



Planbureau voor de Leefomgeving

PERSPECTIEVEN VOOR HET MIDDENSEGMENT VAN DE WONINGMARKT

Verkenning van maatregelen ter
bevordering van het aanbod

Beleidsstudie

Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt

Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt

Verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod

Arnoud Vlak, Manon van Middelkoop, Frans Schilder & Martijn Eskinasi

Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt. Verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2017
PBL-publicatienummer: 2375

Contact

Martijn Eskinasi (martijn.eskinasi@pbl.nl)

Auteurs

Arnoud Vlak, Manon van Middelkoop, Frans Schilder en
Martijn Eskinasi

Met dank aan

Marnix Breedijk, Femke Daalhuizen, Frank van Dam, Carola de Groot, Ries van der Wouden, Dorien Manting (allen PBL), Johannes Hers (CPB), Johan Conijn (UvA), Peter Boelhouwer (TU Delft), Leon Hoppenbrouwers (Allen & Overy) voor hun commentaar op eerdere versies van dit rapport.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Vlak, A., M. van Middelkoop, F. Schilder & M. Eskinasi (2017), *Perspectieven voor het middensegment van de huurwoningmarkt. Verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur 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 wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

BEVINDINGEN

Samenvatting 8

Verschillen tussen regionale markten vereisen maatwerk in beleid 9

Aandacht voor publieke belangen nodig bij beleid voor bevorderen middensegment 9

VERDIEPING

1 Inleiding 12

1.1 Relevantie van onderzoek naar het middensegment 12

1.2 Onderzoeksvraag en leeswijzer 13

2.1 Ontwikkeling van de huurwoningmarkt 14

2 Middensegment: naar een evenwichtige woningmarkt 14

2.2 Perspectief voor de hervormingen: evenwichtige woningmarkt 17

2.3 Richting van de hervormingen 19

2.4 Openstaande thema's 22

2.5 Concluderend 24

3 Verkenning van het middensegment: vier denkrichtingen 26

3.1 Kwalitatieve uitwerking van de denkrichtingen 27

3.2 Beleidsmaatregelen voor het middensegment 28

3.3 Vier denkrichtingen voor het middensegment 31

3.4 Groter middensegment door nieuwbouw 33

3.5 Groter middensegment door administratieve scheiding corporatiebezit op basis van woningkwaliteit 38

3.6 Groter middensegment door juridisch splitsen corporatiebezit op basis van woningkwaliteit 43

3.7 Groter middensegment door verkoop corporatiebezit op basis van woningkwaliteit 45

3.8 Aandachtspunten bij de stimulering van de ontwikkeling van het middensegment 49

Literatuur 52

Bijlagen 56

1. Overzicht gesprekspartners 56

2. Particuliere motieven van actoren bij de ontwikkeling van het middensegment 57

3. Publieke belangen op de woningmarkt 58



BEVINDINGEN
BEVINDINGEN

Samenvatting

Huishoudens maken afwegingen in hun woonconsumptie die niet overeenkomen met hun eigenlijke voorkeuren, met onder andere lange wachtlijsten, goedkoop én duur scheefwonen, financiële risico's bij huishoudens en macro-economisch welvaartsverlies tot gevolg. Overheidsbeleid dat stuurt op de uitgaven voor wonen en overige consumptie is hieraan voor een belangrijk deel debet. Onder experts op het terrein van de woningmarkt bestaat een brede consensus dat deze problemen deels kunnen verminderen door het aan huishoudens aanbieden van meer mogelijkheden om zich vrij over de woningmarkt te bewegen. Een groter en toegankelijker middensegment op de woningmarkt is een van de manieren om dit te bereiken. Daarnaast wordt algemeen verwacht dat de vraag naar huurwoningen in het middensegment zal toenemen. Enerzijds wordt deze verwachting gevoed door trends als de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Anderzijds neemt, als gevolg van de woningmarkthervormingen van het Rijk, de toegankelijkheid van de alternatieven (de sociale huursector en de koopsector) af. Bevorderen dat het aanbod in het middensegment van de woningmarkt zich kan ontwikkelen in lijn met de vraag is dan ook een belangrijke randvoorwaarde voor het succes van de hervormingen.

De recente hervormingen van het woonbeleid creëren mogelijkheden voor het middensegment om tot ontwikkeling te komen. Desondanks lijkt de ontwikkeling van het aanbod achter te blijven bij de (verwachte) vraag. Ook de (vastgoed)beleggers, corporatiedirecteuren en wethouders die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd zijn van mening dat, bij ongewijzigd beleid, het middensegment niet in voldoende mate en niet voldoende tijdig tot ontwikkeling komt om aan de toenemende vraag ernaar te kunnen voldoen. In dit rapport verkennen we mogelijkheden om de ontwikkeling van het aanbod in het middensegment van de woningmarkt te stimuleren.

Er zijn vier denkrichtingen uitgewerkt om het aanbod van huurwoningen in het middensegment verder te vergroten; deze denkrichtingen zijn mede gebaseerd op

een eerdere publicatie van het CPB en PBL, *Kansrijk woonbeleid* uit 2016 en de woningmarktrapportage van de Studiegroep Duurzame Groei (SDG), eveneens uit 2016. Naast veelgehoorde opties als nieuwbouw en verkoop van bestaande corporatiewoningen aan vastgoedbeleggers, maken we in twee denkrichtingen gebruik van de mogelijkheden die de Woningwet 2015 biedt: herpositionering van bestaand corporatiebezit door middel van administratieve scheiding of juridische splitsing in DAEB- en niet-DAEB-activiteiten op basis van de woningkwaliteit in plaats van de huurprijs. Daarmee is het in principe mogelijk de woningmarkt meer flexibel te laten functioneren en vermogen vrij te spelen voor investeringen in nieuwbouw, verbetering en leefbaarheid. Tegelijkertijd kunnen daarmee ook de publieke belangen op de woningmarkt in regionale samenwerking tussen gemeenten, huurders, corporaties en bijvoorbeeld pensioenfondsen worden gewaarborgd. Dit maken we inzichtelijk door voor iedere denkrichting te verkennen wat de impact is van verschillende typen beleidsmaatregelen op de verwachte bijdrage aan de ontwikkeling van het aanbod in het middensegment, de verwachte effecten in verschillende soorten regionale woningmarkten en de waarborging van de publieke belangen.

De analyse in dit rapport is verkennend en kwalitatief van aard en gaat uit van het bestaande hervormingsbeleid. De vier denkrichtingen blijven binnen de kaders die al met dit beleid zijn uitgezet zonder dat verdergaande wetswijzigingen nodig zijn. Ze bevatten geen concrete aanbevelingen voor aanvullend of nieuw woonbeleid. Wel geeft de analyse inzichten die bij het maken van nieuw nationaal of regionaal beleid voor het middensegment in overweging zouden moeten worden genomen. We bespreken hierna de belangrijkste bevindingen uit deze verkenning.

Verschillen tussen regionale markten vereisen maatwerk in beleid

Er is in Nederland geen sprake van één woningmarkt, maar van een groot aantal regionale of zelfs lokale woningmarkten. Dit komt op verschillende manieren tot uiting, waarvan het prijsniveau en de prijsontwikkeling op de vrije huur- en de koopwoningmarkt wellicht het meest illustratief zijn. In de toekomst zullen de verschillen tussen regio's toenemen, onder andere door demografische en economische ontwikkelingen. Dit kan consequenties hebben voor de doelmatigheid van beleidsmaatregelen om de ontwikkeling van het aanbod in het middensegment te stimuleren.

Het middensegment zal een beperkte, maar niet onbelangrijke rol spelen in ontspannen woningmarkten. Immers, ook in deze regio's zullen er huishoudens zijn die niet willen of kunnen kopen, maar ook niet in de corporatiesector terecht kunnen. Op basis van de verkenning lijkt het weinig effectief om de totstandkoming van het middensegment in deze woningmarkten via nieuwbouw te stimuleren. Private partijen lijken weinig interesse te hebben om in ontspannen woningmarktgebieden te investeren, onder andere vanwege de beperkte economische en demografische vooruitzichten in deze gebieden en de druk die huurprijsregulering in deze gebieden op het rendement uitoefent.

Het stimuleren van nieuwbouw leidt in gespannen woningmarkten wel tot een toename van het aanbod in het middensegment. Het is echter de vraag of de ontwikkeling van het aanbod die van de vraag kan bijhouden. Om in dergelijke regio's het aanbod te stimuleren, kan naar andere beleidsopties worden gekeken. In dit rapport zijn drie manieren verkend om het omvangrijke corporatiebezit gedeeltelijk voor het middensegment beschikbaar te krijgen. Uit de verkenning blijkt dat het aantal huurwoningen in het middensegment via alle drie manieren fors in omvang kan toenemen. Er kleven, vooral in het geval van de verkoop van corporatiewoningen aan vastgoedbeleggers, wel wat nadelen aan de ontwikkeling van het middensegment. Zo dient de timing van de verkoop te worden gereguleerd, om het weglekken van sociaal kapitaal, opgebouwd in corporatiewoningen, te voorkomen.

De verkenning laat zien dat regionale woningmarkt-omstandigheden van groot belang zijn voor de doelmatigheid die van maatregelen mag worden verwacht. Nationaal beleid gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van het middensegment waarbij geen rekening wordt gehouden met verschillen in lokale

omstandigheden op de woningmarkt, zal niet overal tot een groter en meer toegankelijk middensegment leiden. Aanpassingen van de bestaande juridische kaders bieden, met lokaal maatwerk, voldoende ruimte voor de verdere ontwikkeling van het middensegment.

Aandacht voor publieke belangen nodig bij beleid voor bevorderen middensegment

De woningmarkt is een complexe markt waar private en publieke belangen soms conflicteren. Individuele belangen en keuzes van actoren op de woningmarkt belemmeren de ontwikkeling van het middensegment, ondanks dat het grote belang ervan breed wordt gedeeld. Dit komt ook in de verkenningen duidelijk naar voren.

In drie van de vier denkrichtingen wordt de groei van het middensegment gestimuleerd door de inzet of zelfs verkoop van corporatiewoningen. Wanneer corporatiewoningen in het middensegment worden verhuurd, zijn ze niet beschikbaar voor de sociale sector. Aangezien de corporatiesector in beginsel veel omvangrijker is dan de doelgroep waarvoor zij is bedoeld, leidt dat naar verwachting niet direct tot grote problemen. Uit de verkenningen blijkt dat voor de uitwerking van deze ideeën in concreet beleid niettemin aandacht nodig is voor publieke belangen om de beschikbaarheid van sociale huurwoningen nu, maar ook op termijn, te kunnen blijven waarborgen. Dit geldt ook het woningaanbod dat voor de huisvesting van (grotere) gezinnen geschikt is of voor lokaal leefbaarheidsbeleid gericht op het creëren van gemengde wijken.

In het geval van de verkoop van corporatiewoningen aan vastgoedbeleggers is bovendien een specifiek publiek belang aan de orde. Het tempo waarmee en de omvang waarin verkoop plaatsvindt zou moeten worden gereguleerd om het weglekken van maatschappelijk gebonden vermogen naar private partijen te voorkomen. In de andere denkrichtingen is dit aspect veel minder of zelfs geheel niet aan de orde.

VERDIEPING
VERDIEPING

Inleiding

In de afgelopen decennia is de vrijesectorhuurmarkt steeds kleiner geworden (zie bijvoorbeeld Elsinga & Wassenberg 2014; Haffner et al. 2008). Tegelijkertijd zijn de sociale huursector en de koopsector twee van elkaar gescheiden werelden geworden (Conijn 2006; Schilder 2012). De vrije huursector, waarvoor geen vraag-stimulerende overheidsarrangementen bestaan, is bekneld geraakt tussen de delen van de woningmarkt die door overheidsingrijpen worden gefaciliteerd. Onderzoek toont aan dat een groot aantal huishoudens door de ontstane situatie niet goed in staat is zijn woonconsumptie te laten aansluiten bij de woonwensen. Dat heeft niet alleen tot gevolg dat steeds meer huishoudens tussen de wal en het schip vallen, maar leidt maatschappelijk gezien ook tot groot welvaartsverlies (CPB & PBL 2016; Donders et al. 2010). De woningmarkt functioneert al met al niet goed, wat ook blijkt uit een tekort aan huurwoningen in het zogenoemde middensegment. Een groter aantal huurwoningen in dat segment, dat vrij concurreert met de koopwoningmarkt, wordt in brede kring gezien als een van de oplossingen voor het disfunctioneren van de woningmarkt.

Het middensegment is een breed begrip, dat vaak wordt gebruikt om het geliberaliseerde segment van de huursector te beschrijven; het gaat dan om woningen van corporaties en private verhuurders met een huurprijs vanaf 710,68 euro. Ook private huurwoningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens kunnen onder bepaalde omstandigheden tot het middensegment worden gerekend. In dit rapport verstaan we onder het middensegment dat deel van de huurwoningmarkt waarin de huurders geen impliciete subsidie ontvangen; de exacte definitie van het middensegment varieert hierdoor per woningmarktgebied. Zo behoren private huurwoningen onder de liberalisatiegrens in ontspannen woningmarkten (met een lage prijsdruk) mogelijk ook tot het middensegment. In gespannen woningmarkten (met een hoge prijsdruk) behoren private huurwoningen die als gevolg van de huurprijsregulering worden gereguleerd, niet tot het middensegment. Voor gereguleerde

huurwoningen van corporaties bestaan er toewijzingscriteria, zodat deze nooit tot het middensegment behoren (zie verder paragraaf 2.1 en tekstkader 2.1).

1.1 Relevantie van onderzoek naar het middensegment

Onderzoek naar (ontwikkelingen in) het middensegment is relevant nu met het ingezette hervormingsbeleid steeds minder huishoudens met een middeninkomen toegang hebben tot de sociale huursector (door aanscherping van de inkomenseisen voor de doelgroep) én tot de koopsector (door beperking van de hypotheek-renteaftrek, de aanscherping van de hypotheeknormen en de moeizame kredietverlening aan mensen zonder vast arbeidscontract). Bovendien is het aantal vrijesector-huurwoningen waarop deze huishoudens in toenemende mate zijn aangewezen beperkt, en daardoor vaak ook duur. Deze relevantie wordt politiek onderstreept door een groot aantal kamerstukken dat betrekking heeft op het middensegment van de huurwoningmarkt, waarin onder andere de stimulering van het aanbod van huurwoningen in het middensegment een belangrijk thema is.

Het huidige kabinet heeft met de hervorming van de woningmarkt een begin gemaakt met het creëren van de condities voor het ontstaan van meer gelijke concurrentieverhoudingen tussen de koop- en de huursector en daarmee voor een groter middensegment op de huurmarkt. Op deze manier is een eerste stap gezet in de richting van een beter functionerende woningmarkt. Of dat middensegment ook daadwerkelijk van de grond gaat komen, is vooral afhankelijk van de beslissingen van gemeenten, (potentiële) investeerders in woningen (woningcorporaties en (vastgoed)beleggers) én die van woonconsumenten. Dit vraagt om een beschouwing van de motieven en het gedrag van deze 'actoren' op de woningmarkt, en om het verkennen en volgen van de

voortgang van de interacties tussen demografische en regionale ontwikkelingen, beleidshervormingen en eventuele aanbodfricties. Met deze verkenning proberen we daarin (deels) te voorzien. 'Deels', omdat we de ontwikkelingen in de vraag naar huurwoningen in het middensegment niet (kwantitatief) hebben geanalyseerd. Het uitgangspunt van de verkenning is de beleidsambitie om het aanbod in het middensegment te vergroten. Welke bestuurlijke, organisatorische en markteconomische randvoorwaarden zijn daarvoor van belang?

1.2 Onderzoeksvraag en leeswijzer

De noodzaak van een groter middensegment op de huurwoningmarkt wordt breed gesteund door beleidsmakers, -onderzoekers en -adviseurs. De totstandkoming van dat gewenste middensegment is evenwel niet vanzelfsprekend. Dat hangt niet alleen samen met de typische kenmerken van vastgoed, zoals de kapitaalintensiteit en het voorraadkarakter van de markt, maar ook met die van de woningmarkt, met een door overheidsingrijpen verstoorde verhouding tussen de prijzen in de koop- en de huurmarkt, en met een spanning tussen private en publieke belangen. We onderzoeken in dit rapport niet de noodzaak tot vergroting van het middensegment als zodanig, maar starten vanuit het gegeven dat het Rijk dit als randvoorwaarde voor het hervormingsbeleid heeft geformuleerd. In deze verkennende studie wordt gekeken op welke wijze de ontwikkeling van het aanbod van huurwoningen in het middensegment kan worden gestimuleerd. Voor deze verkenning luidt de onderzoeksvraag als volgt:

Hoe kan beleid bijdragen aan een vergroting van het woningaanbod in het middensegment en wat is daarbij de verwachte uitwerking op regionale woningmarkten en de publieke belangen op de woningmarkt?

Voor het beantwoorden van deze vraag is een literatuurstudie uitgevoerd. Hierin plaatsen we de positie van het middensegment in het bredere kader van de woningmarkthervormingen van de afgelopen jaren. Ook is er een kort historisch overzicht opgenomen en beargumenteren we waarom en hoe het middensegment een belangrijke schakel vormt in de transitie naar een beter functionerende woningmarkt. We werken deze invalshoek verder uit in hoofdstuk 2. In de laatste paragraaf van hoofdstuk 2 beschrijven we enkele openstaande thema's in het debat rond het middensegment. Hierin komen enkele belangrijke actoren in het middensegment aan het woord; in het kader van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met directievoorzitters van vastgoedbeleggers in binnen- en buitenland, bestuursvoorzitters van woningcorporaties,

wethouders van gemeenten, transactiebemiddelaars en een eindbelegger. Bij de selectie van gesprekspartners is ook rekening gehouden met de soms aanzienlijke regionale verschillen in woningmarkten in het algemeen, en de vraag naar en het aanbod van huurwoningen in het middensegment in het bijzonder.¹

In hoofdstuk 3 werken we vier denkrichtingen uit voor het – binnen de kaders van het huidige hervormingsbeleid – bevorderen van de ontwikkeling van het middensegment. In de denkrichtingen verkennen we de gevolgen van bepaald beleid voor de publieke belangen op de woningmarkt en de ordening van die markt. Naast de veelgehoorde opties van nieuwbouw voor het middensegment en verkoop van bestaande corporatiewoningen aan vastgoedbeleggers, werken we ook twee scenario's uit die zijn gebaseerd op de inrichting van de administratieve scheiding of de juridische splitsing van het bestaande corporatiebezit op basis van woningkwaliteit in plaats van huurprijs. Dit als alternatief voor de invulling van de DAEB/niet-DAEB-scheiding waaraan corporaties in het kader van de Woningwet 2015 werken, waarbij de woningmarkt flexibeler zou moeten kunnen functioneren. In een van die scenario's kunnen ook eindbeleggers (zoals pensioenfondsen of *sovereign wealth-fondsen*) deelnemen in het als niet-DAEB te positioneren woningbezit van de corporaties.

De uitwerking van de denkrichtingen is onder andere gebaseerd op de literatuurstudie en informatie verkregen uit de gevoerde gesprekken met bij het middensegment betrokken partijen. Ook zijn recente beleidsverkenningen geanalyseerd, in het bijzonder *Kansrijk woonbeleid* (CPB & PBL 2016) en de woningmarktrapportage van de Studiegroep Duurzame Groei (SDG 2016), met als doel om de daarin genoemde beleidsvoorstellen nader te analyseren op mogelijke effecten voor de ontwikkeling van het middensegment.

In deze kwalitatieve, eerste uitwerking van de denkrichtingen gaan we onder andere in op de doorwerking van deze denkrichtingen in gespannen en in ontspannen woningmarkten en op de afruil tussen het middensegment en de sociale huurwoningvoorraad. We sluiten hoofdstuk 3 af met de belangrijkste bevindingen uit deze verkenning en enkele vraagstukken voor nader onderzoek.

Noot

- 1 Voorafgaand aan de gesprekken is een uitgebreide handleiding opgesteld aan de hand waarvan alle gesprekspartners zijn geïnterviewd. Deze handleiding is bij de contactpersoon voor deze studie op te vragen.

Middensegment: naar een evenwichtige woningmarkt

Voor de door het kabinet-Rutte II ingezette hervormingen werd Nederland gekenmerkt door een onevenwichtige woningmarkt. De prijzen van woondiensten in de koop- en de huursector lagen sterk uiteen. De sterke afname van het aandeel privaat geëxploiteerde huurwoningen, en hiermee in belangrijke mate het middensegment, is hier een uitvloeisel van. We beschrijven de ontwikkeling van de huursector en het middensegment in deze periode in paragraaf 2.1. In de paragraaf daarna gaan we in op de problemen die kenmerkend waren voor het functioneren van de woningmarkt vóór de hervormingen van het kabinet-Rutte II. De beschreven problematiek, in het bijzonder die in het middensegment, geldt als opstap voor een maatschappelijk breed gedragen beeld over een meer evenwichtige woningmarkt waarin, op lange termijn, de prijzen van woondiensten naar elkaar toe groeien. In paragraaf 2.3 geven we een kort overzicht van de bijbehorende discussie. Bij de uitwerking van de hervormingen is echter ingezet op een aantal maatregelen dat leidt tot een ander eindbeeld van de woningmarkt: een concurrerende(r) markt voor private huurwoningen en koopwoningen enerzijds, en een apart segment met sociale huurwoningen en niet-marktconforme prijzen anderzijds. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk analyseren we in welke mate de ingezette hervormingen (kunnen) bijdragen aan het tot stand komen van het middensegment.

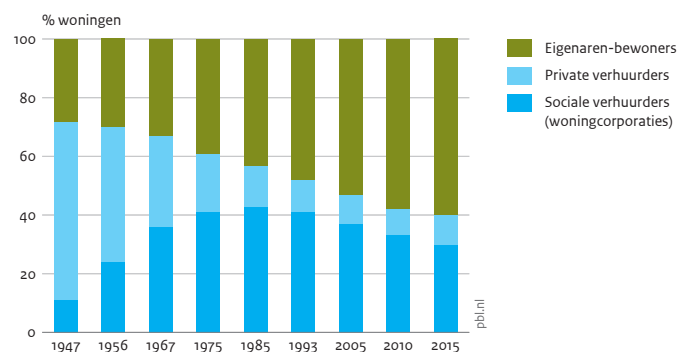
2.1 Ontwikkeling van de huurwoningmarkt

Kenmerkend voor de ontwikkeling van de Nederlandse woningmarkt tussen de Tweede Wereldoorlog en de crisis begin jaren tachtig is de verschuiving van private verhuur naar particulier eigenwoningbezit en sociale verhuur door woningcorporaties (Canon Volkshuisvesting Nederland 2016a; Elsinga & Wassenberg 2014; zie figuur 2.1). Medio jaren tachtig piekte het aandeel corporatiewoningen in de totale woningvoorraad boven de

40 procent (figuur 2.1). Hoewel dit aandeel sindsdien is teruggelopen tot ongeveer 35 procent in 2010, is het in Europees perspectief nog steeds zeer hoog (Scanlon et al. 2015). Daarnaast ontwikkelde de Nederlandse woningmarkt zich van een sterk op (sociale) huren georiënteerde markt naar een markt met een binnen Europees verband gemiddeld percentage eigenwoningbezit (zie bijvoorbeeld Van Dam et al. 2014).

De decennialange krimp van de private en vrije huurmarkt is voor een aanzienlijk deel te verklaren vanuit de institutionele inrichting van de woningmarkt. In de jaren vlak na de Tweede Wereldoorlog was de woningnood hoog. Door een tekort aan arbeidskrachten en bouw-materiaal bleef de nieuwbouw van woningen lange tijd achter bij de vraagontwikkeling. Vanaf de jaren vijftig en zestig trokken de Rijksoverheid, gemeentelijke woning-bedrijven en toegelaten woningbouwverenigingen hiertegen ten strijde met distributie van woningbouw-contingenten, objectsubsidies en toenemende rijksleningen. Private bouwers en beleggers zagen in die jaren weinig brood in nieuwbouw door het lagelonen-beleid en de jarenlange bevroering van de huren op het niveau van mei 1940 (Canon Volkshuisvesting Nederland 2016a). Pas eind jaren zestig werd geleidelijk een begin gemaakt met het vrijlaten van de huren. Dit werd in 1970 gevolgd door de invoering van de individuele huursubsidie, om huren betaalbaar te houden voor de laagste inkomensgroepen (Arnoldussen & Van de Ven 1977). Verder werden tijdens de jaren zeventig en tachtig objectsubsidies gebruikt om het wonen betaalbaar te houden. Naast allerlei expliciete vormen van subsidie worden huurders vaak indirect ondersteund via zogenoemde impliciete subsidies doordat woningcorporaties hun woningen voor lagere dan marktconforme prijzen aanbieden (zie bijvoorbeeld Donders et al. 2010). Zowel de huurprijsregulering van de Rijksoverheid als het eigen beleid van corporaties draagt daaraan bij. Corporaties financieren die impliciete subsidies omdat ze geen dividend hoeven uit te keren op rendement op het eigen vermogen dat in het vastgoed ligt besloten.

Figuur 2.1
Woningvoorraad naar type eigenaar



Bron: Elsinga & Wassenberg 2014 (jaren t/m 2010), Wassenberg (persoonlijke communicatie) (jaar 2015)

2.1 Grenzen in de huursector

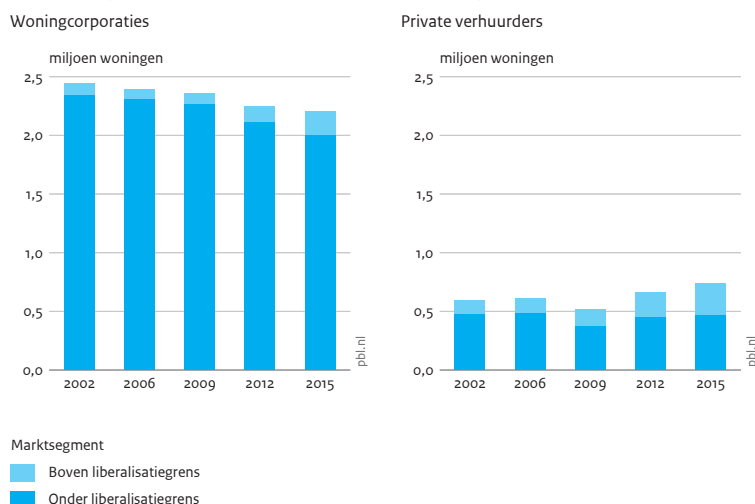
In de huursector gelden uiteenlopende grenzen die in de praktijk vaak samenvallen. Hierdoor worden de bijbehorende regimes regelmatig door elkaar gehaald. Anno 2016 vallen vijf grenzen samen met de huurprijs van 710,68 euro:

1. de *liberalisatiegrens* die bepaalt of een woning wel of niet is gereguleerd; deze grens werd eind vorige eeuw geïntroduceerd en vormt de grens tussen het gereguleerde en het vrije deel van de huursector. Woningen die bij aanvang van de huurperiode gereguleerd waren, blijven gereguleerd, ook als de huurprijs door tussentijdse huurprijsstijgingen boven de liberalisatiegrens uitkomt;^a
2. de *huurtoeslaggrens*, waaronder huurders met een laag inkomen recht hebben op huurtoeslag;
3. de *staatssteungrens*, waaronder corporatieswoningen in aanmerking komen voor staatssteun (door waarborging van leningen in het kader van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en door lokale en nationale overheden) als zij tot Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) zijn aangemerkt. Niet-DEAB-woningen moeten voldoende punten uit het Woningwaardweringsstelsel (WWS) hebben om geliberaliseerd aangeboden te kunnen worden; de feitelijke huurprijs kan echter wel onder de liberalisatiegrens liggen, bijvoorbeeld wanneer de markthuur lager is, of omdat er in een regio behoefte is aan betaalbare woningen;
4. de *toewijzingsgrens* waaronder corporaties minimaal 90 procent van de woningen moeten toewijzen aan de doelgroep voor sociale huur om in aanmerking te komen voor de bovengenoemde staatssteun; tot 1-1-2021 is deze toewijzings eis versoepeld tot 80 procent aan de doelgroep, 10 procent aan huishoudens met lage middeninkomens (tot circa 39.000 euro) en 10 procent overig (bij voorkeur urgenten). Deze toewijzingsgrens is overigens een andere dan die in het recente beleid voor passend toewijzen wordt gebruikt;
5. de *verhuurderheffingsgrens*: sociale en private verhuurders met meer dan tien woningen onder deze grens betalen een verhuurderheffing over de waarde van deze woningen.

Voor de gereguleerde huursector en het recht op huurtoeslag moet de aanvangshuur onder de op dat moment geldende liberalisatie- respectievelijk huurtoeslaggrens liggen. Als de huur daarna wordt verhoogd tot boven de (dan geldende) grens, blijven deze rechten bestaan. Voor de splitsing tussen DAEB/niet-DAEB en de verhuurderheffing geldt dat niet; er wordt alleen gekeken of de feitelijke huur boven of onder de voor dat jaar geldende grens ligt, onafhankelijk van het feit of een huurcontract gereguleerd of vrij is, en onafhankelijk van objectieve kenmerken van de woning (bijvoorbeeld het aantal WWS-punten).

a In het vervolg van deze studie wordt de verbijzondering van de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB als gevolg van tussentijdse huurprijsstijgingen omwille van de leesbaarheid niet telkens genoemd.

Figuur 2.2

Huurwoningvoorraad naar type verhuurder en marktsegment

Bron: WBO 2002; WoON 2006 – 2015; bewerking PBL

Vanaf de jaren negentig groeide de Nederlandse economie flink, nam de arbeidsparticipatie van vrouwen toe en steeg de kredietverstrekking. Mede onder invloed van deze ontwikkelingen en het starre aanbod als gevolg van ruimtelijke restricties stegen de koopprijzen flink (Tijdelijke Commissie Huizenprijzen 2013). Hierdoor is een gat ontstaan tussen de waarde van de huurwoning in verhuurde staat en de vrije verkoopwaarde ervan: het uitponden van woningen levert financieel aanzienlijk meer op dan het exploiteren van huurwoningen (Conijn & Schilder 2011). Private partijen staan hierdoor bij het vrijkomen van een huurwoning voor een keuze: de woning blijven exploiteren of verkopen en het waardeverschil incasseren. De financiële prikkel die van de 'waardekloof' uitgaat, heeft vooral private verhuurders aangezet tot het verkopen van woningen; corporaties hebben, zoals eerder aangegeven, geen rendementseis over het eigen vermogen, waardoor er voor hen geen noodzaak bestond (en voor veel corporaties nog altijd niet bestaat) voor het verkopen van woningen (Conijn & Achterveld 2010; De Wildt & Keers 2014). De belangrijkste prikkel voor verkoop bij corporaties is het plegen van nieuwe investeringen; door het verkopen van woningen spelen corporaties vermogen vrij dat ze, via hefboomwerking, in aanzienlijke investeringen in nieuwe woningen kunnen omzetten.

Een andere manier om naar de samenstelling en ontwikkeling van de huurmarkt te kijken, is langs de lijn van het huurregime. In dat geval is de huurmarkt

onderverdeeld in een 'sociaal' of 'gereguleerd' segment met (aanvangs)huren onder de liberalisatiegrens, en een 'vrijhuursector' daarboven (zie voor een beschrijving van de verschillende grenzen en regimes in de huursector ook tekstkader 2.1). In het sociale huursegment geldt naast de wettelijke huurbescherming de huurprijsregulering zoals vastgelegd in het Woningwaarderingstelsel en de jaarlijks van rijkswege genormeerde huurverhogingen. Voor het vrije huursegment zijn huurprijzen een zaak tussen huurder en verhuurder. Daar gelden verder ook de wettelijke huurbescherming, die huurders onder andere beschermt tegen huuropzeggingen zonder wettelijke grond, en verdeling van rechten en verplichtingen inzake onderhoud en schadeplicht. Kijken we langs deze lijn naar de huurwoningvoorraad – helaas gaan de cijfers over huurprijzen niet terug tot de Tweede Wereldoorlog –, dan blijkt dat de gereguleerde huurwoningvoorraad tot de liberalisatiegrens veruit het grootst is. Het aantal (en aandeel) gereguleerde huurwoningen loopt tussen 2002 en 2015 echter wel langzaam terug, vooral bij woningcorporaties (figuur 2.2). Het vrije huursegment daarentegen, omvat een zeer klein, maar wel sterk toenemend aandeel van de woningvoorraad, van 7 procent van de bewoonde huurvoorraad in 2002 naar 16 procent in 2015. Zowel bij woningcorporaties als bij private verhuurders neemt het aantal geliberaliseerde huurwoningen toe, vooral na 2009. Tot slot valt uit figuur 2.2 op te maken dat het aantal private huurwoningen, na de decennialange dalingen, sinds 2009 weer toeneemt: in 2009 waren er

krap 517.000 private huurwoningen, in 2015 waren dat er ruim 740.000. De toename is vooral groot in het geliberaliseerde segment. Overigens valt ook in de corporatiesector een flinke toename van geliberaliseerd bezit waar te nemen.

De waargenomen toename van het aantal huurwoningen boven de liberalisatiegrens lijkt te suggereren dat het middensegment mogelijk al in voldoende mate in ontwikkeling is; zeker omdat nog niet alle door het kabinet-Rutte II getroffen maatregelen volledig zijn uitgevoerd. Volgens een analyse van ABF Research (ABF 2016c) is de discrepantie tussen vraag en aanbod op de huurwoningmarkt minder groot dan op de koopwoningmarkt. Tegelijkertijd blijkt echter uit een analyse van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) en Ortec Finance (zie Francke et al. 2016) dat de prijzen van geliberaliseerde huurwoningen niet alleen in de meer stedelijke regio's in de Randstad hard zijn gestegen. Ook in Zeeland en Zuid-Limburg zijn de prijzen met 9,1 tot 13 procent gestegen. Tijdens de crisis daalden de huurprijzen, net als de koopprijzen, maar ze begonnen weer eerder en harder te stijgen dan die van koopwoningen. Deze prijsontwikkeling suggereert een discrepantie tussen vraag en aanbod in de onderzochte periode. Doordat onzekerheid over de prijsontwikkeling in de onderzoeksperiode een rol kan hebben gespeeld in het gedrag van huishoudens, sluiten beide bevindingen elkaar niet noodzakelijkerwijs uit. Wel lijkt het erop dat er regio's zijn waar de vraag naar huurwoningen in het middensegment hoog is. Echter, zelfs in regio's waar de prijzen niet zo hard zijn gestegen, kan het middensegment van belang zijn voor het functioneren van de woningmarkt. Immers, door de afgrenzing van de sociale woningvoorraad voor huishoudens met een inkomen boven de doelgroepengrens van corporaties, neemt de toegankelijkheid van de woningmarkt snel af, zeker in stedelijk gebied, waar veel jonge huishoudens naartoe trekken (PBL 2015). Bovendien kan, onder invloed van trends als de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de versoering van de kredietverstrekking, de vraag naar huurwoningen in het middensegment verder toenemen dan nu te voorzien valt.

2.2 Perspectief voor de hervormingen: evenwichtige woningmarkt

Het debat over het disfunctioneren van de Nederlandse woningmarkt kent een lange geschiedenis. Een evenwichtige woningmarkt, met markthuren en in ieder geval op de langere termijn gelijke prijzen voor woondiensten in de koop- en de huursector, heeft daarbij in de Nederlandse

academische en beleidsdiscussie een tijd lang als stip op de horizon gefungeerd. In deze paragraaf beschrijven we de beleidsdiscussie in het kort. We kijken specifiek naar de rol van het middensegment.

2.2.1 Problemen in een gescheiden markt

De Nederlandse corporatiesector huisvest niet alleen huishoudens met lagere inkomens, maar ook, in mindere mate, huishoudens met hogere en middeninkomens. Deze laatste twee groepen huishoudens wonen vooral in de koopsector (Schilder 2012). De corporatiesector vormt een afgebakend deel van de markt en corporaties concurreren nauwelijks direct met private verhuurders in het geliberaliseerde segment. Uit een vergelijking van de gerealiseerde huurprijzen in het WoonOnderzoek Nederland (WoON) van 2015 blijkt dat corporaties in het geliberaliseerde segment een marktconform rendement realiseren. Echter, een deel van de potentiële huurders van private verhuurders woont al in een corporatiewoning: zo'n 20 procent van de huurders van corporatiewoningen in het databestand van het WoON2015 behoort niet tot de in het kader van de staatssteunregeling vastgestelde doelgroep. Zij hebben door de huurprijsregulering vaak geen financiële prikkel om te verhuizen naar een woning uit het middensegment, zelfs niet als het inkomen is gestegen. En ondanks de beperkte toegang tot de sociale sector, zal ook in de toekomst een deel van de potentiële huurders uit het middensegment, door het ontbreken van een tussentijdse inkomensstoets, in corporatiewoningen wonen. Indirect is er daarom in de huidige markt nog altijd enige concurrentie tussen corporaties en private verhuurders.

De Nederlandse woningmarkt heeft, zeker voor de ingezette hervormingen, een aantal knelpunten dat het functioneren van de markt belemmert. Volgens Conijn en Schilder (2011) zijn de drie belangrijkste oorzaken van het disfunctioneren de omvangrijke subsidiëring in de koopsector en de sociale huursector, het inelastische aanbod, en het omvangrijke eigen vermogen in de corporatiesector. In navolging van Conijn en Schilder refereren we in deze studie met de termen 'subsidie' en 'subsidiëren' aan de (macro-)economische betekenis van deze begrippen. Daarbij gaat het om alle door de overheid in het leven geroepen faciliteiten die tot doel hebben het vrije spel van vraag en aanbod op de woningmarkt te beïnvloeden, ongeacht of er sprake is van een rechtstreeks door de overheid te verlenen financiële bijdrage en ongeacht of de begunstigde daarvoor een tegenprestatie hoeft te leveren. Daarmee gaan we voorbij aan de in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gegeven juridisch-bestuurlijke afbakening van het begrip 'subsidie'. Zo worden de hypotheekrenteaftrek, de huurprijzen van woningcorporaties die lager zijn dan de markthuren en de verlaagde grondprijzen voor sociale

huurwoningen binnen het bestek van deze studie als ‘subsidiën’ aangemerkt, terwijl ze dat in juridisch-bestuurlijke zin niet zijn.

Met betrekking tot het middensegment spelen de drie genoemde factoren een belangrijke rol. Het middensegment is de enige sector van de woningmarkt waar bewoners niet worden gesubsidieerd. Aanbieders van woningen in het middensegment hebben bovendien te maken met een zekere mate van concurrentie met corporaties: zittende huurders die eigenlijk in het middensegment thuishoren, profiteren van de impliciete subsidies in de corporatiesector (Romijn & Besseling 2008). Door de goede kwaliteit van de woningen in de corporatiesector is er nauwelijks een prikkel voor deze huishoudens om naar het ongesubsidieerde middensegment te verhuizen. Het inelastische aanbod beïnvloedt alle sectoren van de woningmarkt. De inelasticiteit is voornamelijk een gevolg van stringente ruimtelijke ordening en ander ruimtelijk en milieubeleid (Vermeulen & Rouwendal 2007). Het Rijk heeft daarbij een bepalende rol gespeeld door schaarste te creëren om het vervallen van subsidies aan gemeenten via de daaruitvolgende stijgende grondprijzen te compenseren (Tijdelijke Commissie Huizenprijzen 2013). Hierdoor stijgen de prijzen van koopwoningen, maar verhuurders kunnen, onder andere als gevolg van huurprijsregulering en concurrentie, die prijzen niet altijd volledig doorrekenen aan huurders. Vooral private aanbieders, die rendement moeten genereren voor hun beleggers, hebben hier last van. Private beleggers ondervinden ten opzichte van corporaties ook een oneigenlijke concurrentie in de exploitatie van huurwoningen doordat corporaties geen rendementseis over het eigen vermogen hebben (Conijn 2011). Corporaties kunnen daardoor een lagere huur rekenen dan private beleggers.

Als gevolg van deze knelpunten op de woningmarkt, in combinatie met het arbitragegedrag van private verhuurders (ofwel het uitponen van huurwoningen omdat verkoop meer rendement oplevert dan blijven te verhuren), speelt het middensegment slechts een beperkte rol. Een groter, betaalbaar en goed toegankelijk middensegment kan echter voor veel huishoudens van grote waarde zijn. Door het ontbreken van een middensegment in de huursector kunnen huishoudens nu bijvoorbeeld alleen kiezen tussen het huren van een corporatiewoning of, wanneer dat vanwege het inkomen niet kan, het kopen van een woning. Deze beperkte keuzemogelijkheid leidt er bovendien mede toe dat de woonconsumptie van huishoudens niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met de woonvoorkeuren. Hierdoor wonen er huishoudens in een corporatiewoning die eigenlijk een iets grotere huurwoning zouden willen huren, en zijn er eigenaren-bewoners die eigenlijk liever

hadden willen huren. Deze mismatch leidt tot welvaartsverlies (zie bijvoorbeeld CPB & PBL 2016). De beperkte keuzevrijheid van huishoudens leidt ook tot meer kwetsbare woningmarktregio's. Juist in regio's waar veel vraag is naar huurwoningen in het middensegment (Eskinasi 2015), is de toegankelijkheid van de woningmarkt vaak beperkt (De Groot et al. 2014). Daarnaast worden huishoudens, door het gebrek aan alternatieven in de huursector, vaak gedwongen te kopen, waardoor zij, wellicht tegen hun zin, behoorlijke vermogensrisico's lopen (CLO 2016; De Groot et al. 2014). Tot slot heeft de beperkte keuzevrijheid ook invloed op aanpalende markten, zoals de arbeidsmarkt. Juist het middensegment op de huurmarkt is van belang om arbeidsmobiliteit te faciliteren (zie bijvoorbeeld De Boer & Bitetti 2014; Scanlon & Whitehead 2011).

Het middensegment wordt in de literatuur veelal gezien als een belangrijke pijler voor het functioneren van de woningmarkt. Afhankelijk van onder andere de positie op de arbeidsmarkt en de levensfase waarin huishoudens zich bevinden, hebben zij in mindere of meerdere mate belang bij toegankelijke huurwoningen in het middensegment. De Nederlandse woningmarkt was voor de hervormingen van het kabinet-Rutte II een onevenwichtige woningmarkt, met sterke belemmeringen voor het ontstaan van een middensegment. De beleidsdiscussie tenderde, voor de hervormingen, naar consensus over de richting waarin zou moeten gezocht worden voor een beter functionerende woningmarkt. We gaan hierna kort op deze consensus in.

2.2.2 Consensus in de Nederlandse discussie

De consensus onder beleidsonderzoekers en -adviseurs over de problemen van en oplossingen voor de Nederlandse woningmarkt kwam in april 2010 naar voren toen van drie verschillende kanten vrijwel eensluidende rapporten uitkwamen over de hervorming van de woningmarkt: de Werkgroep Wonen Brede Heroverwegingen (2010), de SER-Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED 2010) en de CPB-publicatie *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid* (zie Donders et al. 2010). Vertegenwoordigers van de belangrijkste partijen op de woningmarkt hebben zich in de daaropvolgende jaren in min of meer vergelijkbare bewoordingen achter het consensusperspectief geschaard, ook vertegenwoordigers van private verhuurders (zie bijvoorbeeld IVBN 2014; Vastgoed Belang z.j.). Vooral WONEN 4.0, de gezamenlijke woningmarktvisie van Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes, NVM, VBO & VastgoedPro uit 2012 was een belangrijke katalysator. Integrale woningmarktstudies van andere actoren op de woningmarkt geven ook steun aan het geschetste perspectief van een hervormde woningmarkt (zie bijvoorbeeld Rabobank 2013; Parlevliet & Kooima [DNB] 2015).

In de genoemde publicaties wordt gepleit voor een vrije en evenwichtige woningmarkt. Vanuit dit perspectief heeft het woonbeleid een eigendomsneutraal karakter; koop noch huur wordt ten opzichte van het andere marktsegment bevoordeeld: ook in de sociale huursector zijn huurprijzen marktconform. De functie van de sociale huursector is daarmee in de eerste plaats beperkt tot het uitsluiten van risicoselectie (ofwel het selecteren van kandidaten voor een huurwoning op basis van hun gegoedheid) en het waarborgen dat daadwerkelijk voldoende huurwoningen beschikbaar zijn. In de specifieke vormgeving van de evenwichtige markt wordt in de rapporten ook naar een meer ‘geresidualiseerde’ sociale sector gekeken; in een dergelijke organisatie van de markt heeft de corporatie ook een verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid. Een evenwichtiger markt neemt ook de fiscale prikkel weg om met veel vreemd vermogen een woning te kopen. Dit komt de financiële stabiliteit van huishoudens en de bancaire sector ten goede. Eventuele woonlastenondersteuning is onafhankelijk van de woning. Dit heeft belangrijke voordelen voor de doelmatigheid van de woonconsumptie (zie bijvoorbeeld CPB & PBL 2016; Schilder 2012). Daarnaast ontstaat in dit perspectief een volwaardige vrije huursector, die vrij concurreert met de koopmarkt. Tot slot moet de aanbodelasticiteit worden vergroot door vermindering van de restricties uit het ruimtelijkeordeningsbeleid.

In de genoemde rapporten wordt als langetermijnbeeld een ideaaltypische organisatie van de woningmarkt geformuleerd. De consensus is vooral gericht op het opheffen van de verstarring op de woningmarkt door bestaande overheidsarrangementen af te bouwen. Een concrete invulling van het pad naar het gepresenteerde eindbeeld ontbreekt echter. In de koopsector is een dergelijk beeld eenvoudig voor te stellen. Doorgaans wordt de afbouw van de fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit in kleine stappen voorgesteld, waardoor prijs- en betaalbaarheidseffecten beperkt blijven (zie bijvoorbeeld CPB & PBL 2016). Vooral voor de transitie in de huursector is het echter een grote opgave om vanuit de bestaande situatie naar een evenwichtige sector met markthuren te groeien. Immers, het Rijk staat, in tegenstelling tot bij de verstorende arrangementen in de koopsector, niet aan het roer. Corporaties zijn private instellingen en kunnen derhalve niet zonder meer worden gedwongen tot een ander (prijs)beleid. Via de verhuurderheffing geeft het Rijk wel een prikkel aan corporaties om de huren te verhogen en de exploitatiekosten te drukken, wat leidt tot meer marktgelykende prijzen. Deze spanning tussen de beleidstheorie en de praktijk, maar ook de maatschappelijke en politieke druk die ontstond na een reeks incidenten in de corporatiesector (zie bijvoorbeeld Rijksoverheid 2015), heeft het beleid in een stroomversnelling gebracht. In de volgende paragraaf gaan we

verder in op de hervormingen en de invloed daarvan op het middensegment.

2.3 Richting van de hervormingen

In de vorige paragraaf constateerden we dat er beleidsmatig hervormingen zijn ingezet die, in ieder geval op korte termijn, niet leiden tot een situatie zoals die in het consensusperspectief is beschreven, met onder andere marktconforme huren, ook in de sociale sector, en een concurrerende koop- en huurmarkt. De hervormingen van het kabinet-Rutte II dragen echter wel bij aan het oplossen of verminderen van de eerder geschetste problemen op de woningmarkt. We gaan hierna kort in op deze hervormingen. Daarnaast verkennen we aan de hand van de interviews welke consequenties de ingezette hervormingen (kunnen) hebben voor het middensegment.

De *Woonvisie* van het kabinet-Rutte I (Minister van BZK 2011) en de *Hervormingsagenda woningmarkt* van het kabinet-Rutte II (Minister voor Wonen 2013) lijken op onderdelen terug te grijpen op het hiervoor geschetste consensusperspectief (zie bijvoorbeeld Conijn et al. 2016). Doel van de ingezette woningmarkthervormingen is in elk geval om huishoudens in staat te stellen zich vrijelijk over de woningmarkt te bewegen, ongeacht de woonkeuzes die zij eerder maakten. Dit wordt nodig geacht om de woningmarkt beter te laten aansluiten bij de samenlevings- en werkverbanden die steeds verder flexibiliseren. Welke maatregelen zijn hiertoe genomen en in hoeverre dragen die bij aan het gestelde beleidsdoel?

Het kabinet stelde in september 2013 dat de verstarring op de woningmarkt alleen kon worden doorbroken met een integrale en gelijktijdige hervorming van de koop- en huurmarkt. Daarbij werd de ontwikkeling van het middensegment van de woningmarkt als volwaardig alternatief voor de koopsector door de opeenvolgende ministers voor wonen (2011 en 2013) als essentieel benoemd. De hervormingen zijn volgens het kabinet de sleutel tot herstel van investeringen in de woningmarkt. Het samenspel van maatregelen dat hiervoor verantwoordelijk is, omvat onder andere:

- De fiscale behandeling van het eigenwoningbezit wordt afgebouwd. De fiscale subsidie aan eigenaren-bewoners is een van de oorzaken achter de verstorende woningmarkt. Het kabinet-Rutte II heeft voor alle nieuwe hypotheeklen afgesloten na 1 januari 2013 aflossing verplicht gesteld voor de hypotheekrente-afrek. Verder wordt de hypotheekrenteafrek in kleine stappen van 0,5 procent per jaar verlaagd tot 38 procent in combinatie met verhoging van het eigenwoningforfait.

- Er is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) die in aanmerking komen voor staatssteun en een administratief afgescheiden of juridisch afgesplitste portefeuille voor commerciële diensten (ook wel: niet-DAEB). Deze beleidsrichting werd ingezet met de Tijdelijke Regeling Diensten van Algemeen Economisch Belang Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (zie bijvoorbeeld Eskinasi et al. 2012) en vond later een plek in de Woningwet 2015. De DAEB-woningportefeuille van corporaties kan alleen woningen met een aanvangshuur beneden de staatssteungrens bevatten, de niet-DAEB portefeuille kan een mix bevatten van geregleerde en niet-geregleerde huurwoningen. De geregleerde woningen in de niet-DAEB portefeuille moeten echter wel potentieel te liberaliseren zijn (zie ook tekstkader 2.1).
- Het beperken van de toegankelijkheid van de sociale huursector (DAEB-tak van corporaties) door vooral inkomens- en toewijzings-eisen (staatssteunregeling en passend toewijzen).
- Het beperken van de mogelijkheid en aantrekkelijkheid om in de sociale huursector te blijven wonen als huishoudens meer gaan verdienen door inkomensafhankelijk huurverhogingsbeleid (als pendant van de verhuurderheffing) en, recentelijk, het uitbreiden van de mogelijkheden voor tijdelijke huurcontracten in de Wet bevordering doorstroming huurmarkt (voor woningcorporaties: alleen in de niet-DAEB-tak of voor specifieke doelgroepen; dit laatste is mogelijk gemaakt via opzegging wegens dringend eigen gebruik van de woning voor een specifieke doelgroep).
- Het beter in overeenstemming brengen van de woningkwaliteit met de huurprijs in de sociale huursector door aanpassing van het Woningwaarderingssysteem (WWS), inkomensafhankelijke huurverhogingen en huursombeleid.
- Het aanscherpen van eisen voor kredietfinanciering van koopwoningen; het gaat vooral om Loan to Value- en Loan to Income-eisen (waarmee grenzen worden gesteld aan de hoogte van de hypothecaire lening in relatie tot de marktwaarde van de woning respectievelijk de hoogte van het besteedbaar inkomen) en verplichte aflossingen om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek, in combinatie met geleidelijke verlaging van de hypotheekrenteaftrek.

2.3.1 Minder concurrentie tussen corporatiesector en private verhuurders

Een van de problemen in de oude woningmarktsituatie die door de hervormingen grotendeels wordt opgelost is de concurrentie tussen de corporatiesector en de private verhuurders. In de oude situatie concurreerden deze twee partijen weliswaar weinig direct in het middensegment, maar onttrok de corporatiesector vraag aan het midden-

segment. Immers, huishoudens met hogere inkomens konden gewoon in de corporatiewoning blijven wonen tegen sociale huurprijzen. Een corporatiedirecteur uit de Randstad zegt hierover: 'Private partijen klagen terecht dat zij geen kansen krijgen om te investeren in het middensegment als zij stellen dat corporaties woningen met de kwaliteit van het middensegment onder de liberalisatiegrens verhuren.' Ook nu nog kunnen huishoudens met een hoog inkomen in de corporatiewoning blijven wonen, maar de huren zijn in de afgelopen jaren via de inkomensafhankelijke huurverhogingen flink gestegen. Daarnaast is de maximaal redelijke huur meer in overeenstemming gebracht met de woningkwaliteit door het opnemen van de WOZ-waarde in het woningwaarderingssysteem. Verder is het door aanscherping van de toewijzings-eisen uitgesloten dat huishoudens met een hoog inkomen vanuit een sociale huurwoning naar een andere sociale huurwoning kunnen verhuizen. Niettemin zullen ook in de toekomst, ook na de huidige hervormingen, huishoudens in corporatiewoningen wonen die op basis van het inkomen prima in een private huurwoning zouden kunnen wonen. Corporaties blijven in die zin nog altijd concurreren met private verhuurders, maar wel minder dan voor de hervormingen.

2.3.2 Groei middensegment door toenemende vraag

Naast het verminderen van de concurrentie tussen corporaties en private verhuurders stimuleert het beleid de groei van het middensegment; de hervormingen dragen daaraan bij doordat een toenemend aantal huishoudens niet meer terecht kan in de corporatiesector. Hierdoor zal de vraag naar huurwoningen in het middensegment toenemen. Zo verwacht een Nederlandse vastgoedbelegger: 'De inschatting is dat er binnen de Randstad een hele grote vraag is, onder andere doordat er de laatste jaren niet is gebouwd, terwijl er wel vraag is. [...] [Wij maken ons] in die steden dus niet druk over de verhuurbaarheid in zo'n segment.' Deze toenemende vraag zal, althans zo wordt verondersteld, een groter aanbod uitlokken. Hiertoe worden bovendien belemmeringen voor (private) investeringen in het vrije huursegment aangepakt (Minister voor Wonen 2013, 2016). De toenemende vraag naar huurwoningen in het middensegment wordt verder ondersteund door de aanscherping van de leennormen voor het kopen van een woning. Doordat starters op de koopwoningmarkt steeds meer eigen geld in moeten brengen bij de aankoop van een woning, kunnen steeds minder huishoudens met een te hoog inkomen voor de sociale sector terecht in de koopsector (Schilder & Conijn 2015a).

Niettemin zijn er twijfels over de vraag of de ontwikkeling van het aanbod in het middensegment die van de vraag kan bijhouden. Zo constateert een transactie-

bemiddelaar: ‘Het aanbod “belegbare” huurwoningen blijft achter bij de vraag.’ Dat aanbod moet ontstaan uit ofwel nieuwbouw ofwel door verkoop van corporatiewoningen. Een buitenlandse belegger merkt over nieuwbouw van middensegmentwoningen op: ‘Het is van belang te begrijpen dat de gemiddelde vastgoedbelegger niet zit te wachten op een ontwikkeltraject van twee tot vijf jaar alvorens het ter beschikking gestelde kapitaal daadwerkelijk kan worden belegd en rendement gaat opleveren.’ Tegelijkertijd geldt dat betrokkenen bij de verkoop van woningen door corporaties aan private investeerders niet per se op dezelfde wijze naar het probleem kijken. Een buitenlandse belegger: ‘In fysieke zin zijn de middensegmenthuurwoningen al gerealiseerd. Ze worden alleen in het verkeerde segment van de woningmarkt geëxploiteerd.’ Dezelfde belegger stelt ook: ‘Terugkerend naar de rol van de portefeuilles te liberaliseren huurwoningen die nu in exploitatie van corporaties zijn, ligt het puur rationeel inderdaad voor de hand dat deze als belegbaar product aan de (inter) nationale beleggers, allocators van kapitaal worden aangeboden.’ Het lijkt er derhalve op dat corporaties niet welwillend zijn om woningen aan beleggers te verkopen. Een corporatiedirecteur uit de Randstad noemt evenwel, naast de optie om middensegmenthuurwoningen zelf te exploiteren, als optie: ‘Tot slot kunnen de woningen via tenderen overgedragen worden aan marktpartijen die voor het middensegment kiezen. Met verkoop aan andere partijen wordt sneller kapitaal vrijgespeeld waarmee de investeringen in het lagere segment kunnen worden vergroot. Daarmee is dit voor [ons] een zeer interessante optie.’ Het gaat daarbij waarschijnlijk niet om grootschalige verkoop van corporatiebezit, want, zo stelt dezelfde corporatiedirecteur: ‘Onze corporatie richt zich, zoals eerder gezegd, op het lage segment. Dat werpt de vraag op wat wij gaan doen met de woningen die geschikt zijn voor het middensegment, maar nu in het sociale segment gepositioneerd zijn. Eén strategie is dat we de woningen in voorraad houden, omdat de woningen ooit nog nodig kunnen zijn voor gezinnen met lage inkomens.’ Overigens speelt ook de overheid een rol bij de verkoop van corporatiewoningen. ‘De toetssteen voor de gemeente bij verkoop van corporatiebezit is dat de corporaties het geld herinvesteren in sociale woningbouw en dat er per saldo dus winst ontstaat voor de sociale taakstelling’, aldus een wethouder.

2.3.3 Gebruik van bestaand vastgoed door splitsing corporatiebezit

Door splitsing van corporatiebezit ontstaat de mogelijkheid om een deel van het sociale bezit in te zetten voor een bredere doelgroep, waaronder huishoudens met middeninkomens. De splitsing van corporatiebezit in twee categorieën, DAEB en niet-DAEB, kan op twee manieren worden ingevuld: administratief en juridisch.

Bij een juridische splitsing ontstaat een dochteronderneming die, in tegenstelling tot de corporatie zelf (voor zover het DAEB-activiteiten betreft), niet met waarborg van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw mag worden gefinancierd. Juridische dochterondernemingen van corporaties maken dus, in ieder geval in theorie, een belangrijk deel van de corporatievoorraad beschikbaar voor het middensegment. De corporatie zelf bepaalt de omvang van het bezit dat ze afsplitst naar de dochteronderneming. Uit een inventarisatie van Aedes (2016a) blijkt dat de grote meerderheid van de corporaties kiest voor een administratieve scheiding. Bij een administratieve scheiding kunnen corporaties kiezen welke woningen zij aan het DAEB-deel toewijzen en welke aan het niet-DAEB-deel. Hierbij dienen woningen in het niet-DAEB-deel wel potentieel te liberaliseren zijn. Voor de financiering van de woningen in het niet-DAEB-deel kan geen waarborging van het WSW worden verkregen. Wel kunnen de woningen zowel in de gereuleerde sector als in de niet-gereuleerde sector worden verhuurd. In de praktijk kiezen veel corporaties er echter voor om het grootste deel van hun bezit in het DAEB-deel toe te wijzen. Uit het onderzoek van Aedes (2016a) blijkt dat corporaties vooral de concentratie op de kerntaak als argument zien om te kiezen voor de administratieve scheiding. Bovendien zal vanaf 2017 voornamelijk nog in DAEB-activiteiten worden geïnvesteerd.

2.3.4 Afbouw subsidiëring van het wonen

Aan een van de kenmerkende problemen van de woningmarkt dragen de hervormingen minder bij: de aanzienlijke subsidiëring van het wonen. In de sociale huursector is de subsidiëring aanzienlijk verminderd. De toegang tot de sociale sector is beperkt, waardoor de resterende subsidie, in ieder geval op termijn, meer terechtkomt bij huishoudens die tot de doelgroep behoren. Ook kunnen woningen meer overeenkomstig hun werkelijke waarde worden geprijsd. Niettemin volgt er uit de ingevoerde hervormingen geen situatie waarin huurders via markthuren de werkelijke kosten van het wonen moeten betalen; dit is vooral het geval in woningmarkten waar de woningprijzen hoog liggen als gevolg van de huurprijsregulering. Op dezelfde wijze is het in lokale woningmarkten overigens ook mogelijk dat huurders een huur betalen die op of zelfs boven de vrije markthuurligt. De subsidiëring in de koopsector wordt met de hervormingen verminderd, maar er blijft sprake van subsidiëring van het eigenwoningbezit. De hypotheekrenteaftrek wordt stapsgewijs, over een periode van 30 jaar afgebouwd, maar het eigen vermogen in de woning blijft onbelast. Hierdoor blijven eigenaren-bewoners, zeker gezien de aflossingsverplichting bij nieuwe hypotheek, gesubsidieerd (Schilder & Conijn 2015b). Bij elkaar zorgen deze maatregelen ervoor dat de

gebruikerskosten van een woning voor woonconsumenten op de lange termijn meer naar elkaar toe groeien, waardoor de woonkeuze uiteindelijk niet meer zozeer wordt bepaald door de omvang van de subsidie, maar door de eigen preferenties. Echter, tijdens de verkenning kwam ook de nog altijd bestaande scheve verhouding tussen de sectoren naar voren. Een transactiebemiddelaar constateert: 'De gereguleerde huursector wordt gesubsidieerd en ondersteund. Hetzelfde geldt voor de koopsector door de hypotheekrenteaftrek. Het midden-segment valt hierdoor tussen wal en schip.' Tegelijkertijd is investeren in de huurmarkt ook voor beleggers interessanter geworden, omdat er een aantrekkelijker verhouding is ontstaan tussen de investering, die afhankelijk is van de waarde van de woning, en het directe rendement daarop in de vorm van huur.

Doordat de gebruikskosten naar elkaar toe groeien, wordt de kloof tussen kopen en huren kleiner. Hierdoor is het verschil afgenomen tussen de waarde van een huurwoning in verhuurde staat en de leegwaarde van dezelfde woning. Dit beeld wordt ook in de praktijk herkend. Zo merkt een transactiebemiddelaar op: 'In een door Alterra Vastgoed uitgevoerd onderzoek werd twee jaar geleden al duidelijk gemaakt dat tussen de uitpondwaarde en de beleggingswaarde van Nederlandse huurwoningen een substantiële convergentie heeft plaatsgehad.' De prikkel om huurwoningen te verkopen neemt daardoor volgens dezelfde bemiddelaar af: 'Bovendien moet worden vastgesteld dat de tijd waarin met uitponen nog hoge rendementen konden worden gemaakt wel achter ons ligt, uitzonderingen daargelaten.' Overigens, naarmate het herstel op de koopwoningmarkt doorzet en de koopwoningprijzen stijgen, neemt ook de prikkel om uit te ponden weer toe.

2.3.4 Kleinere kloof: concluderend

De kloof tussen kopen en huren zal door het huidige beleid niet helemaal verdwijnen en is op dit moment, door de conjuncturele omstandigheden (lage rente, stijgende woningprijzen) tijdelijk zelfs wellicht vergroot. Bovendien wordt er voor de komende jaren een tekort aan beschikbare woningen voorspeld. Hierdoor blijft het voorlopig mogelijk om hogere rendementen op woningbeleggingen te realiseren door het uitponen van woningen. Twee Nederlandse beleggers doen uitspraken die dit impliceren: 'Nu de woningprijzen gedaald zijn en de huren hetzelfde zijn gebleven, is het weer mogelijk om voor 5-6 procent rendement te kopen. Dit is, met inflatiecorrectie, niet veel, maar het is in de meeste gebieden wel gegarandeerd omdat er een tekort aan woningen is. Daarbij is er kans op groei van de woningwaarde omdat er druk op de markt is. Bij vertrek van de huurder is dan de verkoopprijs misschien tot wel 10-20 procent hoger.' En: 'Voor buitenlandse partijen die

nu de Nederlandse markt betreden, is echter niet het doel om de woningportefeuille jarenlang met 4-5 procent rendement te verhuren, maar om meer dan 7 procent rendement te maken door, als huurwoningen vrijkomen, deze te verkopen. [...] Deze beleggers brengen dus uiteindelijk huurwoningen naar de koopsector door met uitponen een deel van het rendement te maken.' Een van hen merkt bovendien op dat 'de Angelsaksische belegger meer focust op de korte termijn. Die kopen wat in de Nederlandse institutionele wereld wordt aangemerkt als "secundaire portefeuilles". Deze aankopen worden, speculerend op waardegroei, met veel vreemd vermogen gefinancierd en na enkele jaren weer afgestoten.' Het is daarbij overigens de vraag of dat alleen geldt voor buitenlandse beleggers; ook Nederlandse beleggers kunnen gebruikmaken van de huidige economische omstandigheden.

Concluderend kan worden gesteld dat de hervormingen van het kabinet-Rutte II de ontwikkeling van het midden-segment zeker faciliteren. De vraag blijft echter of het middensegment ook daadwerkelijk in voldoende mate en voldoende tijdig tot stand komt. Deze vraag leeft ook bij de gesprekspartners. Tijdens de interviews noemden zij ook een aantal thema's waarvan zij meenden dat deze nog actueel blijven na de hervormingen van het kabinet. Deze thema's, die ook aandacht krijgen in het bredere debat over het middensegment, zijn in deze verkenning niet gestructureerd 'verzameld', maar we melden ze wel, aangevuld met enige literatuur, in de volgende paragraaf. We hebben daarbij niet de intentie uitputtend te zijn.

2.4 Openstaande thema's

2.4.1 Ontwikkeling van het middensegment: voldoende en tijdig

Hoewel de maatregelen die het kabinet-Rutte II heeft genomen onmiskenbaar bijdragen aan een groei van het middensegment, blijft het gissen naar het antwoord op de vraag of de verwachte groei voldoende zal zijn voor de verwachte toename van de vraag. Deze vraag leeft ook onder de gesprekspartners, waarbij zij onder andere het aantal en het type woningen problematiseren dat aan het middensegment kan worden toegevoegd.

In sommige lokale woningmarkten is er op dit moment al een tekort aan huurwoningen in het middensegment (Schilder & Conijn 2015a). In steden als Amsterdam of Utrecht, en meer algemeen in de Noordvleugel van de Randstad, is de toegankelijkheid van de woningmarkt beperkt (De Groot et al. 2014). Hierdoor is de potentiële vraag naar toegankelijke woningen in deze regio's groot. Dit resulteert in hoge prijzen in de vrij toegankelijke sectoren: de vrije huursector en de koopsector

(Franke et al. 2016). Deze steden zijn voor huishoudens met een middeninkomen relatief slecht toegankelijk, omdat zij om dezelfde schaarse woningen concurreren met huishoudens met hogere inkomens (zie bijvoorbeeld Schilder & Conijn 2015a).

Daarnaast is de zoektocht naar invulling van het middensegment in de praktijk breder dan alleen de in dit rapport gehanteerde definitie van het middensegment. Investerders lijken ook op zoek te zijn naar een invulling met woningen die binnen de huidige regels in de gereguleerde sector vallen. Een belegger: 'Woningen die goed in de portefeuille van Nederlandse pensioenfondsen passen, ware het niet dat bestaande regels daarvoor een behoorlijke drempel opwerpen, zijn kleine zelfstandige huurwoningen voor werkende jongeren met huren van 400 à 500 euro per maand. Geredeneerd [van prijs] per vierkante meter gaat het eigenlijk om vrijesectorhuurwoningen, maar het woningwaarderingstelsel bepaalt dat deze woningen binnen het gereguleerde domein vallen.' Een wethouder stelt in dat kader vast dat dergelijke investeringen al worden gedaan: 'Een deel van de middeldure huur wordt feitelijk onder de 710 euro verhuurd. Het gaat daarbij om heel kleine appartementen die ook particuliere beleggers rendabel ruim onder de 710 euro kunnen bouwen en verhuren. In Utrecht bieden commerciële partijen een zeer substantieel aantal appartementen vanaf 30 vierkante meter aan, met huren rond de 530 euro.'

2.4.2 Corporatiewoningen en de opgave voor de primaire doelgroep

Enkele maatschappelijke trends verbreden de opgave voor de corporatiesector; daarmee is niet gezegd dat de omvang van de opgave groter wordt. Corporaties zijn er niet alleen voor de huisvesting van de primaire doelgroep, zij dienen ook in toenemende mate huisvesting voor bijzondere doelgroepen te organiseren door de heroriëntatie in de zorg. Dak- en thuislozen, mensen met psychische problemen en ouderen behoren steeds meer tot de doelgroep van corporaties (zie bijvoorbeeld Aedes et al. 2016; Van Duivenvoorden et al. 2015.). Ook het toenemende aantal statushouders, zeker in combinatie met de recente grote vluchtelingenstroom, stelt de corporatiesector voor belangrijke uitdagingen. Dit wordt tijdens de verkennende gesprekken bevestigd door een corporatiedirecteur uit Amsterdam: 'Een bijkomend probleem is dat de verstedelijkingsstrend meer mensen met een laag inkomen naar de stad brengt. Doordat mensen niet meer een baan voor het leven hebben moeten zij in de stad zijn, waar meer contacten mogelijk zijn om een nieuwe baan te vinden. En dus moeten zij daar ook kunnen wonen.' Een wethouder sluit daarop aan: 'Er is genoeg te doen op het terrein van de huisvesting van mensen die het qua inkomen op de woningmarkt lastig

hebben. Deze mensen helpen is waar corporaties voor zijn opgericht en dat is een mooie en belangrijke taak.' Het is overigens niet duidelijk in hoeverre deze trends leiden tot een toename van bijvoorbeeld het aantal woningen dat corporaties in exploitatie zouden moeten hebben of bouwen voor de invulling van hun volkshuisvestelijke taken, of het beslag dat deze trends leggen op de investeringscapaciteit van corporaties.

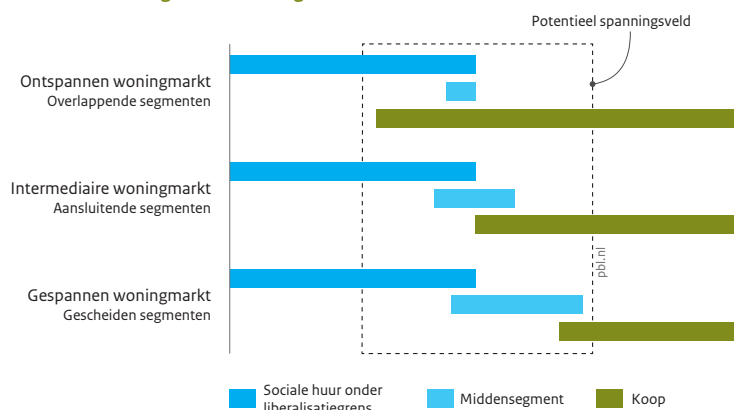
In het kader van perspectieven voor het middensegment werpen deze ontwikkelingen een belangrijk licht op de potentiële rol van corporaties en corporatiewoningen in het middensegment. Het verkopen van corporatiewoningen zet de toenemende opgave voor onder andere de primaire doelgroep mogelijk onder druk. Immers, zoals een wethouder stelt: 'Evenzo kan de belegger een corporatie een fantastisch bod doen voor een deel van de portefeuille. Als daarmee de facto echter maar de helft van het aantal woningen teruggebouwd kan worden, dan krimpt de kernvoorraad. Misschien is het financieel aantrekkelijk, maar volkshuisvestelijk is het op peil houden of wellicht zelfs uitbreiden van de kernvoorraad belangrijk.'

2.4.3 Regionale verschillen: vraag, onzekerheid en investeringsbereidheid

Een derde thema dat ter tafel is gekomen tijdens de verkenning betreft de regionale heterogeniteit. We gebruiken in deze verkenning een algemene, nationale norm voor de definitie van het middensegment; we kijken vooral naar woningen boven de liberalisatiegrens. In minder stedelijke regio's ligt de markthuurlimiet voor representatieve huurwoningen echter onder de liberalisatiegrens. Dit heeft niet alleen consequenties voor de vraag hoe het middensegment zou moeten worden gedefinieerd, maar ook voor hoe het middensegment zou moeten worden ingevuld. Figuur 2.3 illustreert het belang van een meer regionale blik op het middensegment aan de hand van de positie van het middensegment tussen de koopsector en de sociale sector in de huidige woningmarkt.

In woningmarkten met grote druk, zoals Amsterdam en Utrecht, sluiten de koopsector en de sociale huursector onvoldoende op elkaar aan als gevolg van hoge koopwoningprijzen. In deze markten is de rol van het middensegment groter dan in markten waar het prijsverschil tussen kopen en (sociaal) huren klein is. Echter, ook in zulke gebieden blijft altijd vraag naar huurwoningen in het middensegment, zoals een corporatiedirecteur uit Groningen bevestigt: 'Het middensegment is meer smeeroelie op de woningmarkt voor mensen die hier toch niet willen blijven [...]. Ze verdienen dan even te veel voor sociale huur, maar willen niet kopen omdat ze weten dat ze op termijn weer vertrekken.' Een corporatiebestuurder

Figuur 2.3
Rol van middensegment in woningmarkt



Bron: ASRE 2015; bewerking PBL

uit Limburg vertelt dat voor zijn corporatie geldt dat 'voorlopig [...] 3 procent van haar portefeuille in het niet-DAEB deel is gepositioneerd. Wil echter recht gedaan worden aan de vraag van mensen die nu buiten de boot vallen, dan zal dit aandeel naar 7 procent moeten stijgen.'

2.5 Concluderend

De Nederlandse woningmarkt functioneerde in het recente verleden problematisch (Conijn 2006; Goudswaard et al. 2010). Dat wordt ook duidelijk uit rapporten over de woningmarkt met titels als *De woningmarkt uit het slot, over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt* (REA 2006), *Dansen op de vulkaan* (Conijn 2006), *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans* (VROM-raad 2007), en *De dubbele kloof tussen koop en huur* (Conijn & Schilder 2009). De problemen op de woningmarkt zijn in dit hoofdstuk in het licht van het middensegment bekeken. Na de literatuurstudie kunnen we concluderen dat het middensegment, in belangrijke mate door de selectieve en ruimhartige subsidiëring, gemarginaliseerd is geraakt. De interviews onderschrijven dat beeld.

Door veranderingen in de samenleving, zoals de flexibilisering van de arbeidsmarkt, en het woonbeleid, zoals de striktere invulling van de taak door corporaties, neemt de vraag naar huurwoningen in het midden-segment de komende tijd waarschijnlijk toe. De recente hervormingen dragen bij aan de ontwikkeling van het aanbod aan woningen in dat segment. Echter, het beeld bestaat, zowel op basis van de literatuur als de verkennende gesprekken met belanghebbenden in de woningmarkt, dat de ontwikkeling van het midden-

segment niet overal in voldoende mate en niet voldoende snel tot stand komt. In dergelijke gevallen zijn wellicht aanvullende maatregelen gewenst om de ontwikkeling van het middensegment te faciliteren. In het volgende hoofdstuk verkennen we de mogelijkheden daartoe en de consequenties ervan in vier theoretische denkrichtingen. Daarbij sluiten we aan bij het huidige woningmarktbeleid, waarbij in de sociale huursector sprake blijft van huurprijsregulering; Elsinga et al. (2014) verwijzen naar een dergelijke markt met de term 'duale woningmarkt'. Andere uitwerkingen van denkrichtingen, waarbij de sociale huursector wél concurreert met de vrije huursector, worden in de wetenschap ook bediscussieerd. In die context wordt naar een dergelijke markt verwezen met de term 'unitaire woningmarkt'. Dit beeld wijkt echter sterk af van de lijn waarin het huidige woningmarktbeleid wordt ontwikkeld. Om die reden werken we het idee van een 'unitaire woningmarkt' in de denkrichtingen niet verder uit.

Verkenning van het middensegment: vier denkrichtingen

Uit de analyse in het vorige hoofdstuk blijkt dat het middensegment een belangrijke rol speelt in het beter laten functioneren van de woningmarkt. De noodzaak van een middensegment wordt breed gesteund door wetenschappers en beleidsmakers. Ook onze gesprekspartners onderschrijven vanuit hun eigen perspectief het belang van de ontwikkeling van een middensegment. Het kabinet zet vanwege het grote belang ervan in op de vergroting van het aanbod aan huurwoningen in het middensegment (zie bijvoorbeeld Minister voor Wonen, 2013, 2016a, b). Tegelijkertijd lijkt het middensegment niet overal in voldoende mate en tempo tot stand te komen. In dit hoofdstuk verkennen we daarom vier denkrichtingen om een beeld te krijgen van de mogelijkheden om de totstandkoming van het middensegment te bevorderen.

De denkrichtingen in dit hoofdstuk sluiten aan bij de discussie over het middensegment zoals die werd gevoerd vóór de hervormingen. Met de hervormingen is gekozen voor een traject waarbij corporaties kunnen kiezen tussen een administratieve scheiding of een juridische splitsing; met de hervormingen is gekozen voor een scheiding tussen DAEB en niet-DAEB op basis van het huurniveau. De denkrichtingen waarin de mogelijkheden voor de ontwikkeling van het middensegment worden verkend, illustreren, mede aan de hand van de interviews, op theoretische gronden de mogelijkheden en beperkingen van alternatieve invullingen van de hervormingen. Hiermee willen we niet suggereren dat de al ingezette hervormingen moeten worden herzien; deze wijze van verkenning geeft echter wel een grotere vrijheid om de effecten van bepaalde beleidsopties en de mogelijke uitwerkingen ervan in kaart te brengen. Een verkenning van denkrichtingen geeft op deze manier inzicht in beleidsmaatregelen die binnen de huidige kaders van de Woningwet de meeste mogelijkheden bieden om het aanbod van huurwoningen in het middensegment uit te bouwen.

De verkenning van de denkrichtingen is gebaseerd op recente literatuur over de woningmarkt en in het bijzonder op het rapport *Kansrijk woonbeleid* (CPB & PBL 2016) en het *Rapport Werkgroep Woningmarkt* van de Studiegroep Duurzame Groei (SDG 2016). Aan de hand van de in deze rapporten genoemde maatregelen en verkregen inzichten, formuleren we denkrichtingen die specifiek zijn gericht op het middensegment. We beschrijven daarmee een breed spectrum aan mogelijkheden dat de ontwikkeling van het middensegment op verschillende manieren zou kunnen faciliteren. We besteden daarbij aandacht aan de consequenties die geclusterde beleidsmaatregelen kunnen hebben op het gebied van onder andere private belangen van actoren en publieke belangen als betaalbaarheid en beschikbaarheid. Omdat de denkrichtingen zijn samengesteld naar aanleiding van de beleidsdiscussie over het middensegment, wijkt de invulling af van de thematische pakketten uit de eerder genoemde rapporten.

De vier denkrichtingen die we in dit hoofdstuk verder uitwerken, kunnen als volgt worden samengevat. Het gaat om een groter aanbod van huurwoningen in het middensegment door:

1. nieuwbouw (paragraaf 3.4);
2. administratieve scheiding in het corporatiebezit op basis van woningkwaliteit (paragraaf 3.5);
3. juridisch splitsen van het corporatiebezit op basis van woningkwaliteit (paragraaf 3.6); en tot slot
4. verkopen van corporatiebezit op basis van woningkwaliteit (paragraaf 3.7).

We gaan in de paragrafen hierna eerst in op de wijze waarop deze vier denkrichtingen tot stand zijn gekomen.

3.1 Kwalitatieve uitwerking van de denkrichtingen

De verkenning in dit hoofdstuk is gebaseerd op twee met elkaar vervlochten methoden. We maken enerzijds gebruik van redeneringen die zijn gegrond op de economische theorie. Hiermee duiden we, op kwalitatieve wijze, de mogelijke bijdrage van beleidsmaatregelen aan de ontwikkeling van het middensegment. Anderzijds maken we gebruik van de informatie uit de gehouden interviews; de gekozen citaten dienen ter illustratie en ondersteuning van de redeneringen. In deze paragraaf lichten we kort de beperkingen van deze methoden toe, en de inbedding ervan in onder andere recente literatuur.

3.1.1 Denkrichtingen en de interviews

De denkrichtingen zijn, zoals gesteld, gebaseerd op de recente beleidsdiscussie rond het middensegment. Ze beschrijven een breed spectrum aan mogelijkheden om het aanbod van huurwoningen in het middensegment te stimuleren, en worden uitgewerkt aan de hand van theoretische redeneringen en toegelicht met citaten van de gesprekspartners. Tijdens de interviews zijn de respondenten vrij gelaten in het beschrijven van hun perspectief op de totstandkoming van de ontwikkeling van het middensegment en de daarvoor benodigde maatregelen. Hierbij zijn veel elementen van de centrale thema's in de vier denkrichtingen ter sprake gekomen.

Het gebruik van de gespreksverslagen in de denkrichtingen volgt niet direct uit de vooraf opgestelde onderzoekopzet. De geïnterviewde belanghebbenden hebben in de gesprekken echter uitgebreid gereflecteerd over mogelijke oplossingsrichtingen voor de huidige problematiek rondom het middensegment. De weergegeven citaten uit de verslagen van de gesprekken geven daardoor kleur aan de redeneringen; ze geven inzicht in reflecties vanuit de praktijk op dergelijke maatregelen en oplossingsrichtingen. Omdat de respondenten niet rechtstreeks op de in dit hoofdstuk voorgestelde denkrichtingen hebben gereflecteerd, hebben de onderzoekers die de interviews hebben uitgevoerd het gebruik van de citaten zorgvuldig gecontroleerd. Specifiek is, per gebruikt citaat, nagezocht of de context waarin het citaat wordt gebruikt recht doet aan de met de respondenten gevoerde gesprekken.

3.1.2 Ceteris paribus en de werkelijkheid

De denkrichtingen die centraal staan in dit hoofdstuk, geven een beeld van mogelijke maatregelen die de ontwikkeling van het middensegment kunnen stimuleren. De denkrichtingen moeten niet worden geïnterpreteerd als suggesties voor beleid; het beleid heeft, zoals in het voorgaande hoofdstuk is beschreven, een concrete

invulling gegeven aan de hervorming van de woningmarkt. De denkrichtingen beschrijven beleidsopties die een andere invulling geven aan de in hoofdstuk 2 beschreven noodzakelijke hervormingen van de woningmarkt, specifiek gericht op het middensegment van de huurmarkt. Als denkrichting, en als 'wat-als-verkenning', geeft de gepresenteerde exercitie echter wel belangrijke inzichten voor toekomstig woonbeleid.

De denkrichtingen worden kwalitatief beredeneerd gepresenteerd. De redeneringen zijn gebaseerd op de economische theorie. De aanpak lijkt in wezen op de aanpak zoals die bijvoorbeeld in *Kansrijk woonbeleid* (CPB & PBL 2016) is gehanteerd. In dat rapport is een aantal pakketten van maatregelen doorgerekend, waarbij de effecten ervan inzichtelijk zijn gemaakt ten opzichte van een basispad waarin is uitgegaan van het bestaande beleid. Voor de denkrichtingen hanteren we een soortgelijke benadering: de effecten van de in de denkrichtingen gepresenteerde maatregelen zijn uitgewerkt ten opzichte van de situatie waarin geen wijzigingen in het beleid plaatshebben. Een voorbeeld van zo'n redenering is het feit dat een maatregel die het investeren in het middensegment financieel aantrekkelijker maakt, leidt tot meer investeringen in het middensegment en daardoor tot een groter aanbod. Meer aanbod in het middensegment van de huurwoningmarkt leidt tot een prijsdaling van woningen in dat segment. In werkelijkheid kan, zeker op de korte termijn, de ontwikkeling van de huurprijs afwijken van een dergelijk scenario. Zo zijn in hoofdstuk 2 maatschappelijke trends beschreven die de vraag naar middensegmenthuurwoningen zullen vergroten, zoals strengere hypotheeknormen. Wanneer de vraag naar huurwoningen in het middensegment zich sneller ontwikkelt dan het aanbod, zal – zelfs onder de in de denkrichtingen beschreven maatregelen – de prijs van huurwoningen stijgen. Een dergelijke stijging zou overigens kleiner zijn mét maatregelen die de ontwikkeling van het middensegment stimuleren, dan zonder dergelijke maatregelen. In de uitwerking van de verschillende denkrichtingen is omwille van de leesbaarheid van de tekst van deze nuanceringsgeabstraheerd.

Naast het feit dat de maatregelen in de denkrichtingen worden vergeleken met een situatie waarin er geen alternatief beleid is, wordt bij de redeneringen telkens gebruikgemaakt van een *ceteris paribus*-benadering. Dit impliceert dat alle andere omstandigheden dan de besproken beleidsmaatregelen in de denkrichting constant worden geacht. In werkelijkheid is al het andere echter niet gelijk. Vraag en aanbod passen zich dynamisch aan elkaar aan, huishoudens maken afwegingen over de woon- en werklocatie niet in een statische omgeving, enzovoort. Een toename van het aanbod van midden-

segmenthuurwoningen in een stad kan de noodzaak van extra huurwoningen in omliggende gebieden verminderen, doordat huishoudens mogelijk naar de plek verhuizen waar het aanbod reeds is ontstaan. De uitwerking van de redeneringen abstraheert van dergelijke complicaties, die in de werkelijkheid uiteraard wel invloed kunnen hebben op de uitkomsten van ingrepen in het woningmarktbeleid.

3.1.3 Theorie en praktijk

In de uitwerking van de denkrichtingen abstraheren we als gezegd van enkele complicaties die in de wetenschappelijke en beleidsliteratuur als relevant worden beschouwd en die in de praktijk invloed kunnen hebben op de uitkomsten van de gevolgde redeneringen. We beschrijven de institutionele kaders waarbinnen, gegeven onder andere de aanname van rationeel handelen en de genoemde beperkingen, het aanbod van huurwoningen in het middensegment in mindere of meerdere mate tot ontwikkeling komt. Institutionele kaders, zelfs indien vastgelegd in wetten, kunnen in de praktijk tot uitkomsten leiden die niet bedoeld of niet voorzien waren.

We nemen aan dat institutionele kaders leiden tot de met die kaders beoogde uitkomst. Deze aanname speelt in de uitwerking van de denkrichtingen een belangrijke rol. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting bij de beredeneerde effecten van maatregelen op de waarborging van publieke belangen. Een deel van de waarborging van publieke belangen in het woondomein, zoals de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen, is steeds vaker onderdeel van de prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties en huurdersvertegenwoordigers. Een lokale behoefte aan meer huurwoningen in de sociale sector, en daarmee de beschikbaarheid van woningen voor de primaire doelgroep, wordt hierdoor in de Woningwet verankerd. In hoeverre de invulling van de prestatieafspraken recht doet aan de publieke belangen hangt af van de wijze waarop betrokken partijen in staat zijn deze te formuleren en in beleid te vertalen.

In paragraaf 3.2 beschrijven we een aantal maatregelen dat de basis vormt voor de verkennende beleidsrichtingen. Enkele van deze maatregelen beogen een deel van de corporatievoorraad beschikbaar te maken voor exploitatie in het middensegment. In de beleidsdiscussie wordt vaak voorgesteld om dat te doen aan de hand van de kwaliteit van de woning, bijvoorbeeld gemeten via het puntenstelsel van het woningwaarderingssysteem. Afgezien van de exacte invulling van een dergelijke maatregel leidt dit ertoe dat de grotere woningen niet meer, of in mindere mate, beschikbaar zijn voor de primaire doelgroep. Dit kan voor gezinnen met lage inkomens leiden tot een verminderde beschikbaarheid van passende en betaalbare woningen. Verder neemt het aantal woningen in de sociale

sector af door het exploiteren van corporatiewoningen in het middensegment. Ook dit leidt voor de primaire doelgroep tot een vermindering van de beschikbaarheid. In beide gevallen zal in de uitwerking van de denkrichtingen worden beargumenteerd dat de publieke belangen gewaarborgd zijn. Afspraken over verkopen, nieuwbouw en prijsbeleid door corporaties maken immers deel uit van de prestatieafspraken, waarmee, binnen onze aannames, de belangen van de primaire doelgroep voldoende gewaarborgd zijn. Hiermee is vanzelfsprekend niet gezegd dat de positie van de primaire doelgroep niet achteruitgaat.

3.1.4 Concluderend

We voeren de verkenning van beleidsrichtingen waarmee het middensegment van de huurwoningmarkt kan worden gestimuleerd uit aan de hand van kwalitatieve redeneringen. Hiermee beogen we niet zozeer concrete beleidsadviezen te geven, maar onderzoeken we de waarschijnlijke effecten van bepaalde maatregelen, zowel in verschillende regio's, als bijvoorbeeld in relatie tot de waarborging van de publieke belangen. We illustreren en ondersteunen de kwalitatieve redeneringen met opmerkingen van belanghebbenden uit de praktijk van het middensegment. Het gebruik van kwalitatieve redeneringen heeft zijn beperkingen; we abstraheren van een aantal uit de wetenschappelijke en beleidsliteratuur bekende complicaties, zoals de dynamiek van vraag en aanbod en het moeilijk voorspelbare gedrag van huishoudens. Niettemin biedt deze verkenning inzicht in de waarschijnlijke uitkomsten van verschillende maatregelen, waaruit bovendien handvatten voor beleid in de praktijk kunnen worden afgeleid. De vervlechting van de kwalitatieve redeneringen met de interviews, waarvan de denkrichtingen geen expliciet deel uitmaakten, verrijken het beeld.

3.2 Beleidsmaatregelen voor het middensegment

In deze paragraaf geven we een kort overzicht van beleidsmaatregelen die de ontwikkeling van het middensegment direct of indirect kunnen bevorderen. We beperken ons daarbij in eerste instantie tot maatregelen die in lijn liggen met het huidige woningmarktbeleid. In de samenleving bestaan ook andere ideeën over de stimulering van de ontwikkeling van het middensegment. Zo suggereert de Woonbond (2014) de liberalisatiegrens te verhogen, waardoor corporaties invulling kunnen geven aan de exploitatie van woningen in het middensegment. Dergelijke maatregelen worden niet in dit rapport overwogen. Gegeven de hervormingen die met de Woningwet zijn ingevoerd, zijn niet alle maat-

Tabel 3.1 Overzicht beleidsmaatregelen

Maatregel	Beschrijving	Denkrichting
BM1	Verlaging van de liberalisatiegrens	1
BM2	Huurtoeslag toestaan boven de (huidige) huurtoeslaggrens	1,2,3
BM3	Alle huurwoningen van private vastgoedbeleggers liberaliseren	1,4
BM4	Fiscale subsidiëring private vastgoedbeleggers middensegment	1
BM5	Markttoets voor woningcorporaties vervangen door tender	1
BM6	Administratieve scheiding DAEB/niet-DAEB op basis van woningkwaliteit	2
BM7	Juridische splitsing DAEB/niet-DAEB op basis van woningkwaliteit	3
BM8	Verkoop potentiële niet-DAEB-woningen corporaties	4

In de vier denkrichtingen wordt de ontwikkeling van het middensegment gestimuleerd via 1) nieuwbouw; 2) administratieve scheiding op basis van kwaliteit van de woning; 3) juridische splitsing op basis van kwaliteit van de woning; en 4) verkoop van woningen aan beleggers op basis van kwaliteit van de woning.

regelen die worden overwogen relevant in de huidige praktijk; als invulling van een theoretische denkrichting zijn die maatregelen dat echter wel. De maatregelen zijn gebaseerd op de maatregelen uit het rapport *Kansrijk woonbeleid* (CPB & PBL 2016) en het *Rapport Werkgroep Woningmarkt* (SDG 2016). Tabel 3.1 geeft een overzicht van de beleidsmaatregelen. Hierbij is ook weergegeven in welke denkrichting de maatregel terugkomt. Meer informatie hierover is te vinden in paragraaf 3.3 en verder. Een belangrijke kanttekening is dat we in deze analyse, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de analyse in *Kansrijk woonbeleid*, geen nadrukkelijk onderscheid maken tussen korte- en langetermijneffecten. We analyseren in hoeverre de voorgestelde maatregelen bijdragen aan de ontwikkeling van het middensegment, in hoeverre de maatregelen de daartoe noodzakelijke voorwaarden scheppen. Deze kwalitatieve verkenning heeft niet tot doel om inzicht te geven in de termijn waarop bepaalde effecten van maatregelen tot uiting zullen komen.

3.2.1 Beschrijving van beleidsmaatregelen

We lichten hierna de maatregelen uit tabel 3.1 kort toe. We beschrijven hierbij alleen de beleidstheorie achter de maatregel; bij de verkenning van de beleidsopties binnen de verschillende denkrichtingen is er aandacht voor hoe individuele maatregelen in samenhang met de andere binnen een denkrichting bij elkaar gebrachte maatregelen kunnen werken, hoe ze op de verschillende bij de woningmarkt betrokken publieke en private belangen aangrijpen en de gevolgen die ze voor het middensegment hebben in regionaal sterk van elkaar verschillende woningmarkten.

BM1: Verlaging van de liberalisatiegrens

De liberalisatiegrens bepaalt wanneer er sprake is van huurprijsregulering. Als de huur bij aanvang van het contract beneden de liberalisatiegrens ligt, is het woningwaarderingsstelsel van toepassing. In dat geval is zowel de huurhoogte als de periodieke verhoging van de huur gemaximeerd (zie tekstkader 2.1 in hoofdstuk 2).

Voor huurcontracten met een aanvangshuur boven de (op dat moment geldende) liberalisatiegrens zijn de huurprijzen en -verhogingen niet van toepassing. Wanneer lokale markthuren hoger zijn dan de door de huurprijsregulering toegestane maximale huur, ontstaat er een impliciete subsidie voor de huurder, ten koste van het rendement van de verhuurder. Verlaging van de liberalisatiegrens vermindert het aantal (huur)woningen waarvoor de huurregulering geldt en vergroot het aantal huurwoningen dat in het middensegment kan worden verhuurd.

BM2: Huurtoeslag toestaan boven de (huidige) huurtoeslaggrens

De liberalisatiegrens in de huursector geldt ook als grens voor het recht op huurtoeslag (zie tekstkader 2.1 in hoofdstuk 2). Bij een aanvangshuurprijs hoger dan de huurtoeslaggrens vervalt het volledige recht op huurtoeslag, ook als het huishouden daar op basis van het inkomen en vermogen wel recht op zou hebben. Vanaf 2016 geldt bovendien dat ook wanneer de aanvangshuur onder de liberalisatiegrens lag maar de huidige huur door verhogingen wél boven de huurtoeslaggrens ligt, het recht op huurtoeslag vervalt voor huishoudens die op het moment waarop de huur de huurtoeslaggrens overstijgt geen recht hebben op huurtoeslag. Door het toestaan van huurtoeslag bij huren boven de huurtoeslaggrens verplaatst zich een deel van de vraag naar huurwoningen van huishoudens met een laag inkomen, onder druk van de lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen, mogelijk naar duurdere woningen. Hierdoor ontstaat een grotere vraag naar huurwoningen in het middensegment. Door het oprekken van de huurtoeslagregeling neemt voor verhuurders het risico af dat een huurder met een laag inkomen de woning niet kan betalen.

BM3: Alle huurwoningen van private vastgoedbeleggers liberaliseren

De huurregulering is gebaseerd op de kwaliteit van de woning (vastgesteld volgens het woningwaarderingsstelsel) en de hoogte van de huur bij aanvang van de huurovereenkomst. Wie de verhuurder is, is niet van belang. Private investeerders worden daardoor, wanneer zij woningen verhuren onder de liberalisatiegrens, ook aangeslagen voor de verhuurderheffing. Het liberaliseren van alle woningen van private verhuurders ongeacht het huurniveau, of het anderszins ontzien van private beleggers voor de verhuurderheffing, maakt het voor hen aantrekkelijker te investeren in huurwoningen. Vooral het aanbod van huurwoningen die op basis van het woningwaarderingsstelsel zouden zijn gereguleerd, maar door de markt bijzonder worden gewaardeerd – bijvoorbeeld vanwege een zeer gunstige ligging – zou hierdoor kunnen toenemen.

BM4: Fiscale subsidiëring private vastgoedbeleggers in middensegment

Door woningen in het middensegment te faciliteren bevordert deze maatregel de bereidheid om in het middensegment te investeren; deze maatregel verkleint, net als BM1, het verschil tussen de koop- en de huursector. De fiscale subsidiëring van private vastgoedbeleggers verkleint het verschil in rendement tussen het exploiteren van een woning als huurwoning of het verkopen van dezelfde als koopwoning. Dit leidt ertoe dat private vastgoedbeleggers minder vaak arbitrerende ('winst nemen') door huurwoningen uit te ponden naar de koopwoningmarkt. Ook zullen private woningbeleggers in staat zijn meer voor bouwgrond te betalen, waardoor ze beter kunnen concurreren met de ontwikkelaars van koopwoningen. Hierdoor zal het aanbod in het middensegment via nieuwbouw van woningen toenemen.

BM5: Markttoets voor woningcorporaties vervangen door tender

De meeste woningcorporaties mogen op basis van de Woningwet 2015 alleen na een markttoets nog nieuwe woningen in het middensegment realiseren.¹ Via de markttoets beoordeelt een gemeente of een investering in het middensegment (een niet-DAEB-investering) door een marktpartij kan worden gedaan. Wanneer geen marktpartij hiertoe bereid blijkt, kan een woningcorporatie onder bepaalde voorwaarden de investering uitvoeren. De markttoets kost veel tijd en geld en geeft bovendien nog geen zekerheid dat marktpartijen die investeringen ook daadwerkelijk gaan doen. Door de getrapte procedure van de markttoets te vervangen door een tender, waarbij marktpartijen en corporaties gelijktijdig inschrijven op een project, neemt de snelheid van besluitvorming over investeringen in het middensegment toe.

BM6: Administratieve scheiding DAEB/niet-DAEB op basis van woningkwaliteit

De Woningwet 2015 verplicht corporaties tot het opsplitsen van hun woningportefeuille in een DAEB-deel en een niet-DAEB-deel. Afgaande op uitingen in verschillende media en beperkt onderzoek is te verwachten dat corporaties het overgrote deel van hun woningen in het DAEB-deel zullen plaatsen. Dit ligt in lijn met hun opvatting over de sociale taak: het huisvesten van huishoudens met een laag inkomen. Het voordeel van het plaatsen van woningen in het DAEB-deel is dat ze kunnen worden gefinancierd met goedkopere, door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw gewaarborgde leningen. Het plaatsen van woningen in het niet-DAEB-deel is weliswaar duurder, maar stelt corporaties in staat om woningen de ene keer in de sociale sector te verhuren en een volgende keer in het middensegment. Nu zijn corporaties alleen verplicht woningen die met een aanvangshuur boven de staatssteungrens worden verhuurd als niet-DAEB aan te merken. Door alle potentiële middensegmenthuurwoningen, vastgesteld op basis van de kwaliteit van de woning, via de WOZ-waarde of met het woningwaarderingsstelsel, in de niet-DAEB-portefeuille te plaatsen, ontstaat er een groot potentieel middensegment.

BM7: Juridische splitsing DAEB/niet-DAEB op basis van woningkwaliteit

Bij juridische splitsing wordt een aparte rechtspersoon opgericht: een woningvennootschap (BV of NV) waarin de niet-DAEB-woningen zijn ondergebracht. De corporatie is aandeelhouder van de vennootschap. Daardoor blijft de netto vermogenswaarde van de woningen in de vennootschap tot het totale risicodragende vermogen van de corporatie behoren, en ontvangt de corporatie de winstuitkeringen (dividend) van de vennootschap. De vennootschap komt niet in aanmerking voor door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw gewaarborgde leningen, waardoor de prikkel toeneemt om woningen marktconform te exploiteren. Net als bij de administratieve splitsing op basis van de woningkwaliteit (BM6), ontstaat er een groot potentieel middensegment als gevolg van duurder vreemd vermogen. Verder is het bij juridische splitsing mogelijk derden te laten participeren in het eigen vermogen van de vennootschap. Hierdoor kan er, in overleg met de aandeelhouders van de vennootschap, vermogen vrijvallen voor de corporatie en neemt de rendementseis over het eigen vermogen in de vennootschap toe. Dit stimuleert marktconforme exploitatie van woningen door de vennootschap nog verder. Aansluitend op beleidsmaatregel BM6 wordt ervan uitgegaan dat de scheiding gebeurt op basis van de kwaliteit van de woning.

BM8: Verkoop potentiële niet-DAEB-woningen corporaties

Corporaties beschikken over een groot eigen vermogen waaraan in beginsel geen zelfstandige rendementseis is gesteld. Dit stelt de corporaties in staat zowel qua huren als qua kostenniveau marktcontrair te handelen. Dit geldt vooral voor de exploitatie van de huurwoningen in de DAEB-tak; in het geliberaliseerde segment zijn de huren van corporaties gemiddeld genomen marktconform. Private aanbieders kunnen in het geliberaliseerde segment last hebben van de lagere huren van corporaties voor DAEB-woningen. Vooral huishoudens die al in een corporatiewoning wonen, zullen door de lagere prijs van corporatiewoningen niet gauw naar een marktconform verhuurde woning in het middensegment verhuizen, ook niet als het inkomen stijgt. Verhuurders kunnen en mogen het inkomen van hun huurders niet periodiek controleren, waardoor een deel van de toekomstige potentiële vraag naar middensegmenthuurwoningen door concurrentie met corporaties wegvalt. Verkoop door corporaties van woningen die op basis van hun kwaliteit in het middensegment kunnen worden verhuurd, zal ertoe bijdragen dat de omvang van het middensegment toeneemt. We nemen daarbij aan dat corporaties de woningen aan beleggers verkopen; uitponden in de koopsector zal in de praktijk echter vaak een aantrekkelijker (maar in grote aantallen niet noodzakelijkerwijs haalbaar) alternatief zijn.

3.2.2 Maatregelen buiten beschouwing van de denkrichtingen

Zoals eerder gesteld, worden niet alle denkbare maatregelen voor het stimuleren van de ontwikkeling van het middensegment in de verschillende denkrichtingen uitgewerkt. De nadruk in de theoretische verkenning ligt op het in kaart brengen van de effecten die rechtstreeks ingrijpen op de huurwoningmarkt en die bovendien passen bij de Ausgangssituatie van de huidige woningmarkt. De volgende twee maatregelen blijven daarom buiten beschouwing.

Afbouw fiscale behandeling eigenwoningbezit

Het middensegment is, zoals eerder besproken in hoofdstuk 2, mede onder invloed van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit sterk in omvang afgenomen. Aan de vraagzijde van de woningmarkt vormen huurwoningen in het middensegment financieel vaak het minst aantrekkelijke alternatief, omdat huishoudens hiervoor geen subsidie kunnen ontvangen. Aan de aanbodzijde bestaat een prikkel om huurwoningen in het middensegment, zeker wanneer deze onder de huurprijsregulering vallen, te verkopen in de koopsector. Deze prikkel belemmert de totstandkoming van het middensegment. Voor een volledig evenwichtige woningmarkt op de lange termijn is de totale afbouw van de fiscale behandeling van het

eigenwoningbezit noodzakelijk. Een versnelling van die afbouw draagt bij aan de toename van de vraag naar huurwoningen in het middensegment en vermindert de prikkel om huurwoningen te verkopen, maar gaat ook gepaard met flinke financiële problemen voor huishoudens op de korte termijn (CPB & PBL 2016). Omdat deze maatregel niet direct ingrijpt op de huurwoningmarkt, is die niet verder uitgewerkt.

Verlaging van de inkomensgrens voor toegang tot sociale sector

Een tweede maatregel die niet in de denkrichtingen is uitgewerkt, is de verlaging van de inkomensgrens voor de sociale sector. Woningcorporaties moeten jaarlijks minimaal 80 procent van hun vrijgekomen sociale huurwoningen met een huurprijs beneden de toewijzingsgrens toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot 35.739 euro (zie tekstkader 2.1 in hoofdstuk 2). Vanaf 2021 is dat minimaal 90 procent. Een verlaging van deze inkomensgrens heeft tot gevolg dat de vraag naar woningen in het middensegment toeneemt, omdat minder huishoudens op grond van hun inkomen aanspraak kunnen maken op een sociale huurwoning. Hierdoor zijn meer huishoudens aangewezen op huurwoningen in het middensegment of de koopsector. Echter, een deel van deze huishoudens heeft een relatief laag inkomen, zeker in verhouding tot de prijs van het huidige aanbod in het middensegment. Deze huishoudens kunnen woningen in het huidige middensegment niet betalen, in ieder geval niet volgens de Nibud-normen (Schilder & Conijn 2015a; SDG 2016). Deze maatregel kan daarom pas worden ingevoerd op het moment dat het middensegment verder tot ontwikkeling is gekomen.

3.3 Vier denkrichtingen voor het middensegment

In lijn met enkele recente rapporten werken we met een thematische invulling van de denkrichtingen. De denkrichtingen geven een breed spectrum weer van mogelijke perspectieven op de ontwikkeling van het middensegment. Ze bevatten telkens enkele van de beschreven maatregelen. De samenstelling varieert, net als de pakketten van de Studiegroep Duurzame Groei, van een denkrichting met maatregelen die enkele actuele knelpunten verlichten tot een denkrichting met grotere wijzigingen ten opzichte van het huidige beleid. Vanzelfsprekend zijn er binnen het brede spectrum waarvan de randen worden verkend allerlei andere samenstellingen van maatregelen mogelijk. De gepresenteerde denkrichtingen sluiten echter goed aan bij het maatschappelijk debat over de woningmarkt en het middensegment zoals dat eerder is gevoerd.

Tabel 3.2 Kenmerken van de vier denkrichtingen

	Nieuwbouw	Administratieve scheiding	Juridisch splitsen	Privatiseren
Verruiming van het midden-segment door middel van	Nieuwbouw door vastgoedbeleggers en woningcorporaties, mede op basis van door gemeenten uit te schrijven tenders	Administratieve scheiding van de niet-DAEB-portefeuille van woningcorporaties op basis van kwaliteit (bijvoorbeeld WOZ-waarde of WWS-punten)	Juridische splitsing van de niet-DAEB-portefeuille van woningcorporaties op basis van kwaliteit (bijvoorbeeld WOZ-waarde of WWS-punten)	Overname van de niet-DAEB-portefeuille van woningcorporaties door vastgoedbeleggers op basis van kwaliteit (bijvoorbeeld WOZ-waarde of WWS-punten)
Vrijkomen van risicodragend kapitaal voor nieuwe investeringen van woningcorporaties	Nee	Nee	Ja, geleidelijk en naarmate de participatie van eindbeleggers toeneemt	Ja
Invloed van huurdersvertegenwoordigers op beheer en beleid in het middensegment	Ja	Ja	Ja	Ja (wet op overleg tussen huurders en verhuurders)
Invloed van gemeenten en huurdersvertegenwoordigers via prestatieafspraken op beheer en beleid in het middensegment	Ja, echter alleen in het middensegment van woningcorporaties	Ja, mogelijk	Ja, maar minder dan bij administratieve scheiding	Nee
Invloed van gemeenten via gronduitgifte op beheer en beleid in het middensegment	Ja, mits wordt gebouwd op grond die door gemeenten is uitgegeven	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Invloed van gemeenten via procedure zienswijze bij verkoop op beheer en beleid in het middensegment	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	Ja
Passend toewijzen van toepassing op gereuleerde corporatiewoningen in niet-DAEB	N.v.t.	Ja	Nee	N.v.t.
Handelingsvrijheid woningcorporaties bij huurprijsbeleid en beheer van de eigen woningportefeuilles	Ja	Ja	Geleidelijk afnemend naarmate participatie eindbeleggers toeneemt. Verwatering van de invloed op beleid woningvennootschap zodra deelname corporatie in eigen vermogen woningvennootschap < 50% wordt; personele unie tussen het bestuur van de corporatie en de woningvennootschap is dan uitgesloten	Nee, niet voor de aan vastgoedbeleggers over te dragen niet-DAEB-portefeuille
Het pakket bestaat uit de volgende maatregelen	BM1; BM2; BM3; BM4; BM5	BM2; BM6	BM2; BM7	BM3; BM8

3.3.1 Verhouding denkrichtingen tot de Woningwet

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat het kabinet-Rutte II met de hervormingen van de woningmarkt stappen heeft gezet om de ontwikkeling van het middensegment van de huurwoningmarkt te faciliteren. We presenteren aan de hand van vier thematische denkrichtingen een verkenning naar mogelijkheden om de ontwikkeling van het middensegment te stimuleren. Alle denkrichtingen bevatten maatregelen die passen binnen de kaders van de huidige Woningwet. Tegelijkertijd geldt voor alle denkrichtingen dat op onderdelen wijziging van regelgeving nodig is om de maatregelen uit te voeren.

De vier denkrichtingen zijn niet bedoeld als een verkenning van concrete handelingsopties voor beleid. Per slot van rekening zijn de huidige hervormingen in de praktijk nog niet volledig uitgewerkt. Een exacte invulling van de maatregelen is hier daarom ook niet aan de orde. De verkenning geeft een richting aan van de implicaties van maatregelen ter ondersteuning van de ontwikkeling van het middensegment. Verder kan zij dienen als instrument om verder van gedachten te wisselen over de totstandkoming van het middensegment met de verschillende belanghebbenden.

In tabel 3.2 zijn de vier denkrichtingen schematisch weergegeven, inclusief een korte beschrijving ervan en de verhouding met enkele hoofdthema's uit de Woningwet.

3.3.2 Uitwerking effecten op het middensegment

We beschrijven de vier denkrichtingen aan de hand drie terugkerende thema's: 1) de verwachte bijdrage aan de ontwikkeling van het aanbod in het middensegment, 2) de verwachte impact in verschillende soorten regionale woningmarkten, en 3) de waarborging van de publieke belangen. De beschrijving is gebaseerd op kwalitatieve redeneringen steunend op de beleidstheorie, aangevuld met quotes uit de interviews met belanghebbenden. Er is in deze fase van het onderzoek geen kwantitatieve analyse uitgevoerd om de redeneringen te staven.

Bij de bespreking van de verwachte bijdrage aan de ontwikkeling van het middensegment beredeneren we aan de hand van de beleidstheorie wat de effecten zijn van het binnen een denkrichting samengebrachte pakket aan maatregelen op de ontwikkeling van het middensegment. Het gaat daarbij vooral om de wijze waarop de ontwikkeling van het middensegment door de maatregelen wordt gefaciliteerd. Ook de individuele belangen van belanghebbenden en de wijze waarop deze invloed hebben op de effectiviteit van het pakket aan maatregelen komen daarin aan de orde.

In hoofdstuk 2 is aan de orde gekomen dat bevordering van de ontwikkeling van het middensegment niet in alle regio's even urgent is. In regionale woningmarkten als Amsterdam en Utrecht staat de toegankelijkheid van de woningmarkt sterk onder druk; juist in deze regio's kan stimulering van het middensegment van belang zijn. Tegelijkertijd is het mogelijk dat sommige maatregelen, als gevolg van verschillende condities, regionaal verschillende uitwerkingen hebben. Hierbij kijken we niet naar specifieke markten, zoals Amsterdam of de regio Parkstad Limburg, maar naar type woningmarkten en in het bijzonder overdruk- en onderdrukgebieden.

Tot slot speelt de waarborging van publieke belangen een belangrijke rol in de bespreking van de denkrichtingen. We sluiten daarbij meer aan bij de centrale beleidsdoelen van het woonbeleid dan bij de meer academisch geformuleerde publieke belangen in termen van onder andere externe effecten en marktfalen. Specifiek kijken we naar de beleidsdoelen betaalbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid, en kwaliteit. 'Betaalbaarheid' wordt daarbij breder gedefinieerd dan in eerdere PBL-studies, waar de focus lag op betaalrisico's (De Groot et al. 2014, 2016). Onder 'beschikbaarheid' verstaan we het beschikbare aanbod aan woningen. Met 'toegankelijkheid' doelen we op de mate waarin huishoudens een woning kunnen betrekken; zaken als risicoselectie door eisen aan de gegoedheid van de huurder te stellen beperken de toegankelijkheid van de woningmarkt. Bij 'kwaliteit' wordt niet zozeer de bouwkundige kwaliteit bedoeld, maar de kwaliteit van de woning in bredere zin, zoals deze ook tot uiting komt in het woningwaarderingsstelsel, bijvoorbeeld de woonoppervlakte en de omgevingskwaliteit. Een nadere toelichting van deze thema's in de waarborging van de publieke belangen is te vinden in bijlage 3.

3.4 Groter middensegment door nieuwbouw

De thematische hoofdlijn van deze denkrichting en de daarin samengebrachte beleidsmaatregelen is dat het middensegment zich vooral door middel van nieuwbouw zal ontwikkelen. Het overgrote deel van de huidige voorraad sociale huurwoningen blijft in deze denkrichting in de DAEB-portefeuille en dus beschikbaar voor de sociale sector. Er worden geen maatregelen genomen om corporatiewoningen, anders dan via het reguliere voorgenomen beleid van corporaties, naar het middensegment over te brengen.

Het pakket aan maatregelen in deze denkrichting bestaat uit: het verlagen van de liberalisatiegrens (BM1); het toestaan van huurtoeslag boven de (huidige) huurtoeslaggrens (BM2); alle huurwoningen van private vastgoedbeleggers liberaliseren (BM3); het fiscaal subsidiëren van private woningbeleggers in het middensegment (BM4); en het vervangen van de markttoets voor woningcorporaties door tenders (BM5). Bij de uitwerking van de effecten van de maatregelen geldt dat, zoals eerder beschreven in paragraaf 3.1, de effecten *ceteris paribus* worden beschreven.

Maatregelen, belangen en de ontwikkeling van het middensegment

Maatregelen in samenhang

Een aantal maatregelen in dit pakket maakt het investeren in middensegmenthuurwoningen financieel aantrekkelijker. Door de verlaging van de liberalisatiegrens valt een kleiner deel van de huursector onder de verhuurderheffing. Dit komt het rendement van woningbeleggers ten goede en zal daarmee de investeringen in het goedkopere middensegment, wat nu nog gereguleerd is, een stimulans geven. Het liberaliseren van alle huurwoningen van private woningbeleggers voegt daaraan toe dat ook gereguleerde woningen van private woningbeleggers zijn vrijgesteld van de verhuurderheffing. Beide maatregelen zullen elkaar in de praktijk voornamelijk overlappen: private beleggers investeren weinig in het goedkoopste segment van de markt. Het voordeel van het invoeren van beide maatregelen is dat de verkoop van potentieel te liberaliseren woningen die corporaties nu nog in de gereguleerde sector verhuren aan beleggers in ieder geval voor beleggers aantrekkelijker wordt. Een derde maatregel die het investeren financieel aantrekkelijker maakt, is het fiscaal subsidiëren van private vastgoedbeleggers. Fiscale subsidiëring stelt private beleggers onder andere in staat om meer te bieden op bouwgrond en daarmee beter te kunnen concurreren met (ontwikkelaars voor) de koopsector. In tegenstelling tot de eerste twee maatregelen in dit pakket, heeft deze maatregel als nadeel dat deze potentieel prijsopdrijvend werkt (CPB & PBL 2016). Dit komt doordat de hoeveelheid grond beperkt is; het prijsopdrijvende effect kan mogelijk enigszins worden beperkt door meer grond beschikbaar te maken voor nieuwbouw via aanpassing van de planologische ruimte.

Naast het financieel aantrekkelijker maken van investeringen in het middensegment, kan het Rijk ook maatregelen nemen om het proces van investeren te verbeteren. Zo kan het Rijk de procedures voor nieuwbouw vereenvoudigen door de verplichte markttoets te vervangen door een tender waar corporaties en marktpartijen gelijktijdig op kunnen inschrijven. Op deze manier

kunnen nieuwe woningen voor het middensegment sneller worden gerealiseerd.

Behalve dat de maatregelen in deze denkrichting het rendement voor beleggers verbeteren en het bereik waarbinnen beleggers investeren vergroten, dragen ze bij aan de ondersteuning van de vraag naar huurwoningen in het middensegment. Zoals eerder besproken, bestaat er een groot aantal relevante grenzen in de huursector (zie tekstkader 2.1 in hoofdstuk 2). De liberalisatiegrens en de huurtoeslaggrens zijn op dit moment gekoppeld. Wanneer de liberalisatiegrens wordt verlaagd, betekent dit dat de huurtoeslaggrens ook wordt verlaagd. Het toestaan van huurtoeslag boven de huurtoeslaggrens (BM2) zorgt dan voor vraagondersteuning. Immers, bij een verlaging van de huurtoeslaggrens zullen huishoudens hun recht op huurtoeslag verliezen. Deze maatregel voorkomt dat deze huishoudens met betaalarisico's worden geconfronteerd. Als ervoor wordt gekozen om beide grenzen los te koppelen en de huurtoeslaggrens te handhaven, kan maatregel BM4 vervallen. Van belang is wel om te zorgen dat er geen al te grote vraaguitval ontstaat in het deel van de markt dat door de verlaging van de liberalisatiegrens plots niet meer is gereguleerd. Hiermee wordt het voor investeerders minder risicovol om in het middensegment te investeren.

Het maatregelenpakket omvat een aantal elkaar versterkende maatregelen dat investeringen in het middensegment financieel aantrekkelijker maakt. De vraag of die investeringen aan de hand van deze maatregelen ook tot stand komen, hangt onder andere af van de mate waarin de maatregelen de betrokken partijen in staat stellen hun eigen belangen te realiseren.

Maatregelen en belangen

Zoals aangegeven in de beschrijving van de maatregelen in samenhang, leidt dit maatregelenpakket tot een verlaging van de kosten om te investeren in de woningmarkt, en in het middensegment in het bijzonder. De actoren die een rol spelen bij de totstandkoming van het middensegment, hebben echter verschillende motieven en belangen. Deze belangen kunnen, ondanks de theoretische bijdrage van beleidsmaatregelen aan de totstandkoming van het middensegment, investeringen belemmeren. In bijlage 2 zijn de belangrijkste motieven en belangen van de verschillende actoren schematisch weergegeven. We plaatsen de maatregelen hier in het perspectief van deze belangen.

In deze denkrichting wordt ervan uitgegaan dat de ontwikkeling van het middensegment vooral wordt gestimuleerd via nieuwbouw: er worden nieuwe woningen aan de woningvoorraad toegevoegd om te voldoen aan de toenemende behoefte aan huurwoningen in het

middensegment. De kwalitatief goede corporatiewoningen worden niet meer dan nu het geval is ingezet in het middensegment. Deze ontwikkeling ligt in lijn met de wijze waarop betrokkenen momenteel aan het middensegment werken. Corporaties concentreren zich immers voornamelijk op de sociale taak, zoals ook blijkt uit opmerkingen van verschillende corporatiedirecteuren: ‘De kerntaak van de corporaties is een maatschappelijke, te weten het fatsoenlijk huisvesten van mensen met hele lage inkomens’, en: ‘Zolang corporaties in het middensegment met substantie bezig zijn, wordt het de markt alleen maar moeilijk gemaakt om hun rol in het middensegment te pakken.’

Beleggers in het middensegment zijn voornamelijk gericht op het realiseren van rendement. De in dit pakket voorgestelde maatregelen verlagen de kosten van investeringen in het middensegment en verbeteren daarmee het rendement dat kan worden gerealiseerd. Hiermee lijken de maatregelen potentieel effectief, wat wordt onderstreept door een Nederlandse belegger: ‘De huren zijn in die tijd niet meegestegen. Zonder verkoop is het rendement van verhuur te laag geworden om te voldoen aan de rendementseisen op pensioenpremies. [...] Nu de woningprijzen gedaald zijn en de huren hetzelfde zijn gebleven, is het weer mogelijk om voor 5, 6 procent rendement te kopen.’ Tegelijkertijd schuilt er een mogelijke beperking in het verbeteren van het rendement van beleggers. Immers, als de woningprijzen verder stijgen, daalt het rendement uit huren weer. Het gevaar bestaat dan dat beleggers woningen weer gaan verkopen, aldus dezelfde belegger: ‘Het is aantrekkelijk om op de top te verkopen en met het verworven geld ergens anders goedkope in vastgoedprojecten, in het buitenland, commercieel vastgoed of andere lager gewaardeerde woningportefeuilles, te stappen.’ Hierbij geldt als kanttekening dat het liquide gemaakte vermogen ook elders moet kunnen worden herbelegd. De lage rente op staatsobligaties en de stijgende prijzen van vastgoed maken dat geen vanzelfsprekendheid. Het gebrek aan alternatieve beleggingen remt mogelijk het arbitrerende tussen de huur- en de koopsector en het desinvesteren van woningen.

Een andere voorgestelde maatregel, het fiscaal subsidiëren van private beleggers, stelt beleggers niet zozeer in staat hogere rendementen op woningen te halen, maar om ondanks hogere kosten van investeringen in woningen, door bijvoorbeeld hogere grondprijzen, concurrerende rendementen te halen. Deze maatregel zou tegemoet kunnen komen aan een vaak gehoorde klacht over de hoge grondprijzen. Private beleggers zouden uit de markt worden geprijsd door ontwikkelaars die voor de koopsector ontwikkelen en die, onder andere door de fiscale subsidiëring van eigenaren-bewoners, meer zouden

kunnen bieden voor de grond. Een Nederlandse belegger merkt op: ‘De hypotheekrenteaftrek stimuleert de prijsvorming in de koopmarkt, met als gevolg dat ook de prijs van grond die voor de realisatie van nieuwe koopwoningen beschikbaar wordt gesteld hoger kan zijn dan die voor huurwoningen.’ Vaak zijn de gemeenten de eigenaren van de grond en hebben zij voor de eigen gemeentelijke begroting een duidelijk belang, zoals blijkt uit opmerkingen van twee Nederlandse beleggers: ‘De verwachting [van gemeenten] was gelden te genereren voor investeringen. In de boeken zijn deze gelden opgenomen, de uitgaven zijn inmiddels gedaan, maar de grond is nooit verkocht en opgeleverd’ en: ‘Als een grondeigenaar de keus heeft tussen de realisatie van koop- of vrijesectorhuurwoningen dan zal hij vaak voor koop kiezen.’ Het feit dat grondeigenaren een prikkel hebben om de grond zo duur mogelijk te verkopen, kan met fiscale subsidiëring van private beleggers worden ondervangen. Overigens zijn er ook andere oplossingen denkbaar voor de waargenomen problemen met de grondprijzen, zoals blijkt uit het verhaal van een wethouder: ‘De gemeente heeft een voor iedereen zeer transparant grondbeleid vastgelegd in een grondprijsbrief. Het uitgangspunt hierin is dat de grondprijs afhangt van de prestaties die geleverd worden in termen van betaalbaarheid. Grond voor de koopsector heeft de marktprijs. Op grond voor de middeldure huursector zit korting, maar deze grond wordt in erfpacht uitgegeven zodat de gemeente de korting terug kan ontvangen als de woningen worden uitgepond.’ Het voordeel van deze oplossing is dat de prikkel voor beleggers om uit te ponden als de woningprijzen hoog zijn, kleiner wordt. Nadeel van deze oplossing is dat beleggers afhankelijk blijven van het, in de tijd mogelijk veranderend, gemeentelijk grondbeleid.

De laatste maatregel die is opgenomen om de nieuwbouw van huurwoningen in het middensegment te stimuleren is gericht op het versnellen van het bouwproces. Een snellere afwikkeling van de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen is in ieders belang, maar in ieder geval ook in dat van de beleggers, zoals een buitenlandse belegger onderstreept: ‘Het is van belang te begrijpen dat de gemiddelde vastgoedbelegger niet zit te wachten op een ontwikkeltraject van 2 tot 5 jaar alvorens het ter beschikking gestelde kapitaal daadwerkelijk kan worden belegd en rendement gaat opleveren.’

Concluderend kan worden gesteld dat de voorgestelde maatregelen niemand direct belang lijken te schaden. Uitzondering hierop is de maatregel om private beleggers fiscaal te subsidiëren; naast het feit dat het extra besluit op collectieve middelen legt kan dit prijsopdrijvend werken en zo een negatief welvaartseffect voor alle Nederlandse huishoudens teweegbrengen (CPB & PBL

2016). Er zijn echter alternatieve invullingen voor een dergelijke maatregel denkbaar, zoals is gebleken uit de praktijk van de in de verkenning gesproken actoren. De overige maatregelen lijken de ontwikkeling van het middensegment via nieuwbouw te stimuleren. Daarbij bestaat er mogelijk een gespannen relatie tussen de belangen van beleggers en die van huishoudens. Het optimaliseren van rendement op het geïnvesteerde vermogen kan betekenen dat woningen niet door worden geëxploiteerd, maar worden verkocht in de koopsector, zoals dat voorheen ook is gebeurd. Een Nederlandse eindbelegger laat in dat kader optekenen: '[Door sommige beleggers] worden deze aankopen, speculerend op waardegroei, met veel vreemd vermogen gefinancierd en na enkele jaren weer afgestoten.' Overigens zijn er ook binnen- en buitenlandse beleggers met een langetermijnbeleggingshorizon voor wie waardegroei een minder belangrijke drijfveer is voor beleggingen in huurwoningen.

Regionale heterogeniteit en de ontwikkeling van het middensegment

Woningmarkten binnen Nederland verschillen onderling zeer sterk. Er zijn woningmarkten waar door demografische groei een zeer forse druk op staat, zoals Amsterdam, met hoge prijzen en sterke prijsstijgingen tot gevolg. Ook zijn er regio's in Nederland waar sprake is van demografische krimp. Een Nederlandse belegger stelt hierover in relatie tot investeringen in het middensegment: 'Als er geen demografische groei is, dan houdt het op. Er ontstaat vervolgens een selectieve groei, en dat is voor beleggers van belang, sommige plekken wel, sommige producten wel en andere plekken en producten vertonen geen groei meer. Het is als belegger van belang om de goede producten op de goede locaties te selecteren. Urbanisatie is de grote trend van dit moment. In Nederland, maar ook daarbuiten. Alles wat buiten de grote steden valt wordt op de lange termijn minder waard. De Randstad verdicht en de rest van Nederland telt niet mee.' Andere gesprekspartners waren minder stellig, maar onderstrepen zonder uitzondering het belang van regionale verschillen. Het middensegment speelt in verschillende regio's heel verschillende rollen, zoals blijkt uit een opmerking van een corporatiedirecteur uit een 'onderdrukregio': 'Het middensegment is meer smeerolie op de woningmarkt voor mensen die hier toch niet willen blijven.'

Bijdrage in overdrukgebieden

In markten waar veel huishoudens zich willen vestigen, is de druk op de woningmarkt vaak groot. In deze woningmarkten is de vraag naar huurwoningen in het middensegment het grootst (ABF 2016a,b; Eskinasi 2015; Stec Groep 2016). Bekende voorbeelden van dit soort markten zijn de steden Amsterdam en Utrecht. En hoewel de situatie in veel middelgrote steden minder extreem is dan

in Amsterdam en Utrecht, bestaat er ook daar een toenemende vraag naar huurwoningen in het middensegment.

Een effectieve maatregel voor het tot stand komen van het middensegment is in deze denkrichting de liberalisatie van alle bezit van private beleggers. Door deze maatregel, en meer specifiek het hierdoor wegvallen van de verhuurderheffing, worden investeringen in kleinere nieuwbouwwoningen financieel aantrekkelijker. Een Nederlandse belegger: 'Het gaat dan met name om kleine zelfstandige huurwoningen voor werkende jongeren aan het begin van hun wooncarrière met huren van 400 à 450 euro per maand. [...] Geredeneerd vanuit de huurprijs per vierkante meter gaat het eigenlijk om vrijesectorhuurwoningen, maar het woningwaarderingsstelsel bepaalt dat deze woningen binnen het gereguleerde domein vallen.' Het is niet ondenkbaar dat ook grotere, duurdere woningen, die nu nog onder de huurregulering vallen, door het wegvallen van de verhuurderheffing aantrekkelijk worden voor beleggers. Van de maatregel om de liberalisatiegrens te verlagen, gaat voor investeerders een soortgelijke prikkel uit, omdat woningen boven deze grens ook niet onder de verhuurderheffing vallen.

In woningmarkten met veel druk liggen de prijzen hoger; de grondprijzen zijn daarom ook hoger. Als gevolg hiervan is het voor beleggers moeilijker om via nieuwbouw renderende woningen aan de markt toe te voegen. Een Nederlandse belegger merkt daarover op: 'De grondprijzen in bepaalde delen van Amsterdam zijn hoog en het is onmogelijk om daar zonder overheidsgeld een goed rendement te maken.' Fiscale subsidiëring van private beleggers kan in dit soort markten helpen om nieuwbouw alsnog tot stand te laten komen. Dit resulteert echter wel, zoals eerder gesteld, in een macro-economisch welvaartsverlies (CPB & PBL 2016). Alternatieve oplossingen, zoals de uitgifte van de grond onder erfpacht, zijn eerder beschreven als in de praktijk waargenomen mogelijke oplossingen die kunnen bijdragen aan het tot stand komen van investeringen in het middensegment. Gezien het regionale karakter van de problematiek van het middensegment lijkt een oplossing via lokaal grondbeleid economisch wellicht aantrekkelijker dan een generieke fiscale subsidie voor verhuurders.

Het toestaan van huurtoeslag boven de huurtoeslaggrens draagt in potentie bij aan de ontwikkeling van het middensegment. In dit type markten is deze maatregel echter niet nodig; de vraag naar huurwoningen in het middensegment vanuit huishoudens die geen recht op huurtoeslag hebben, zal groot genoeg zijn om het aanbod te ondersteunen. In markten waar de druk niet zo hoog is als in Amsterdam en Utrecht, kan deze maatregel echter een impuls geven aan nieuwbouw door de vergroting van de potentiële vraag. De maatregel om de markttoets te

vervangen door een tender zal in dit soort woningmarkten minder van belang zijn, omdat in markten met veel druk de bereidheid van private partijen om te investeren groot genoeg zal zijn.

Bijdrage in onderdrukgebieden

In onderdrukgebieden ziet de woningmarkt er heel anders uit. Dit blijkt ook uit een opmerking van een corporatiedirecteur in een onderdrukgebied: 'Waar in de Randstad sprake is van beleggers die belangstelling hebben voor investeringen in het middensegment, is in Limburg toch vooral te zien dat de woningbeleggers zich uit de markt terugtrekken. De beleggers dienen zich juist bij de Limburgse corporaties aan om hun eigen woningen aan te bieden, in plaats van dat ze de corporaties vragen of zij woningen uit de niet-DAEB-portefeuille van de corporaties kunnen overnemen. In Limburg is dus sprake van de omgekeerde wereld, omgekeerd aan wat op landelijk niveau gedacht wordt over hoe de markt in elkaar zit.' Niettemin blijft ook in deze regio's het middensegment relevant, zoals ook wordt onderstreept door een andere corporatiedirecteur in een andere krimpregio: 'Middeninkomens kopen in deze regio. Bovendien zijn er in deze regio maar weinig huishoudens met een hoog middeninkomen. Alleen in de stad Groningen is er een beperkte groep huishoudens met een hoog middeninkomen te vinden. Deze middengroepen zijn geboren in de dorpen, gaan studeren in de stad, hebben hier misschien hun eerste baan, en verhuizen vervolgens door naar de Randstad. Ze verdienen dan even te veel voor de sociale huur, maar willen niet kopen omdat ze weten dat ze op termijn weer vertrekken.'

In krimpregio's geldt niet zozeer een bouwopgave als wel een sloopopgave. Niettemin is in deze denkrichting een aantal maatregelen opgenomen dat kan helpen om het middensegment, voor zover nodig, tot stand te laten komen. Hierbij moet het middensegment wel anders worden gedefinieerd dan in de Randstad, aldus een corporatiedirecteur in een krimpregio: 'In deze regio zijn huurwoningen met een huur boven de aftoppingsgrens in feite middensegment geworden. In krimpggebieden worden koopwoningen die niet verkocht kunnen worden, eenvoudig verhuurd voor prijzen lager dan 700 euro.' Vooral de verlaging van de liberalisatiegrens zal in deze regio's bijdragen aan de ontwikkeling van het middensegment. Immers, door de verlaging van de liberalisatiegrens vervalt voor een groter deel van de woningen de toewijzingsverplichting voor corporaties. Een deel van de corporatievoorraad zal in deze regio's met de maatregelen uit dit pakket de rol van het middensegment vervullen. Hiervoor hoeft, gegeven de demografische krimp, echter geen nieuwbouw te worden gepleegd.

Waarborging van publieke belangen en de ontwikkeling van het middensegment

Betaalbaarheid

Betaalbaarheid is een breed begrip. In eerder onderzoek van het PBL is hiervoor de indicator 'betaalrisico' ontwikkeld (De Groot et al. 2014). Betaalrisico's ontstaan bij huishoudens op het moment dat het inkomen lager is dan de minimale kosten van het levensonderhoud en de woonuitgaven. Betaalrisico's komen vooral voor bij huurders in de gereguleerde sector. Analyses van het PBL (2014, 2016) tonen aan dat betaalrisico's voornamelijk worden gedreven door problemen met het inkomen, en veel minder door hoge huren. De enige maatregel die de betaalrisico's wat zou kunnen doen afnemen, is het toestaan van huurtoeslag boven de huurtoeslaggrens. De ontwikkeling van het middensegment en maatregelen om die te stimuleren, zullen dan ook weinig directe invloed hebben op mogelijke betaalrisico's van huishoudens. Voor huishoudens met een middeninkomen die de woningmarkt voor het eerst betreden, kan het pakket echter wel een positief effect hebben, vooral als de maatregelen daadwerkelijk leiden tot meer investeringen in het middensegment. Immers, bij een toenemend aanbod in het middensegment zal de huidige, lokale, schaarste zich in mindere mate vertalen in hoge prijzen. Daarbij geldt echter wel als kanttekening dat de betaalbaarheid van meer zaken afhankelijk is dan alleen van de omvang van het aanbod (zie ook paragraaf 3.1). De ontwikkeling van onder andere de inkomens en onvermijdbare uitgaven laten we hier buiten beschouwing.

Beschikbaarheid

Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2, zien veel partijen het middensegment als een belangrijk, ontbrekend onderdeel van de woningmarkt. Vooral voor huishoudens die geen woning kunnen of willen kopen en ook geen toegang (meer) hebben tot de corporatiesector, is het middensegment relevant. Zo zegt een corporatiedirecteur uit Amsterdam: 'Eigenlijk zou hen de keuze voorgelegd moeten worden, óf kopen, óf forse huurverhoging accepteren, óf men dient te verhuizen/door te schuiven; maar dat laatste alternatief is er niet.' Een corporatiedirecteur uit een onderdrukgebied illustreert het belang van het middensegment voor deze doelgroep als volgt: 'Er is meer dan voldoende belangstelling voor de door ons aangeboden woningen. De hypotheke komen echter vaak niet rond, zeker bij starters. [...] Dezelfde mensen die geen hypotheek voor de aanschaf van een koopwoning krijgen, komen ook niet meer in aanmerking voor huisvesting in de sociale huursector.'

De maatregelen in deze denkrichting stellen beleggers in staat om rendabel meer te investeren in huurwoningen in het middensegment. Naarmate hierdoor meer woningen

in het middensegment worden gerealiseerd, zal de bijdrage aan de beschikbaarheid op de woningmarkt toenemen. De verwachting is dat, doordat de doorlooptijd van nieuwbouw lang kan zijn, de ontwikkeling van het middensegment door nieuwbouw met enige vertraging tot stand komt. Desondanks zal nieuwbouw bijdragen aan het verbeteren van de toegankelijkheid van de woningmarkt, mede doordat, zoals een transactiebemiddelaar stelt: 'De economische recessie heeft nieuwbouw in vergelijking met de periode daarvoor aanzienlijk goedkoper gemaakt. Op dit moment kunnen grondgebonden woningen voor 750 tot 775 euro per vierkante meter, exclusief grond, worden gerealiseerd. Uitgaande van een grondquote van 25 tot 30 procent kunnen nieuw te bouwen woningen met zo'n prijs inmiddels weer goed concurreren met de bestaande bouw.' De maatregelen zullen echter niet alleen leiden tot de ontwikkeling van het middensegment via nieuwbouw: ze leiden ook tot een betere beschikbaarheid van de bestaande voorraad. Vooral het verlagen van de liberalisatiegrens zal bijdragen aan de toename van de beschikbaarheid doordat meer woningen met gemiddeld lagere huurprijzen tot het middensegment worden gerekend. Deze maatregel vergroot namelijk aanzienlijk het aantal woningen dat potentieel toegankelijk is voor huishoudens met een inkomen dat net te hoog is voor de sociale sector. De mate waarin dat gebeurt, is overigens afhankelijk van het beleid van individuele corporaties. Een recente peiling van Aedes (2016a) suggereert dat voor de beschikbaarheid in het middensegment weinig moet worden verwacht van corporaties. Tot slot kan ook het toestaan van huurtoeslag boven de huurtoeslaggrens bijdragen aan de beschikbaarheid, doordat huishoudens, weliswaar met ondersteuning, een groter aantal woningen kunnen betalen.

Toegankelijkheid

Onder toegankelijkheid verstaan we, zoals eerder kort aangegeven, of huishoudens wel of geen toegang hebben tot woningen in het algemeen, of er wel of geen barrières zijn om de woningmarkt te betreden. In het huidige middensegment is hiervan sprake via toetsingscriteria: huishoudens moeten een voldoende hoog en stabiel inkomen hebben om toegang tot het middensegment te krijgen. Binnen de maatregelen in deze denkrichting wordt weinig expliciet gedaan om een dergelijke risicoselectie te voorkomen. Wel kan, door de verlaging van de liberalisatiegrens, de inkomenstoets minder bindend zijn voor huishoudens. Immers, als er middensegmentwoningen worden aangeboden vanaf de verlaagde liberalisatiegrens, verandert ook het minimale inkomen dat nodig is om een woning in het middensegment te kunnen huren. Verder zullen, naarmate de beschikbaarheid van huurwoningen in het midden-

segment toeneemt, de mogelijkheden van verhuurders voor verscherpte risicoselectie afnemen.

Kwaliteit

Het maatregelenpakket in deze denkrichting is vooral gericht op het aantrekkelijker maken van het investeren in huurwoningen in het middensegment. Er verandert daardoor weinig aan de kwaliteit van de woningvoorraad. Wel wordt in de praktijk, bijvoorbeeld door een buitenlandse belegger, gesignaleerd dat de nieuwbouwwoningen in het middensegment tegenwoordig kleiner zijn dan tot dusver gebruikelijk was: 'Woningen die nu in het middensegment door middel van nieuwbouw aan de voorraad worden toegevoegd, zijn qua oppervlakte over het algemeen kleiner dan wat voorheen te doen gebruikelijk was, 60 tot 80 vierkante meter.' Het is echter de vraag in hoeverre dit een tijdelijk fenomeen is dat onder de aanbod-stimulerende maatregelen in dit pakket blijft bestaan. Zelfs als de ontwikkeling van het middensegment blijft bestaan uit de toevoeging van kleinere huurwoningen, is het de vraag of hierbij hoe dan ook sprake is van een publiek belang.

Concluderend kan worden gesteld dat het pakket aan maatregelen in positieve zin zal bijdragen aan de publieke belangen, vooral in termen van de toename van de beschikbaarheid. De vraag is wel hoe robuust deze bijdrage is gezien de eerder besproken mogelijke spanning tussen het rendement van beleggers en de bijdrage van uitponden daaraan enerzijds, en het publieke belang van een structurele toename van het middensegment anderzijds. Hierbij geldt overigens dat de belegger wel andere beleggingsmogelijkheden moet hebben om gebruik te kunnen maken van eventuele arbitragemogelijkheden. Bovendien hebben niet alle beleggers een kortetermijnhorizon.

3.5 Groter middensegment door administratieve scheiding corporatiebezit op basis van woningkwaliteit

Corporaties moeten in het kader van de Woningwet 2015 een scheiding of splitsing aanbrengen in (de administratie van) hun activiteiten. DAEB-activiteiten mogen nog met waarborging van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) worden gefinancierd, niet-DAEB-activiteiten niet meer. Veel corporaties kiezen voor een zogenoemde administratieve scheiding. Hierbij blijven de eventuele niet-DAEB-activiteiten gewoon door de corporatie uitgevoerd, maar met een aparte boekhouding. Hierbij dient de corporatie overigens niet alleen de baten

en lasten apart te administreren, maar dient zij onder andere ook te zorgen voor heldere governance, strategie, en een financiële levensvatbaarheid voor de lange termijn voor beide takken. Hiermee wordt, in ieder geval op papier, een deel van het *level playing field* hersteld. Veel corporaties lijken er tegelijk voor te kiezen om te stoppen met niet-DAEB-activiteiten; vrijwel het gehele woningbezit van corporaties wordt ten behoeve van de DAEB-activiteiten geoordeeld. Hiermee komen maar weinig corporatiewoningen beschikbaar voor het middensegment, terwijl een groot deel van die woningen daar wel geschikt voor is. Een wethouder merkt daarover op: 'Voor een deel bevinden woningen met voldoende kwaliteit voor het middensegment zich in de huidige sociale huurvoorraad. Dit zijn de grotere woningen in de bestaande sociale voorraad. Deze zouden naar het middensegment gebracht kunnen worden.' Een transactiebemiddelaar zegt: 'De corporatiesector bestaat uit 2,3 miljoen woningen. Als daarin ontwikkelingen spelen, dan heeft dat een grote impact op de markt. [...] Zij hebben 800.000 woningen in hun portefeuille die te liberaliseren zijn. [...] Dáár ligt de sleutel voor de ontwikkeling van het middensegment.'

In lijn met deze observaties is een tweede pakket aan maatregelen samengesteld, waarin is verkend wat een meer dwingende administratieve scheiding op basis van de kwaliteit van de woning zou betekenen voor het middensegment. In deze denkrichting wordt een substantieel deel van de corporatiewoningen administratief afgescheiden naar niet-DAEB-portefeuilles. Exploitatie in het niet-DAEB-segment houdt echter geen verplichting in om vrijkomende woningen geliberaliseerd aan te bieden. Aanbieden voor een gereguleerde huurprijs is nog steeds mogelijk, maar doordat de financiering zonder waarborging van het WSW plaatsvindt, is er een grotere prikkel om deze woningen in het middensegment aan te bieden. Door de vermogenspositie van corporaties is het onzeker hoe sterk deze financiële prikkel het gedrag van corporaties zal beïnvloeden.

De invulling van deze denkrichting bestaat uit twee maatregelen: het toestaan van huurtoeslag voorbij de huurtoeslaggrens (BM2), en de scheiding van DAEB/niet-DAEB op basis van de woningkwaliteit (BM6).

Maatregelen, belangen en de ontwikkeling van het middensegment

Maatregelen in samenhang

De maatregelen zijn gericht op het stimuleren van de totstandkoming van een groter middensegment door gebruik te maken van het bestaande bezit van corporaties. De maatregelen beperken de vraag naar sociale huurwoningen (en vergroten de vraag naar

huurwoningen in het middensegment), en tegelijkertijd neemt het aanbod in het middensegment toe.

Het aanbod in het middensegment wordt vergroot door de maatregel die de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB op basis van de kwaliteit van de woning organiseert. In de Woningwet 2015 vormt de feitelijke huurprijs de scheidslijn tussen DAEB en niet-DAEB. Doordat corporaties in hun (prijs)beleid gericht zijn op huishoudens met lagere inkomens, rekenen zij vaak lagere prijzen voor hun woningen. Gemiddeld vragen corporaties 72 procent van de maximale huurprijs die zij mogen vragen volgens het woningwaarderingsstelsel; voor nieuwe huurders ligt dit gemiddeld iets hoger, op 81 procent (Aedes 2016b). Het administratief scheiden van de corporatievoorraad op basis van de woningkwaliteit, verandert de basis voor deze scheiding: in deze denkrichting is niet de huurprijs leidend, maar de kwaliteit van de woning, bijvoorbeeld gemeten via het woningwaarderingsstelsel of de WOZ-waarde.

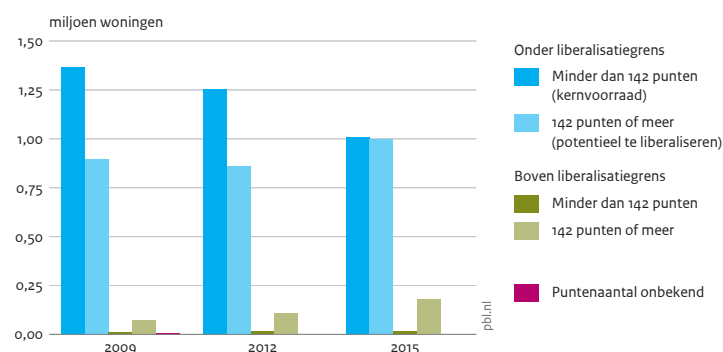
De scheiding van de corporatievoorraad op basis van de woningkwaliteit leidt tot een heel andere scheiding dan nu door corporaties wordt voorbereid. Zoals eerder aangegeven, is immers een groot deel van de woningvoorraad van corporaties van zulke goede kwaliteit dat deze potentieel in het middensegment kan worden geëxploiteerd. In figuur 3.1 is, op basis van het aantal WWS-punten, de kwaliteit van de corporatiesector weergegeven. Overigens zou een scheiding op basis van een andere kwaliteitsmaatstaf, zoals de WOZ-waarde, tot een andere figuur leiden. Voor de uitwerking van de denkrichting is dit verschil niet relevant.

Woningen die op basis van de kwaliteit in de niet-DAEB-tak worden geplaatst, hoeven niet per se in het middensegment te worden verhuurd. De gemeentelijke woonvisie en de prestatieafspraken tussen gemeente, corporatie en huurdersvertegenwoordigers vormen het kader waarbinnen de corporatie bepaalt welk deel van de niet-DAEB-woningen gereguleerd en welk deel in het middensegment wordt verhuurd. Echter, doordat de woningen in het niet-DAEB-deel niet met waarborging van het WSW mogen worden gefinancierd, hebben corporaties een prikkel dit deel van het bezit meer dan nu het geval is in het middensegment te exploiteren. Deze maatregel draagt daardoor bij aan de ontwikkeling van het middensegment.

Maatregelen en belangen

De uitwerking van het maatregelenpakket leidt tot een grotere inzet van de corporatievoorraad in het middensegment. Hiermee wordt op een relatief snelle manier invulling gegeven aan het middensegment, aangezien de noodzakelijke woningen ervoor al zijn gebouwd, maar

Figuur 3.1
Corporatievoorraad naar marktsegment en kwaliteit



Bron: WoON 2009 – 2015; bewerking PBL

nog niet voor iedereen toegankelijk zijn. Dit illustreert een wethouder ook door te stellen: 'De woningen zijn er wel, maar ze zijn in het verkeerde segment gepositioneerd en/of ze voldoen in bouwfysische zin niet meer aan de huidige vraag. Een deel van het kwalitatieve tekort laat zich dus oplossen door bestaande woningen in een ander segment te positioneren.' Door de administratieve scheiding op basis van de woningkwaliteit verplicht te stellen, neemt tegelijkertijd de omvang van de met WSW-borging gefinancierde voorraad van de huursector af. Eerder is in hoofdstuk 2 toegelicht hoe de omvang van de goedkoper (met WSW-waarborging) gefinancierde corporatievoorraad vraag onttrekt aan het middensegment. Door de reductie van de omvang van dit deel van de sector wordt er minder vraag aan het middensegment onttrokken. Dit betekent echter nog niet dat private beleggers een beter rendement kunnen realiseren op huurwoningen in het middensegment. Corporaties zullen hun niet-DAEB-activiteiten namelijk nog altijd goedkoper kunnen financieren dan private beleggers als gevolg van het gebrek aan een rendementseis over het eigen vermogen (Conijn 2011).

Het belang van rendementen is tijdens de interviews meerdere malen onderstreept. Een Nederlandse belegger noemde dit ook een van de kernproblemen van het functioneren van de woningmarkt: 'De corporaties zijn ook een vorm van overheidsingrijpen, die hoeven geen belasting te betalen. Ze hebben geen rendementseisen.' Tegelijkertijd stelt een Nederlandse eindbelegger over rendementseisen op woningen: 'Hoe de buitenlanders precies rekenen is niet bekend; wat we wel weten is dat de Duitse pensioenfondsen en verzekeraars die bijvoorbeeld via een partij als Patrizia toegang tot de Nederlandse markt hebben, met beduidend lagere

rendementseisen rekenen dan Nederlandse institutionele beleggers. Als het aanbod van belegbaar product echter zou worden vergroot neemt de schaarste en dus de opwaartse prijsdruk af en wordt het ook voor Nederlandse partijen aantrekkelijker om in de markt te stappen. Als dat zou gebeuren, zouden we nog wel eens aangenaam verrast kunnen worden door de omvang van de belangstelling van pensioenfondsen.'

Het ontstaan van het middensegment zal in deze denkrichting in eerste instantie het functioneren van de woningmarkt dienen. Vooral huishoudens die geen toegang hebben tot de sociale sector en die niet willen of kunnen kopen, krijgen – bij verder gelijkblijvende omstandigheden – meer keuzevrijheid op de woningmarkt. Het is evenwel mogelijk dat de vraag zich sneller ontwikkelt dan het aanbod, waardoor op korte termijn de toegankelijkheid onder druk zou komen te staan; ten opzichte van een situatie waarin geen maatregelen zouden worden getroffen, verbetert de positie van deze groep huishoudens op de woningmarkt echter wel degelijk. De belangen van vastgoedbeleggers in het middensegment worden minder gediend in dit pakket. Weliswaar zullen de rendementen in het middensegment stijgen, onder andere als gevolg van minder concurrentie met de sociale sector, maar in bedrijfseconomische zin blijft het speelveld tussen private beleggers en corporaties ongelijk. Corporaties blijven via het eigen vermogen goedkoop gefinancierd, en marktaandeel van corporaties in het middensegment zal toenemen. Een corporatiedirecteur uit de Randstad: 'Zolang corporaties in het middensegment met substantie bezig zijn, wordt het de markt alleen maar moeilijk gemaakt om hun rol in het middensegment te pakken.'

Regionale heterogeniteit en de ontwikkeling van het middensegment

Bijdrage in overdrukgebieden

De opgenomen maatregelen dragen bij aan het ontstaan van een potentieel groot middensegment in het bezit van corporaties. In gebieden met hoge druk op de woningmarkt is meer behoefte aan huurwoningen in het midden-segment dan in de rest van het land (ABF 2016a,b; Eskinasi 2015; Stec Groep 2016). Een opmerking van een corporatiedirecteur uit de Randstad illustreert die vraag in overdrukgebieden: 'Huurders die momenteel huren voor 500 tot 700 euro, maar een inkomen hebben dat een hogere huur (700 tot 900 euro) rechtvaardigt, willen wel verhuizen, maar slagen daar niet in omdat het aanbod niet toereikend is.' In overdrukregio's zal daardoor, in combinatie met de beschreven prijsprikkels die uitgaan van de administratieve scheiding, eerder sprake zijn van permanente exploitatie van niet-DAEB-huurwoningen dan in andere regio's. Dit kan ertoe leiden dat de voorraad gereguleerde woningen afneemt, zowel in aantal als in (fysieke) kwaliteit; per slot van rekening heeft de scheiding plaats op basis van de kwaliteit. Overigens zijn er volgens een wethouder uit de Randstad wel grenzen aan de bruikbaarheid van ouder corporatie-bezit voor het middensegment: 'Deze woningen lopen als gevolg van de tijd waarin ze gebouwd zijn, steeds meer achter op de kwaliteit die nu [...] wordt geboden. Daar zal de herpositionering in de markt met bouwfysische ingrepen gepaard moeten gaan.'

Aangezien in overdrukgebieden ook de vraag naar de gereguleerde woningen relatief groot is, kan dit voor fricties zorgen. Corporaties kunnen weliswaar woningen afwisselend gereguleerd en vrij aanbieden, maar het aanbod zal gemiddeld genomen minder ruim zijn. Dit zal in deze regio's lokaal moeten worden ondervangen in prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties en huurdersvertegenwoordigers.

Bijdrage in onderdrukgebieden

In onderdrukgebieden is er ook vraag naar middensegmenthuurwoningen. De aard van de vraag is echter anders dan die van de vraag in overdrukgebieden: in onderdrukgebieden is de vraag naar huurwoningen in het middensegment als permanente huisvestingsoptie waarschijnlijk minder groot. Zo zegt een corporatiedirecteur uit een onderdrukgebied: 'Middeninkomens kopen in deze regio' en: 'Ze verdienen dan even te veel voor de sociale huur, maar willen niet kopen omdat ze weten dat ze op termijn weer vertrekken.' Tegelijkertijd worden financieringsnormen strenger, waardoor huishoudens minder makkelijk een hypotheek krijgen. In onderdrukgebieden geldt bovendien dat niet alleen de

financieringslastnormen strenger worden, maar ook dat het risico op waardedaling tijdens de looptijd van de hypotheek groter is. Banken kunnen daar in hun hypotheekverstrekking rekening mee houden, waardoor huishoudens mogelijk nog minder makkelijk een hypotheek krijgen (Aalbers 2010). Dit leidt tot een toenemende vraag naar middensegmenthuurwoningen, zoals een corporatiedirecteur uit een onderdrukgebied ook signaleert: 'De woningen waar de vraag van deze huishoudens naar uit gaat zijn er wel, maar ze kunnen niet worden gekocht. Er is in Limburg voldoende aanbod van koopwoningen met een prijs tussen de 100.000 en 150.000 euro. Het aanbod is er dus wel, alleen de vraag kan als gevolg van het hypotheektoekenningbeleid van banken niet worden uitgeoefend.'

De vraag naar huurwoningen in het middensegment zal in onderdrukgebieden waarschijnlijk niet worden ingevuld door grotere private beleggers. Zij lijken zich toch vooral op de Randstad te richten, zoals ook blijkt uit een opmerking van een Nederlandse belegger: 'Een geografische grens van waar wij woningen zouden aan willen kopen binnen de genoemde uitgangspunten wordt bepaald door de woningvraag, en of die bestendig is. Dan gaat het niet alleen om de bekende plekken in de Randstad, ook daarbuiten. Zolang er naar verwachting maar vraag naar woningen blijft bestaan. En dat kan ook in steden in de intermediaire zone [...] Ofwel: de vraag of een woningmarkt interessant is om in te investeren wordt dus vooral gedreven door de vraag of consumenten in staat zijn de voor de investeerder benodigde opbrengst op te brengen, nu en in de toekomst.' In de onderdrukgebieden ontstaat aanbod in het middensegment via particulier bezit, bijvoorbeeld door niet-verkochte koopwoningen, zoals een directeur van een woningcorporatie in een onderdrukgebied vertelt: 'In deze regio zijn huurwoningen met een huur boven de aftoppingsgrens in feite middensegment geworden. In krimpggebieden worden koopwoningen die niet verkocht kunnen worden, eenvoudig verhuurd voor prijzen lager dan 700 euro.'

Deze denkrichting, en dan specifiek de maatregel om het corporatiebezit verplicht administratief te scheiden op basis van de kwaliteit van de woning, geeft een grote impuls aan het potentiële middensegment in krimpregio's. Een groot deel van de corporatiewoningen komt hierdoor in aanmerking voor verhuur aan andere huishoudens dan de primaire doelgroep. Bovendien beperkt de flexibiliteit van de verhuur het leegstandsrisico dat de corporatie loopt; als er op enig moment geen vraag naar huurwoningen in het middensegment is, kan de woning aan een huishouden uit de primaire doelgroep worden verhuurd. Omdat in dat geval de woningen iets duurder

zullen zijn dan huurwoningen uit het DAEB-segment als gevolg van de hogere kosten voor de corporatie, neemt het beslag op de huurtoeslag hierdoor mogelijk wel iets toe.

Waarborging van publieke belangen en de ontwikkeling van het middensegment

Betaalbaarheid

Door de scheiding tussen DEAB/niet-DEAB zal de omvang van het middensegment toenemen, ten koste van de omvang van de gereguleerde sector. Hiermee neemt het aanbod voor de primaire doelgroep af, zowel in omvang als in kwaliteit. Het is niet ondenkbaar dat huishoudens uit de primaire doelgroep na een administratieve scheiding op basis van kwaliteit in niet-DAEB-woningen worden gehuisvest. Corporaties hebben, door de hogere financieringskosten van woningen in het niet-DAEB-segment, een prikkel om die woningen duurder te verhuren. Betaalbaarheidsproblemen worden voor deze groep in belangrijke mate ondervangen door de huurtoeslag (De Groot et al. 2016). Voor de primaire doelgroep komt de betaalbaarheid dus waarschijnlijk niet ernstig onder druk te staan. Voor huishoudens met een middeninkomen kan het pakket positief uitpakken. Door een toename van het aanbod in het middensegment zullen de prijzen in dat segment gemiddeld genomen lager zijn dan nu.

Beschikbaarheid

Omdat corporaties kwalitatief zeer goede woningen bezitten zal, zoals geïllustreerd in figuur 3.1, bij een administratieve scheiding op basis van de kwaliteit een groot potentieel middensegment ontstaan. De beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment zal hierdoor toenemen, en dan specifiek door de administratieve scheiding. Vooral voor huishoudens die nu weinig toegang tot de woningmarkt hebben, omdat zij te veel verdienen voor de sociale huursector en te weinig voor de koopsector, neemt hierdoor de beschikbaarheid van woningen toe. Voor de lagere-inkomensgroepen neemt hierdoor de beschikbaarheid juist wat af (Eskinasi et al. 2012). Omdat corporaties hun bezit zowel gereguleerd als in het middensegment kunnen verhuren, zullen de negatieve effecten meevallen. Dit wordt bovendien gegarandeerd in de nieuwe Woningwet, waarin gemeenten, huurdersvertegenwoordigers en corporaties gezamenlijk tot prestatieafspraken moeten komen. Het toestaan van huurtoeslag boven de huurtoeslaggrens kan tot slot bijdragen aan de beschikbaarheid van woningen wanneer huurders uit de primaire doelgroep in het niet-DAEB-segment moeten worden gehuisvest.

Toegankelijkheid

Voor huishoudens met middeninkomens zal de toegankelijkheid van het middensegment toenemen door de administratieve splitsing op basis van de kwaliteit van de woningen. Ten eerste door de lagere prijzen in het middensegment; een forse toename van het aanbod, zoals die met de splitsing kan worden gerealiseerd, zal tot een prijsdaling leiden. Ten tweede gelden in het huidige middensegment inkomenseisen, wat de toegankelijkheid van het middensegment beperkt (De Groot et al. 2014). Ook corporaties zullen in het middensegment inkomenseisen stellen, maar zij kunnen, als gevolg van hun lagere rendementseis op het eigen vermogen, een minder strenge risicoselectie toepassen.

Kwaliteit

De omvang van het middensegment neemt in deze denkrichting toe, doordat woningen van corporaties met voldoende kwaliteit aan het middensegment (kunnen) worden toegevoegd. Voor de kwaliteit van de woningen in het middensegment doet de belangrijkste maatregel van dit pakket, administratieve splitsing, niet veel. Er bestaat een grote overlap tussen de betere woningen van corporaties en de woningen van private verhuurders in het geliberaliseerde segment (Lijzenga & Boertien 2016). De impact op de gereguleerde sector is echter wel van belang. Immers, de toename in het middensegment gaat ten koste van de omvang van de gereguleerde sector. Aangezien in dit pakket alle woningen met een bepaalde kwaliteit worden overgebracht naar het niet-DAEB-bezit van corporaties, blijven vooral de kleinere woningen beschikbaar voor de sociale sector. Dit wordt versterkt door de financiële prikkel die uitgaat van de splitsing: goedkope leningen met WSW-waarborging zijn alleen mogelijk in het DAEB-deel van het bezit. De vraag is echter in hoeverre hiermee een publiek belang in het geding komt. Per slot van rekening is 57 procent van de huurders van corporaties alleenstaand; slechts 23 procent van de huurders betreft een gezin of een eenoudergezin (Lijzenga & Boertien 2016). Voor deze doelgroepen zijn kleinere woningen vaak ook geschikt. Als er grotere woningen nodig zijn, bijvoorbeeld in het geval van (grotere) gezinnen, kan de corporatie een niet-DAEB-woning verhuren. De corporatie heeft dan de keuze om de woning gereguleerd te verhuren. Wanneer de corporatie de woning niet gereguleerd verhuurd, kan het toestaan van huurtoeslag boven de huurtoeslaggrens bijdragen aan de betaalbaarheid van een passende woning.

Het pakket aan maatregelen ter bevordering van de ontwikkeling van het middensegment lijkt geen grote afbreuk te doen aan de publieke belangen. De keuzevrijheid en de betaalbaarheid in het middensegment nemen toe, ten koste van de keuzevrijheid in de sociale sector. De situatie voor middeninkomensgroepen op de woningmarkt in termen van betaalbaarheid en vooral beschikbaarheid verbetert door het pakket. Hiermee wordt een duidelijk publiek belang gediend. Dit gaat echter ten koste van de situatie van huishoudens met een lager inkomen. Doordat de betaalbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit onderdeel uitmaken van de prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties en huurdersvertegenwoordigers, zullen ook de publieke belangen voor de huishoudens met de lagere inkomens binnen dit pakket kunnen worden gewaarborgd.

3.6 Groter middensegment door juridisch splitsen corporatiebezit op basis van woningkwaliteit

In de voorgaande denkrichting is beschreven hoe corporaties op basis van een administratieve scheiding een bijdrage zouden kunnen leveren aan de ontwikkeling van het middensegment. Corporaties hebben een tweede keuze binnen de huidige Woningwet: juridisch splitsen. Een juridische scheiding leidt, in tegenstelling tot een administratieve scheiding, tot een zelfstandige onderneming. Deze vennootschap is in het begin volledig in handen van de corporatie; de nettovermogenswaarde blijft besloten in de corporatie. Een corporatie kan er evenwel voor kiezen om aandelen in de vennootschap te verkopen aan beleggers, of nieuwe aandelen uit te geven. Op een dergelijke manier kan vermogen worden vrijgespeeld, dat de corporatie, bijvoorbeeld via nieuwbouw of (verduurzamende) renovatie, opnieuw kan investeren in woningen.

Afgezien van de mogelijkheid tot het vrijspelen van vermogen komt het middensegment in eerste instantie op dezelfde wijze tot stand als in de voorgaande denkrichting, namelijk door het splitsen van corporatiebezit in een DAEB-deel en een niet-DAEB-deel. De bespreking van deze denkrichting zal daarom voornamelijk gericht zijn op de specifieke kenmerken van dit maatregelenpakket; specifiek ten opzichte van het pakket waarin de scheiding administratief is.

In deze denkrichting zijn twee maatregelen opgenomen: het toestaan van huurtoeslag voorbij de huurtoeslaggrens (BM2), en juridische splitsing op basis van woningkwaliteit (BM7).

Maatregelen, belangen en de ontwikkeling van het middensegment

Maatregelen in samenhang

Zoals gesteld is de werking van dit maatregelenpakket gelijk aan die van de vorige denkrichting: doordat corporaties woningen met een bepaalde kwaliteit niet langer in het DAEB-deel van het bezit behouden, ontstaat er een voorraad woningen die in het middensegment kan worden aangeboden. In deze denkrichting gebeurt dat door deze woningen onder te brengen in een aparte vennootschap, waarvan de corporatie in beginsel de enige aandeelhouder is. De netto vermogenswaarde van de woningen die apart worden gezet blijft op die manier maatschappelijk gebonden in de corporatie. De corporatie oefent via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders invloed uit op het beleid van de vennootschap.

De in de vennootschap onder te brengen woningen hoeven niet per se in het middensegment te worden verhuurd, net als bij de administratieve scheiding. De woningen die vrijkomen blijven dus, indien nodig, beschikbaar voor het gereguleerde segment. Prestatieafspraken tussen corporaties, gemeenten en huurdersvertegenwoordigers kunnen zich, zolang de corporatie een meerderheidsbelang heeft in de vennootschap, ook uitstrekken over de woningvennootschap.

Het onderbrengen van niet-DAEB-woningen in woningvennootschappen biedt twee voordelen boven administratieve scheiding van de DAEB- en de niet-DAEB-portefeuille. Het eerste voordeel is de mogelijkheid om schaalvoordelen (efficiencywinst, kostenbesparing, kennisontwikkeling, innovatiekracht) te creëren door de niet-DAEB-portefeuilles van verschillende corporaties in een woningvennootschap samen te voegen. Het tweede voordeel van juridische splitsing is de mogelijkheid om derden (eind- of vastgoedbeleggers), na goedkeuring door de minister, te laten participeren in het eigen vermogen van de woningvennootschappen. Zodra derden in de woningvennootschappen gaan participeren, wordt een deel van het risicodragend vermogen dat de corporaties in hun woningen hebben vastgelegd, vrijgespeeld. Corporaties kunnen het vrijgespeelde vermogen gebruiken voor investeringen in de vernieuwing, energetische verbetering en uitbreiding van hun sociale (DAEB-)voorraad, voor vermindering van hun schuldpositie of voor herinvestering in de portefeuille van de woningvennootschap. Behalve participatie in de vennootschap tegenhouden, kan de minister – wanneer de financiële continuïteit daar om vraagt – corporaties gebieden aandelen in de vennootschap te verkopen. De angst bestaat, aldus een directeur van een corporatie, dat zodra het vermogen wordt vrijgespeeld en het niet

direct wordt geïnvesteerd, het zal worden afgeroomd: 'Het geld dat met verkoop van niet-DAEB wordt vrijgespeeld kan dus niet direct geïnvesteerd worden. Het zou eigenlijk voor de langere termijn beschikbaar moeten zijn. De vrees is echter groot dat er bijvoorbeeld een vermogensbelasting komt, of een verhuurderheffing 3.' Een dergelijke heffing is echter strijdig met de wet, en maakt verder ook geen deel uit van het pakket aan maatregelen dat hier wordt voorgesteld; alle vermogen blijft bij de corporatie.

Maatregelen en belangen

Naarmate het kapitaalbelang van derden in de woningvennootschappen toeneemt, zullen de niet-DAEB-woningen geleidelijk steeds meer marktconform worden geëxploiteerd om aan de marktconforme rendementseisen van de medeaandeelhouders te voldoen; de flexibiliteit om woningen de ene keer sociaal en de andere keer in het middensegment te verhuren neemt daardoor af.

Voor private beleggers leidt een juridische splitsing, meer dan een administratieve, tot een bedrijfseconomisch *level playing field*. Dit komt doordat de juridische splitsing vereist dat niet meer dan 60 procent van de aandelen van de juridische dochter bij aanvang met eigen vermogen wordt gefinancierd. Op het vreemde vermogen geldt een opslag van 150 basispunten. Verder moet de interne lening van de corporatie marktconform zijn geprijsd en in 15 jaar worden afgelost. Op deze manier wordt voorkomen dat de vennootschap door lagere dan marktconforme kosten op ongelijke voet concurreert met private verhuurders. Voor de totstandkoming van het middensegment is dit gunstig, aangezien het onzeker is hoezeer de vennootschap is geneigd woningen in het middensegment te exploiteren. Per slot van rekening bestaat bij de opstart van de vennootschap tot 60 procent van de balans uit eigen vermogen dat dat door corporatie is gefourneerd.

Regionale heterogeniteit en de ontwikkeling van het middensegment

Bijdrage in overdrukgebieden

In overdrukgebieden ontstaat door de juridische scheiding voor eindbeleggers de mogelijkheid te participeren in de vennootschappen. Hierdoor wordt vermogen vrijgespeeld dat kan worden ingezet voor uitbreiding van het corporatiebezit in de sociale sector en/of voor herinvestering in de vennootschap en daarmee voor verdere uitbreiding van het middensegment. Naarmate een groter aandeel in de vennootschap aan beleggers wordt verkocht, wordt de rendementseis meer marktconform; de participerende beleggers hebben immers, in tegenstelling tot de corporatie, wel een marktconforme

rendementseis. Hiermee zal, meer dan met de administratieve scheiding, tegemoetgekomen worden aan de reserve van private beleggers dat corporaties hen in het middensegment oneigenlijk beconcurreren. Een corporatiedirecteur stelt hierover: 'Zolang corporaties in het middensegment met substantie bezig zijn, wordt het de markt alleen maar moeilijk gemaakt om hun rol in het middensegment te pakken.' Een wethouder in de Randstad vult aan: 'Marktpartijen kunnen hiervoor[...] prima aanbod creëren met huren tussen de 700 en 1.000 euro per maand. Ze zijn hiertoe ook bereid, veel meer dan in het verleden het geval was. Het is geen goed idee als de corporaties zich ook in dit deel van de huurmarkt zouden gaan bewegen, ondanks dat hiervoor in deze regio wel gepleit wordt. Als gezegd, er zijn voldoende marktpartijen die in dit segment aanbod willen creëren.'

Bijdrage in onderdrukgebieden

Eerder werd gesteld dat de juridische splitsing ten opzichte van de administratieve scheiding twee voordelen biedt. Voor de onderdrukgebieden is daarbij vooral de mogelijkheid tot schaalvoordelen door het bundelen van vennootschappen van belang. In onderdrukgebieden zullen investeerders niet in de rij staan om te participeren in de vennootschappen; in markten met kenmerken tussen de overdruk- en onderdrukgebieden in, zal de investeringsbereidheid afhangen van zowel de verwachte demografische ontwikkelingen als de investeringshorizon van de belegger. Wanneer enkele vennootschappen kunnen worden gebundeld, ontstaat wellicht een portefeuille aan woningen die, op basis van mogelijke schaalvoordelen in de exploitatie en een geografische spreiding in waardeontwikkelingsrisico's, aantrekkelijker wordt voor eindbeleggers om in te participeren. Deze specifieke eigenschap van de juridische splitsing faciliteert de ontwikkeling van het middensegment. De vraag is echter in hoeverre in onderdrukgebieden behoefte is aan grootschalige ontwikkeling van het middensegment. Eerder werd een corporatiedirecteur uit een krimpregio al geciteerd over de vraag naar het middensegment: 'Zij zijn hier maar tijdelijk [...]'. Het middensegment is meer smeerolie op de woningmarkt voor mensen die hier toch niet willen blijven.'

Waarborging van publieke belangen en de ontwikkeling van het middensegment

Betaalbaarheid

Aangezien het middensegment in deze denkrichting op dezelfde manier tot stand komt als in de denkrichting waarbij het corporatiebezit administratief wordt gescheiden op basis van woningkwaliteit, zijn er geen grote verschillen in de gevolgen voor de betaalbaarheid. Omdat op voorhand niet kan worden vastgesteld hoe de kapitaalkosten verschillen voor het niet-DAEB-deel in

beide denkrichtingen, is onduidelijk of de betaalbaarheid in het middensegment onder juridische splitsing beter of juist minder goed gewaarborgd is dan bij administratieve scheiding. Ten opzichte van de huidige situatie, waarin lokale schaarste de prijzen opdrijft, zal ook de juridische splitsing leiden tot een betere betaalbaarheid van huurwoningen in het middensegment.

Beschikbaarheid

In termen van beschikbaarheid zijn er evenmin grote verschillen te verwachten: in het middensegment verbetert de beschikbaarheid sterk, vooral ten koste van de beschikbaarheid in de gereguleerde sector. Dit kan grotendeels worden ondervangen met lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties, huurdersvertegenwoordigers, en mogelijk aanvullend binnen deze denkrichting, vennootschappen voor zover het bezit daarin voor meer dan 50 procent in handen van corporaties is. Wanneer het aandeel van een corporatie in het aandelenkapitaal van de juridische dochter kleiner wordt dan 50 procent, is een personele unie tussen het bestuur van de corporatie en dat van de dochter uitgesloten: het bestuur van de corporatie kan niet langer ook het bestuur van de juridische dochter zijn. De corporatie behoudt dan weliswaar zeggenschap via haar aandelenbezit, maar de zeggenschap over de juridische dochter is hierdoor wel kleiner dan wanneer haar bestuur ook het bestuur van de woningvennootschap vormt.

Toegankelijkheid

Ook wat betreft de toegankelijkheid zijn er geen grote verschillen ten opzichte van de vorige denkrichting. Wel zal bij toenemende participatie door eindbeleggers de toegankelijkheid van het nieuwe middensegment gaan lijken op het reeds bestaande middensegment, met bijbehorende risicoselectie. Om dit te voorkomen, kan de verkoop van aandelen worden beperkt tot een minderheidsbelang voor derden, of kunnen aandelen worden gecertificeerd, zodat corporaties zeggenschap kunnen blijven uitoefenen ook wanneer zij niet langer de meerderheid van de aandelen bezitten.

Kwaliteit

De juridische splitsing brengt het middensegment op dezelfde wijze tot stand als de administratieve splitsing uit het vorige pakket. Vooral in de sociale sector zal daardoor de gemiddelde kwaliteit verminderen. Maar ook in dit geval hoeft dit er niet noodzakelijkerwijs toe te leiden dat het publieke belang in het geding komt. Immers, ongeveer driekwart van de huurders in de corporatiesector bestaat uit een- en tweepersoonshuishoudens. De juridische splitsing biedt de mogelijkheid om een deel van de verloren kwaliteit in de sociale sector te herinvesteren, omdat er via participatie van eindbeleggers

oorspronkelijk door de corporatie ingebracht risico-dragend vermogen kan worden vrijgespeeld.

Het pakket aan maatregelen in deze denkrichting, waarbij vooral de juridische splitsing op basis van woningkwaliteit van grote invloed is, lijkt in eerste instantie geen grote afbreuk te doen aan de publieke belangen. De keuzevrijheid en de betaalbaarheid in het middensegment nemen toe, maar dit gaat wel ten koste van de keuzevrijheid in de gereguleerde sector. Hierbij is, zoals in paragraaf 3.1 beschreven, geen rekening gehouden met eventuele veranderende economische omstandigheden op de korte termijn. De situatie voor middeninkomensgroepen op de woningmarkt in termen van betaalbaarheid en vooral beschikbaarheid verbetert door het pakket. Hiermee wordt een duidelijk publiek belang gediend. Dit gaat echter ten koste van de situatie van huishoudens met een lager inkomen. Doordat de belangen van huishoudens met lagere inkomens onderdeel uitmaken van de prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties en huurdersvertegenwoordigers, zullen de publieke belangen in beginsel gewaarborgd blijven.

3.7 Groter middensegment door verkoop corporatiebezit op basis van woningkwaliteit

De laatste denkrichting vormt het meest op de vrije markt gerichte uiteinde van het spectrum aan beleidsrichtingen voor het vergroten van het middensegment. Toch wijkt de invulling van deze denkrichting nog in belangrijke mate af van de 'vrijemarktpakketten' uit bijvoorbeeld *Kansrijk woonbeleid* (CPB & PBL 2016) en het *Rapport Werkgroep Woningmarkt* (SDG 2016), omdat in deze denkrichting de DAEB-tak van de corporatie niet veranderd. Woningen die in termen van kwaliteit in het middensegment kunnen worden geëxploiteerd, worden in deze denkrichting aan private beleggers verkocht. Overigens is het in de praktijk voor corporaties vaak aantrekkelijker om woningen uit te ponden en te verkopen aan particulieren. Dit kan echter pas op het moment dat deze woningen vrijkomen; in deze denkrichting worden woningen in verhuurde staat verkocht op basis van de kwaliteit van de woning. Hoewel verregaand, zijn de maatregelen, met wetswijzigingen, mogelijk. De corporaties worden weliswaar gedwongen bepaalde typen woningen te verkopen, maar het vermogen wordt niet door de overheid afgeroomd. In de praktijk zou een dergelijk pakket kunnen worden ingevuld met een verbod op investeringen in huurwoningen in het middensegment, zoals nu al een verbod geldt op investeringen in risicovolle aandelen of commercieel vastgoed, zoals kantoren en winkels.

Het belangrijkste verschil met de voorgaande denkrichtingen is het feit dat de corporaties niet meer kunnen investeren in het middensegment. In de denkrichting waarin juridisch wordt gesplitst op basis van de kwaliteit van de woningen, kunnen corporaties het vermogen dat vrijvalt door verkoop van aandelen herinvesteren in de vennootschap. Wanneer de corporatie het vermogen vrijspeelt via de verkoop van woningen, kan zij dat alleen nog in DAEB-activiteiten investeren. De situatie waarin een corporatie na een markttoets nog in het middensegment kan investeren als er geen marktpartijen bereid zijn dat te doen, wordt niet overwogen; dit staat haaks op het beleid om corporaties de potentiële huurwoningen in het middensegment te laten verkopen.

Deze denkrichting is vormgegeven met twee maatregelen: het liberaliseren van alle huurwoningen van private vastgoedbeleggers (BM3) en het verkopen van potentiële niet-DAEB-woningen van corporaties (BM8). Of woningen potentieel in het middensegment kunnen worden geëxploiteerd en onder maatregel BM8 worden verkocht, wordt net als bij de scheiding in DEAB/niet-DEAB (BM6) en juridische splitsing (BM7) op basis van de kwaliteit van de woning vastgesteld. Voor zover de effecten van maatregelen niet afwijken van andere denkrichtingen, verwijzen we naar de beschrijving in eerdere denkrichtingen. De nadruk ligt op de beschrijving van de effecten die specifiek zijn voor deze denkrichting.

Maatregelen, belangen en de ontwikkeling van het middensegment

Maatregelen in samenhang

Het middensegment wordt op twee manieren gestimuleerd. Ten eerste wordt het investeren in het middensegment voor private investeerders goedkoper gemaakt. Door alle bezit van private beleggers te liberaliseren, vervalt de verhuurderheffing. Hiermee verbetert het rendement op investeringen, waardoor private beleggers een prikkel hebben om niet alleen in het duurdere middensegment te investeren, maar ook in woningen tot de huidige liberalisatiegrens. Deze maatregel stimuleert, zonder aanvullende maatregelen en veranderende economische omstandigheden, in het bijzonder de toename van het middensegment via nieuwbouw.

Ten tweede wordt het middensegment gestimuleerd door de verkoop van corporatiewoningen. In lijn met de eerdere denkrichtingen is op basis van de kwaliteit van woningen een onderscheid gemaakt in woningen die voor de kerntaak beschikbaar blijven en woningen die in het middensegment moeten worden geëxploiteerd. Aangezien een groot deel van de corporatievoorraad van hoge kwaliteit is, wordt hiermee een belangrijke kwantitatieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van

het middensegment (zie ook figuur 3.1). Een corporatiedirecteur geeft een idee van de omvang van de verkoop: 'Punten-technisch zou dit zelfs 40 procent kunnen zijn, wat iets onder het voor de corporaties geldende gemiddelde van 45-50 procent ligt. Dit wil zeggen dat 40 procent van de woningen van onze corporatie voldoende punten heeft om in het middensegment gepositioneerd te worden.'

In deze denkrichting volgt de toename van het aantal huurwoningen in het middensegment voornamelijk uit de verkoop van corporatiebezit. Het gaat in potentie om zulke grote aantallen dat toevoegingen via nieuwbouw alleen in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld op zeer gunstige locaties, aantrekkelijk blijven. De liberalisatie van alle bezit van private verhuurders draagt echter wel in belangrijke mate bij aan het middensegment. Immers, juist de combinatie van deze maatregelen leidt ertoe dat het middensegment niet alleen groter in omvang, maar ook diverser in aanbod wordt. De diversiteit die zal ontstaan in termen van huren is het gevolg van het feit dat ook woningen van een goede kwaliteit niet op alle locaties leiden tot hoge huren, zoals een corporatiedirecteur uit de Randstad illustreert: 'Het echte potentieel in het middensegment van de markt wordt bepaald door de vraag in de markt. In het centrum is dat geen probleem, maar in andere buurten accepteert de markt vaak geen middeldure of hoge huren. [...] Daarboven ontstaan er leegstandsproblemen.'

Maatregelen en belangen

Door het liberaliseren van alle bezit van private verhuurders nemen de kapitaalkosten af, zoals eerder beschreven in de denkrichting waarin het middensegment via nieuwbouw ontstaat. Hierdoor worden investeringen in huurwoningen aantrekkelijker. Aangenomen mag worden dat bij invoering van een maatregelenpakket zoals in deze denkrichting, de toevoegingen via nieuwbouw beperkt zijn. Dit komt vooral door de verkoop van corporatiewoningen.

Het verkopen van corporatiewoningen aan private verhuurders zal leiden tot een forse toename van het aantal huurwoningen in het middensegment. Doordat het aantal te verkopen corporatiewoningen ten opzichte van het aantal woningen in de huidige sector relatief groot zal zijn, bestaat het risico dat de prijzen van huurwoningen in het middensegment dalen. Tegelijkertijd geldt dat de woningen verhuurd worden verkocht; ze komen dus pas bij een wisseling van huurder beschikbaar op de consumentenmarkt. Doordat de prijs eerst op de beleggersmarkt daalt en pas later op de consumentenmarkt, kan zich een interessant fenomeen voordoen: de huren voor consumenten kunnen stijgen (door de hogere rendementseisen van de nieuwe

eigenaren), terwijl de geboden prijzen aan corporaties juist dalen (door het overaanbod). Dit kan leiden tot een verschuiving van vermogen van corporaties en huurders in de oude situatie naar private beleggers in de nieuwe situatie. In Duitsland heeft zich volgens een corporatiedirecteur iets soortgelijks voorgedaan: 'In Duitsland is heel veel verkocht voor de helft van de leegwaarde. Daar is het dus heel snel gegaan. Maar er is daardoor ook geld is "verdwenen" naar beleggende partijen, zowel pensioenfondsen en verzekeraars, maar ook particulieren.'

Het vermogen dat in corporatiewoningen is opgebouwd, wordt veelal gezien als maatschappelijk vermogen. Om te voorkomen dat maatschappelijk vermogen op een dergelijke manier 'verdwijnt', zou de verkoop via centrale coördinatie kunnen worden getemporiseerd, waardoor het werkelijke aanbod op de beleggersmarkt beperkt blijft. Ook zijn er oplossingen in regelgeving, zoals een corporatiedirecteur aangeeft: 'De verkoopopbrengsten zijn bedoeld voor het lage segment. Het is dan ook goed dat er nu een grens bepaald is van 65-70 procent van de WOZ-waarde waartegen minimaal verkocht moet worden.' Een temporisering van de verkoop is bovendien van belang, omdat voor corporaties, net als voor private beleggers, geldt dat er bij een plotselinge vrijval van het vermogen wellicht onvoldoende renderende alternatieve beleggingen zijn. De beperkte beleggingsvrijheid van corporaties draagt daaraan bij. Ook het aflossen van lopende leningen is voor corporaties lastig, aangezien deze vaak voor lange tijd zijn aangegaan. Het vroegtijdig aflossen van deze leningen leidt tot grote boetes en dus tot het weglekken van maatschappelijk vermogen.

Regionale heterogeniteit en de ontwikkeling van het middensegment

Bijdrage in overdrukgebieden

De verkoop van corporatiewoningen zal in woningmarkten met grote druk relatief minder problemen opleveren. De vraag vanuit de consumentenmarkt is daar dermate groot, dat de prijzen op de beleggersmarkt mogelijk ook minder zullen dalen dan in de rest van het land. De interesse van beleggers in deze woningmarkten is groot. Zo stelt een Nederlandse eindbelegger: 'Urbanisatie is de grote trend van dit moment. In Nederland, maar ook daarbuiten. Alles wat buiten de grote steden valt wordt op de lange termijn minder waard. De Randstad verdicht en de rest van Nederland telt niet mee. Wij richten ons dus op de Randstad omdat hier potentiële groei zit. Mensen trekken ernaartoe, ook omdat hier ook het werk zit. De Randstad omvat Amsterdam, inclusief bijvoorbeeld Amstelveen, Utrecht, Rotterdam, Den Haag, Delft en Leiden. Hilversum kunnen we ons nog wel wat bij voorstellen, want in sommige buurten is de trein naar Utrecht dichtbij. Eindhoven is al te ver, al zijn daar wel

hightechengineers te vinden door de technische bedrijven en de universiteit. Dat borrelt daar dan wel. Maar als ze in Eindhoven mensen voor een iets andere sector zoeken, dan is dat heel lastig, want die wonen en werken in de Randstad.'

De grootschalige verkoop van corporatiebezit in overdrukgebieden gaat ten koste van de omvang van de sociale sector. Doordat met de verkoop van corporatiewoningen in overdrukregio's goede opbrengsten kunnen worden gerealiseerd, kunnen er omvangrijke investeringen worden gedaan om de afname van de sociale sector te compenseren. Of dat voldoende is, hangt (zoals ook in paragraaf 3.1 is beargumenteerd) onder andere af van de omvang van de opgave die corporaties nog te wachten staat. Een wethouder illustreert: 'Evenzo kan de belegger een corporatie een fantastisch bod doen voor een deel van de portefeuille. Als daarmee de facto maar de helft van het aantal woningen teruggebouwd zou kunnen worden, dan krimpt de kernvoorraad. Misschien is het financieel aantrekkelijk, maar volkshuisvestelijk is het op peil houden of wellicht zelfs uitbreiden van de kernvoorraad belangrijk.'

Bijdrage in onderdrukgebieden

In onderdrukgebieden zal het verkopen van corporatiebezit niet zonder meer leiden tot een grote toename van het middensegment. Er zijn weinig investeerders die geïnteresseerd én in staat zijn om op dergelijke schaal in deze regio's te investeren. Hierbij zullen, zoals eerder aangegeven, de specifieke kenmerken van zowel de regio als de investeerder van belang zijn. Dit wordt geïllustreerd door een opmerking van een corporatiedirecteur uit een krimpregio: 'Onze corporatie investeert in gebieden waar normale marktpartijen zich terugtrekken. Daar ligt de maatschappelijke taak als corporatie om toegevoegde waarde te leveren.'

De maatregel om het bezit van private beleggers te liberaliseren zal wel bijdragen aan het ontstaan van een middensegment, zo kan ook worden opgemaakt uit een opmerking van een corporatiedirecteur uit een krimpregio: 'De hiervoor beschreven ontwikkeling waarbij beleggers zich uit het middensegment van de woningmarkt blijken terug te trekken, betreft overigens vooral de institutioneel verbonden woningbeleggers. Er zijn wel lokale investeerders die, al dan niet in familieverband, woningcomplexen kopen met het doel om deze te verhuren. Dit is vooral kleinschalig van opzet met veel kennis van de specifieke lokale omstandigheden.'

Aanvullend op eerder kanttekeningen bij deze denkrichting kan concluderend gesteld worden dat de opgenomen maatregelen niet allemaal zonder meer voor alle regio's

tot een succesvolle uitbreiding van het middensegment zouden leiden.

Waarborging van publieke belangen en de ontwikkeling van het middensegment

Betaalbaarheid

Door de grootschalige verkoop van corporatiewoningen zal het middensegment op termijn beter betaalbaar worden. In eerste instantie zouden de huren echter kunnen stijgen, omdat de verhuurder een marktconform rendement eist en woningen alleen bij mutatie vrij verhuurd kunnen worden. Voor huishoudens die zijn aangewezen op de sociale sector kan de betaalbaarheid onder druk komen staan; het aanbod beschikbare sociale huurwoningen neemt immers af en de mutatiegraad zal onder druk komen staan, zoals een corporatiedirecteur beschrijft: 'De verkoop van corporatiewoningen aan private beleggers is een groot risico voor de mutatiegraad. Als al die potentieel te liberaliseren woningen overgenomen worden door beleggers, waar veel mensen met een laag inkomen wonen die geen hogere huren kunnen betalen, dan zullen bewoners blijven zitten.

Deze huurders worden immers alleen binnen hun huidige contract beschermd tegen grote huurstijgingen.' Indien een deel van de primaire doelgroep in het nieuwe middensegment moet worden gehuisvest, kan het zijn dat omwille van de betaalbaarheid aanpassingen nodig zijn aan de huurtoeslagregeling, bijvoorbeeld het toestaan van huurtoeslag boven de huurtoeslaggrens.

Beschikbaarheid

Er zijn geen grote verschillen te verwachten in termen van beschikbaarheid ten opzichte van de denkrichtingen waarin het corporatiebezit op basis van woningkwaliteit wordt gescheiden of gesplitst. In het middensegment verbetert de beschikbaarheid sterk, vooral ten koste van de beschikbaarheid in de gereguleerde sector. Dit wordt echter, in tegenstelling tot de voorgaande denkrichtingen, niet ondervangen met lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties, huurdersvertegenwoordigers en woningvennootschappen. Private verhuurders maken immers geen onderdeel uit van het tripartite overleg waarin prestatieafspraken worden gemaakt. Alleen door herinvesteringen van vrijgekomen kapitaal in nieuwe sociale huurwoningen kunnen corporaties de afname van de beschikbaarheid van sociale huurwoningen beperken. De hoogte van het kapitaal dat opnieuw in de sociale sector kan worden geïnvesteerd, hangt samen met de onderpandpositie van het WSW. Wanneer het vrij te vallen kapitaal zo kan worden geheinvesteerd in woningen dat daarmee eenzelfde of een hogere marktwaarde als die van de verkochte woningen wordt gecreëerd, kan de corporatie de afnemende beschikbaar-

heid van onderpand compenseren. Wanneer deze mogelijkheid tot herinvesteren in woningen voor de sociale sector – met behoud van de waarde van het onderpand – ontbreekt, kan het vrij te vallen kapitaal naar behoefte worden gebruikt voor het afbouwen van de schuldpositie om alsnog aan de door het WSW gestelde financiële randvoorwaarden te blijven voldoen.

Toegankelijkheid

In deze denkrichting worden woningen in het middensegment door private verhuurders geëxploiteerd. Zij hanteren criteria voor het verhuren van hun woningen om de risico's in de exploitatie te beperken. Dit leidt tot risicoselectie in het middensegment. Meer dan in voorgaande denkrichtingen, waar het middensegment in belangrijke mate in het bezit blijft van corporaties, zal de toegankelijkheid van het middensegment onder druk kunnen komen te staan. Tegelijkertijd zal door de snelle toename van de omvang van het middensegment, als gevolg van concurrentie onder de verhuurders, de selectiviteit wellicht afnemen. Immers, hoe selectiever een verhuurder in een zich snel verruimende markt is, hoe groter de kans op leegstand.

Kwaliteit

Het verkopen van corporatiewoningen op basis van woningkwaliteit leidt tot een afname van de kwaliteit van woningen in de sociale sector. Voor grotere huishoudens die vanwege een laag inkomen afhankelijk zijn van de sociale sector kan dit tot problemen leiden; woningen van hogere kwaliteit, en hier vallen eengezinswoningen vrijwel altijd onder, worden per slot van rekening verkocht aan private verhuurders. Met een invulling van de maatregel om corporatiebezit van een bepaalde kwaliteit verplicht te verkopen, waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat ook gezinnen voor een deel tot de doelgroep van corporaties behoren, kan worden bijgedragen aan de waarborging van dit publieke belang.

Wanneer corporatiewoningen op basis van woningkwaliteit worden verkocht aan private verhuurders zou het middensegment fors in omvang kunnen toenemen. Tegelijkertijd lijken de publieke belangen minder goed gewaarborgd dan in de voorgaande denkrichtingen. De situatie voor de middeninkomensgroepen zou op termijn weliswaar verbeteren, maar dat hoeft op de korte termijn niet het geval te zijn. Verder kunnen de belangen voor de huishoudens met de laagste inkomens onder druk komen te staan. Het aanbod aan en de gemiddelde kwaliteit van woningen in de sociale sector neemt af. De mate waarin opnieuw in de sociale sector kan worden geïnvesteerd, is onder andere afhankelijk van de gerealiseerde verkoopopbrengst en de investeringsmogelijkheden (bijvoorbeeld beschikbaarheid en prijs van bouwgrond en/of herontwikkelingsmogelijkheden).

3.8 Aandachtspunten bij de stimulering van de ontwikkeling van het middensegment

In de voorgaande paragrafen zijn vier denkrichtingen verkend. De aanleiding van deze verkenning was de constatering dat de ontwikkeling van het middensegment wellicht achterblijft bij de ontwikkeling van de vraag. De denkrichtingen beschrijven een breed spectrum aan beleidsopties voor het middensegment en sluiten aan bij de beleidsdiscussie ten tijde van de hervormingen van de Woningwet. Géén van de gepresenteerde denkrichtingen heeft ten doel om een compleet pakket aan beleidsmaatregelen te presenteren dat door beleidsmakers direct kan worden geïmplementeerd om de ontwikkeling van het middensegment te stimuleren. De theoretische verkenning geeft echter wel aanknopingspunten voor (verder onderzoek naar) een concrete invulling van beleid voor het middensegment. We beschrijven deze aanknopingspunten hier kort.

3.8.1 Corporaties en het publieke belang

Een belangrijke bevinding van de verkenning heeft betrekking op de waarborging van publieke belangen. De verkenning laat ten eerste zien dat, in ieder geval zolang corporatiebezit niet wordt verkocht, de publieke belangen omtrent het wonen redelijk goed zijn gewaarborgd. Huurders zijn, zowel bij corporaties als bij private verhuurders, goed beschermd en bovendien gelden, zoals eerder ook aangegeven in tabel 3.2, de huidige regelingen omtrent brede en verregaande inspraak van belanghebbenden ook onder de meeste verkende denkrichtingen. Een uitzondering is de grootschalige verkoop van corporatiebezit op basis van woningkwaliteit; hierbij komen de woningen in private handen, waardoor deze niet langer onder lokale prestatieafspraken vallen. Ten tweede kan, mede ook op basis van hoofdstuk 2, worden gesteld dat de belangen van huishoudens met middeninkomens in de huidige marktomstandigheden minder goed worden gediend. Deze huishoudens zijn vaker dan huishoudens met lage en hoge (midden)inkomens afhankelijk van het middensegment. Bevordering van de ontwikkeling van het middensegment zou, op basis van de woonbehoeften van deze groep huishoudens, een (regionaal urgent) publiek belang dienen. Wanneer het middensegment via de inzet van corporatiebezit tot stand komt, kan de waarborging van publieke belangen als betaalbaarheid en beschikbaarheid in onderdrukgebieden deel uitmaken van lokale prestatieafspraken. In overdrukgebieden zal het middensegment eerder door private beleggers tot stand komen. Onder invloed van de huidige schaarste en de mogelijke rendementen zullen daar niet altijd de belangen van de middeninkomensgroepen worden

gediend. De denkrichtingen waarbij de corporaties direct of meer indirect bij de ontwikkeling van het middensegment betrokken blijven, kunnen hiervoor soelaas bieden. Bovendien hebben de gemeenten hier als belangrijkste eigenaren van grond een belangrijke troef in handen, aangezien de ontwikkeling van het middensegment vaak door nieuwbouw tot stand zal komen. Een corporatiedirecteur illustreert dit: 'Als hoeder van het lokale publieke belang heeft de gemeente het grondprijsbeleid wel aangepast. Er is een aparte grondprijscategorie voor het middensegment. Zo is er een faciliteit ontstaan voor het middensegment, naast de voordelen die de sociale huur, goedkope leningen, en de koop, renteaftrek, hebben.' Overigens zijn lang niet alle private beleggers uit op de hoogst mogelijke rendementen op de korte termijn, zoals deze vastgoedbelegger stelt: 'Het maakt echt veel verschil welk type belegger achter een woningportefeuille zit. Dit laat de commotie die de overname van de Vestia-portefeuille door Patrizia heeft veroorzaakt wel zien. De aandacht voor wie in de portefeuille stapt krijgt daardoor nu nóg meer aandacht bij woningcorporaties en gemeenten. Het verschil zit 'm met name in de manier waarop met vraagstukken van huur en verhuur wordt omgegaan. Dat is toch wel anders bij een belegger die voor de lange termijn in woningen belegt dan bij de belegger die met een korte-termijnhorizon het laatste beetje rendement uit de bakstenen moet persen.'

Tot slot zijn corporaties niet de enige partij die de publieke belangen kan waarborgen. Zo stellen (internationale) vastgoedbeleggers: 'Neem bijvoorbeeld Duitsland. Dat heeft een relatief kleine sociale huursector, maar door het via regelgeving organiseren dat huurders huurbescherming en huurprijsbescherming hebben is in Duitsland het publieke belang op de woningmarkt op het gebied van de huisvesting van huishoudens met lagere inkomens op een andere manier tot stand gebracht dan in Nederland, waar dit vooral is gedaan door het creëren van een grote voorraad sociale huurwoningen in exploitatie bij sociale verhuurders' en: 'Ook de huisvesting van mensen met bijzondere risico's hoeft niet per definitie aan de corporaties te worden overgelaten. Evengoed is voor te stellen dat marktpartijen deze rol vervullen en dat zij daarvoor een risicopremie via de huur berekenen. De publieke sector kan vervolgens bepalen of en zo ja onder welke voorwaarden zij de betrokken huishoudens wil ondersteunen, bijvoorbeeld door de risicopremie voor haar rekening te nemen. Het publieke belang op het gebied van risicoselectie kan dus ook op andere wijze dan via de inzet van woningcorporaties worden gediend.' Deze waarborging van publieke belangen, waarbij taken als betaalbaarheid via inkomensbeleid bij de Rijksoverheid liggen, past beter bij het in hoofdstuk 2 beschreven consensusperspectief en de

laatste denkrichting uit hoofdstuk 3 dan bij de huidige woningmarktsituatie.

3.8.2 Regionale invulling woonbeleid

Op basis van de verkenning van de verschillende denkrichtingen moet worden geconcludeerd dat er waarschijnlijk niet één centrale oplossing is voor de ontwikkeling van het middensegment. Een buitenlandse vastgoedbelegger zegt hierover: 'Normen die door landelijk beleid zijn voorgeschreven, kunnen daarom ook niet werken in een context waarin bevordering van marktwerking vooropstaat. Vertaald naar het middensegment betekent dit dat wat, bij wijze van voorbeeld, in Amsterdam onder het middensegment moet worden begrepen, per definitie niet voor het hele land kan gelden.' Ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur adviseert in zijn rapport *Wonen in verandering* (Rli 2015) een regionalisering van het woonbeleid.

De totstandkoming van het middensegment is niet vanzelfsprekend, ondanks de verbeterde omstandigheden sinds de hervormingen. De strategie waarbij de ontwikkeling van het middensegment vooral via nieuwbouw tot stand zou kunnen komen, lijkt vooral kansrijk in overdrukgebieden. Volgens beleggers in huurwoningen in het middensegment is juist dit soort regio's voor hen interessant: 'Een geografische grens van waar wij woningen zouden aan willen kopen binnen de genoemde uitgangspunten wordt bepaald door de woningvraag, en of die bestendig is. Dan gaat het niet alleen om de bekende plekken in de Randstad, ook daarbuiten. Zolang er naar verwachting maar vraag naar woningen blijft bestaan. En dat kan ook in steden in de intermediaire zone, want in de stad gaat altijd gewoond worden.' Dat juist nieuwbouw interessant zou kunnen zijn, blijkt ook uit de aanvullende voorwaarden die dezelfde belegger noemt: 'Daarbij moeten de woningen in goede staat zijn en er geen grote investeringen nodig zijn om de complexen rendabel bewoonbaar te maken.' In overdrukgebieden lijkt beleid gericht op nieuwbouw juist weinig kansrijk; investeerders verwachten daar minder snel een stabiel rendement te kunnen realiseren en lijken in voorkomende gevallen zelfs te desinvesteren, zoals een corporatiedirecteur uit een overdrukgebied opmerkt: 'De beleggers dienen zich juist bij de Limburgse corporaties aan om hun eigen woningen aan te bieden, in plaats van dat ze de corporaties vragen of zij woningen uit de niet-DAEB-portefeuille van de corporaties kunnen overnemen. In Limburg is dus sprake van de omgekeerde wereld, omgekeerd aan wat op landelijk niveau gedacht wordt over hoe de markt in elkaar zit.'

In verschillende denkrichtingen is gekeken naar manieren om het corporatiebezit beschikbaar te maken voor verhuur in het middensegment. Door de huidige scheiding

tussen DAEB en niet-DAEB, gebaseerd op de huur in plaats van op de kwaliteit van de woning, blijft het grootste deel van het potentiële middensegment gereguleerd. In de denkrichtingen is gekeken naar een verschuiving van een deel van dat bezit naar het middensegment door administratieve scheiding, juridische splitsing of verkoop van bezit. In zowel overdruk- als overdrukgebieden kunnen dergelijke oplossingsrichtingen bijdragen aan de ontwikkeling van het middensegment. Daarbij geldt wel de kanttekening dat in markten waar private beleggers investeringen zouden willen doen, zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat corporaties hieraan zelfstandig invulling geven. In de denkrichtingen is daarom de DAEB/niet-DAEB-scheiding, in iedere verschijningsvorm, vormgegeven op basis van de kwaliteit van de woning. Dat is in de huidige praktijk echter niet het geval. Om ook het middensegment in de huursector in overdrukgebieden te faciliteren, zou moeten worden gekeken naar een mogelijkheid voor corporaties om woningen zonder al te grote extra kosten in het niet-DAEB-deel van de organisatie te plaatsen. Corporaties in overdrukgebieden die nu woningen beschikbaar zouden willen maken voor huishoudens met middeninkomens, worden niet alleen geconfronteerd met het verlies aan waarborging door het WSW, maar ook met een verhuurderheffing. Immers, in overdrukgebieden ligt de maximaal toegestane gereguleerde huur soms boven de markthuur, zoals een internationale belegger vertelt: 'Deze aanpassing [opnemen van WOZ-waarde in het woningwaarderingssysteem] heeft echter tot gevolg dat in een aantal van de regio's waar wij actief zijn, de actuele huren niet alleen niet kunnen worden verhoogd of zelfs maar gelijk gehouden, maar zelfs verlaagd moeten worden.' Huurwoningen in het middensegment worden in overdrukgebieden daardoor, zelfs bij het vragen van een marktconforme huur, gereguleerd en vallen onder de verhuurderheffing. De huidige Regeling Vermindering Verhuurderheffing biedt mogelijk aanknopingspunten om hieraan tegemoet te komen (Minister voor Wonen 2016c).

Noot

- 1 Dit betreft corporaties die hebben gekozen voor een administratieve scheiding van DAEB- en niet-DAEB-activiteiten. De markttoets is niet nodig wanneer woningen in het middensegment worden gerealiseerd in het kader van herstructurering van bestaand vastgoed op grond die in eigendom is van de woningcorporatie.

Literatuur

- ABF (2016a), *Tussenrapportage. Prognose bevolking-, huishoudens- en woningbehoefte 2015-2050*, Delft: ABF Research.
- ABF (2016b), *Socrates 2016. Tussentijdse update*, Delft: ABF Research.
- ABF (2016c), *De woningbeleggersmarkt in 2016*, Delft: ABF Research.
- Aalbers, M. (2010), 'Redlining: terug van weggeweest', *Rooilijn* 43(1): 28-35.
- Aedes (2016a), 'Woningcorporaties kiezen voor administratieve scheiding DAEB/niet-DAEB', online artikel (19 juli 2016): <https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/financi-n-n/accountantscontrole/woningcorporaties-kiezen-voor-administratieve-scheiding-daeb-niet-daeb.html>. Geraadpleegd op 21 juli 2016.
- Aedes (2016b), *Aedes Corporatiemonitor Huurbeleid*. Online publicatie (25 april 2016) <https://www.aedes.nl/artikelen/aedes/vereniging/kennisproducten-aedes/corporatiemonitor/corporatiemonitor.html>, geraadpleegd op 6-12-2016.
- Aedes, VNG & Woonbond (2016), *Wonen in Nederland: maatschappelijke opgaven en bijdragen woningcorporaties*. Den Haag/Amsterdam: Aedes/Nederlandse Woonbond.
- Arnoldussen, E. & J. van de Ven (1977), 'Huurbeleid en individuele huursubsidie', *Tijdschrift voor politieke economie* 3 (online in TPEdigitaal: http://www.tpedigitaal.nl/assets/static/1_3/1_3_Huurbeleid_en_individuele_huursubsidie_Edo_Arnoldussen.pdf).
- Boer, R. de & 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 No. 1170.
- Canon Volkshuisvesting Nederland (2016), '1945 Woningnood: volkshuisvesting nummer 1. Wederopbouw en het ingrijpen van de overheid', online artikel (versie 24-12-2015): http://www.canonsociaalwerk.eu/nl_vhv/details.php?cps=11&canon_id=487, geraadpleegd op 23 mei 2016.
- CBP & PBL (2016), *Kansrijk woonbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- CLO (2016), *Betaalrisico's in de huur- en koopsector, 2002-2015*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, via: www.compendiumvoordeleefomgeving.nl, geraadpleegd op 19 juli 2016.
- Conijn, J.B.S. (2006), *Dansen op de vulkaan. Inaugurale rede*, Amsterdam: Vossiuspers.
- Conijn, J.B.S. (2011), *Woningcorporaties op een kruispunt. ASRE Vastgoedlezing 2011*, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Conijn, J. & B. Kramer (2010), *Omvangrijke verkoop van corporatieverkoop*, Amsterdam: Ortec Finance.
- Conijn, J. & F. Schilder (2011), 'How housing associations lose their value', *Property Management* 29(1): 103-119.
- Conijn, J., J. Rouwendal & F. Schilder (2016), 'Veranderde verhoudingen op de Nederlandse woningmarkt', *TPEdigitaal* 10(2): 23-41.
- CSED (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: Sociaal Economische Raad (SER), Commissie Sociaal-Economische Deskundigen.
- Dam, F. van, M. Eskinasi & C. de Groot (2014), *Nieuwe uitdagingen op de woningmarkt. Balans van de Leefomgeving 2014. Deel 2*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Donders, J., M. van Dijk & G. Romijn (2010), *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, CPB-rapport 84, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Duivenvoorden, A., N. van Triest, P. Senior, Y. Witter & H. Kooistra (2015), *Langer zelfstandig wonen – de opgave voor corporaties. Kennisdossier corporatieleerkring*, Den Haag: Platform31.
- Elsinga, M., J. Hoekstra, A. van 't Hof, E. van der Leij & E. van Rijn (2014), *Literatuurstudie ten behoeve van de parlementaire enquête Woningcorporaties*, Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Elsinga, M. & F. Wassenberg (2014), 'Social housing in the Netherlands', in: K. Scanlon, C. Whitehead & M. Fernández Arrigoitia (eds.), *Social housing in Europe*, Chichester (UK): John Wiley & Sons.
- Eskinasi, M. (2015), *Quickscan ontwikkelingen vraag en aanbod geliberaliseerde huurwoningen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Eskinasi, M., C. de Groot, M. van Middelkoop, F. Verwest & J. Conijn (2012), *Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt – een simulatie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Francke, M., F. Harleman & W. Kosterman (2016), *Huurprijzen NVM: Onderzoek naar prijsbepalende factoren*, Ortec Finance, Applied working paper 2016-02.
- Goudswaard, K., A. van Selm, N. Achterberg & H. ten Berge (2010), 'Een integrale hervorming van de woningmarkt', *TPEdigitaal* 4(2): pp. 56-72.
- Groot, C. de, F. Daalhuizen, F. Schilder & J. Tennekes (2016), *Betaalbaarheid van het wonen in de huursector. Verkenning*

- van beleidsopties, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Groot, C. de, F. Schilder, F. Daalhuizen & F. Verwest (2014), *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Haffner, M., J. Hoekstra, M. Oxley & H. van der Heijden (2008), *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?*, Housing and Urban Policy Studies, no.33, Delft: Delft University Press.
- IVBN (2014), *IVBN-visie op de vrije sector huurwoningmarkt. Beleggersgeld naar een verder te liberaliseren huurmarkt*, Voorburg: IVBN Vereniging voor Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland.
- Jonger-Verkaart, M. & F. Wassenberg (2015), *Kansen voor particuliere huur in Nederland*, Den Haag: Platform31.
- Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (2008), *Agenda voor de woningmarkt, Preadviezen 2008*, onder redactie van Prof. dr. F.J.H. Don.
- Lijzenga, J. & D. Boertien (2016), *De rol van woningcorporaties op de woningmarkt – een WoON2015-verkenning*, Arnhem: Companen.
- Minister van BZK, Donner (2011), *Integrale visie op de woningmarkt (woonvisie)*, brief met bijlage van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 1 juli 2011, vergaderjaar 2010/2011, 32847 nr. 1.
- Minister voor Wonen, Blok (2013), *Integrale visie op de woningmarkt*, brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dd. 17 september 2013, TK 2013/14, 32 847, nr. 87.
- Minister voor Wonen, Blok (2016a), *Middensegment huur*, brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dd. 19 februari 2016, kenmerk: 2016-0000101948.
- Minister voor Wonen, Blok (2016b), *Ontwikkeling midden-segment*, brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dd. 19 september 2016.
- Minister voor Wonen, Blok (2016c), *Evaluatie Verhuurderheffing*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Parlevliet & Kooima (2015), *De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?*, Amsterdam: DNB De Nederlandse Bank.
- PBL (2015), *De stad: magneet, roltrap en spons. Bevolkingsontwikkeling in stad en stadsgewest*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rli (2015), *Wonen in verandering. Over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rabobank (2013), *Anders wonen. Naar een werkende woningmarkt*, Utrecht: Rabobank Kennis en Economisch Onderzoek, zie: <http://www.mejudice.nl/docs/default-source/download/woningmarktvisie.pdf>.
- REA (2006), *De woningmarkt uit het slot, over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt.*, Raad van Economisch Adviseurs, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2005/2006 kamerstuk 30507 nr. 2 d.d. 28 maart 2006.
- Renes, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*, Rotterdam/ Den Haag: NAi Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Rijksoverheid (2015), *De Woningwet 2015 in vogelvlucht*, via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2015/03/17/woningwet-2015-in-vogelvlucht.html>, geraadpleegd op 19 juli 2016.
- Romijn, G. & P. Besseling (2008), *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, CPB-document no. 165, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Scanlon, K. & C. Whitehead (2011), 'Introduction: the need for a sustainable private rented sector', in: K. Scanlon & B. Kochan (eds), *Towards a sustainable private rented sector*, London School of Economics.
- Scanlon, K., M. Fernández Arrigoitia & C.M.E. Whitehead (2015), 'Social housing in Europe', *European Policy Analysis* 17: 1-12.
- Schilder, F.P.W. (2012), *Essays on the economics of housing subsidies*, Tinbergen Institute research series, no. 524, PhD-thesis, Amsterdam: Thela thesis.
- Schilder, F. & J. Conijn (2009), *De dubbele kloof tussen koop en huur. – Omvang, Oorzaken en Consequenties*, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Schilder, F. & J. Conijn (2015a), *Middeninkomens en het middensegment. De ontbrekende schakel op de woningmarkt*, ASRE Research paper 2015-10, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Schilder, F. & J. Conijn (2015b), *Vermindering fiscaliteit eigenwoningbezit. Effecten van de vermindering van de fiscale subsidiëring van koopwoningen*, ASRE Research paper 2015-02, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- SDG (Studiegroep Duurzame Groei) (2016), *Rapport Werkgroep Woningmarkt ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- SEO (2006), *Een nieuw fundament, borging van publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Stec Groep (2016), *Gemeentebenchmark vrijesectorhuur 2016. Wordt dit groeisegment op de woningmarkt goed bedient?* Arnhem: Stec Groep.
- Tijdelijke Commissie Huizenprijzen (2013), *Kosten Koper, Eindrapport – Een reconstructie van 20 jaar stijgende huizenprijzen*, Den Haag: Tijdelijke Commissie Huizenprijzen, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2012-2013, nr. 33194, 10 april 2013.

- Vastgoed Belang (z.j.), *Visie op de huurwoningmarkt*, Amsterdam: Vastgoed Belang, via: <https://www.vastgoedbelang.nl/assets/Uploads/Visie-Vastgoed-Belang-op-de-huurwoningmarkt.pdf>, geraadpleegd op 12 februari 2016.
- Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes, NVM, VBO & VastgoedPro (2012), *WONEN 4.0. Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt*.
- Vermeulen, W. & J. Rouwendal (2007), *Housing supply in the Netherlands*, CPB discussion paper no. 87, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- VROM-raad (2007), *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*, advies 064, Den Haag: VROM-raad.
- Werkgroep Wonen Brede Heroverwegingen (2010), *4. Wonen. Rapport brede heroverwegingen*, Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën, Bureau Beleidsonderzoek.
- Wildt, R. & G. Keers (2014), *Stand van de koopwoningmarkt*, Amsterdam: RIGO Research en advies.
- Woonbond (2014), *Brief aan de Kamercommissie voor Wonen en Rijksdienst*, 12 mei 2014.

Bijlagen

1. Overzicht gesprekspartners

Er zijn in totaal 17 interviewverzoeken verzonden. Drie personen zagen af van medewerking. Twee van hen behoorden tot de groep van vastgoedbeleggers die fondsen beheren die met particulier kapitaal zijn gefund. Een persoon behoorde tot de groep van beleidsbeslissers bij internationale beursgenoteerde woningvastgoedbeleggers.

In totaal zijn 14 personen geïnterviewd. De gesprekken varieerden in lengte van ruim een uur tot meer dan tweeënhalve uur. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt; deze zijn door de geïnterviewden geautoriseerd. Tevens is een werkbezoek gebracht aan het Institut für Kooperationswesen dat is gelieerd aan de Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen te Geislingen (Duitsland). Het doel van dit werkbezoek was inzicht te verkrijgen in de opzet en het bedrijfs-economische model van de Duitse coöperatieve woningverenigingen. Daaruit bleek dat de vraag of dergelijke coöperatieve woningverenigingen ook in de Nederlandse situatie zijn in te passen met het oog op de bevordering van het middensegment echter niet zonder nadere studie is te beantwoorden.

De volgende personen zijn in het kader van dit onderzoek geïnterviewd:

Woningcorporaties die in sterke, stabiele of juist krimpende woningmarkten actief zijn (4)

- Drs. Lex de Boer, directeur-bestuurder Stichting Lefier te Groningen
- Ir. Marien de Langen, directeur-bestuurder Stichting Stadgenoot te Amsterdam
- Drs. Bert Wijbenga van Nieuwenhuizen, directeur-bestuurder Stichting Woonbron te Rotterdam
- Drs. Ger Peeters, directeur-bestuurder Stichting Wonen Limburg te Roermond

Wethouders Wonen en Volkshuisvesting van grote of G32-gemeenten (3)

- Ir. Paulus Jansen, wethouder wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed, sport, dierenwelzijn bij de gemeente Utrecht
- Jop Fackeldey, wethouder wonen en volkshuisvesting, economische zaken, financiën, ICL, luchthavenontwikkeling, citymarketing en evenementen, vergunningverlening, gemeentelijke dienstverlening bij gemeente Lelystad

- Herbert Raat, wethouder financiën, handhaving en vergunningen, zorg en gezondheid, wonen en volkshuisvesting, Ag, vastgoed, stadshart bij gemeente Amstelveen

Vastgoedbeleggers met verantwoordelijkheid voor in de Nederlandse vastgoedbeleggingsmarkt actieve vastgoedfondsen die door internationale eindbeleggers, door Nederlandse institutionele eindbeleggers of door particuliere beleggers zijn gefund (4):

- Mr. Pieter Hendrikse MRE, CEO EMEA bij CBRE Global Investors EMEA BV te Amsterdam/Schiphol
- Drs. Peter Helfrich MSRE, Managing Director bij PATRIZIA Netherlands BV te Amsterdam
- Drs. Henk Jagersma, CEO bij Syntrus Achmea Real Estate & Finance BV te Amsterdam
- Mr. Charles Bloema, Managing Director bij The IBUS Company BV te Amstelveen

Nederlandse institutionele eindbeleggers (1):

- Drs. Hans Spikker, Senior Portfolio Manager Real Estate bij APG Algemene Pensioen Groep NV te Amsterdam

Vastgoedtransactiebemiddelaars die transacties begeleiden tussen vastgoedbeleggers, woningcorporaties en/of eindbeleggers (2):

- Ir. Jaap van Rhijn, CEO Colliers Nederland BV te Amsterdam
- Mr. Kees van Harten MRE, directeur Capital Value BV te Utrecht

Internationale (toegepaste) wetenschap (1):

- Prof. Dr. Markus Mändle, Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Kooperationswesen & Leiter des Instituts für Kooperationswesen bij Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen, Duitsland

Met uitzondering van de gesprekken in het kader van het werkbezoek aan het Institut für Kooperationswesen in Geislingen (Duitsland) is het middensegment in alle interviews steeds vanuit vier invalshoeken besproken:

1. Hoe is het middensegment van de woningmarkt in de huidige situatie te beoordelen en hoe verhoudt het zich tot de andere segmenten?
2. Wat is het ideaalbeeld van de woningmarkt?
3. Welke stappen zouden moeten worden gezet om van de bestaande naar de ideaaltypische situatie te komen?
4. Hoe is in het licht van wat onder 1, 2, en 3 aan de orde is geweest het huidige hervormingsbeleid van de overheid te beschouwen?

Decentrale vraag was daarbij steeds: leidt het hervormingsbeleid zoals dat tot nu toe is vormgegeven tot een ontwikkeling van het middensegment die qua omvang en timing voldoende tegemoetkomt aan de vraag naar die woningen? De ontwikkeling van het middensegment kan niet los worden gezien van de andere segmenten van de woningmarkt, of het functioneren van de woningmarkt binnen de samenleving (of voor sommige gesprekspartners zelfs: mondiale investeringsmarkten) als geheel. De gesprekspartners zijn daarom uitgenodigd om ook voor hen specifieke verbanden met het onderzoeks- onderwerp te leggen. Daarbij was ruimte voor kwantitatieve, kwalitatieve en regionale bijzonderheden.

2. Particuliere motieven van actoren bij de ontwikkeling van het middensegment

Actoren	Motieven en belangen
Woningcorporaties	Huisvesting van brede groep huishoudens met lage en lagere middeninkomens teneinde leefbare, gemengde wijken en buurten te creëren. Om die reden streven ze ernaar een woningportefeuille te exploiteren die – zowel qua omvang als qua samenstelling – onder wisselende economische en demografische omstandigheden voor bredere lagen van de bevolking een serieus huisvestingsalternatief is.
Vastgoedbeleggers, institutioneel verbonden	Beschikken over en voortdurend doorontwikkelen van een vastgoedportefeuille die qua omvang en mate van marktpenetratie, alsook qua risico- en rendementskarakteristieken een serieus beleggingsalternatief vormt voor institutionele eindbeleggers.
Vastgoedbeleggers, particulier verbonden	Beschikken over vastgoedportefeuille die voldoende uitzicht biedt op een stabiele inkomstestroom (cashflow) en behoud van waarde van het onderliggende vastgoed.
Eindbeleggers institutioneel (pensioenfondsen, verzekeraars, <i>sovereign wealth funds, family offices</i>)	Beschikken over een zodanige spreiding van het te beleggen kapitaal over verschillende beleggingscategorieën (aandelen, obligaties, (handels)goederen, vastgoed enzovoort) dat steeds kan worden voldaan aan de rendements- en risicokarakteristieken die uit de verplichtingen jegens hun deelnemers/verzekerden voortvloeien. Wat betreft vastgoed geldt hierbij als bijzonderheid dat de beleggingen qua investeringsvolume voldoende omvang hebben en in verhouding tot de andere investeringscategorieën voldoende liquide zijn (liquiditeit = mate waarin binnen een kort tijdsbestek uit de belegging kan worden gestapt).
Transactie-bemiddelaars (in de interactie tussen de vastgoed-investeringsmarkt en de kapitaalmarkt)	Het aantal vastgoedbeleggingstransacties die de bemiddelaar tot stand brengt en het kapitaalbelang per transactie bepalen de omvang van het bemiddelingsbedrag dat de bemiddelaar ontvangt. Of daarbij op enig moment sprake is van een qua prijsontwikkeling opgaande of neergaande markt is minder van belang.
Gemeenten	Faciliteren of bevorderen van de groei van de binnen de eigen grenzen te huisvesten bevolking (in absolute aantallen, alsook in aantallen huishoudens). Actief grondbeleid is hierbij zowel middel als doel; middel omdat dit de gemeenten een instrument verschaft waardoor ze qua timing van het in ontwikkeling nemen van locaties minder afhankelijk zijn van private partijen; doel omdat actief grondbeleid een extra bron van inkomsten betekent, vooral als het om de woningmarktsegmenten met hogere grondopbrengsten per vierkante meter gaat (koop in plaats van huur, zowel middensegment als sociale huur).

3. Publieke belangen op de woningmarkt

De discussies over de hervormingen van de woningmarkt (zie hoofdstuk 2) worden veelal gevoerd op grond van een heroverweging van de balans tussen marktimperfecties van de woningmarkt en de rationale voor en mate van overheidsingrijpen. De woningmarkt wijkt nogal af van een ideaaltypische markt, waarin vragers en aanbieders over gelijke informatie en marktmacht beschikken en er nauwelijks negatieve externe effecten bestaan (zie CSED 2010; Donders et al. 2010, Romijn & Besseling 2008, SEO 2006; VROM-raad 2007; Werkgroep Wonen Brede Heroverwegingen 2010). Zo is wonen een basisbehoefte; onderconsumptie kan nadelige gevolgen hebben voor het functioneren van huishoudens en voor de samenleving als geheel. De woningmarkt is bovendien een heterogene voorraadmarkt en nauw verweven met de grondmarkt. Het aanbod kan zich mede hierdoor maar langzaam aan de vraag aanpassen. De kwaliteit van een woning wordt naast woningkenmerken ook door de locatie en woon-omgeving bepaald (Visser & Van Dam 2006), terwijl verder geen enkele woning gelijk is aan een andere. Vragers naar woonruimte staan op informatieachterstand ten opzichte van de aanbieders (verkopers en verhuurders) en zijn bovendien relatief sterk aan hun regio gebonden. De kosten van verhuizen zijn hoog, zowel financieel als in tijd en welbevinden, zodat huishoudens zich niet volledig vrij over de hele markt kunnen bewegen. Hierdoor vormen de aanbieders van woonruimte per regio met elkaar feitelijk een oligopolie. Dit werkt het risico van prijsopdrijving in de hand (Renes et al. 2006). En zelfs zonder prijsopdrijving zijn woningen kapitaalintensief en hebben ze een lange levensduur, met dito terugverdientijd. De drempel voor toetreding tot de woningmarkt is daardoor hoog.

In de hiervoor genoemde studies wordt ingegaan op de specifieke vormen van marktfalen (m1: informatie-asymmetrie, m2: marktmacht en m3: een ondoelmatige verdeling van woonruimte) en van negatieve externe effecten op de woningmarkt (e1: inefficiënt ruimtegebruik; e2: risicoselectie en uitsluiting van bepaalde groepen; e3: woonlasten die de *ability to pay* (draagkracht) te boven gaan; e4: kwaliteitsproblemen in de voorraad; e5: schaal- en coördinatieproblemen bij renovatie en groot onderhoud; e6: *crowding externalities* (negatieve externe effecten van agglomeratie) zoals congestie en milieudruk; e7: ruimtelijke segregatie van groepen). Doordat de aanbieders van en de vragers naar woonruimte met deze effecten geen rekening houden, worden ze ook niet verdisconteerd in de prijzen die ze met elkaar overeenkomen. Externe effecten worden 'complex' zodra er een groot aantal partijen is dat de gevolgen van deze

effecten ondervindt (SEO 2006). Omdat niemand van wonen kan afzien, zijn er op de woningmarkt vrijwel altijd ook complexe externe effecten.

Naast deze meer academische benadering van publieke belangen op de woningmarkt, gericht op het inperken van marktfalen en negatieve externe effecten, heeft de Rijksoverheid ook algemene beleidsdoelen en – in de tijd variërende – beleidsprioriteiten vastgelegd. In de Grondwet is een passage opgenomen over de bevordering van voldoende wooneigenheid als onderwerp van overheidszorg. In het volkshuisvestingsbeleid zijn thema's als betaalbaarheid (VH1), beschikbaarheid (VH2), toegankelijkheid (VH3) en kwaliteit (VH4) langjarige beleidsdoelen. In de loop van de tijd zijn daar wisselende doelen aan toegevoegd, vaak in de vorm van prestatievelden voor de woningcorporaties, vastgelegd in het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) en – sinds de invoering van de Woningwet 2015 – het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV). Voorbeelden van zulke thema's zijn het verzorgen van de huisvesting voor specifieke groepen (wonen, welzijn, zorg, ouderenhuisvesting, statushouders, bijzondere doelgroepen) en taakvelden gericht op de leefomgeving (leefbaarheid, stedelijke vernieuwing en herstructurering).

Hoewel de soms felle discussie over het disfunctioneren van de Nederlandse woningmarkt wellicht anders doet vermoeden, is er toch de nodige overlap tussen de 'academisch geformuleerde' publieke belangen en de centrale meer in 'volkshuisvestelijke' termen gecategoriseerde beleidsprioriteiten. De beleidsprioriteit 'betaalbaarheid' confronteert het externe effect van passende en betaalbare huisvesting (voor welzijn, gezondheid en maatschappelijke en economische participatie) met het bestaan van marktmacht van verhuurders en het onvolledig geïnformeerd zijn van huurders (marktfalen m1 en m2). Het beleidsdoel 'beschikbaarheid' heeft een duidelijke relatie met een doelmatige verdeling van woonruimte (marktfalen m3). In het beleidsdoel 'toegankelijkheid' (de afwezigheid van risicoselectie en uitsluiting) komen de externe effecten terug van uitsluiting en segregatie (e2 en e7) en wederom van de informatieasymmetrie en marktmacht van verhuurders (marktfalen m1 en m2). Het beleidsdoel 'kwaliteit' is duidelijk gerelateerd aan het gelijknamige externe effect (e4), de schaafeffecten bij verbetering van kwaliteit (e5) en wederom aan de informatieasymmetrie (m1). Kortom: een belangrijk deel van de meer academisch en economisch geformuleerde externe effecten en marktfalen op de woningmarkt lopen parallel met de belangrijkste beleidsdoelen op de woningmarkt. Tabel B3.1 geeft deze parallellen schematisch weer.

Tabel B3.1: Marktimperfecties en -falen gecombineerd met centrale beleidsdoelen

Centrale beleidsdoelen	Marktimperfecties en falen
VH1. Waarborgen van betaalbaarheid	= $E_3 + M_2 + M_1$
VH2. Waarborgen van beschikbaarheid	= M_3
VH3. Waarborgen van toegankelijkheid	= $E_2 + M_2 + M_1 + E_7$
VH4. Waarborgen van technische kwaliteit	= $E_4 + E_5 + M_1$

De combinatie van indelingen laat overigens zien dat er voor het bieden van ruimtelijke waarborgen (externe effecten E_1 en E_6) geen plaats is in de volkshuisvestelijke categorisering. Toetsing aan deze publieke belangen blijft in deze studie dan ook achterwege. Daarnaast valt ook toetsing aan de mogelijke gevolgen voor ruimtelijke segregatie (E_7) buiten het bestek van deze studie. Nader onderzoek is nodig om hierover uitspraken te kunnen doen in het licht van beleidspakketten die op verruiming van het middensegment zijn gericht.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

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

Januari 2017