



Planbureau voor de Leefomgeving

# Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomens- groepen op de woningmarkt

---

## een simulatie

---

Beleidsstudies



# Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt – een simulatie

Martijn Eskinasi  
Carola de Groot  
Manon van Middelkoop  
Femke Verwest  
Johan Conijn

## Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt – een simulatie

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Den Haag, 2012

---

*Deze studie bevat de Bevindingen van het nog te verschijnen gelijknamige rapport.*

### Auteurs

Martijn Eskinasi, Carola de Groot, Manon van Middelkoop, Femke Verwest (PBL), Johan Conijn (buitengewoon hoogleraar woningmarkt UvA/ASRE)

### Supervisor

Dorien Manting

### Met dank aan

Het projectteam dankt de leden van de klankbordgroep bestaande uit Harold Ferwerda, Wouter van Honstede (BZK), Vincent Smit (RLi), Andries de Jong en Frank van

Dam (PBL) voor hun constructieve en kritische bijdragen. Daarnaast gaat speciale dank uit naar Marja Elsinga (OTB/TU Delft), Jan Rouwendal (VU), Jac Vennix en Etienne Rouwette (RU) die met wetenschappelijke reviews, raad en daad het simulatieproject hebben ondersteund.

### Figuren

Beeldredactie PBL

### Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

### Opmaak

Textcetera, Den Haag

U kunt de publicatie downloaden via de website [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl). Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Eskinasi, M. et al. (2012), *Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt – een simulatie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van natuur, milieu en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

**Samenvatting** 4

**Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt – een simulatie** 6

Inleiding 6

De woningmarktpositie van middeninkomens en de staatssteunregeling in het publieke debat 8

Woningmarktontwikkelingen 9

Effecten van andere beleidsvarianten 12

Regionale effecten van de staatssteunregeling 12

Noten 15

# Samenvatting

Sinds 1 januari 2011 zijn woningcorporaties verplicht 90 procent van de vrijkomende huurwoningen met een huurprijs tot 652 euro toe te wijzen aan huishoudens met een laag inkomen (tot 33.614 euro). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft onderzocht wat de effecten van deze regeling zijn op de woningmarkt. Het reageert daarmee op een verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat dit onderzoek in oktober 2011 heeft toegezegd aan de Tweede Kamer.

Deze staatssteunregeling is ingesteld naar aanleiding van de discussies over de ongelijke concurrentiepositie van commerciële verhuurders en woningcorporaties op de huurmarkt; de corporaties krijgen staatssteun, de andere verhuurders niet. Het publieke debat over de maatregel ging echter niet zozeer over die concurrentiepositie als wel over de negatieve effecten voor de lage middeninkomensgroepen (33.614 tot 38.000 euro per jaar) en – in mindere mate – de middelste middeninkomensgroepen (circa 38.000 tot 43.000 euro per jaar). De toegang van deze groepen tot de koopsector en geliberaliseerde huursector was in veel regio's al beperkt, en de nieuwe regeling zou ook hun kansen op een sociale huurwoning verkleinen. Op grond van literatuurstudie, modelsimulaties<sup>1</sup> en interviews met corporaties en decentrale overheden signaleren we de volgende woningmarkteffecten en -ontwikkelingen.

## **De zoektijd van middeninkomensgroepen neemt toe**

De staatssteunregeling leidt bij aanvang tot een langere zoektijd van de circa 100.000 woningzoekende middeninkomens. Voor de lage middeninkomens (33.614 tot 38.000 euro) neemt de zoektijd met circa 50 procent toe, voor de middelste middeninkomens (38.000 tot 43.000 euro) met circa 30 procent. Tegelijkertijd leidt de regeling bij de ruim 365.000 woningzoekende lage inkomens (tot 33.614 euro) tot een circa 20 procent kortere zoektijd. Inkomensgroepen vanaf 43.000 euro merken veel minder van de regeling, omdat zij zich minder oriënteren op de sociale huursector. Het effect van de staatssteunregeling op de zoektijd neemt in de eerste helft van de gesimuleerde 25 jaar nog verder toe, in negatieve zin voor de woningzoekende middeninkomens, en in positieve zin voor de lage inkomens. Na circa vijftien jaar zullen de zoektijden voor alle inkomensgroepen snel dalen, omdat het aantal oudere huishoudens (de babyboomgeneratie) toeneemt dat als gevolg van overlijden of verhuizing naar een zorginstelling, een woning achterlaat.

## **Weinig effect op doorstroming in de woningmarkt**

De regeling heeft weinig effect op het aantal huurwoningen dat vrijkomt per jaar (de 'mutatiegraad'). Ook het effect op de doorstroming in de gehele woningmarkt is klein. Het effect op de mutatiegraad wordt geraamd op circa 0,2 procentpunt, op de doorstroming ongeveer 12.000 verhuizingen per jaar oftewel 3 procent van het totaal. Het effect is opvallend

klein. Dat komt omdat lang niet alle verhuizingen door de staatssteunregeling beïnvloed worden. De koopsector en de commerciële huursector worden per definitie niet beïnvloed. Binnen de sociale huursector vormen verhuizingen van lage inkomens het merendeel en ook hierop heeft de regeling geen effect. Tot slot is er ook binnen de regeling nog steeds 10 procent ruimte voor toewijzing aan middeninkomens. Het effect van de staatssteunregeling wordt dus sterk ‘verdund’ als we dit in perspectief van alle verhuizingen op de hele woningmarkt plaatsen.

### **Gevolgen voor middeninkomens verschillen sterk per regio**

Door de staatssteunregeling, die corporaties verplicht een groot deel van de vrijkomende sociale huurwoningen aan de lage inkomens toe te wijzen, neemt de gemiddelde zoektijd van woningzoekende middeninkomens toe. Het effect van de regeling voor de middeninkomens varieert echter sterk over de regio's. In ontspannen woningmarkten als Friesland en Zeeuws-Vlaanderen leidt de staatssteunregeling nauwelijks tot problemen en kunnen de middeninkomens nog steeds een woning vinden. Ook in sommige stedelijke regio's, zoals Eindhoven en Rotterdam, heeft de regeling niet of nauwelijks tot een verslechtering geleid. In andere stedelijke regio's, zoals Amsterdam en Arnhem Nijmegen, zal de staatssteunregeling tot een nog langere zoektijd voor de verhuiscandidate middeninkomens leiden. In die steden was de woningmarktpositie van middeninkomens al moeilijk en was de aansluiting tussen huur- en koopmarkt al beperkt door prijs- en kwaliteitsverschillen. Niet alleen tussen regio's, ook binnen regio's zijn er vaak nog aanzienlijke verschillen die erop duiden dat de aansluiting van het woningaanbod in de sociale huursector (kwaliteit en locatie) op de vraag van woningzoekende middeninkomens beperkt is.

### **Beleidsvarianten hebben relatief weinig effect op de woningmarktpositie van middeninkomens**

Naast het effect van de staatssteunregeling hebben we onderzocht wat het effect zou zijn van verschillende beleidsvarianten, zoals liberalisatie of verkoop van een deel van de corporatiewoningen, of het overbrengen van corporatiewoningen naar een deelportefeuille die buiten de staatssteunregeling valt (de zogenoemde niet-DAEB-portefeuille, zie hoofdstuk 2 van de Verdieping). De effecten van liberalisatie en extra verkoop van corporatiewoningen zijn voor de middeninkomens in de eerste vijf tot tien jaar beperkt. Zowel de geliberaliseerde huursector (met huren boven de 652 euro) als de koopsector blijft op deze termijn voor met name de lage middeninkomens (33.614 tot 38.000 euro) financieel moeilijk toegankelijk. Ook voor de woningzoekende lage inkomens blijven deze woningen onbereikbaar.

In de nieuwe Woningwet (2013) krijgen corporaties de mogelijkheid om woningen over te brengen naar een portefeuille zonder staatssteun. Deze maatregel heeft een beperkt positief effect voor de middeninkomens (33.614 tot 43.000). Voor de lage inkomens (lager dan 33.614 euro) heeft deze maatregel minder negatieve effecten dan een grootschalig verkoopprogramma.

### **De kans is klein dat private partijen gaan investeren in het middensegment**

Als we kijken naar het gedrag van aanbieders (woningcorporaties, ontwikkelaars, andere verhuurders) dan is het niet waarschijnlijk dat private partijen in het door ons gebruikte referentiescenario in aanzienlijke mate in huurwoningen in het middensegment gaan investeren; de gesimuleerde ontwikkeling van het rendement in de sociale huursector zal over de gehele periode van 25 jaar te laag blijven. Alleen het geliberaliseerde segment zal na het twintigste jaar mogelijk enigszins marktconforme rendementen tonen.

### **Vergrijzing heeft meer invloed op de woningmarkt dan de staatssteunregeling**

Het is van belang om niet alleen naar de woningmarkt-effecten van de staatssteunregeling te kijken; ook andere factoren hebben invloed op de woningmarkt. De modelsimulaties laten zien dat over circa vijftien jaar de effecten van de vergrijzing steeds groter worden. De huishoudens uit de babyboomgeneratie verlaten de woningmarkt doordat ze overlijden of verhuizen naar een zorginstelling; door de vergrijzing neemt die uitstroom de komende circa 25 jaar met zo'n 17 procent toe. Hierdoor komt een toenemend aantal woningen vrij, van circa 79.000 per jaar rond 2008 tot ruim 92.000 na 2030. De woningen die vrijkomen, zullen bovendien steeds vaker koopwoningen zijn, omdat de babyboomgeneratie nu al beduidend meer dan de vooroorlogse generaties in koopwoningen woont. De verwachte toename van het aantal door uitstroom vrijkomende koopwoningen bedraagt ruim 80 procent op een termijn van 25 jaar. Het aantal huurwoningen dat vrijkomt door uitstroom zal dalen. Voor de verhuiscandidate middeninkomens (33.614 tot 43.000 euro) is dat in principe gunstig. Als het woningaanbod verruimt en het inkomensniveau stijgt, wordt de koopsector toegankelijker – voor de middeninkomens, maar ook voor de andere groepen.<sup>2</sup> Rond het twintigste jaar van de simulatie zullen de zoektijden voor alle inkomensgroepen tot circa één jaar gedaald zijn, wat duidt op een ontspannen woningmarkt. Deze ontwikkeling is duidelijk van groter belang voor de woningmarktpositie van de middeninkomens dan het effect van de staatssteunregeling. Bij het maken van beleidskeuzes voor de korte en middellange termijn is het verstandig de woningmarkt-effecten van de vergrijzing in de afweging mee te nemen.

# Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt – een simulatie

## Inleiding

### Aanleiding

Op 1 januari 2011 is de 'Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting' (verder: staatssteunregeling) in werking getreden. Deze bepaalt dat woningcorporaties minimaal 90 procent van de sociale huurwoningen dienen toe te wijzen aan huishoudens met een laag inkomen tot 33.614 euro. De regeling is tot stand gekomen na een langdurig proces van onderhandelingen tussen de Europese Commissie en de Nederlandse overheid. Ook woningcorporaties en institutionele beleggers hebben hun standpunten in dit proces naar voren kunnen brengen. De regeling omtrent staatssteun wordt middels de 'Herzieningswet toegelaten instellingen in de volkshuisvesting' opgenomen in de Woningwet.

Er is veel discussie geweest over deze regeling. Veel partijen, met name woningcorporaties, hun branchevereniging en adviseurs, stellen dat de staatssteunregeling de positie van middeninkomens op de woningmarkt verder verslechtert. De lagere middeninkomens zouden in gespannen woningmarkten al nauwelijks toegang hebben tot de koopmarkt en de (kleine) particuliere huursector. De staatssteunregeling beperkt vervolgens ook hun toegang tot de sociale huursector.

Andere partijen, met name aan de kant van institutionele beleggers, wijten de zwakke positie van midden-

inkomens op de woningmarkt juist aan het ontbreken van een gelijk speelveld voor alle aanbieders. Daarom kan er volgens deze partijen geen middensegment op de huurmarkt ontstaan dat wel voor middeninkomens toegankelijk is.

### Vraagstelling

Eind oktober 2011 heeft de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer toegezegd om onderzoek te laten doen naar de effecten van de staatssteunregeling op de woningmarktpositie van middeninkomens. Daarbij was op voorhand duidelijk dat het lastig is het geïsoleerde effect van de regeling te onderzoeken.

Allereerst is de regeling pas recent in werking getreden en zijn er nog onvoldoende gegevens beschikbaar voor een statistische analyse. Ten tweede doorkruisen de economische laagconjunctuur en vele andere institutionele factoren de werking van de woningmarkt, zoals huurregulering, hypotheekrenteaftrek en woonruimteverdeling (de regionale afspraken tussen gemeenten en woningcorporaties over woningtoewijzing). De al dan niet vermeend zwakke positie van middeninkomens wordt door al deze factoren beïnvloed en niet uitsluitend door de staatssteunregeling. Ten derde verschilt de woningmarkt per regio, waardoor waarschijnlijk ook het effect van de staatssteunregeling per regio anders is. Op voorhand kan er dus niet van uitgegaan worden dat wijziging of afschaffing van de staatssteunregeling ook echt een verbetering voor de middeninkomens oplevert.



### **Het simulatiemodel**

In dit onderzoek is een simulatiemodel gebruikt om het effect van de staatssteunregeling inzichtelijk te maken. Het model is een doorontwikkelde variant van het PBL-woningmarktmodel Houdini. Het is gebaseerd op systeemdynamica, een beproefde methode voor beleidssimulatie van complexe problemen.

In het model combineren we een volkshuisvestelijke, een vastgoedeconomische en een regionale invalshoek op de woningmarkt. Aan de ene kant is het namelijk belangrijk dat huishoudens in hun woonwensen kunnen voorzien, aan de andere kant is het ook nodig dat aanbiedende partijen in staat zijn deze woningen te leveren. Ook kan de staatssteunregeling niet los worden gezien van andere regelingen (zoals huurbeleid en eisen aan hypotheekverstrekking) en het gedrag van partijen (corporaties, ontwikkelaars, bewoners) op de woningmarkt. Daarom plaatsen we de woningmarktpositie van middeninkomens in het bredere kader van de woningmarkt als geheel. Om zicht te krijgen op regionale verschillen in het effect van de staatssteunregeling, zijn er simulaties gemaakt voor de nationale woningmarkt en voor zes onderzochte regio's: Amsterdam, Arnhem Nijmegen, Rijnmond, Eindhoven-Zuidoost-Brabant, Friesland en Zeeuws-Vlaanderen.

Er wordt een basissimulatie gemaakt met de 90 procent toewijzingsnorm uit de staatssteunregeling en een alternatief zonder de 90 procent toewijzingsnorm. Door deze twee simulaties met elkaar te vergelijken krijgen we inzicht in het effect van de staatssteunregeling op zich. Verder worden er beleidsvarianten gesimuleerd rond de thema's verkoop, liberalisatie, en overdracht van woningen naar de niet-DAEB-portefeuille die in de Herzieningswet mogelijk gemaakt wordt. De simulatie heeft een tijdshorizon van ongeveer 25 jaar op basis van een 'going concern'-scenario vanaf circa 2008.

### **Verschillenanalyse, geen prognose**

De vraagstelling van het onderzoek is gericht op het effect van de staatssteunregeling. Daarom is in de simulaties telkens gekeken naar de verschillen tussen een basisvariant met en een alternatief zonder staatssteunregeling. De vraagstelling is uitdrukkelijk niet gericht op het maken van een woningmarktprognose met alle actualiteiten, zoals de dalende nieuwbouw- en verkoopcijfers, politieke onzekerheid over de woningmarkt en beperkingen in de hypotheekverstrekking. De uitkomsten van de simulatie kunnen daarom niet als een exacte prognose voor de toekomst worden gelezen, maar dienen om het effect van enkel en alleen de staatssteunregeling in beeld te brengen. Mede daarom is gebruik gemaakt van bronnen van net voor de kredietcrisis. Ook simulaties rond bijvoorbeeld aanpassing van de hypotheekrenteaftrek, het huurbeleid, ruimtelijke regelgeving of andere hervormingsscenario's vallen om dezelfde reden buiten de scope van de onderzoeksvraag. Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag: wat is het effect van de staatssteunregeling 'an sich'?

In recentere woningmarktgegevens (bijvoorbeeld CFV-gegevens of het nog te verschijnen WoOn2012) spelen deze onzekere factoren wel een rol. Daarom is het lastig, zo niet onmogelijk op basis van deze bronnen het effect van de staatssteunregeling 'an sich' te onderzoeken.

Dit alles laat echter onverlet dat we een groot effect op de woningmarkt verwachten als de babyboomgeneratie de woningmarkt verlaat. Hiervoor gebruikt het simulatiemodel de betrouwbare PEARL/CBS-huishoudensprognose.

### **Inkomensgroepen**

In de simulatie wordt onderscheid gemaakt tussen vijf inkomensgroepen: lage inkomens tot de inkomensgrens van 33.614 euro en hoge inkomens vanaf 62.000 euro (twee keer modaal). De middeninkomens zijn net als in andere literatuur in drie groepen verdeeld: de lage middeninkomens met inkomens tussen de inkomensgrens en 38.000 euro, die volgens meerdere bronnen de grootste problemen op de woningmarkt ondervinden (zie hoofdstuk 2 van de Verdieping), de middelste middeninkomens van 38.000 tot 43.000 euro, en de hogere middeninkomens van 43.000 tot 62.000 euro. De staatssteunregeling zal voor verschillende groepen verschillend uitpakken en bovendien brengt het model zo de interacties tussen de effecten voor deze groepen in beeld. Als er meer sociale huurwoningen aan middeninkomens worden toegewezen, dan blijven er immers minder woningen voor de lage inkomens over.

### **Zoektijd, mutatiegraad en doorstroming**

In principe beoordelen we de effecten van de staatssteunregeling op grond van de gemiddelde zoektijd van woningzoekenden, de mutatiegraad en de doorstroming. De gemiddelde zoektijd is de verhouding tussen het aantal woningzoekenden en het aantal verhuizers binnen een bepaalde inkomensgroep, gemeten over zowel de huur- als de koopsector. In de literatuur en in deze publicatie wordt ook de term 'slaagkans' gebruikt. Hoewel 'slaagkans' op veel manieren te definiëren is, wordt deze waar het de uitkomsten van het simulatiemodel betreft als de inverse van de zoektijd gezien: een gemiddelde zoektijd van twee jaar is een slaagkans van 50 procent. Een langere zoektijd betekent een lagere slaagkans en vice versa.

De mutatiegraad is de verhouding tussen het jaarlijkse aantal vrijkomende woningen en de totale woningvoorraad. Dit wordt vooral gemonitord in de huursector. Doorstroming is gedefinieerd als het totaal aantal verhuizingen per jaar binnen de huur- respectievelijk koopmarkt en tussen huur- en koopmarkt onderling, en van starters in deze beide markten.

### **Robuustheid**

Het simulatiemodel is op meerdere manieren op robuustheid getoetst. Meerdere externe wetenschappers hebben de conceptuele basis en de uitkomsten van het model diverse malen tijdens het onderzoek getoetst. Ook zijn er statistische validatietoetsen uitgevoerd en is in de modelontwikkeling en -analyse rekening gehouden met bevindingen uit eerdere literatuur en de regionale verdieping.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht om de doorwerking van de staatssteunregeling op de woningmarkt te onderzoeken, en op de positie van middeninkomens in het bijzonder. Voor dat onderzoek hebben we gebruik gemaakt van simulatie- en scenario-technieken; daarbij kan de positie van middeninkomens worden ingebed in de woningmarkt als geheel, en kunnen gedragsreacties van woonconsumenten en aanbieders worden gemodelleerd.

Naast de simulatie hebben we plaats ingeruimd voor literatuurstudie en interviews met woningcorporaties en decentrale overheden in diverse regio's. Het doel van de interviews en literatuurstudie is om inzicht te krijgen hoe deze partijen de effecten van de staatssteunregeling nu inschatten. Een belangrijke invalshoek van het onderzoek is of de staatssteunregeling wel in alle regio's op dezelfde manier doorwerkt. Het is immers aannemelijk dat middeninkomens minder moeite ondervinden om een passende woning te vinden in ontspannen woningmarkten dan in regio's met druk op de woningmarkt. Tevens is er uitgebreid aandacht besteed aan de discussie omtrent de woningmarktpositie van middeninkomens. Meer informatie over het simulatiemodel staat in de kadertekst.

## **De woningmarktpositie van middeninkomens en de staatssteunregeling in het publieke debat**

Er bestaan verschillende ideeën over de oorzaak van de problematische positie van de middeninkomens op de huurwoningmarkt. Sommigen (waaronder corporatievereniging Aedes, woningcorporaties, kamerleden) menen dat de staatssteunregeling vooral een oorzaak voor de problemen is, terwijl anderen (waaronder beleggersvereniging IVBN en commerciële belegger Vesteda) de regeling zien als een (deel van) de oplossing voor het eigenlijke probleem: de ongelijke concurrentiepositie in de huurmarkt. Wel lijkt er consensus dat de woningmarkt vooral voor middeninkomens niet goed werkt en dat er een tekort aan woningen voor het middensegment is. Het middensegment zou de ontbrekende schakel in de woningmarkt moeten zijn tussen sociale huurwoningen en duurdere koopwoningen, bijvoorbeeld de geliberaliseerde huursector en/of een goedkope koopsector. Er is brede consensus dat dit middensegment nodig is voor een goed functionerende woningmarkt, maar actoren verschillen van opvatting hoe dit segment te creëren.

Ook is het onduidelijk wat er onder 'middeninkomens' dan wel 'middensegment' wordt verstaan. Verschillende actoren hanteren duidelijk andere definities, als er al sprake van een explicitering van deze begrippen is. Verder zijn er meningsverschillen over de juiste definitie en de omvang van de problemen van middeninkomens op de woningmarkt. Sommigen percipiëren het als groot probleem, anderen nuanceren dit beeld en geven aan dat alleen die middeninkomens, die momenteel in een sociale huurwoning wonen én willen verhuizen een probleem hebben. De laatsten benadrukken dat slechts dit beperkte deel van de middeninkomens tussen wal en schip dreigt te komen.

Beide visies op de oorzaak van het probleem lijken wat stellig. De literatuur laat zien dat er veel meer factoren van invloed zijn op de woningmarktpositie van middeninkomens: de woonruimteverdeling in de sociale huursector, toelatingseisen in de particuliere en institutionele huursector, beperkingen voor middeninkomens in het verkrijgen van hypothecaire leningen, de huurprijsregulering en een sterke financiële positie van woningcorporaties waardoor de huurmarkt voor private investeerders nauwelijks kansen biedt, een groot prijsverschil tussen huur- en koopwoningen en een mismatch in kwaliteit van de sociale voorraad. Ook vóór de invoering van de staatssteunregeling was er immers al een tekort aan woningen voor het middensegment. De regeling heeft het probleem mogelijk vergroot – zoals uit de simulatieresultaten ook blijkt –, maar is zeker niet de enige oorzaak van de beperkte mogelijkheden van woningzoekende middeninkomens.

Een van de oplossingen die in het debat worden aangedragen is het verhogen van de inkomensgrens voor de sociale sector, zodat middeninkomens alsnog in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Een andere mogelijke oplossing, het verlagen van de huurprijsgrens van de staatssteunregeling, heeft echter minder aandacht gekregen. Hierdoor zouden meer woningen buiten de staatssteunregeling vallen en voor middeninkomens toegankelijk worden, zonder dat de huurprijs boven de liberalisatiegrens 652 euro gebracht hoeft te worden.

De 'Herzieningswet toegelaten instellingen in de volkshuisvesting' maakt het mogelijk om 10 procent van de woningen over te dragen naar de portefeuille zonder staatssteun; dat betekent feitelijk dat er naast de 10 procent vrije toewijzingsruimte uit de staatssteunregeling een extra mogelijkheid ontstaat om betaalbare huurwoningen voor middeninkomens toegankelijk te maken.

Bij het overdragen naar zo'n portefeuille (de zogenoemde niet-DEAB-portefeuille) spelen nog wel diverse vragen. Bijvoorbeeld hoe de administratieve, juridische en

organisatorische scheiding in praktijk moet worden gebracht en hoe deze portefeuille zonder staatssteun gefinancierd kan worden. Uit de interviews met corporaties blijkt dat zij door gebrek aan duidelijkheid de consequenties van deze optie nog moeilijk kunnen inschatten en daarom voorlopig terughoudend zijn.

Woningcorporaties gaan op verschillende manieren met de staatssteunregeling om. In meer ontspannen markten monitoren corporaties over het algemeen het percentage toewijzingen aan lage inkomens zonder vooraf voorwaarden te stellen. Indien gedurende het jaar de 90 procent toewijzingsnorm in gevaar lijkt te komen, vindt bijsturing plaats. Andere corporaties communiceren dat zij als gevolg van de regeling helemaal niets meer voor middeninkomens kunnen doen – ongeacht de mogelijkheid van 10 procent vrije toewijzingsruimte binnen de staatssteunregeling en ongeacht de nieuwe mogelijkheid om nog eens 10 procent over de brengen naar de portefeuille zonder staatssteun. Tot slot is ook waargenomen dat in eerste instantie middeninkomens niet meer voor sociale huurwoningen in aanmerking kwamen, maar dat zodra bleek dat er vrije ruimte overbleef, alsnog besloten is deze voor gezinnen met lage middeninkomens te benutten.

## Woningmarktontwikkelingen

### Vergrijzing leidt eerst tot minder verhuisgeneigdheid; daarna tot meer vrijkomend aanbod

Als gevolg van de vergrijzing is een autonome daling van de verhuisgeneigdheid te verwachten; senioren en ouderen verhuizen minder vaak dan andere soorten huishoudens.

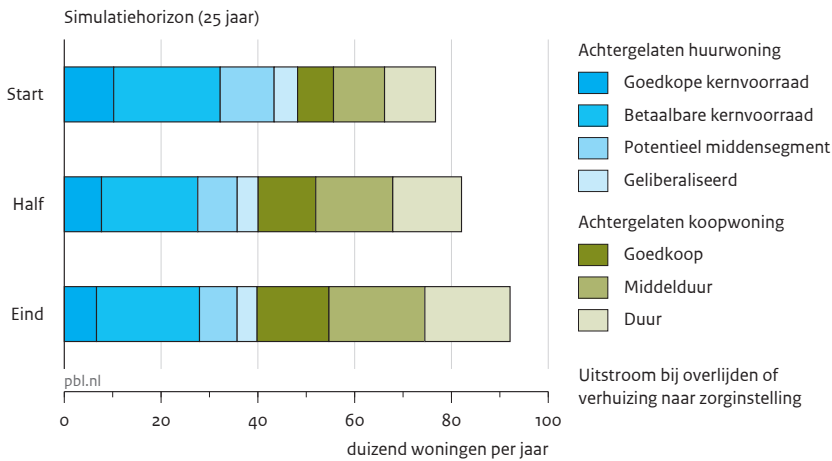
De ontwikkeling van de woningvoorraad houdt gelijke tred met de huishoudensontwikkeling. Als gevolg van nieuwbouw, sloop en verkoop neemt de woningvoorraad over de simulatieperiode van 25 jaar met ongeveer 1 miljoen woningen toe en loopt daarmee in de pas met de huishoudensgroei in de CBS-PBL prognose (2012). De koopsector zal met 20 procent groeien en omvat op het einde van de simulatie ruim 60 procent van de totale voorraad. De huursector zal ook groeien, maar slechts met 7 procent; die kleinere groei wordt deels veroorzaakt door de omzetting van huurwoningen naar koop.

De samenstelling van de middeninkomens volgt het landelijke patroon van vergrijzing. Met andere woorden: ook de middeninkomens zullen sterk vergrijzen en er mag dan ook een daling van de gemiddelde verhuisgeneigdheid worden verwacht.

De simulatie maakt aannemelijk dat de dynamiek op de woningmarkt op een termijn van vijftien tot vijftientig

Figuur 1

**Achtergelaten woningen door uitstroom van oudere huishoudens uit woningmarkt**



Bron: Simulatiemodel PBL/WoOn2009

jaar vooral bepaald gaat worden door uitstroom van oudere huishoudens uit de woningmarkt. Figuur 1 laat zien dat de uitstroom zal toenemen van nog geen 80.000 bij de start van de simulatie tot meer dan 92.000 huishoudens per jaar na de simulatieperiode van 25 jaar. Dat is een toename van meer dan 15 procent.

Naast de toename in absolute aantallen is ook de verschuiving van de uitstroom naar de koopsector van groot belang. In de simulatie neemt deze op landelijk niveau toe van nog geen 29.000 tot meer dan 52.000 vrijkomende koopwoningen per jaar. Dit vrijkomende aanbod betreft zowel goedkope (tot 210.000 euro prijspeil 2008), middeldure (210.000 tot 320.000) als dure (meer dan 320.000) koopwoningen, in ongeveer gelijke aandelen. Als gevolg van deze verschuiving in de uitstroom kan er dus een flinke ontspanning van de woningmarkt optreden.

Hoewel het erg lastig is hierover precieze uitspraken te doen, is het ook belangrijk te wijzen op het prijsdrukkende effect van het toenemende aanbod als gevolg van de nieuwbouw en verkoop van bestaande huurwoningen en de uitstroom van oudere huishoudens. Verkoop van bestaande huurwoningen leidt tot een verdere vergroting van de goedkope koopsector. Het model laat een reële prijsdaling van beschikbare woningen in de koopsector zien. Deels is dit een echte prijsdaling (dezelfde woning heeft een lagere prijs), maar ook is er een duidelijk samenstellingseffect (er komen steeds meer kleine en goedkope woningen beschikbaar). De beleidskeuzes voor de korte termijn dienen geplaatst te worden tegen deze achtergrond, zodat het woningmarktbeleid ook robuust is naar de toekomst toe.

**Effecten van de ontwikkelingen voor de woningzoekenden**

In de eerste twaalf jaar van de simulatie is de woningmarkt nog gespannen. De slaagkansen zijn niet gelijk verdeeld over de inkomensgroepen. Lage inkomens kunnen goed terecht in de sociale sector, inkomensgroepen boven de 43.000 euro in de koopsector of anderszins. Hun zoektijden bedragen in de eerste helft van de simulatie gemiddeld anderhalf tot iets meer dan twee jaar en zijn in die periode ook min of meer constant. De zoektijd van de middeninkomens (33.614 tot 43.000 euro) ligt met ongeveer drie jaar al hoger bij de start en zal in de eerste helft van de simulatie toenemen: middeninkomens komen niet of nauwelijks toe aan het vervullen van hun woonwensen. Dit is ook terug te zien in de mutatiegraad in de huursector en de doorstroming in de gehele woningmarkt. De mutatiegraad zal met circa 1 procentpunt dalen, de doorstroming ligt rond het derde jaar circa 3 procent lager dan bij de start.

De blijvende neerwaartse prijsdruk als gevolg van de toenemende uitstroom heeft tot gevolg dat op termijn de koopsector voor middeninkomens weer toegankelijker wordt. Met name vanaf het dertiende jaar van de simulatieperiode zal de situatie ook voor middeninkomens op de koopmarkt snel gunstiger worden. En ongeveer twintig jaar na het startpunt van de simulatie is de woningmarktpositie van alle inkomensgroepen gunstig te noemen met een zoektijd van ongeveer een jaar. De mutatiegraad en de doorstroming reageren zelfs nog wat eerder op de toenemende uitstroom van oudere huishoudens. Beide indicatoren nemen vanaf het tiende jaar duidelijk toe en bereiken de hoogste waarden rond het vijftiende jaar.

Tabel 1

**Gemiddelde zoektijd per inkomensgroep, mét en zonder staatssteunregeling**

| Inkomensgroep            | Variant    | Start             |                      | Halverwege (10-15jr) |                      | Eind (25 jr)      |                      |
|--------------------------|------------|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
|                          |            | Zoektijd in jaren | Vershil met / zonder | Zoektijd in jaren    | Vershil met / zonder | Zoektijd in jaren | Vershil met / zonder |
| Laag (<33)               | met SSR    | 2,2               | -19%                 | 1,4                  | -54%                 | 1,0               | 0%                   |
|                          | zonder SSR | 2,7               |                      | 3,1                  |                      | 1,0               |                      |
| Laag midden (33-38)      | met SSR    | 3,2               | 52%                  | 5,7                  | 113%                 | 1,0               | 0%                   |
|                          | zonder SSR | 2,1               |                      | 2,7                  |                      | 1,0               |                      |
| Middelste midden (38-43) | met SSR    | 2,7               | 34%                  | 3,0                  | 63%                  | 1,0               | 0%                   |
|                          | zonder SSR | 2,0               |                      | 1,8                  |                      | 1,0               |                      |
| Hoog midden (43-62)      | met SSR    | 2,1               | 18%                  | 2,1                  | 31%                  | 1,0               | 0%                   |
|                          | zonder SSR | 1,8               |                      | 1,6                  |                      | 1,0               |                      |
| Hoogste (>62)            | met SSR    | 1,4               | 5%                   | 1,5                  | 13%                  | 1,0               | 0%                   |
|                          | zonder SSR | 1,4               |                      | 1,3                  |                      | 1,0               |                      |

Bron: Simulatiemodel PBL/WoOnzoog

In het simulatiemodel zullen de huren sneller stijgen dan de leeg- of twel vrije verkoopwaarden van de woningen. Als gevolg daarvan stijgen de bruto aanvangsrendementen van gemiddeld circa 3 procent in de sociale huursector naar ongeveer 5 procent. De stijging van de huurprijzen is veel minder scherp: de toename van het rendement is deels toe te schrijven aan de achterblijvende leegwaarden. Toch is deze stijging onvoldoende om een zodanig aantrekkelijk investeringsklimaat te creëren, dat particuliere en institutionele beleggers op grote schaal gaan investeren in nieuwe huurwoningen in het middensegment.

**Effecten van de staatssteunregeling**

Met het simulatiemodel is het mogelijk om alleen te kijken naar het effect van de staatssteunregeling, of twel om het effect van de staatssteunregeling te isoleren van andere factoren die van invloed zijn op de woningmarkt.

Door de staatssteunregeling verslechtert de slaagkans van middeninkomens op de woningmarkt (zie tabel 1). Gemeten in gemiddelde zoektijd op de gehele woningmarkt (huur en koop) leidt de staatssteunregeling voor de circa 100.000 woningzoekende middeninkomens (33.614 tot 38.000 en 38.000 tot 43.000 euro) tot een ongeveer 50 procent respectievelijk 35 procent langere zoektijd. Tegelijkertijd verkort de regeling de zoektijd van de veel grotere groep woningzoekenden met lage inkomens (minder dan 33.614 euro) met ongeveer 20 procent. De suggestie dat afschaffen van de staatssteunregeling de zoektijd voor alle inkomensgroepen zou verkorten, wordt dus niet door de modeluitkomsten ondersteund. In de loop van de eerste helft van de simulatie neemt het effect van de staatssteunregeling op de zoektijd nog toe. Het nadeel voor de middeninkomens wordt groter, en het

voordeel voor de lage inkomens ook. In de tweede helft van de simulatie zal de ontspanning van de woningmarkt als gevolg van de toenemende uitstroom de overhand krijgen en zal ook het effect van de staatssteunregeling snel afnemen.

Zonder de staatssteunregeling ontspant de woningmarkt minder snel en wordt de slaagkans voor alle inkomensgroepen wat kleiner. Doordat de middeninkomens zich in grotere mate op de sociale sector richten en (op termijn) minder op de goedkope koopsector, vindt er een beperkte extra prijsdaling plaats, die op zijn beurt weer tot minder nieuwbouw en verkoop van corporatiewoningen leidt. De staatssteunregeling leidt daardoor tot een wat kleinere woningvoorraad. Naar verwachting is dit effect overigens kleiner dan de gevolgen van de conjunctuur en de onzekerheid op de woningmarkt, en zal het niet in empirische analyses naar voren komen.

Inkomensbeperkingen bij toegang tot de sociale huursector bestonden overigens ook al voor de staatssteunregeling: vaak worden in het kader van de regionale afspraken tussen gemeenten en woningcorporaties over woningtoewijzing of twel woonruimteverdeling inkomenseisen gesteld aan kandidaat-huurders. Het is daarom ook nodig de invloed van de woonruimteverdeling te vergelijken met de staatssteunregeling. Voor lage inkomens lijkt het effect van de woonruimteverdeling fors te zijn: een simulatie met woonruimteverdeling (die de kernvoorraad reserveert voor lage inkomens) maar zonder staatssteunregeling leidt tot een betere slaagkans voor lage inkomens dan een simulatie met staatssteunregeling zonder woonruimteverdeling. Het effect van woonruimteverdeling voor middeninkomens is

beduidend kleiner: de beperkte aansluiting van de kernvoorraad op de vraag van middeninkomens is hoogstwaarschijnlijk de verklarende factor.

De effecten van de staatssteunregeling op de mutatiegraad en doorstroming zijn beduidend minder groot dan op de zoektijd. Het effect op de mutatiegraad wordt geraamd op 0,2 procentpunt en op de totale doorstroming circa 3 procent oftewel 12.000 verhuizingen per jaar.

Dat is minder onlogisch dan het lijkt: bij zoektijd en slaagkans worden aantallen woningzoekenden en verhuizers aan elkaar gerelateerd, bij de mutatiegraad wordt het aantal vrijkomende huurwoningen vergeleken met de gehele huurvoorraad. Het ligt voor de hand dat geregistreerde verschillen in mutatiegraad en doorstroming momenteel vooral door andere factoren dan door de staatssteunregeling worden bepaald, zoals de effecten van de kredietcrisis op de nieuwbouw en op de verstrekking van hypotheek, politieke onzekerheid over de woningmarkt en een teruglopende verhuisgeneigdheid van een steeds oudere bevolking. Bovendien speelt zich een aanzienlijk deel van de verhuisdynamiek buiten het bereik van de staatssteunregeling af: in de hele koopsector, in de hele commerciële huursector en bij toewijzingen van sociale huur aan lage inkomens. Ook zijn er nog steeds mogelijkheden voor verhuisgeneigde middeninkomens om een sociale huurwoning te vinden. Door de staatssteunregeling zijn die mogelijkheden weliswaar ingeperkt maar niet volledig uitgesloten.

## Effecten van andere beleidsvarianten

Naast het effect van de staatssteunregeling hebben we met het simulatiemodel het effect van drie andere beleidsingrepen onderzocht. Bij de eerste worden corporaties gedwongen tot verkoop van extra woningen, bij de tweede wordt 20 procent van de daartoe geschikte vrijkomende woningen geliberaliseerd, en bij een derde wordt de mogelijkheid benut om 10 procent van de woningen naar een niet-DAEB-portefeuille zonder staatssteun over te brengen.

De simulaties met extra verkoop en liberalisatie hebben een negatief effect op de slaagkans van lage inkomens: er worden immers woningen uit de sociale sector gehaald waardoor ze voor de lage inkomens niet meer betaalbaar zijn. Ook het overbrengen naar de portefeuille zonder staatssteun is voor hen ongunstig: voor een deel van de beschikbare woningen hebben lage inkomens dan extra concurrentie van de middeninkomens. Deze effecten zijn echter duidelijk kleiner dan die van de staatssteunregeling zelf, mogelijk omdat er voorzichtige beleidsvarianten zijn gesimuleerd.

Voor de middeninkomens levert liberalisatie aanvankelijk slechts een beperkt voordeel op. Extra verkoop is in eerste instantie nadelig voor middeninkomens omdat koopwoningen op dat moment gemiddeld genomen nog te duur zijn. Na circa tien jaar zijn de inkomens van deze groep gestegen ten opzichte van de kooprijzen. Dan heeft het extra verkoopprogramma een tijdelijk gunstig effect voor de middeninkomens, ontstaat er een tijdelijk voordeel voor deze groepen. Na jaar 15 krijgt in de simulatie de ontspanning van de markt als gevolg van de toenemende uitstroom de overhand in de dynamiek. Het verkoopprogramma verliest dan zijn effectiviteit. Over alle middeninkomens beschouwd levert het overbrengen van 10 procent van de voorraad naar een portefeuille zonder staatssteun een beperkt voordeel op: voor dit gedeelte is de 90 procent toewijzingsnorm niet van kracht. Het effect is beperkt omdat het slechts geëffectueerd kan worden bij het vrijkomen van deze woningen en het de vraag is in welke mate deze woningen bij de wensen van middeninkomens aansluiten. Ook moeten de middeninkomens deze woningen nog steeds delen met de lage inkomens – zo heeft althans deze beleidsvariant in de simulatie vorm gekregen. De betaalbaarheidseffecten zullen echter minder groot zijn aangezien bij deze overdracht de huurprijs niet noodzakelijkerwijs boven de liberalisatiegrens van 652 euro gebracht hoeft te worden. Dat verklaart tevens waarom deze variant minder negatieve bijwerkingen voor de lage inkomens heeft dan de varianten met liberalisatie of extra verkoop: in principe kunnen de huurprijzen onder de liberalisatiegrens blijven.

## Regionale effecten van de staatssteunregeling

Woningmarkten werken bij uitstek regionaal. Daarom hebben we een uitgebreide regionale verdieping uitgevoerd, waarin literatuurstudie, data-analyse, interviews en simulaties zijn ingezet om een verfijnder regionaal beeld te krijgen.

Er zijn zes regio's onderzocht met sterk uiteenlopende woningmarkten: van krimpgebied Zeeuws-Vlaanderen en landelijk Friesland, stedelijke regio's Rijnmond, Arnhem Nijmegen, schaarstegebied regio Eindhoven tot de meest gespannen woningmarkt in de regio Amsterdam. Op deze manier krijgen we inzicht in de verschillen in de effecten van de staatssteunregeling tussen de regio's onderling.

De interviews en analyses bevestigen het beeld dat de problematiek van middeninkomens op de woningmarkt van regio tot regio sterk verschilt. In twee van de zes onderzochte regio's (Amsterdam en Arnhem Nijmegen) vinden de geïnterviewden dat de staatssteunregeling de

woningmarktpositie van middeninkomens heeft verslechterd. In de regio Amsterdam is volgens de respondenten sprake van een absoluut maar reeds langer bestaand knelpunt, terwijl in de regio's Arnhem Nijmegen, Rijnmond en Eindhoven het beeld bepaald wordt door kwalitatieve verschillen in vraag en aanbod, verschillen tussen stad en randgemeenten en soms tussen wijken binnen de stad. Voor deze vier stedelijke regio's ligt de problematiek genuanceerd en is deze niet uitsluitend aan de staatssteunregeling toe te schrijven. In de twee onderzochte landelijke gebieden, Zeeuws-Vlaanderen en Friesland, is er volgens de respondenten nauwelijks sprake van problemen met de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens. Eerder vreest men voor selectieve uitmigratie en leegstand.

Uit zowel de literatuur, de interviews en de simulaties blijkt dat de regio Amsterdam de meest gespannen woningmarkt kent. Middeninkomens kunnen er moeilijk terecht en de staatssteunregeling heeft hun positie verder verslechterd. Toch is het relatieve gewicht van de staatssteunregeling beperkt: hoge prijzen, verschillen in samenstelling van bevolking en woningvoorraad en de aanzuigende werking van de regio op jongere hoogopgeleiden wegen zwaar mee. De ontspanning op de woningmarkt als gevolg van de vergrijzing laat in de regio Amsterdam veel langer op zich wachten. Terwijl de staatssteunregeling een relatief klein effect heeft op de toch al zeer beperkte mogelijkheden van middeninkomens op de woningmarkt in de regio Amsterdam, hebben andere beleidsvarianten een positiever effect. Uit de simulaties blijkt dat de beleidsvarianten verkoop, liberalisatie en overdracht van woningen naar portefeuilles zonder staatssteun wel betrekkelijk gunstig werken voor de lage middeninkomens (33.614 tot 38.000 euro), en ook wat minder negatieve bijwerkingen hebben voor de lage inkomens (minder dan 33.614 euro). Dat komt door de getalsmatige verhoudingen tussen de groepen (veel lage inkomens en weinig middeninkomens) en door de aansluiting van de voorraad op het zoekprofiel van de verschillende groepen. Een juiste dosering en timing van deze maatregelen is echter wel noodzakelijk om het effect te optimaliseren. Het beeld van een gespannen markt blijft overigens in alle simulaties voor deze regio overheersen.

In de regio Arnhem Nijmegen ervaren vertegenwoordigers van corporaties en lagere overheden een aanzienlijk verschil in de woningmarktpositie van middeninkomens tussen stad en randgemeenten. Binnen de stad Arnhem zien de corporaties weinig knelpunten ontstaan als gevolg van de staatssteunregeling: ze vermoeden dat het aanbod binnen de sociale huursector te weinig aansluit op het wensenpatroon van

middeninkomens (kwalitatieve mismatch). Bovendien wonen in de stad vooral lage inkomens. Corporaties gaan verschillend om met de staatssteunregeling: sommige wijzen nog wel woningen toe aan middeninkomens en sturen gaandeweg bij, andere wijzen niet meer toe. De simulatie laat voor de eerste vijftien jaar een redelijk gespannen woningmarkt zien, iets meer dan op grond van de literatuurstudie verwacht werd. De slaagkansen liggen in de hele simulatieperiode lager dan landelijk, en het effect van de staatssteunregeling voor middeninkomens is rond het achtste jaar groter dan landelijk. Doordat de woningprijzen wat lager liggen dan in andere stedelijke regio's, heeft verkoop hier eerder een gunstig effect voor de middeninkomens dan elders, maar wel met nadelen voor de lage inkomens. Ook blijkt uit de simulaties dat liberalisatie in Arnhem Nijmegen wellicht wat meer zou kunnen opleveren voor de middeninkomens dan elders.

Ook in het schaarstegebied regio Eindhoven speelt de staatssteunregeling volgens de gesprekspartners geen grote rol, mede doordat wat de middeninkomens zoeken sowieso al niet is wat er in de sociale sector vrijkomt. De inkomensverdeling is goed vergelijkbaar met het landelijke beeld, maar de woningvoorraad biedt relatief veel kwaliteit en oppervlakte, ook in de huursector, zodat middeninkomens vaker dan elders al naar tevredenheid wonen. Ook zijn woningzoekenden in de regio wat sterker op kopen georiënteerd dan elders. De simulatie laat voor de regio Eindhoven een wat meer ontspannen beeld zien dan verwacht. De zoektijden zijn wat langer dan landelijk, maar beduidend korter dan in Amsterdam en Arnhem Nijmegen. De positie van lage middeninkomens is in de regio Eindhoven ook in de simulatie relatief gunstig. Het effect van de staatssteunregeling is zelfs kleiner dan in de landelijke simulatie. De simulatie laat zien dat in deze regio de variant met extra verkoop minder oplevert dan elders: het gunstige effect voor de middeninkomens treedt later op en valt dan samen met de algehele ontspanning door toenemende uitstroom.

In de regio Rijnmond is sinds 2011 sprake van een scherpe daling van het aantal actieve woningzoekenden met een midden- of hoger inkomen in de sociale huursector, maar de vraag of de doorstroming stagneert door de staatssteunregeling, wordt door de geïnterviewden voorzichtig ontkennend beantwoord. De verhuringen/mutaties in 2010-2011 zijn niet veel anders dan daarvoor en er lijken, in elk geval in kwantitatieve zin, voldoende alternatieven aanwezig.

De simulatie positioneert de regio Rotterdam duidelijk als een ontspannen woningmarkt. Bij de start liggen de zoektijden iets hoger dan het landelijk niveau, maar de ontspanning van de woningmarkt treedt duidelijk sneller

Tabel 2

**Effect van de staatssteunregeling op de gemiddelde zoektijd van woningzoekenden naar inkomensklassen en regio's bij de start van de simulatie**

| Inkomensklassen<br>(x €1.000) | Met of<br>zonder<br>SSR | Zoektijd<br>in jaren | Verschil<br>SSR | Zoektijd<br>in jaren | Verschil<br>SSR          | Zoektijd<br>in jaren | Verschil<br>SSR | Zoektijd<br>in jaren | Verschil<br>SSR |
|-------------------------------|-------------------------|----------------------|-----------------|----------------------|--------------------------|----------------------|-----------------|----------------------|-----------------|
|                               |                         | Nationaal            | Regio Amsterdam |                      | Regio Arnhem<br>Nijmegen |                      | Regio Eindhoven |                      |                 |
| Laag (<33)                    | Met                     | 2,2                  | -19%            | 5,3                  | -14%                     | 3,1                  | -19%            | 2,8                  | -19%            |
|                               | Zonder                  | 2,7                  |                 | 6,2                  |                          |                      |                 | 3,5                  |                 |
| Laag midden (34-38)           | Met                     | 3,2                  | 52%             | 6,8                  | 27%                      | 3,3                  | 27%             | 2,9                  | 21%             |
|                               | Zonder                  | 2,1                  |                 | 5,3                  |                          | 2,6                  |                 | 2,4                  |                 |
| Middelste midden<br>(38-43)   | Met                     | 2,7                  | 34%             | 5,9                  | 22%                      | 3,3                  | 28%             | 3,4                  | 26%             |
|                               | Zonder                  | 2,0                  |                 | 4,8                  |                          | 2,6                  |                 | 2,7                  |                 |
| Hoog midden (43-62)           | Met                     | 2,1                  | 18%             | 4,4                  | 17%                      | 3,5                  | 32%             | 3,4                  | 26%             |
|                               | Zonder                  | 1,8                  |                 | 3,8                  |                          | 2,6                  |                 | 2,7                  |                 |
| Hoogste (>62)                 | Met                     | 1,4                  | 5%              | 2,2                  | 5%                       | 1,9                  | 11%             | 1,5                  | 6%              |
|                               | Zonder                  | 1,4                  |                 | 2,1                  |                          | 1,7                  |                 | 1,4                  |                 |

| Inkomensklassen<br>(x €1.000) | Met of<br>zonder<br>SSR | Nationaal | Regio Rijnmond |     | Provincie Friesland |     | Regio Zeeuws-Vlaanderen |     |      |
|-------------------------------|-------------------------|-----------|----------------|-----|---------------------|-----|-------------------------|-----|------|
|                               |                         |           |                |     |                     |     |                         |     |      |
| Laag (<33)                    | Met                     | 2,2       | -19%           | 2,3 | -24%                | 2,7 | -20%                    | 1,5 | -19% |
|                               | Zonder                  | 2,7       |                | 3,0 |                     | 3,4 |                         | 1,8 |      |
| Laag midden (34-38)           | Met                     | 3,2       | 52%            | 3,4 | 41%                 | 3,6 | 41%                     | 1,5 | 16%  |
|                               | Zonder                  | 2,1       |                | 2,4 |                     | 2,5 |                         | 1,3 |      |
| Middelste midden<br>(38-43)   | Met                     | 2,7       | 34%            | 3,3 | 43%                 | 2,9 | 30%                     | 1,5 | 16%  |
|                               | Zonder                  | 2,0       |                | 2,3 |                     | 2,2 |                         | 1,3 |      |
| Hoog midden (43-62)           | Met                     | 2,1       | 18%            | 3,0 | 38%                 | 3,9 | 46%                     | 1,6 | 19%  |
|                               | Zonder                  | 1,8       |                | 2,1 |                     | 2,7 |                         | 1,4 |      |
| Hoogste (>62)                 | Met                     | 1,4       | 5%             | 1,6 | 6%                  | 1,6 | 9%                      | 1,3 | 8%   |
|                               | Zonder                  | 1,4       |                | 1,5 |                     | 1,5 |                         | 1,2 |      |

Bron: Simulatiemodel PBL

op dan elders. Daarom is voor deze regio afgezien van simulatie van de andere beleidsvarianten.

In ontspannen en zelfs krimpende markten kunnen middeninkomens goed terecht in de koopsector en zijn ook de wachttijden voor de huursector veel korter. Ook zijn partijen hier zeer terughoudend over verkoop: vaak is er al sprake van overaanbod in de goedkope koopsector. De simulaties voor Friesland en vooral Zeeuws-Vlaanderen bevestigen op hoofdlijnen het beeld van ontspannen woningmarkten met zeer beperkte effecten van de staatssteunregeling. Flankerende maatregelen blijken hier weinig toe te voegen voor de middeninkomens.

### Tot slot

Samenvattend kunnen we zeggen dat de woningmarktpositie van middeninkomens het minst gunstig is in de regio's met zeer gespannen markten en dat de staatssteunregeling daar negatieve gevolgen heeft voor de lage middeninkomens (33.614 tot 38.000 euro).

Het negatieve effect neemt echter niet recht evenredig toe met de spanning op de woningmarkt (zie tabel 2). De staatssteunregeling heeft wel een meetbaar positief woningmarkteffect voor de lage-inkomensgroepen (minder dan 33.614 euro).

Opvallend is dat zelfs in een van de schaarstegebieden (regio Eindhoven) de problematiek al niet erg pregnant meer lijkt; het woningaanbod sluit hier voldoende aan op de vraag van de middeninkomensgroepen. In de regio Arnhem Nijmegen sluiten vraag en aanbod echter minder goed op elkaar aan en wordt als gevolg van de staatssteunregeling nog een verslechtering ervaren. Opvallend is ook dat in veel regio's de gemiddelde zoektijd van middeninkomens gemiddeld genomen weliswaar relatief kort is, maar dat deze wel (veel) langer zijn voor bepaalde populaire woningtypen, gemeenten en/of wijken. Klaarblijkelijk gaan in de regio's verschillen in samenstelling van voorraad en bevolking al snel de overhand nemen op de institutionele belemmeringen vanuit de staatssteunregeling.



De simulatie van de andere beleidsmaatregelen in de drie meest gespannen regio's (Amsterdam, Arnhem Nijmegen en Eindhoven) laat zien dat lokale omstandigheden, zoals de samenstelling van de woningvoorraad en bevolking en het woonwensenpatroon van woningzoekenden, sterk bepalend zijn voor het effect op de slaagkans van middeninkomens, maar ook van de lage inkomens. In meerdere regio's is timing van de maatregelen belangrijk: of bijvoorbeeld liberalisatie of verkoop van sociale huurwoningen effectief zijn, is onder andere afhankelijk van de ontwikkeling van inkomens. Ook zijn er regio's aan te wijzen waar bepaalde maatregelen minder effectief zijn dan elders. In de regio Eindhoven treedt bijvoorbeeld het effect van het verkoopprogramma gelijktijdig op met de ontspanning van de woningmarkt door de demografische uitstroom. In de regio Arnhem Nijmegen lijkt de maatregel met liberalisatie juist wat gunstiger te werken dan in het landelijke beeld.

## Noten

- 1 Bij de berekeningen is het PBL uitgegaan van een referentiescenario met huishoudensgroei en vergrijzing conform de CBS-prognose, een netto toename van de woningvoorraad met circa 1 miljoen woningen en inflatievolgend huurbeleid voor bestaande huurcontracten. De simulatiehorizon bedraagt 25 jaar.
- 2 Daarbij is geen rekening is gehouden met langdurige zeer negatieve economische scenario's, noch met ingrijpende maatregelen in bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek. Dat zou immers bijten met de vraagstelling om het geïsoleerde effect van de staatssteunregeling in beeld te brengen.



## Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag

Bezoekadres  
Oranjevuitensingel 6  
2511 VE Den Haag  
T +31 (0)70 3288700

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)  
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)

September 2012