

De woningmarkteffecten van de woningwet

Peter Boelhouwer

1. Inleiding

De inhoud van de Woningwet uit 2015 sluit aan bij de eerder in het woonbeleid ingezette trend om sociale huurwoningen vooral te bestemmen voor huishoudens met een bescheiden inkomen en om de marktsector meer ruimte te bieden. Uiteraard heeft deze keuze consequenties voor de mogelijkheden van zowel woningvragers als woningaanbieders en kunnen er verliezers en winnaars worden aangewezen. Bij de keuze om sociale huurwoningen voornamelijk aan lage inkomens toe te wijzen is het van groot belang dat diverse eigendomssectoren op de woningmarkt goed op elkaar aansluiten en er geen huishoudens buiten de boot vallen. En het is deze afstemming die de meeste zorgen baart. In deze bijdrage wordt deze zorg in een aantal concrete effecten nader onderbouwd, waarbij stil wordt gestaan bij de gebrekkige onderbouwing van de doelgroepgrens, het gebrek aan differentiatie naar huishoudensgrootte, het niet aansluiten van de distributiecriteriën/mogelijkheden in de verschillende eigendomssectoren waardoor met name middeninkomensgroepen buiten de boot vallen en het risico dat de ruimtelijke uitsortering van de diverse bevolkingsgroepen toeneemt.

2. De keuze van de doelgroepgrens in de Woningwet is niet goed onderbouwd

De keuze om in de Woningwet een harde inkomensgrens aan te leggen van € 36.798 (2018) die jaarlijks geïndexeerd wordt, is al een aantal jaar voor de invoering van de Woningwet gemaakt en is gebaseerd op de implementatie van het besluit van de Europese commissie waarin Nederland werd opgedragen om alleen huishoudens in de sociale huursector toe te laten, die via de vrije markt geen mogelijkheden hebben op het verwerven van een passende woning. De implementatie hiervan laat de EC geheel over aan het desbetreffende land. Wel dient het land deze keuze te onderbouwen. In Nederland heeft men gekozen om de doelgroepgrens in de buurt van de toenmalige ziekenfondsgrens te leggen en deze vervolgens met de inkomensontwikkeling aan te passen. Bij de onderbouwing van deze grens is nooit goed gekeken welke woningmarktpositie deze huishoudens innemen en wat de mogelijkheden van deze huishoudens zijn om in andere segmenten van de woningmarkt een passende woning te betrekken. Gezien de uitspraak van de EC had dit wel logisch geweest.

De jaarlijkse aanpassing aan de inkomensontwikkeling is wellicht nog opmerkelijker. De kansen en mogelijkheden van de diverse huishoudens om een woning in de particuliere huur- dan wel koopsector te bemachtigen worden in de tijd immers slechts in beperkte mate beïnvloed door de ontwikkeling van het gemiddelde inkomen. Veel bepalender zijn economische ontwikkelingen zoals de ontwikkeling van de hypotheekrente en de woningprijzen en beleidsbeslissingen rond de LTI en de LTV in de koopsector en het huurbeleid in de particuliere huursector. Zo zorgt een stijging van de hypotheekrente en/of van de woningprijzen er voor dat minder huishoudens in aanmerking komen voor een koopwoning. En wanneer de schaarste op de particuliere huurmarkt toeneemt, zullen verhuurders deze extra vraag benutten om de huurprijzen te verhogen en/of de risico's te verkleinen door woningen selectiever toe te wijzen.

Ook de jaarlijkse aanpassing met het referentie-inkomensijkpunt voor meerpersoons-ouderenshuishoudens uit de huurtoeslag regeling is opmerkelijk. Omdat de inkomens van werkenden

met een middeninkomen over het algemeen sneller zullen groeien, neemt ook geleidelijk het aantal middeninkomens dat nog een beroep kan doen op een sociale huurwoning af.

Resumerend stellen we dat de gekozen doelgroepgrens niet goed is onderbouwd op basis van de positie die deze inkomens op de woningmarkt innemen en dat ook de jaarlijkse indicatie van de doelgroepgrens niet op basis van dit principe plaatsvindt.

3. De gekozen doelgroepgrens differentieert onvoldoende naar huishoudensamenstelling

Het ontbreken van een duidelijk relatie van de gekozen doelgroepgrens met de mogelijkheden die huishoudens hebben op de woningmarkt wordt nog eens versterkt door het ontbreken van een differentiatie naar huishoudensgrootte. Die is immers sterk bepalend voor het deel van het inkomen dat huishoudens na aftrek van de noodzakelijk uitgaven nog beschikbaar hebben om aan het wonen uit te geven. Een gezin van vier personen dat van een vergelijkbaar inkomen dient rond te komen als een alleenstaande, heeft na aftrek van de noodzakelijke uitgaven immers aanmerkelijk minder aan het wonen te besteden dan een alleenstaande. Ook Bob Witjes toonde in zijn masterthesis overduidelijk aan dat de huidige inkomensgrens waarmee de doelgroep in de sociale huursector wordt bepaald, geen recht doet aan de verschillen in woonbudget en woonbehoefte tussen de verschillende huishoudentypen. Witjes berekende op basis van de NIBUD-normering dat een alleenstaande met een modaal inkomen maandelijks maximaal € 911 aan wonen kan besteden, terwijl dit voor een gezin met twee kinderen slechts € 373 is. Toch heeft dit laatste huishouden geen toegang meer tot de sociale huursector en wordt het geacht een huur vanaf € 711 te betalen (zie tabel 1).

Tabel 1 Huishoudens grootte en maximale woonuitgaven

Huishoudtype	Huur bij huidige inkomensgrens (euro)
1 volwassene	911
2 volwassene	592
1 volwassene + 1 kind	709
1 volwassene + 2 kinderen	564
1 volwassene + 3 kinderen	461
2 volwassene + 1 kind	544
2 volwassene + 2 kinderen	373
2 volwassene + 3 kinderen	211

Bron: Witjes, 2016

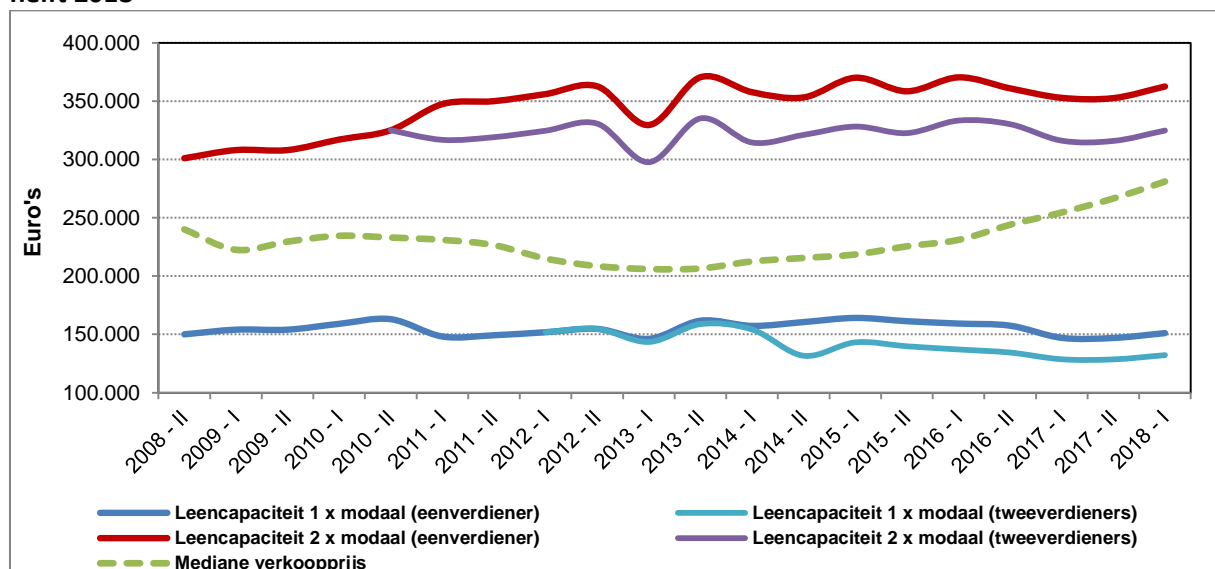
Ook het Nibud wijst erop dat er grote verschillen bestaan in het resterende inkomen na aftrek van de noodzakelijke uitgaven tussen verschillende groepen huishoudens en stelt voor om de doelgroepgrens voor huishoudens met kinderen met ongeveer € 10.000 op te hogen naar € 45.000 bruto per jaar. In dit kader heeft de politiek nagelaten aan te geven wat voor de diverse inkomens- en huishoudensgroepen de maximale huren zouden moeten zijn, op een vergelijkbare wijze als ze dat nu voor de koopsector doet bij de voorwaarden die worden gesteld aan de verstrekking van een hypotheek.

4. De keuze voor de doelgroepgrens in de sociale huursector is beleidsmatig niet afgestemd op de grenzen die in de overige sectoren worden gehanteerd

Omdat in het gekozen beleidsdiscours van de Woningwet de sociale huursector als een vangnet functioneert voor de lage inkomensgroepen, zou er op zijn minst verwacht mogen worden dat de doelgroepgrens wordt afgestemd met de inkomensgrenzen die in de overige woningmarktsegmenten gehanteerd worden en dat, omdat er nu eenmaal sterke regionale verschillen in de diverse woningmarkten voorkomen, deze grens een regionale differentiatie kent. Dit is met name cruciaal voor de mogelijkheden die de middeninkomensgroepen hebben om een geschikte woning te bemachtigen. Allereerst kunnen er zich voor huishoudens met een middeninkomen die net boven de doelgroepgrens uitkomen, forse obstakels in de koopsector voordoen. Zo komen lang niet alle (vaak jonge) huishoudens in aanmerking voor een hypotheek. Daarvoor is immers een bestendig meerjarig inkomen vereist. Vervolgens is het de vraag of deze huishoudens een voldoende inkomen hebben om aan de gestelde eisen uit de gedragscode hypothecaire financieringen te voldoen. Deze zijn de laatste jaren fors aangescherpt (LTI). Ook dienen deze huishoudens over voldoende kapitaal te beschikken om de kosten koper op te brengen die bij een koopwoning met een prijs van € 200.000 (die in veel steden al nauwelijks meer worden aangeboden) al snel boven de € 12.000 uitstijgen. Omdat ook het verhuizen zelf en de inrichting van de woning zelf geld kosten, zal dit bedrag in de praktijk veelal tussen de € 15.000 en € 30.000 uitkomen. Daarnaast hebben veel startende middeninkomens nog een studieschuld. In de praktijk betekent dit dat de leencapaciteit veelal met € 20.000 tot € 40.000 terugvalt.

Figuur 1 toont in dit kader aan dat de mogelijkheden voor de middeninkomensgroepen om een bereikbare koopwoning te bemachtigen de afgelopen jaren sterk zijn afgenomen.

Figuur 1 De gemiddelde maximale leencapaciteit bij 1x modaal huishoudeninkomen en 2x modaal huishoudeninkomen, voor een- en tweeverdieners, op halfjaarbasis, in de periode 2^e helft 2008- 1^e helft 2018



Bron: OTB, 2018

Zoals kan worden afgelezen, bedroeg het verschil tussen de gemiddelde verkoopprijs en de maximale leencapaciteit voor tweeverdieners met een modaal inkomen rond 2013 € 45.000. Sinds die tijd is door aanscherpingen van de LTI de leencapaciteit afgenomen en zijn de koopprijzen sterk gestegen, waardoor het verschil in de eerste helft van 2018 is oplopen tot € 130.000. Tegen deze achtergrond is

het niet verwonderlijk dat uit de markt signalen komen dat ongeveer de helft van de koopstarters een woning aankoopt met behulp van een schenking van de ouders.

Naast de mogelijkheden die de koopsector biedt, zijn ook de mogelijkheden van middeninkomens in de vrije-huursector beperkt. Zo komen de huren in krappe woningmarktgebieden in de Randstad vaak boven de € 1000 per maand uit, terwijl er in meer ontspannen woningmarktgebieden nauwelijks middeldure huurwoningen worden aangeboden.

Een ander probleem zijn de inkomenseisen die particuliere verhuurders stellen en die in een krappe woningmarkt vanwege risicoselectie vaak worden aangescherpt. Een eis dat het inkomen minimaal 3,5 tot 4 keer de bruto huur moet bedragen, is in de praktijk gebruikelijk. Dat betekent dat bij een huur van € 900 een jaarinkomen van bijna € 47.000 nodig is (woningen tussen de € 711 en € 900 zijn in veel woningmarktgebieden schaars). Een inkomen dat ver uitstijgt boven het in de sociale huursector gehanteerde inkomen. Tabel 2 geeft voor een aantal recente nieuwbouwprojecten in de regio Nijmegen aan hoe hier in de particuliere sector mee wordt omgegaan.

Tabel 2 **Inkomensnormen De Uitwijk Cuijk en de Nachtegaalstraat Nijmegen**

Huurprijs ca.	Alleenverdiener	2 inkomens	
	Minimale inkomen	Minimaal inkomen samen	waarvan minimaal per persoon
€ 750	€ 37.500	€ 52.500	€ 22.500
€ 800	€ 40.000	€ 56.000	€ 24.000
€ 850	€ 42.500	€ 59.500	€ 25.500
€ 900	€ 45.000	€ 63.000	€ 27.000
€ 950	€ 47.500	€ 66.500	€ 28.500
€ 1.000	€ 50.000	€ 70.000	€ 30.000

Bron: Huurvoorwaarden Nieuw Nachtegaal Plein/ De Uitwijk

De enige groep huishoudens uit de doelgroep die volgens deze normen een particuliere huurwoning zou kunnen betrekken zijn de alleenstaanden die een huur betalen tussen € 750 en € 800. Voor alle overige groepen geldt dat de inkomenseisen ver uitstijgen boven de doelgroepgrens.

5. Kans op segregatie neemt toe

De afgelopen jaren zijn er zowel op financieel als beleidsmatig niveau veel inspanningen verricht om segregatie te bestrijden. Hiervoor werden diverse argumenten genoemd, zoals het tegengaan van buurteffecten, de leefbaarheid en de waardeontwikkeling van het vastgoed. Uit diverse wetenschappelijke studies blijkt dat het lastig is om buurteffecten vast te stellen, maar de negatieve invloed van eenzijdig samengestelde woonbuurten op de leefbaarheid en de waardeontwikkeling van het vastgoed is onomstreden. Bij het overschrijden van bepaalde grenswaarden kunnen er zelfs vervalspiralen worden ingezet die alleen met veel geld en beleidsinzet kunnen worden omgebogen.

Een aantal met de geest van de Woningwet samenhangende beleidsmaatregelen maakt dat er een toenemende kans is op het ontstaan van segregatie, ondanks het feit dat dit effect nu nog lastig te meten valt. Als eerste geldt het eerder genoemde besluit om corporatiewoningen nog hoofdzakelijk aan de doelgroep van beleid toe te wijzen. Vervolgens kunnen de effecten van het passend toewijzen worden genoemd, waarbij de laagste inkomens in de goedkoopste huurwoningen worden gehuisvest.

Ook deze zijn veelal ruimtelijk sterk geconcentreerd. Een derde tendens die de leefbaarheid sterk onder druk zet vormt de sluiting van veel intramurale instellingen. Zeer kwetsbare, zorgbehoevende en soms overlastgevende huishoudens worden daardoor in toenemende mate door corporaties gehuisvest. Tenslotte helpt het ook niet dat corporaties in de nieuwbouw nog slechts beperkte mogelijkheden hebben om naast sociale huurwoningen ook middeldure huur- en koopwoningen aan de woningvoorraad toe te voegen. Deze maatregelen dragen er toe bij dat de sociale huursector, nog meer dan thans al het geval is, het domein van de minst weerbare huishoudens wordt. Zo blijkt uit het WoOn 2015 al dat slechts 39% van de huurders in de sociale huursector betaalde arbeid verricht. Voor de particulier huursector (58,1%) en de koopsector (71,2%) komen deze percentages aanmerkelijk hoger uit. De sociale huursector wordt ook steeds meer het domein van de 65 plusser (33%). Alles overziend is gezien de impact van de toename van de segregatie de vraag legitiem of de combinatie van deze maatregelen niet over tien jaar tot een volgende parlementair onderzoek/enquête zal leiden.

6. Aanpassingen van de woningwet

Bovenstaand werd duidelijk gemaakt dat de huidige Woningwet tot een aantal ongewenste woningmarkteffecten leidt, waardoor de diverse sectoren op de woningmarkt niet goed op elkaar aansluiten. Hierdoor is het voor met name middeninkomensgroepen lastig geworden om passende woonruimte te bemachtigen en dreigt de ruimtelijke uitsortering van inkomensgroepen toe te nemen. Om deze tekortkomingen te overwinnen kan aan de volgende aanpassingen/maatregelen worden gedacht:

1. Stel de hoogte van de doelgroepgrens vast op basis van de mogelijkheden die middeninkomensgroepen hebben op de vrije markt.
2. Pas bij de huur- en inkomensgrenzen een regionale differentiatie toe die uitgebreider is naarmate er voor een scherpe afbakening gekozen wordt. Er is aantal goede argumenten om in het woonbeleid te regionaliseren:
 - a. Er zijn structurele verschillen tussen steden en ommeland.
 - b. Nationale beleidsinstrumenten werken door verschillen tussen regio's anders uit.
 - c. Ook in veel andere Europese landen is woonbeleid gedecentraliseerd.
 - d. Ook andere beleidsterreinen worden steeds meer gedecentraliseerd (zorg, jeugd en werk etc.).
 - e. Het woonbeleid is steeds meer vervlochten met andere beleidsterreinen die op lokaal niveau om afstemming vragen.
 - f. Er is een groeiende vraag van burgers om meer zaken zelf te organiseren. Dat vraagt om lokaal maatwerk en flexibiliteit.
 - g. De beleidsdoelen van het Rijk en gemeenten lopen steeds verder uit elkaar: o.a. creatie van een ongedeelde stad.
 - h. Gemeenten hebben moeite om op basis van het strikte Rijkskader eigen beleidsdoelstellingen te realiseren: leefbaarheid, betaalbaarheid (huurbeleid), investeringen.
3. Differentieer bij het vaststellen van de doelgroepgrens naar huishoudensgrootte. Een minimale uitbreiding is wel het onderscheid tussen alleenstaanden, tweepersoons-huishoudens en drie- en meerpersoonshuishoudens.
4. Laat de indexatie van de grens van doelgroep oplopen met de inkomensontwikkeling van de modale werknemer.
5. Biedt woningcorporaties meer mogelijkheden om zonder staatssteun woningen in het middensegment in zowel de huur- als de koopsector te ontwikkelen en te beheren. Overwogen kan worden om conform de voorstellen van De Prez (2018) om een tweede gereguleerde

middenhuursector te construeren waarin zowel corporaties als marktpartijen die zich hier aan willen verbinden actief kunnen worden.

6. Voorkom dat de sociale huursector te veel het domein wordt van de niet-actieven in de samenleving. Hiervoor dienen zich verschillende keuzen aan, die ook afhankelijk van de woningmarkt gedifferentieerd kunnen worden ingezet. Zo kan overwogen worden om in krappe woningmarkten conform de voorstellen uit Passend Wonen (Portaal 2018), een periodieke huur-inkomenstoets uit te voeren, waarbij de middeninkomensgroepen een marktconforme huurprijs betalen en in meer ruime woningmarktgebieden een op de kostprijs gebaseerde huurprijs voor alle huurders wordt aangehouden (zie de voorstellen uit Een huurwoning: geen voorziening maar een thuis, Wooncompagnie 2018). Het hanteren van inkomenshuren is in bijvoorbeeld Frankrijk en België al jaren heel gebruikelijk. Zo varieert de huurprijs van een sociale huurwoning in Parijs, afhankelijk van het inkomen, tussen de € 6 en € 18 per vierkante meter. In Engeland betalen huurders in een grote woning meer huur wanneer de kinderen het huis verlaten (bedroom tax).

Literatuur

- OTB, 2018, Monitor Koopwoningmarkt 2018Q2, Delft: Faculteit Bouwkunde.
- Portaal, et al., 2018, Passend wonen, van foto naar film, Utrecht: Portaal.
- Prez, de, 2018, Essay – afscheid wethouder Raimond de Prez, Delft: gemeente Delft.
- Witjes, 2016, Ongelijke gevallen, ongelijk behandeld, Delft: Faculteit Bouwkunde.
- Wooncompagnie et al., 2018, Een huurwoning: geen voorziening maar een thuis, Hoorn, Wooncompagnie.