozeer over de vraag of de staatssteunregeling een gelijk speelveld tussen de aanbieders oplevert, maar vooral over de gevolgen ervan voor (lage) middeninkomens. Deze groep had al moeilijk toegang tot de koopsector, zeker in gespannen woningmarkten, door de hoge huizenprijzen en strengere hypotheekvoorwaarden. Door de staatssteunregeling zou ook de toegankelijkheid tot de sociale huursector verslechteren. Diverse actoren, van Stadsregio's tot corporaties, verwachtten tevens een fors negatief effect op de doorstroming in de huursector als geheel.

Middeninkomens zijn echter een gevarieerde en niet eenduidig gedefinieerde groep. De groep van ca. 950.000 huishoudens met inkomens

van € 34.229 (prijspeil 2013) tot circa € 43.000,- bestaat voor ongeveer 37% huishoudens ouder dan 55 jaar, die over het algemeen weinig verhuiscapabel zijn (Bron: WoON2009, bewerking PBL). Nog eens 8% zijn jongeren tot 30 jaar met een hoog opleidingsniveau, die wellicht snel doorgroeien naar een hoger inkomensniveau, wat gepaard kan gaan met een ander woonwensenpakket. Ook woont van alle middeninkomens circa 60% in een koopwoning en circa 40% in een huurwoning. Het is aannemelijk dat slechts een gedeelte van de middeninkomens daadwerkelijk complicaties ondervindt van de regeling, namelijk degenen die willen verhuizen naar een sociale huurwoning. Er is veel onderzoek gedaan naar de kenmerken en mogelijkheden van deze groep, onder meer RLI (2011) en Kromhout e.a. (2010). Maar een echte impactanalyse van de staatssteunregeling, die inzicht geeft in de effecten voor verschillende inkomensgroepen in verschillende regio's ontbreekt. Middels het eerder genoemde simulatiemodel heeft het PBL deze effecten in kaart gebracht. In dit artikel wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen (Eskinasi e.a. 2012).

EEN LASTIG PROBLEEM.

Een perfecte impactanalyse van de staatssteunregeling is waarschijnlijk niet te maken. Om te beginnen is de regeling pas recent ingevoerd en zijn er dus nog nauwelijks betrouwbare empirische data voor de analyse. Die gaan er ook niet komen omdat er op dit moment zoveel andere factoren de doorstromingsmogelijkheden van middeninkomens op de woningmarkt bepalen, waaronder de kredietcrisis, inzakkende nieuwbouw en strengere hypotheekvoorwaarden. Daarom is het erg lastig, zo niet onmogelijk om de invloed van de staatssteunregeling van deze andere factoren te isoleren. Omdat de regeling landelijk geldt, is het ook niet mogelijk testregio's met en controleregio's zonder de staatssteunregeling te vergelijken. Dat laat natuurlijk onverlet dat het zinvol is de kansen van verschillende inkomensgroepen op een nieuwe woning in kaart te brengen. Al kunnen de waargenomen trends niet uitsluitend aan de staatssteunregeling worden toegeschreven, zoals Kromhout en Diemel (2013) terecht stellen.

Vanwege al deze complicaties heeft het PBL besloten een simulatie van de staatssteunregeling te ontwikkelen, die wel het geïsoleerde effect in beeld brengt. In een computermodel is de regeling namelijk aan en uit



*De zoektijd van verhuisingeigede lage middeninkomens loopt bij
introductie van de staatssteunregeling op van circa 2 naar ruim 3 jaar
(Foto Co de Kruijff / Hollandse Hoogte)*

te zetten. De simulatie is een integraal model van de woningmarkt, waar vraag en aanbod op elkaar reageren in een dynamische context. Als 'platform' is systeemodynamica gebruikt, een methode die inmiddels steeds meer wordt toegepast om effecten van ingrijpende beleids-hervormingen te doorgronden (zie bijvoorbeeld Eskinasi e.a. (2009) over de balans tussen nieuwbouw en doorstroming; Schilder e.a. (2012) over de aanpassingen in de hypotheekverstrekking; Vennix (1996) over de bruterings; Yücel en Pruyt (2011) over energiebesparing in de bestaande woningvoorraad).

De simulatie houdt rekening met vraagontwikkelingen (demografie, inkomen, woonvoorkeuren), de respons van het aanbod (nieuwbouw, verkoop, huurbeleid van corporaties, beleggers en ontwikkelaars), financiële en institutionele restricties (onder meer betaalbaarheid, woonruimteverdeling, hypotheekverstrekking). De staatssteunregeling is daarmee ingebed in de woningmarkt als geheel. Een uitgebreide beschrijving met alle validatietoetsen is na te lezen in Eskinasi e.a. (2012). De startdata en parameters voor de simulatie zijn gebaseerd op WoOn2009, omdat bij de start van het project eind 2011 WoON2012 nog niet beschikbaar was. De simulatie kan niet gezien worden als een nauwkeurige prognose. Wel brengt deze het geïsoleerde effect van de regeling in beeld, op de korte en lange termijn en met aandacht voor de (aanzienlijke) verschillen tussen regio's.

STAATSSTEUNREGELING BENADEELT LAGE MIDDENINKOMENS

Figuur 1 laat zien dat de staatssteunregeling in eerste instantie een fors effect heeft op de woningmarktpositie van de lage middeninkomens. Bij introductie van de staatssteunregeling wordt de zoektijd van verhuiscapabele lage middeninkomens verlengd van circa 2 naar ruim 3 jaar (in simulatiejaar 0 van de rode stippellijn omhoog naar de volle blauwe lijn in figuur 1). Zoektijd betreft hier zowel de koop- als de volledige huurmarkt en is een nationaal gemiddelde op basis van onze simulatie. Het kan uitdrukkelijk niet vergeleken worden met rapportages over woonduur of wachttijd vanuit de woonruimteverdeling, die

immers alleen de sociale huur betreft. Willen we de woningmarkteffecten in beeld brengen, dan kunnen we immers niet volstaan met de sociale huursector alleen.

De zoektijd voor lage middeninkomens loopt in de tijd nog verder op en bereikt rond jaar 10 een piek van 7 jaar zoektijd; zonder de staatssteunregeling zou de zoektijd ongeveer 3 jaar zijn geweest. Woningzoekende lage middeninkomens slagen slechts in beperkte mate, maar er komen jaarlijks wel nieuwe woningzoekenden bij, zodat er een stuwmeer van woningzoekenden ontstaat. Ook de middelste middeninkomens (38 tot 43 duizend euro, geen grafiek) ondervinden nog een duidelijk nadelig effect van de staatssteunregeling. Bij inkomensgroepen boven 43 duizend euro is het effect veel kleiner.

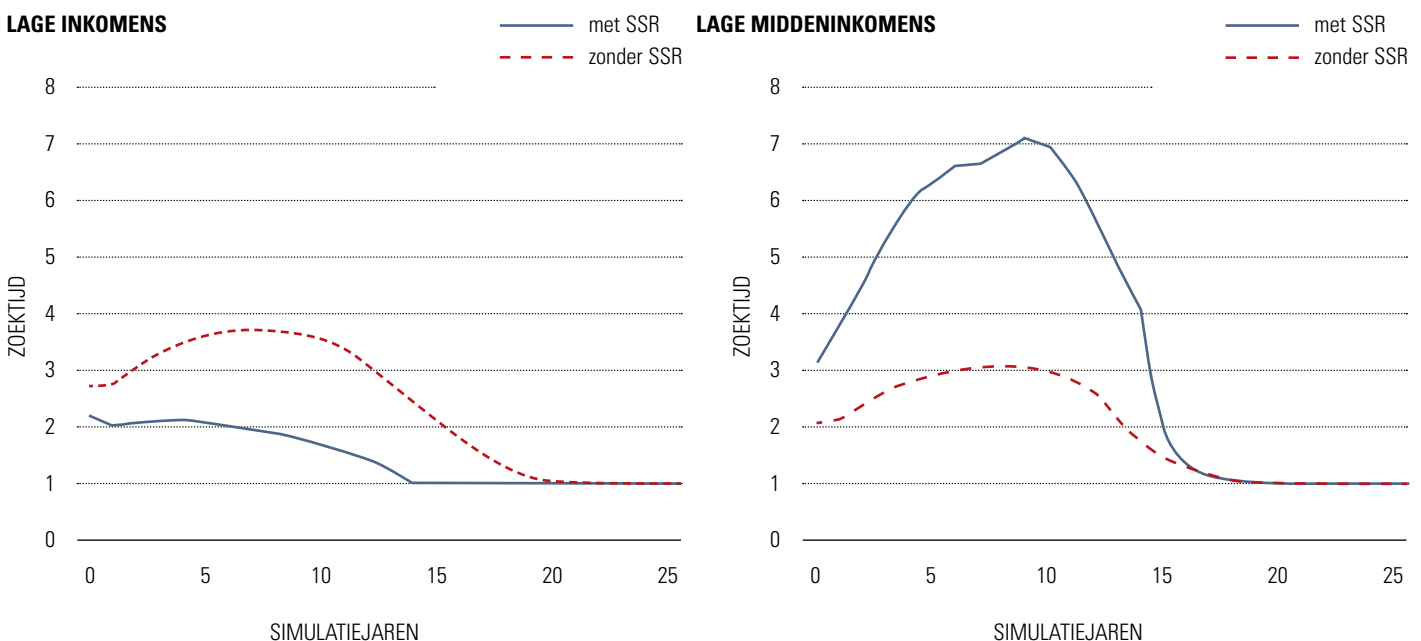
MAAR ELK NADEEL HEEFT Z'N VOORDEEL...

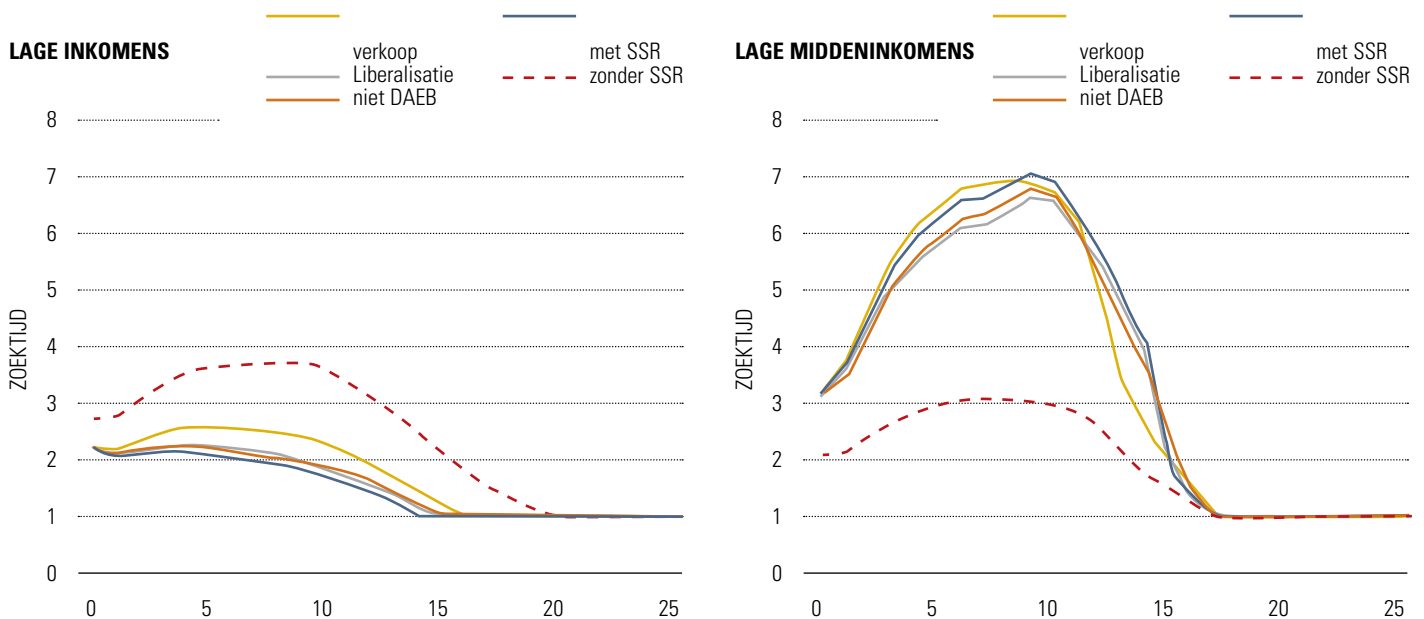
Het nadeel voor middeninkomens op korte en middellange termijn vertaalt zich echter terug in een voordeel voor de lage inkomens in deze periode. De staatssteunregeling leidt tot minder concurrentie van de middeninkomens op de sociale woningmarkt. Hun zoektijd neemt daarom ook significant af. In de grafieken lijkt het effect in jaren zoektijd per huishouden kleiner, maar tegenover circa 100.000 woningzoekende middeninkomens (tot 43.000) staan veel meer woningzoekenden in de lage inkomensgroep (circa 365.000). Dit effect lijkt ook zichtbaar in de analyse van Kromhout & Diemel (2013): in 2011, het jaar van de introductie van de regeling signaleren zij een duidelijke toename van de slaagkans van de doelgroep.

De wat kunstmatige indicator van gemiddelde zoektijd maal aantal woningzoekenden laat geen significante verschillen zien tussen simulaties met en zonder staatssteunregeling: de woningmarkteffecten zijn vooral een trade-off tussen lage en middeninkomens.

Vermeende zelfversterkende effecten, waardoor de staatssteunregeling de doorstroming van middeninkomens binnen de sociale huursector zoveel vermindert dat ook lage inkomens op zoek naar een sociale huurwoning benadeeld worden, blijken niet uit onze simulatie, noch

Figuur 1: Simulatie zoektijden van lage inkomens en lage middeninkomens met en zonder staatssteunregeling (hier afgekort tot SSR)



Figuur 2: Simulatie van aanvullende maatregelen

Bron: Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt: een simulatie, Planbureau voor de Leefomgeving

uit de metingen door Kromhout & Diemel (2013). De totale doorstroming ofwel verhuisdynamiek van alle inkomensgroepen in huur- en koopmarkt ligt in de simulatie met regeling maar een fractie lager dan in de simulatie zonder. Dat is logisch, aangezien verhuismobiliteit en dus doorstroming overwegend door leeftijd en huishoudensfase bepaald worden en veel minder door de staatssteunregeling. Ook vindt een aanzienlijk deel van de verhuizingen plaats binnen de koopsector of onder lage inkomens binnen de sociale huursector: op deze categorieën verhuizingen heeft de staatssteunregeling geen invloed.

TOENAME UITSTROOM OUDEREN GAAT HET BEELD DOMINEREN

De simulatie laat echter ook zien dat op een termijn van ongeveer 15 jaar andere factoren dan de staatssteunregeling dominant zijn voor de woningmarktpositie van middeninkomens en andere inkomensgroepen. Zoals beschreven in Eskinasi en De Groot (2013) en De Groot, Van Dam en Daalhuizen (2013) is de uitstroom van ouderen uit de woningmarkt op de lange termijn de dominante factor. De babyboomgeneratie is een groot cohort en bestaat in tegenstelling tot de vooroorlogse generatie overwegend uit huiseigenaren in plaats van huurders. Aan het eind van de levenscyclus verlaat elk huishouden onvermijdelijk de woningmarkt bij overlijden of verhuizing naar een zorginstelling.

Als gevolg van de uitstroom van babyboomers uit de woningmarkt zullen er dus fors meer koopwoningen gaan vrijkomen, van krap 30.000 nu tot ruim 50.000 jaarlijks rond 2030. Momenteel al kent iedereen wel iemand die moeite heeft het vaak gedateerde huis van bejaarde ouders te verkopen. Dat zal in de toekomst waarschijnlijk steeds vaker voorkomen: de aanzwellende uitstroom van babyboomers gaat aanzienlijk meewegen in de balans tussen vraag en aanbod en een prijsdrukkend effect krijgen. Deze balans slaat in onze simulatie zover door dat rond jaar 15 de woningmarkt in een ontspannen fase terecht komt. Er is meer aanbod, huizenprijzen komen lager te liggen en de inkomens zijn gestegen: zowel de betaalbaarheid als de beschikbaarheid van vooral koopwoningen nemen toe. Alle actief woningzoekenden,

ook lage middeninkomens, kunnen dan sneller dan voorheen aan een geschikte, passende en betaalbare woning komen.

AANVULLENDE MAATREGELEN GESIMULEERD

Om de woningmarktpositie van middeninkomens te verstevigen, wordt vaak gewezen op een aantal generieke maatregelen gericht op het vergroten van het middensegment op de woningmarkt, te weten verkoop, liberalisatie en het overbrengen van huurwoningen naar een portefeuille zonder staatssteun (niet-DAEB). Bij verkoop is er vanuit gegaan dat corporaties twee keer zoveel vrijkomende woningen voor verkoop aanbieden, liberalisatie betreft 20% van het beschikbare aanbod met voldoende WWS-punten. Bij de laatste optie, overbrengen naar niet-DAEB, wordt 10% van de sociale voorraad buiten de werkingssfeer van de SSR gebracht, waarbij het financieringsvoordeel van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw vervalt. In de simulatie zijn de effecten van deze maatregelen gecombineerd met de staatssteunregeling: ze zijn immers bedoeld om de ruimte voor middeninkomens juist buiten de sociale sector te vergroten.

Figuur 2 laat direct zien dat de aanvullende maatregelen de gevolgen van de staatssteunregeling voor de middeninkomens niet kunnen compenseren: de lijnen van de aanvullende maatregelen liggen dicht tegen die van de simulatie met de staatssteunregeling aan. Voor zowel liberalisatie als verkoop geldt dat de woningen buiten bereik van de lage inkomens raken. Voor de lage middeninkomens geldt de eerste jaren hetzelfde. Pas na enige jaren inkomensgroei komen geliberaliseerde woningen rond het zesde jaar binnen het bereik van lage middeninkomens. Verkochte sociale huurwoningen worden rond jaar 12 betaalbaar. Het effect van extra verkoop is echter zeer tijdelijk en valt samen met de ontspanning van de woningmarkt als gevolg van de uitstroom van ouderen. De optie om woningen van DAEB naar niet-DAEB over te brengen leidt tot een iets andere balans in de uitruil tussen lage inkomens en lage middeninkomens. Nu is er in 20% (vrije ruimte plus niet-DAEB) van de sociale voorraad sprake van mogelijke concurrentie

tussen lage en middeninkomens, in plaats van in slechts 10% (vrije DAEB-ruimte).

REGIONALE VERSCHILLEN IN EFFECTEN VAN DE STAATSSTEUNREGELING

Woningmarkten werken echter regionaal en de verschillen tussen regio's worden eerder groter dan kleiner. Eskinasi e.a. (2012) en Van Middelkoop e.a. (2013) lieten op basis van interviews met gemeenten en corporaties al eerder een aanzienlijke regionale variatie zien in de probleemperceptie rond de staatssteunregeling. De regionale simulaties (zie Eskinasi e.a. 2012) bevestigen de conclusies uit deze interviews grotendeels. In de onderzochte landelijke en krimpgebieden ligt de gesimuleerde zoektijd voor vrijwel alle inkomensgroepen beduidend lager dan in de nationale simulatie. De bevolking is hier vaak al meer vergrijsd en dus minder verhuisgeneigd, er is ruim voldoende aanbod en de woningprijzen liggen duidelijk lager. Middeninkomens kunnen goed in de koopsector en desgewenst ook in de huursector terecht. Dat de woningmarkt in de regio Amsterdam zeer gespannen is en dat ook middeninkomens hier moeilijk aan een woning komen, wekt geen verbazing. De simulatie en de interviews bevestigen dit beeld, zij het dat in Amsterdam de autonome druk erg hoog is. De verlenging van de zoektijd door de staatssteunregeling is hier echter relatief kleiner dan in de regio Arnhem-Nijmegen. In de regio Amsterdam lijken verkoop en liberalisatie wat meer verbetering op te leveren dan elders, waarschijnlijk omdat de regio hoogopgeleide jongeren aantrekt die op termijn juist wel geliberaliseerde huurwoningen of koopwoningen kunnen betalen. Andere grootstedelijke regio's als Rijnmond en Zuidoost-Brabant laten in de simulatie en in de interviews een relatief ontspannen beeld zien. Waarschijnlijk geldt dat voor de regio als geheel en concentreren de gesignaleerde problematische aansluiting van de sociale voorraad op de wensen van middeninkomens zich in bepaalde gemeenten en/of wijken en buurten.

CONCLUSIES

De simulatie bevestigt allereerst het beeld dat woningzoekende lage middeninkomens op korte en middellange termijn nadeel ondervinden van de staatssteunregeling. Ook wordt duidelijk dat opties als extra verkoop en liberalisatie in ieder geval op de korte termijn onvoldoende aanknopingspunten bieden om de slaagkans van deze groep aanzienlijk te verbeteren. Een belangrijke tweede conclusie is dat er sprake is van een trade-off effect tussen de nadelen voor de middeninkomens en de voordelen voor lage inkomens. En last but certainly not least laat de simulatie duidelijk zien dat de aanzwellende uitstroom van babyboomers op de langere termijn veel bepalender is voor de woningmarktpositie van middeninkomens en andere inkomensgroepen dan de staatssteunregeling.

De suggestie dat de staatssteunregeling ook lage inkomens in hun slaagkans benadeelt (Kromhout en Diemel 2013), wordt niet door onze analyse bevestigd. Ook indien de staatssteunregeling zou worden gewijzigd ten gunste van bepaalde inkomensgroepen, dan nog zal er sprake blijven van een uitruil tussen groepen: elk voordeel heeft zijn nadeel. Helaas biedt ook onze simulatie geen uitzicht op Haarlemmer wonderolie voor de woningmarkt en de positie van middeninkomens in gespannen regionale woningmarkten. Verschillen tussen geboden en gewenste kwaliteit en de trade-off tussen verschillende inkomensgroepen staan dat in de weg.

Aan de andere kant kan het wel verstandig zijn om op regionaal niveau afspraken te maken over de inzet van de 10% vrije ruimte die de staatssteunregeling zelf al biedt en over de inzet van woningen voor middeninkomens zonder staatssteunfaciliteiten. Zowel de simulatie als de

gehouden interviews bevestigen het beeld dat in meerdere regio's de woningmarktpositie van middeninkomens zeker niet slechter is dan van andere inkomensgroepen.

Literatuur

- De Groot, C., Van Dam, F., & Daalhuizen, F. (2013). Vergrijzing en woningmarkt (Vol. 1105). Den Haag: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Eskinasi, M., & De Groot, C. (2013). Nu al voorsorteren op uitstroom oudere huishoudens. *Tijdschrift voor Volkshuisvesting*, 2013(2), 52-55.
- Eskinasi, M., De Groot, C., Van Middelkoop, M., Verwest, F., & Conijn, J. B. S. (2012). Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt: een simulatie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Eskinasi, M., Rouwette, E., & Vennix, J. (2009). Simulating urban transformation in Haaglanden, the Netherlands. *System Dynamics Review*, 25(3), 182-206. doi: 10.1002/sdr.423
- Kromhout, S., & Diemel, S. (2013). Met de 90%-norm is de doelgroep niet zoveel opgeschoten. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2013(1), 43-46.
- Kromhout, S., Smeulders, E., & Scheele-Goedhart, J. (2010). Tussen wal en schip. Twee deelstudies naar de gevolgen van de 90%-norm, i.o.v. Nederlandse Woonbond & Aedes. Amsterdam: RIGO Research & Advies B.V.
- RLI. (2011). Open deuren, dichte deuren. Middeninkomensgroepen op de woningmarkt. Den Haag: Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Schilder, F., Conijn, J. B. S., & Eskinasi, M. (2012). De Nederlandse hypotheekschuld in 2025: de (on)mogelijkheid om de stijging van de hypotheekschuld te beperken. ASRE Research papers. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Van Middelkoop, M., De Groot, C., Verwest, F., & Eskinasi, M. (2013). Regio's denken verschillend over kansen voor middeninkomens. *Tijdschrift voor Volkshuisvesting*, 2013(2), 17-21.
- Vennix, J. (1996). *Group Model Building: Facilitating Team Learning using System Dynamics*. Chichester: Wiley.
- Yücel, G., & Pruyt, E. (2011). Energy Transition in the Dutch dwelling stock: exploring inertia against change. Paper presented at the International System Dynamics Conference, Washington D.C.

Noten

- 1 Zoektijd is gedefinieerd als de verhouding tussen het totaal aantal actief woningzoekenden in een inkomensgroep en het aantal dat jaarlijks verhuist naar een nieuwe woning. Het is een gemiddelde over zowel de huur- als de koopsector.