

BELEIDSDOORLICHTING ARTIKEL 3 WONINGMARKT 2015-2021

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

DERCK STÄBLER, NILS VERHEUVEL, ASTRID LENSINK, MICHIEL BIJLSMA

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

AMSTERDAM, SEPTEMBER 2023

Samenvatting

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het woonbeleid en woningbouwbeleid. De hoofddoelstelling van begrotingsartikel 3 Woningmarkt is: "Een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben." De deeldoelstellingen zijn: **betaalbaarheid**, **toegankelijkheid** en **vraaggerichtheid** en vertegenwoordigen de belangrijkste publieke belangen op de woningmarkt.

- **Betaalbaarheid** is de mate waarin een woning past bij de financiële mogelijkheden van mensen, vaak uitgedrukt in een huurquote of koopquote.
- **Toegankelijkheid** is de mate waarin huishoudens de mogelijkheid hebben om een zelfstandige woning te verkrijgen die voldoet aan alle wettelijke eisen. Het woningtekort meet met het aantal huishoudens van 25 jaar en ouder die geen zelfstandige woning hebben, waaronder woningdelers.
- **Vraaggerichtheid** is de afstemming van de kwaliteit van de woning en woonomgeving op de voorkeuren van huishoudens. Waar de **toegankelijkheid** geborgd is voor zover huishoudens een dak boven hun hoofd hebben, gaat de invulling van **vraaggerichtheid** om het kunnen vervullen van de aanvullende woonwensen.

SEO Economisch Onderzoek heeft voor het ministerie van BZK de beleidsdoorlichting van het woningmarkt- en woningbouwbeleid uitgevoerd. De evaluatieperiode betreft 2015-2021. Deze samenvatting beschrijft achtereenvolgens de beleidscontext, de beleidsontwikkelingen en de conclusies over beleid op de drie deeldoelstellingen. Deze beleidsdoorlichting beschrijft ook aandachtspunten en aanbevelingen voor het woningmarkt- en woningbouwbeleid. De samenvatting sluit af met lessen voor het evalueren van beleid.

Beleidscontext

Na de crisisjaren 2008-2013 hebben zowel de bouwmarkt als de woningbouw zich traag hersteld. De stijging van de nieuwbouwproductie ging niet gelijk op met een toename van de vraag. De verwachte toekomstige vraag naar woningen nam in deze periode voortdurend toe. De bevolking groeide jaarlijks sneller dan verwacht en bredere demografische trends zetten zich door, waaronder een afname van de gemiddelde huishoudgrootte en vergrijzing. De verwachting van een hogere woningvraag vertaalt zich naar het beleidsdoel om de woningbouwproductie structureel te verhogen.

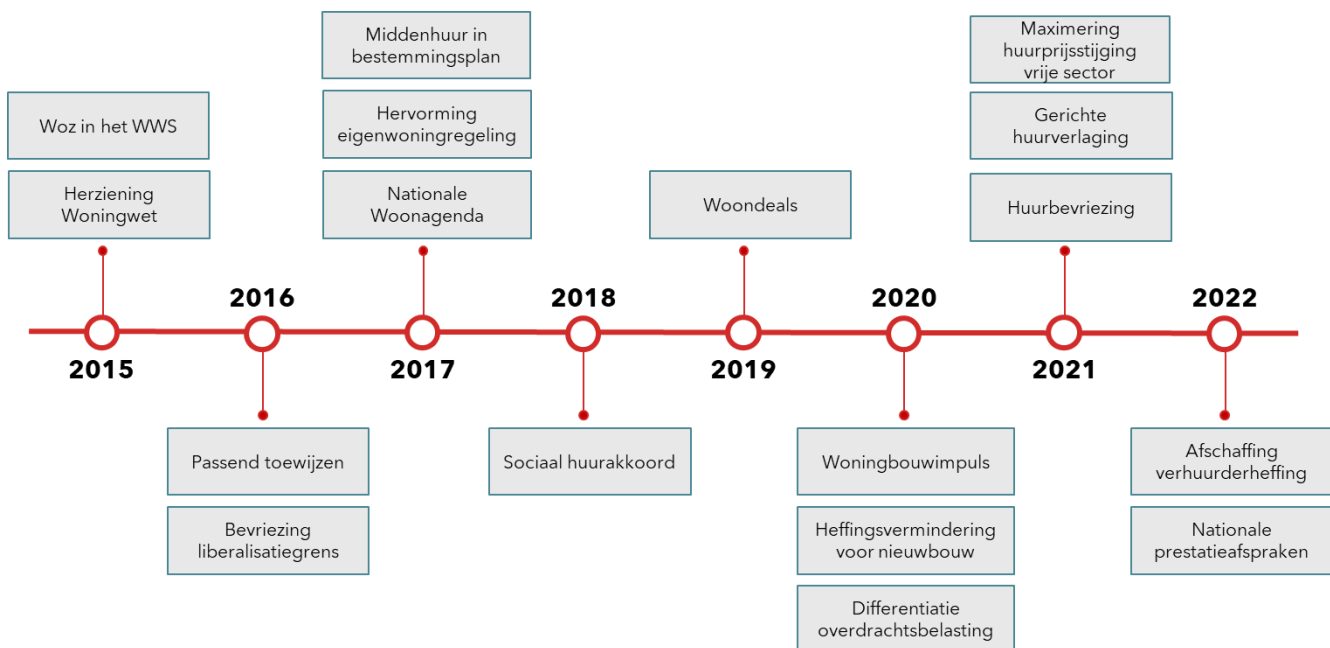
De kansen op de woningmarkt voor woningzoekenden verschoven tussen 2015 en 2021 door stijgende prijzen en een toenemend woningtekort. De hoofdoorzaak van de huizenprijsstijging was de daling van de rente in combinatie met een groeiende bevolking. Tussen 2015 en 2021 is de gemiddelde prijs van een koopwoning grofweg verdubbeld en de gemiddelde hypotheekrente grofweg gehalveerd. Als gevolg van deze ontwikkelingen namen de koopmogelijkheden van huizenbezitters met overwaarde en investeerders toe, ten koste van potentiële koopstarters. De woningvraag van de groep met beperkte toegang tot de koopsector verschoof (noodzakelijkerwijs) naar huurwoningen in de vrije sector. De toegenomen vraag naar huurwoningen in combinatie met de dalende rente, leidde tot een omzetting van koopwoningen naar huurwoningen door particuliere verhuurders (buy-to-let).

Beleidsontwikkelingen

Tegen deze beleidscontext heeft de overheid op verschillende thema's (sociale huur, middenhuur en vrije huur, koopsector en aanbod) beleid gevoerd. Er was echter geen allesomvattende beleidstheorie beschikbaar die beschrijft welk woonbeleid is ingezet en op welke wijze dit beleid zou moeten bijdragen aan het behalen van de begrotingsdoelstellingen. De beleidstheorie is het toetsingskader voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van

het beleid. Wel was er op deelterreinen een beleidstheorie beschikbaar. De reden hiervoor is dat enerzijds niet alle segmenten van de woningmarkt met elkaar verbonden zijn: een maatregel voor passend toewijzen in de sociale huursector heeft bijvoorbeeld weinig invloed op de koopsector. Anderzijds is er wel beleid dat verschillende segmenten raakt: huurprijsregulering heeft effect op de vraag naar woningen in de vrije huursector, maar subsidiëring van eigenwoningbezit ook. Op die terreinen is een overkoepelende beleidstheorie wel nodig. Twee van de drie segmenten op de woningmarkt zijn gesubsidieerd (sociale huur en koop), dit heeft ervoor gezorgd dat middenhuur en vrije huur in de knel kwam tussen dat beleid. In de periode vanaf 2022 zien we dat nieuw beleid zich juist richt op deze middenhuur en vrije huur.

Figuur S.1 Tijdlijn met beleidsmaatregelen



Bron: SEO Economisch Onderzoek en BZK

Een algemene beweging in het woningmarktbeleid tussen 2015 en 2021 is dat de nadruk van beleid is verschoven van vraaggerichtheid met een grotere rol voor marktwerking naar betaalbaarheid en toegankelijkheid met een grotere rol voor overheidsingrijpen. Figuur S.1 laat de belangrijkste beleidswijzigingen zien.

Voor 2015:

- Herstel op de koopmarkt. De prijzen en het vertrouwen op de koopwoningmarkt stegen vanaf circa 2012, na jaren van prijsdaling. Naar aanleiding van discussies over de fiscale behandeling van de eigen woning, hoge hypotheekschulden en de instabiliteit van de economie werd de fiscale aflossingseis ingevoerd (alleen hypotheekrenteaftrek bij niet-aflossingsvrije hypotheek), de hypotheekrenteaftrek stapsgewijs versoerd en werden de leennormen aangescherpt;
- Misstanden in de corporatiesector. De verzelfstandiging van woningcorporaties en zelfregulering van de corporatiesector gepaard gaande met onvoldoende toezicht hierop leidde voor 2015 tot een aantal misstanden. De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties stelde vast dat woningcorporaties te veel vrij waren gelaten in het genereren van inkomsten en het gebruiken van hun vermogen. De verhuurderheffing is onder meer ingevoerd om deze 'overschotten' af te romen en corporaties daarmee te dwingen zich doelmatig op hun kerntaak te richten: de sociale huur.

2015-2017:

- De herziening van de Woningwet in 2015 markeert de grote hervorming van het corporatiestelsel. De taken van corporaties zijn met deze wet helder afgebakend en het toezicht op deze taken is aangescherpt. De insteek was efficiënte bedrijfsvoering bij corporaties in het aanbod van sociale huur en het aanbod in de geliberaliseerde huursector meer aan de markt te laten;
- Focus van beleid lag op het verbeteren van marktwerking om de vraaggerichtheid te vergroten. In de sociale huursector was de ambitie om de huurprijs meer te laten afhangen van de kwaliteit van de woning en om de werking van de sociale huursector meer te richten op de doelgroep. Er werd ook ingezet op een groei van de vrije huursector waar de vraaggerichtheid vergroot zou worden door vrije prijsvorming. Het nationale beleid op woningaanbod richtte zich niet op aantallen woningen, maar op het faciliteren van de juiste kaders voor de markt om te investeren en zo de koopwoningmarkt toegankelijk te houden. De invulling van locaties werd aan medeoverheden overgelaten om de efficiëntie van de overheidsuitvoering te verhogen. Beperkte capaciteit bij lagere overheden en onvoldoende beschikbare grond voor woningbouw vormden een belemmering. Om investeringen in de sociale woningvoorraad op peil te houden werden er heffingsverminderingen op de verhuurderheffing toegekend voor specifieke investeringscategorieën en regio's.

2017-2019:

- Meer aandacht voor betaalbaarheid en samenwerking met medeoverheden om het woningaanbod te vergroten. In de sociale huursector volgde de huursomstijging de inflatie, zijn de huren bevroren en is een gerichte huurverlaging uitgevoerd. De beschikbare investeringsruimte bij corporaties werd daarmee vooral aangewend voor betaalbaarheid, ten koste van de investeringsruimte voor nieuwbouw en renovatie. Daarnaast namen de koopmogelijkheden van starters af, omdat de woningprijzen sneller stegen dan de leenruimte. De starter was daarmee vaker aangewezen op de vrije huursector met hogere woonlasten en kreeg zo een centrale rol in de betaalbaarheidsdiscussie;
- De koopmarkt herstelde zich sneller dan verwacht en in 2017 was de zorg dat het herstel mogelijk overging naar een verhitte markt. Ondertussen werden de bevolkingsprognoses meermaals opwaarts bijgesteld; de bevolkingstoename verhoogde de spanning op de woningmarkt. De bouwsector kwam net uit een dip en kon het bouwtempo onvoldoende snel verhogen. De Nationale woonagenda 2018-2021 is ingesteld om de uitdagingen aan de aanbodkant van de woningmarkt via samenwerking op te pakken met bestuurlijke afspraken, maar zonder financiële middelen.

2020-2021:

- Meer nadruk op toegankelijkheid door sturing op het woningaanbod en verdergaand beleid om de betaalbaarheid te verbeteren. Prijzen van koopwoningen en wachtlijsten voor een sociale huurwoning namen toe, net als het woningtekort. Ook heeft de coronacrisis de aandacht voor betaalbaarheid en betalingsproblemen vergroot. Om de betaalbaarheid te verbeteren, is in de sociale huursector een aanvullende huurverlaging uitgevoerd in 2021. In de geliberaliseerde huursector is de huurprijsstijging gemaximeerd op inflatie plus 1 procentpunt om de betaalbaarheid generiek te verbeteren. De differentiatie van de overdrachtsbelasting is ook doorgevoerd om starters te helpen op de koopmarkt en investeerders te ontmoedigen woningen aan te kopen en om te verhuren. De beleidslijn om de rol van de markt in de vrije huursector te vergroten vanuit de bestaande voorraad is hiermee gekeerd;
- Het besef groeide dat het ingezette beleid op woningaanbod onvoldoende was om de doelen te halen. Gemeenten gaven aan moeite te hebben met de publieke onrendabele top bij woningbouwprojecten te financieren en de corporaties zagen de verhuurderheffing als de belangrijkste oorzaak voor de beperkte nieuwbouwproductie van sociale huurwoningen. De Woningbouwimpuls en de heffingsvermindering in de

verhuurderheffing voor betaalbare nieuwbouw werden ingezet om deze knelpunten op te lossen. De aanpak werd gekenmerkt als een grotere regierol voor de Rijksoverheid.

Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid van woningmarktbeleid

Betaalbaarheid

De betaalbaarheid is verbeterd onder de groep met een sociale huurwoning of een koopwoning, maar verslechterd onder huurders in de vrije sector – in het bijzonder in hoogstedelijke regio's. Binnen deze groep komen zeer hoge huurquotes vooral voor onder lage inkomens en middeninkomens. Voor een deel van de lage inkomens is de reden dat ze wonen in de vrije sector dat de sociale huursector op korte termijn niet toegankelijk is. Voor een deel van de middeninkomens geldt dat de keuzemogelijkheden beperkt zijn. Het inkomen is in dat geval te laag om een woning te kopen, maar te hoog om te huren in de gereguleerde sector.

Het beleid gericht op betaalbaarheid in de sociale huursector was doeltreffend en beperkt doelmatig. De netto huurquote bij bewoners van sociale huurwoningen is gedaald gedurende de periode. Huurprijsregulering, de huurtoeslag en voldoende financiële ruimte bij corporaties om gematigd huurbeleid te voeren hebben hieraan bijgedragen. De beperkte doelmatigheid volgt uit de verschillende neveneffecten van de huurtoeslag. Dit zijn terugvorderingen en nabetalingen, opwaartse druk op huurprijzen, verstoring van de prijs-kwaliteitafweging van huurders en het verlagen van het arbeidsaanbod via het verhogen van de marginale druk.

Het is nog niet mogelijk om het effect van beleid op betaalbaarheid in de midden- en vrije huursector vast te stellen vanwege de beperkte periode vanaf invoering. De netto huurquote in deze segmenten is ongeveer constant gebleven gedurende de periode. De regionale verschillen zijn echter groot. De invoering van huurprijsregulering is wel een indicatie dat de ontwikkeling van de betaalbaarheid als onwenselijk werd gezien.

Het effect van beleid gericht op de betaalbaarheid in de koopsector verschilt per groep. De koopquotes zijn in de periode gedaald voor alle inkomensgroepen. Dit hangt waarschijnlijk samen met een stijging van het besteedbaar inkomen en het oversluiten van hypotheek tegen een lagere rente. Tegelijkertijd zijn de huizenprijzen grofweg verdubbeld, terwijl de leencapaciteit ongeveer gelijk is gebleven waardoor de leennormen in toenemende mate bindend zijn geworden. Enerzijds dragen bindende leennormen bij aan het borgen van verantwoorde hypotheeklasten en daarmee aan stelstabiliteit. Dit verbetert de betaalbaarheid op de lange termijn. Anderzijds leiden bindende leennormen op de korte termijn tot een daling van het eigenwoningbezit, vooral binnen de leeftijdsgroep 25-35 jaar. Een groter deel van deze leeftijdsgroep huurde in de vrije sector, waar de woonlasten hoger zijn.

Vraaggerichtheid

De vraaggerichtheid is toegenomen voor de groep die al een koopwoning had aan het begin van de periode, maar is afgenomen voor de groep die later een woning heeft gekocht en huurders in de gereguleerde of vrije huursector. De beperking van koopmogelijkheden is het grootst voor lage inkomens en middeninkomens. Lage inkomens zijn vaker aangewezen op de sociale huursector, waar de vraaggerichtheid is afgenomen. Middeninkomens wonen vaker in een vrije huurwoning hetgeen niet in lijn is met hun voorkeuren.

Het beleid gericht op vraaggerichtheid in de sociale huursector was niet doeltreffend en niet doelmatig. Het woningwaarderingstelsel is waarschijnlijk niet of beperkt doeltreffend in afstemming van de kwaliteit van de woning op de waardering van huurders voor woningkenmerken. Daarnaast zijn de huurtoeslagontvangsten afhankelijk van het huurniveau. Dit verstoort de prijs-kwaliteitafweging van huurders en verslechtert de afstemming

tussen de woonsituatie en woonwensen. Ook duiden de lange zoektijden op het lastig kunnen realiseren van woonwensen en daarmee een beperkte mate van vraaggerichtheid.

Het effect van beleid gericht op vraaggerichtheid in de midden- en vrije huursector is niet eenduidig. De vraag naar vrije huurwoningen nam toe door een afname van de koopmogelijkheden. Enerzijds is een grotere vrije huursector in lijn met de vraag een indicatie dat de vraaggerichtheid is toegenomen. Anderzijds is de verhuisgeneigdheid onder huurders in de vrije sector toegenomen en heeft een koopwoning nog steeds de voorkeur voor de meeste woningzoekers. Een stijging van het aantal vrije huurwoningen duidt in dat geval op een afname van de vraaggerichtheid.

Het effect van beleid gericht op de vraaggerichtheid in de koopsector verschilt per groep. De stijging van huizenprijzen heeft geleid tot een vermogensgroei en daling van de schuldwaardeverhouding onder eigenwoningbezitters. Dit vergroot de keuzemogelijkheden en daarmee de vraaggerichtheid. Stijgende huizenprijzen en beperktere leenmogelijkheden verkleinen juist de koopmogelijkheden van de groep potentiële koopstarters. Dit verlaagt de vraaggerichtheid.

Toegankelijkheid

De toegankelijkheid is afgenomen door een toename van het woningtekort. De afname van toegankelijkheid heeft het grootste effect voor lage inkomens. Voor een deel van deze groep is een woning delen de enige optie, vanwege lange wachttijden in de sociale huursector en voor hen hoge huren in de vrije huursector. Onder (lage) middeninkomens is dit eveneens het geval, maar in mindere mate. Hoge inkomens zijn in staat een zelfstandige woning te huren, waardoor voor hen de toegankelijkheid geborgd is. Een woning delen is daarmee in de regel een vrijwillige keuze.

De toegankelijkheid voor de sociale huurdoelgroep is verslechterd. Het is wel duidelijk dat de investeringsruimte van corporaties voldoende was om te investeren in woningbouw en dat de herziening van de Woningwet een positieve bijdrage heeft geleverd aan de stabiliteit door het aanbrengen van focus bij corporaties op de kerntaken waardoor ze geen buitensporige risico's nemen. Dit beleid was echter niet effectief in het realiseren van de nieuwbouwaantallen. Er waren in de periode jaarlijks ongeveer 25.000 nieuwe sociale huurwoningen gepland, terwijl er jaarlijks ongeveer 15.000 zijn gebouwd. Dit heeft de toegankelijkheid voor de sociale huurdoelgroep verslechterd.

Het effect van beleid op toegankelijkheid in de middenhuur en vrije huursector en de koopsector is niet eenduidig vast te stellen. In 2015 was het woningtekort 1,8 procent. In 2021 was het woningtekort landelijk 3,5 procent en in stedelijke regio's boven de 5 procent. De toename van het woningtekort was in zekere mate te voorzien aan de hand van demografische ontwikkelingen (groeiverhouding huishoudens en woningvoorraad) en economische ontwikkelingen (groeiverhouding woningprijzen en inkomens). De beleidsreactie op deze ontwikkelingen was te traag. De terugval in bouwproductie in de periode voor 2015 speelt hier ook een rol in. De exacte bijdrage van het gevoerde beleid aan de aanbodkant is echter niet goed te onderscheiden. De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat het beleid (wederkerige afspraken, heffingsverminderingen en Woningbouwimpuls) recent is ingesteld en het effect nog onduidelijk is.

Aandachtspunten en aanbevelingen

Uit de conclusies volgt een zevental aandachtspunten voor het woningmarktbeleid. Ook doen wij enkele voorstellen voor beleidsrichtingen die bijdragen aan de drie deeldoelstellingen betaalbaarheid, vraaggerichtheid en

toegankelijkheid. De aandachtspunten en aanbevelingen zijn afzonderlijk beschreven, maar moeten in samenhang beschouwd en geanalyseerd worden.

Aandachtspunten:

1. **Werking van het WWS.** Dit is het belangrijkste instrument binnen de huurprijsregulering dat geldt voor alle huurders in de sociale huursector, in plaats van enkel corporatiehuurders. Huurprijsregulering heeft een negatief effect op de doorstroming en het woningaanbod. Het WWS is in 1979 ingevoerd en sindsdien op enkele punten aangepast, maar in de basis gelijk gebleven. De samenhang tussen het aantal huurpunten en de WOZ-waarde is beperkt;
2. **Doelmatigheid van de huurtoeslag.** Het is de meest omvangrijke uitgavenpost op de begroting en heeft een groot effect op de woningmarkt. De huurtoeslag heeft diverse neveneffecten die samenhangen met de sterke inkomensafhankelijke vormgeving en de afhankelijkheid van de huur. De huurtoeslag leidt tot een opwaartse druk op huurprijzen en verstoort de prijs-kwaliteitsafweging. Andere neveneffecten zijn het verhogen van de marginale druk en de mogelijke problematiek die volgt uit terugvorderingen en nabetalings. Er zijn verschillende opties om deze neveneffecten te beperken. Dit gaat echter ten koste van de mate van gerichtheid in het verbeteren van de betaalbaarheid;
3. **Sturing op het woningaanbod bij corporaties.** De vormen van sturing die zijn ingezet zijn heffingsverminderingen in de verhuurderheffing en prestatieafspraken. Beide vormen waren niet effectief in het verhogen van het woningaanbod. Financiële sturing is uitdagend vanwege de lange doorlooptijden van nieuwbouwprojecten. Betere sturing door het Rijk of gemeenten zou de realisatiegraad van corporaties kunnen verhogen, wat leidt tot een verbetering van de toegankelijkheid en vraaggerichtheid;
4. **Samenhang in het beleid gericht op middeninkomens.** Er zijn verschillende beleidsmaatregelen ingezet om de positie van middeninkomens op de woningmarkt te verbeteren. Er is echter niet omschreven hoe de maatregelen gezamenlijk bijdragen aan de deeldoelstellingen. Er was daarentegen wel sprake van een afruil tussen de doelstellingen. De weging van de effecten van verschillende beleidsmaatregelen is niet mogelijk zonder samenhangende, toetsbare beleidsdoelstellingen;
5. **Werking van de eigenwoningregeling.** Het is onduidelijk in hoeverre de eigenwoningregeling bijdraagt aan het bevorderen van het eigenwoningbezit en de regeling heeft vele, omvangrijke, neveneffecten. De fiscale subsidiëring van de eigen woning leidt tot hogere huizenprijzen, meer schuldopbouw en een verstoring van de beslissing tussen huren en kopen. Ook komt de fiscale subsidie voor een relatief groot deel terecht bij hogere inkomens;
6. **Werking van de loan-to-value (LTV) limiet en de loan-to-income (LTI) norm.** In de periode voor 2015 zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd en is de LTI-norm wettelijk vastgelegd. Daarna is de leenruimte beleidsmatig beperkt gewijzigd. Tegelijkertijd zijn de leennormen in toenemende mate bindend geworden gedurende de periode. Dit onderstreept het belang van een goed inzicht in de werking van de leennormen. Er is nog geen evaluatie uitgevoerd. Individuele studies vertonen een gemengd beeld in de inschatting van de effecten op individueel niveau en op stelselniveau;
7. **Snelheid van de beleidsreactie aan de aanbodkant.** De beleidsdoelstelling - een woningtekort van twee procent op nationaal niveau - is niet behaald. De belangrijkste reden hiervoor zijn de sterke exogene ontwikkelingen die leiden tot een grotere woningvraag, specifiek de stijging van de woningprijzen en de bevolkingsgroei. De beleidsreactie op deze ontwikkelingen was te traag.

Uit deze aandachtspunten volgen verschillende aanbevelingen:

1. **Hervorm het WWS.** Een sterkere relatie tussen de huren en de waardering van huurders verbetert de allocatie van gereguleerde huurwoningen en brengt de woonsituatie meer in lijn met de woonvoorkeuren. Een betere aansluiting bij het rendement van verhuurders vergroot het woningaanbod;

2. **Hervorm de huurtoeslag.** De aanbeveling is om de vormgeving van de huurtoeslag te hervormen om deze neveneffecten te verminderen. Alle wijzigingen hebben wel duidelijke afruilen met de doeltreffendheid van de regeling, de Rijksbegroting en de inkomensverdeling;
3. **Versterk de sturing op het woningaanbod van corporaties.** De sturing op volkshuisvestelijke prestaties is met de afschaffing van de verhuurderheffing volledig gebaseerd op afspraken, wat het belang van doeltreffende afspraken vergroot. De aanbeveling is om de sturing te versterken ten opzichte van de periode 2015-2021. Een randvoorwaarde is wel dat er voldoende financiële ruimte is om alle opgaven te bekostigen;
4. **Formuleer een doelstelling voor vraaggerichtheid.** Er zijn beleidsmaatregelen ingevoerd om de vraaggerichtheid te verbeteren. Er is echter geen doelstelling voor vraaggerichtheid die deze maatregelen tracht te bereiken. Ook is het niet duidelijk in welke mate de verschillende overheidslagen verantwoordelijk zijn voor deze doelstelling. Een concreet beleidsdoel maakt het mogelijk om het beleid te toetsen en tijdig aan te passen;
5. **Vergroot de samenhang in het beleid gericht op middeninkomens.** Er zijn verschillende beleidsmaatregelen ingezet om de positie van middeninkomens op de woningmarkt te verbeteren, waarbij er een afruil was tussen de verschillende doelstellingen. Er is echter niet omschreven hoe de maatregelen gezamenlijk bijdragen aan de deeldoelstellingen. Een gebrek aan samenhang kan leiden tot tegenstrijdig beleid en neveneffecten;
6. **Bouw de fiscale subsidie van de eigen woning af.** De neveneffecten van de eigenwoningregeling zijn groter en meer versturend voor de woningmarkt dan de effecten op eigenwoningbezit;
7. **Evalueer de werking van het LTV-limiet en de LTI-norm.** De leennormen zijn niet geëvalueerd, waardoor het niet mogelijk is om de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen. De doeltreffendheid is de mate waarin de vormgeving van de leennormen bijdraagt aan het voorkomen van overkreditering van huishoudens. De doelmatigheid ziet op de neveneffecten van de leennormen;
8. **Verbreed de doelstelling voor toegankelijkheid.** Een aandachtspunt is de trage reactie van het aanbodbeleid op exogene ontwikkelingen. Het ontwikkelen van een maatstaf in aanvulling op het woningtekort die directer rekening houdt met de ontwikkelingen van de woningprijzen en inkomens zou bij kunnen dragen aan het tijdig reageren op exogene ontwikkelingen;
9. **Stel beleidsscenario's op voor (exogene) ontwikkelingen.** De woningmarkt is sterk onderhevig aan maatschappelijke en economische ontwikkelingen, in het bijzonder de bevolkingsgroei en de hypotheekrente. De onzekerheidsmarge is bij de prognoses van deze ontwikkelingen groot en de realisatie kwam niet overeen met de verwachting. Ons advies is om beleidsscenario's op te stellen voor verschillende (exogene) ontwikkelingen. Dit houdt in dat per scenario de verwachte beleidsmaatregelen vooraf op hoofdlijnen zijn uitgewerkt. De voordelen hiervan zijn dat er sneller ingespeeld kan worden op actuele ontwikkelingen en het meer investeringszekerheid biedt aan marktpartijen.

Lessen voor evalueren

Uit de beleidsdoorlichting trekken wij ook een aantal lessen voor het evalueren van woningmarktbeleid. Deze lessen zijn gericht op het verhogen van de kwaliteit van de bewijskracht van evaluaties:

1. Beschrijf de beleidstheorie in de Memorie van Toelichting bij invoering van beleid;
2. Koppel bij invoering van beleid indicatoren aan de beleidsdoelen;
3. Gebruik waar mogelijk data-analyse bij beleidsevaluaties;
4. Gebruik een voldoende lange evaluatieperiode;
5. Zet evaluaties vaker extern uit ten behoeve van de onafhankelijkheid en methodologie;
6. Beschouw overkoepelende doelen in samenhang;
7. Heb bij beleidsvoorbereiding oog voor de evaluatie.

Inhoudsopgave

| | | |
|--------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Samenvatting | | i |
| 1 | Inleiding | 1 |
| | 1.1 | Vraagstelling 1 |
| | 1.2 | Leeswijzer en methode 2 |
| 2 | Beleidstheorie | 3 |
| | 2.1 | Beleidscontext 3 |
| | 2.2 | Algemeen kader beleidstheorie 8 |
| | 2.3 | Sociale huur 17 |
| | 2.4 | Middenhuur en vrije huur 28 |
| | 2.5 | Koop 33 |
| | 2.6 | Woningaanbod 39 |
| 3 | Beoordelingskader | 44 |
| | 3.1 | Beoordelingskader 44 |
| | 3.2 | Doeltreffendheid en doelmatigheid 45 |
| | 3.3 | Effectladder 45 |
| | 3.4 | Effect op woningmarkt 46 |
| | 3.5 | Witte vlekken 47 |
| | 3.6 | Resultaten 47 |
| 4 | Doeltreffendheid en doelmatigheid | 52 |
| | 4.1 | Sociale huur 52 |
| | 4.2 | Middenhuur en vrije huur 65 |
| | 4.3 | Koop 72 |
| | 4.4 | Aanbod 81 |
| | 4.5 | Conclusie 87 |
| 5 | Lessen voor evalueren | 91 |
| 6 | Aandachtspunten en beleidsrichtingen | 94 |
| | 6.1 | Aandachtspunten 94 |
| | 6.2 | Beleidsrichtingen 97 |
| | 6.3 | Besparingsvarianten van 20 procent 99 |
| Bijlage A | Uitgebreide versie beleidstheorie | 102 |
| Bijlage B | Lijst evaluaties | 106 |
| Bijlage C | Overzicht gehanteerde inkomensgroepen | 108 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| Bijlage D Begroting | 109 |
| Bijlage E Lijst met experts | 111 |

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een beleidsdoorlichting uit te voeren van het woningmarkt- en woningbouwbeleid (artikel 3 van de begroting) voor de periode 2015-2021. Voor het onderdeel woningmarkt vond de vorige beleidsdoorlichting plaats in 2015. Woningbouw valt pas sinds 2019 onder artikel 3 van de begroting van BZK. Daarvoor viel deze onder artikel 4 van de begroting van BZK en daarvoor onder artikel 2 van de begroting van Wonen en Rijksdienst. De laatste doorlichting van dit artikel was in 2016. Deze beleidsdoorlichting gaat over het Rijksbeleid.¹

De centrale vraag van de beleidsdoorlichting is:

“Hoe heeft het woonbeleid bijgedragen aan een goed functionerende woningmarkt en is het ingezette beleid doeltreffend en doelmatig geweest in het scheppen van de voorwaarden voor een toegankelijke, vraaggerichte en betaalbare woningmarkt?”

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2018 beschrijft 15 vragen die als leidraad dienen in beleidsdoorlichtingen. In de Startnotitie van het ministerie zijn deze vragen uitgewerkt in zeven onderzoeksvragen.

1. Hoe heeft de toegankelijkheid, vraaggerichtheid en betaalbaarheid voor mensen met een laag, midden en hoog inkomen met en zonder woning zich ontwikkeld in de periode 2015 tot 2021?
2. Voor welke groepen functioneert de woningmarkt wel en niet goed op deze aspecten?
3. Wat waren de belangrijkste exogene ontwikkelingen in die periode en hoe hebben deze bijgedragen aan de toegankelijkheid, vraaggerichtheid, betaalbaarheid op de woningmarkt?
4. Welke effecten hadden deze ontwikkelingen voor mensen met lage, midden en hoge inkomens met en zonder woning? En zijn hierbij regionale verschillen te zien?
5. Welk beleid en welke instrumenten zijn ingezet om de toegankelijkheid, vraaggerichtheid en betaalbaarheid te verbeteren en waarom en met welke verwachte impact?
6. Wat waren de effecten van dit beleid op de toegankelijkheid, vraaggerichtheid en betaalbaarheid?
7. Welke instrumenten versterken de effecten op de toegankelijkheid, vraaggerichtheid en betaalbaarheid en waar werken instrumenten elkaar tegen? Welke onbedoelde effecten zijn opgetreden? Op welke manier kan de effectiviteit en doelmatigheid worden verbeterd?

De evaluatie bevat volgens de RPE daarnaast de volgende elementen:

- een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- een beschrijving van het beleidsterrein en de daarmee gemoeide uitgaven;

¹ Woonbeleid voor Caribisch Nederland valt sinds 2019 onder begrotingsartikel 3 van BZK/Wonen en stond daarvoor op de begroting van BZK/Koninkrijksrelaties. Daardoor vallen de tot 2019 genomen maatregelen buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. In de periode 2019-2021 was er geen woonbeleid CN, maar werden ad hoc-maatregelen getroffen. Daarom vallen de diverse instrumenten in de periode 2019-2021 buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. Sinds januari 2023 is er een woonbeleid CN, zoals neergelegd in de beleidsagenda volkshuisvesting en ruimtelijke ordening voor Caribisch Nederland. Daarin is opgenomen dat er een evaluatie zal plaatsvinden na afloop van de looptijd van de beleidsagenda (2025).

- een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een overzicht van de gekozen evaluatieprogrammering;
- de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid (inclusief een onderbouwing van de gebruikte indicatoren en criteria) van het gevoerde beleid, dit wil zeggen alle beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvragen;
- een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (± 20 procent) beschikbaar zijn;
- een verbeterparagraaf waarin kort wordt stilgestaan bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting om in de toekomst een beter inzicht te krijgen in doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en als input voor de SEA.

1.2 Leeswijzer en methode

Hoofdstuk 2 beschrijft het gevoerde beleid op de woningmarkt en reconstrueert de beleidstheorie. Om de beleidstheorie te reconstrueren zijn diepte-interviews met 5 experts uitgevoerd en is literatuuronderzoek gedaan. De reconstructie begint met een schets van de beleidscontext op basis van relevante trends en belangrijke (exogene) ontwikkelingen. Vervolgens wordt het theoretisch kader voor de beleidstheorie uiteengezet, de gehanteerde hoofd- en deeldoelstellingen van beleid geoperationaliseerd en de nadruk van het beleid op de deeldoelstellingen door de periode heen beschreven. Tot slot biedt het hoofdstuk een overzicht van de beleidstheorie en belangrijkste beleidswijzigingen voor de vier thema's sociale huur, middenhuur en vrije huur, koop en woningaanbod.

Hoofdstuk 3 beschrijft het beoordelingsproces en het beoordelingskader voor de 42 beleidsevaluaties en overige literatuur binnen dit onderzoek. Het beoordelingskader betreft waar mogelijk scores voor doeltreffendheid, doelmatigheid, effect op de woningmarkt en de bewijskracht van de evaluaties.

Hoofdstuk 4 geeft een inschatting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De opbouw van het hoofdstuk is in overeenstemming met de vier segmenten van de beleidstheorie. De inschatting bestaat uit een synthese van de evaluaties, eventueel aangevuld met de wetenschappelijke literatuur, en een analyse van indicatoren en kengetallen die een beeld schetsen van de ontwikkeling van de betaalbaarheid, vraaggerichtheid en toegankelijkheid. Voor de data-analyse zijn de WoON bestanden in 2015, 2018 en 2021 gebruikt. De conclusies per segmenten geven inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gezamenlijke werking van de instrumenten. De conclusies zijn gevalideerd in sessies met experts en stakeholders. De uitkomsten van deze sessies zijn meegenomen in de conclusies.

Hoofdstuk 5 bevat aanbevelingen die zien op hoe de bewijskracht van evaluaties in de toekomst te verhogen, op basis van de analyse van alle onderliggende evaluaties. Hoofdstuk 6 beschrijft de beleidsrichtingen om nader uit te werken die volgen uit de analyse en een beleidsoptie met een structurele besparing van 20 procent.

2 Beleidstheorie

Dit hoofdstuk beschrijft het gevoerde beleid op de woningmarkt en reconstrueert de beleidstheorie in de periode 2015 tot en met 2021 (hierna: de periode). Uitgangspunt voor de beleidstheorie is het begrotingsartikel 3 Woningmarkt en de fiscale maatregelen. Paragraaf 2.1 schetst de beleidscontext op basis van relevante trends en belangrijke (exogene) ontwikkelingen. Deze context helpt om de motivering van het woningmarktbeleid in de periode te kunnen volgen. Paragraaf 2.2 biedt een uitleg van het theoretische kader voor de beleidstheorie, operationaliseert de gehanteerde hoofd- en deeldoelstellingen van het beleid en geeft een doorkijk van de ontwikkelingen in het beleid en de nadruk van het beleid op de deeldoelstellingen door de periode heen. Dit biedt overzicht. Gegeven de complexiteit van de woningmarkt en de diversiteit in beleid moet voor het inzicht gekeken worden naar hoe het beleidsinstrumentarium is samengesteld.

De volgende paragrafen reconstrueren daarom de beleidstheorie op basis van het beleid voor de verschillende segmenten op de woningmarkt en het woningaanbod. Wij beschrijven voor elk beleidsthema de beleidstheorie en de motivering van het beleid in deze periode. De motivering ziet primair op de belangrijkste beleidswijzigingen en gaat niet in op (details van) kleine wetswijzigingen. Achtereenvolgend worden vier beleidsthema's gepresenteerd: sociale huur (Paragraaf 2.3), particuliere verhuur met middenhuur en vrije huur (Paragraaf 2.4), koop (Paragraaf 2.5) en ten slotte woningaanbod (Paragraaf 2.6). Bij ieder thema presenteren wij een beknopte schematische weergave van de beleidstheorie, een uitgebreide versie staat in Bijlage A.

2.1 Beleidscontext

Enkele relevante trends en (exogene) ontwikkelingen hieronder schetsen de context van de woningmarkt in de afgelopen jaren. Dit zijn maatschappelijke en economische ontwikkelingen in de periode 2015-2021 die gevolgen hebben voor de woningmarkt. Daarnaast is er in die periode ook overheidsbeleid, niet vallend onder het begrotingsartikel 3, met een indirecte of directe impact op de woningmarkt. De meest relevante beleidsontwikkelingen worden daarom kort uiteengezet. Deze beleidsterreinen vallen buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

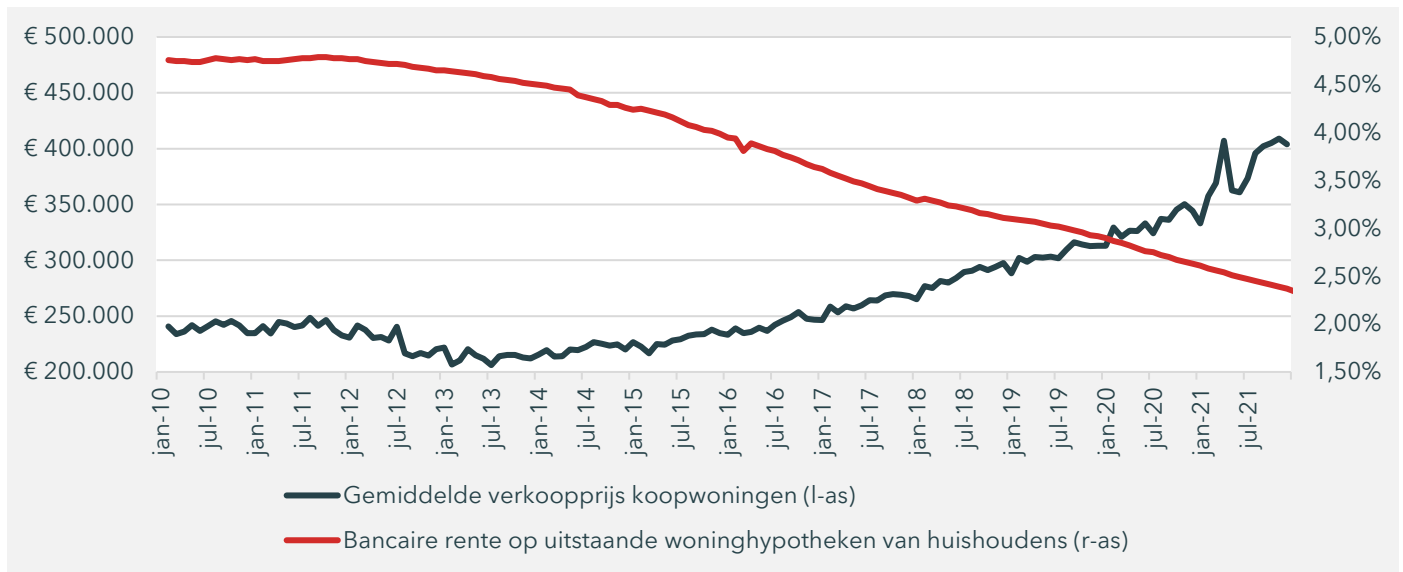
Huizenprijzen zijn gestegen

De gemiddelde prijs van een koopwoning verdubbelde van circa 223.000 euro in januari 2015 naar 404.000 euro in december 2021. Hierbij dient wel bedacht te worden dat in de jaren daarvoor de kooprijzen met meer dan 20 procent waren afgenomen. Na de financiële crisis stonden veel woningen onder water en liep de vraag naar koopwoningen terug. 2015 markeerde het kantelpunt in die ontwikkeling. De gemiddelde hypotheekrente is tussen 2015 en 2021 grofweg gehalveerd van 4,25 procent naar 2,37 procent. Figuur 2.1 geeft deze ontwikkelingen weer. De daling van de hypotheekrente wordt gezien als een hoofdoorzaak van de prijsstijgingen.² De lage hypotheekrente volgt op het verruimende monetaire beleid van de Europese Centrale Bank, wat op vele financiële markten tot een langdurig lage rente heeft geleid. Bij een woningtekort is de betaalcapaciteit leidend, en de hypotheekrente heeft een grote invloed op de betaalcapaciteit, en dus op de woningprijzen. Andere oorzaken zijn de toename van het aantal huishoudens, de toename van het besteedbaar inkomen, de verwachting van verdere prijsstijgingen op de woningmarkt door consumenten en de beperkte groei van het woningaanbod.³

² CBS (2022). Achtergrond bij de huizenprijsstijgingen vanaf 2013.

³ CPB (2020). Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes.

Figuur 2.1 Huizenprijzen zijn gestegen (linker as) en de hypotheekrente is gedaald (rechter as)



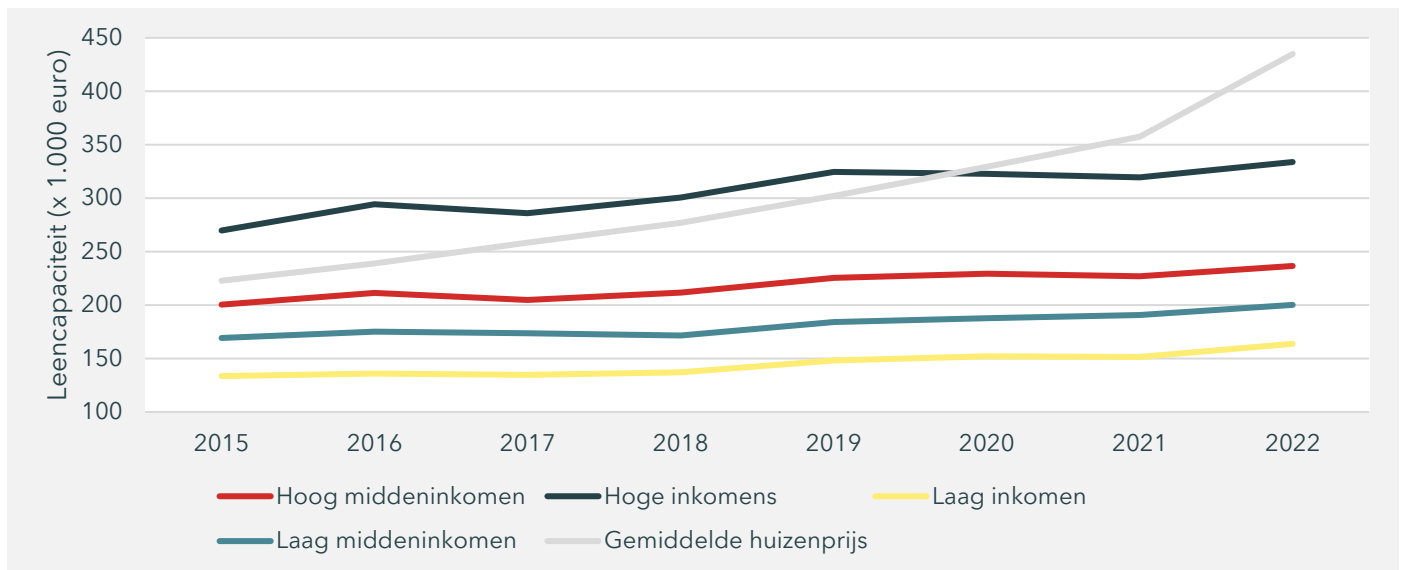
Bron: CBS Statline. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

De kansen op de woningmarkt verschoven door stijgende prijzen

De prijsontwikkeling raakt inkomensgroepen op verschillende wijzen. Het risico van kopen neemt toe bij hogere prijzen. Een waardedaling van gelijke (procentuele) omvang vertaalt zich bij hogere prijzen in een groter verlies. Huizenbezitters met overwaarde en investeerders hebben in de regel meer eigen vermogen om dit risico te dragen dan potentiële koopstarters. Daarnaast neemt de omvang van de hypotheeklening toe om dezelfde woning te kopen bij stijgende prijzen. Bij relatief stabiele leennormen, zorgt het moeten afsluiten van een hogere hypotheeklening voor een beperking van de toegang tot de koopsector. Dit is te zien voor eenpersoonshuishoudens in Figuur 2.2.⁴ De inkomensgroepen in de figuur sluiten aan op de doelgroep voor sociale huur en de hogere inkomens die in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke huurverhoging, zoals beschreven in Bijlage C. Om de leencapaciteit te bepalen is de actuele hypotheekrente in het desbetreffende jaar gebruikt.

⁴ Meerpersoonshuishoudens tonen een vergelijkbaar beeld. Inkomen in de figuur is nominaal.

Figuur 2.2 Leencapaciteit eenpersoonshuishoudens voor verschillende inkomensgroepen is relatief stabiel (× 1.000 euro)



Bron: NIBUD. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

De woningvraag van de groep met beperkte toegang tot de koopsector verschoof (noodzakelijkerwijs) naar huurwoningen in de vrije sector. Het aantal koopstarters bleef relatief constant, maar het aandeel van koopstarters in het aantal kooptransacties nam af⁵. Het aandeel doorstromers en beleggers nam toe. Tussen 2018 en 2021 is het aantal mensen onder de 30 jaar sterk toegenomen in de vrije huursector.⁶ De toegenomen vraag naar huurwoningen in combinatie met de dalende rente, leidde tot een omzetting van koopwoningen naar huurwoningen door particuliere verhuurders, *buy-to-let* genaamd.⁷ Het bezit van particuliere verhuurders in de vrije sector nam volgens het CBS toe van 264 duizend woningen in 2015 naar 489 duizend woningen in 2021.⁸ Het bezit van woningcorporaties bleef in dezelfde periode nagenoeg gelijk rond de 2,3 miljoen huurwoningen.

De verwachte bevolkingsgroei nam toe

De verwachte toekomstige vraag naar woningen is deels af te leiden van de prognose van de groei van de bevolking en bredere demografische trends, zoals huishoudverdunding en vergrijzing. Het CBS stelt de bevolkingsprognose elk jaar opwaarts bij gedurende de periode 2015-2021. Dit betekent dat de verwachte bevolkingsgroei structureel werd onderschat. Een deel van deze bevolkingsprognoses is zichtbaar in Figuur 2.3. In 2015 was de prognose voor 2035 ongeveer 18 miljoen mensen, in 2021 was deze prognose voor 2035 bijgesteld naar ongeveer 19 miljoen mensen. Deze bijstelling komt vooral door een toename van de migratie. Specifiek immigratie⁹ is lastig te voorspellen vanwege exogene schokken, zoals de Syrische Burgeroorlog in 2015, de oorlog in Oekraïne in 2022 of een toename in het aantal arbeids- en kennismigranten. De opwaarts bijgestelde bevolkingsprognoses vertalen zich in een toename van de (verwachte) woningbehoefte.

⁵ Dit bleek onder meer uit data van HDN Hypotheken.

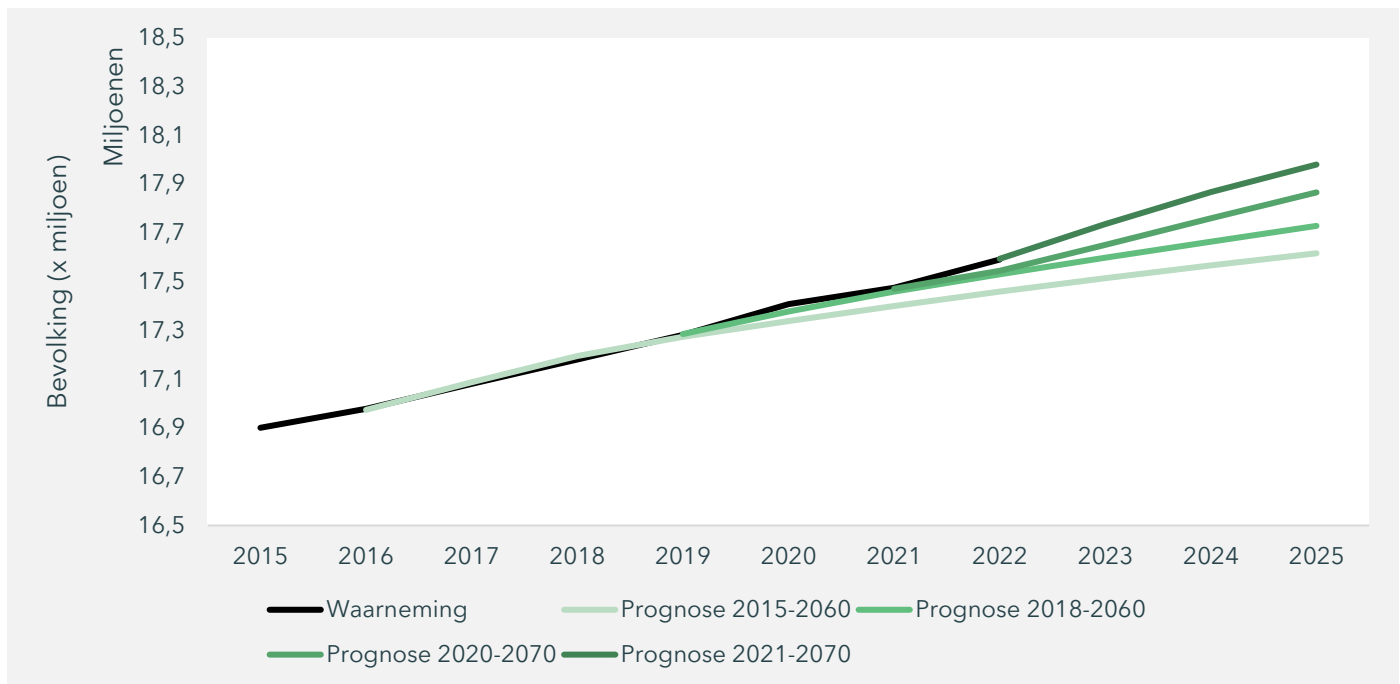
⁶ Dit is zichtbaar in WoOn.

⁷ Conijn, Meertens en Schilder (2019). Buy-to-let verdringt starter van de koopwoningmarkt.

⁸ CBS (2022). Steeds minder gereguleerde huurwoningen beschikbaar.

⁹ In het bijzonder asielmigratie.

Figuur 2.3 Bevolkingsprognoses werden steeds naar boven bijgesteld



Bron: CBS Statline. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

De nieuwbouwproductie herstelde traag

De woningbouwproductie heeft relatief sterk gereageerd op de prijsdalingen in de periode 2008-2013¹⁰, afgebeeld in Figuur 2.4. De weerslag hiervan op de bouwcapaciteit heeft de groeimogelijkheden van de bouwsector in de jaren daarna verlaagd.¹¹ Er is geen uniforme maatstaf voor bouwcapaciteit om deze ontwikkeling uit te drukken. Het is wel duidelijk dat het aantal openstaande vacatures in de bouwnijverheid in deze periode veel sterker is gegroeid dan in andere sectoren.¹² In aanvulling op de inhaalgroei na 2013/2014, was het nodig om het bouwtempo structureel te verhogen om de groei van de bevolking bij te benen. Na de crisisjaren hebben zowel de bouwmarkt als de woningbouw zich traag hersteld. Een andere oorzaak hiervoor zijn de gestegen bouwkosten voor nieuwbouwwoningen. Tussen 2015 en eind 2021 zijn deze bouwkosten 20 procent gestegen, wat sterker is dan inflatie.¹³ De nieuwbouwproductie ligt onder het beoogde aantal van 100 duizend per jaar.

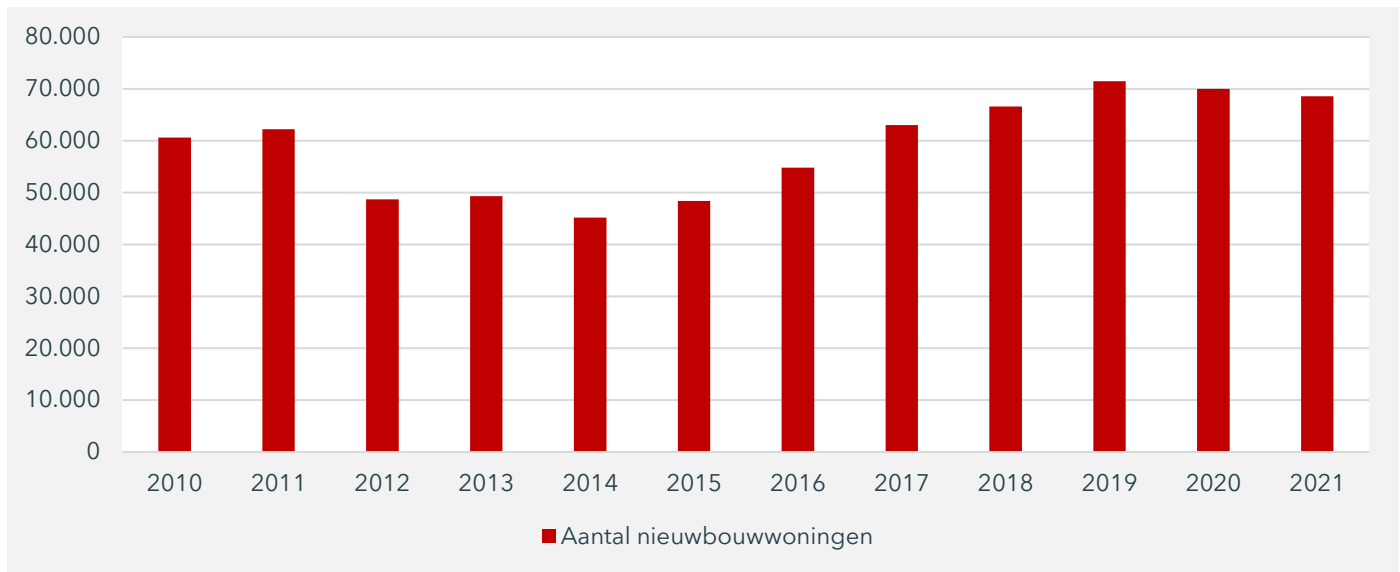
¹⁰ Michielsen, Groot en Maarsseveen (2017). Prijselasticiteit van het woningaanbod.

¹¹ Buitelaar (2019). Versnelling van de woningbouw: van korte- naar langetermijnperspectief.

¹² Economisch Instituut voor de Bouw (2017). Trends op de bouwmarkt 2017-2022.

¹³ CBS Statline: Nieuwbouwwoningen; inputprijsindex bouwkosten 2015=100, <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83887NED/table>

Figuur 2.4 Nieuwbouwproductie herstelde traag



Bron: CBS Statline

Stikstof en PFAS belemmerden de bouw

Vanaf 2019 had aangescherpte regelgeving rondom stikstof en PFAS een negatief effect op het bouwtempo. Op basis van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) werd - vooruitlopend op de positieve effecten van maatregelen voor beschermde natuurgebieden - alvast toestemming gegeven voor activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor die gebieden. In mei 2019 heeft de Raad van State geoordeeld¹⁴ dat het PAS niet meer als toestemmingsbasis voor activiteiten mag worden gebruikt. Door deze uitspraak kwamen veel bouwprojecten stil te liggen.¹⁵ Twee maanden na deze uitspraak introduceerde de toenmalige staatssecretaris een Tijdelijk Handelingskader PFAS¹⁶. Dit bevatte strengere regels voor het verplaatsen van grond boven de toegestane norm van 0,1 microgram PFAS per kilogram bouwgrond. De norm bleek echter zo streng was dat er nauwelijks nog bouwvergunningen konden worden uitgegeven of dat er grond mocht worden verplaatst. Later in het jaar is hierom de PFAS-norm versoepeld, naar 0,8 microgram toegestane PFAS per kilogram bouwgrond¹⁷. Dit moest voorkomen dat de bouw van woningen en wegen stil kwam te liggen.

Beleidsontwikkelingen op andere terreinen hebben indirect effect op de woningmarkt

Andere beleidsterreinen van het Rijk en medeoverheden interacteren met het woningmarktbeleid. Dit betekent dat beleidsontwikkelingen effect hebben op het woningmarktbeleid en andersom. De gevolgen worden in acht genomen bij de beleidstheorie, maar verder niet expliciet beschreven. De onderstaande opsomming geeft een beknopt overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de periode 2015-2021 en beschrijft hoe deze ontwikkelingen effect hebben op de woningmarkt.

- **Kostendelersnorm:** bij de invoering van de Participatiewet in 2015 is de kostendelersnorm ingevoerd. Deze norm houdt in dat de hoogte van de bijstand per persoon daalt wanneer er meerdere mensen samen in een huis wonen, vanwege het kunnen delen van woonkosten. Het veronderstelde neveneffect is dat de

¹⁴ Raad van State (2019). PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt.

¹⁵ Illustratief is dat de bouwvrijstelling bij het Porthos-project in 2022 door de Raad van State van tafel is geveegd <https://www.raadvanstate.nl/@133583/202107079-1-r4/>

¹⁶ Ministerie van IenW (2020). Tijdelijk Handelingskader PFAS.

¹⁷ Ministerie van IenW (2021). Actualisatie Handelingskader PFAS.

kostendelersnorm de vraag naar woningen vergroot. Een zachte indicatie van dit neveneffect is dat ongeveer de helft van alle bijstandsgerechtigden in 2022 alleenstaand was.¹⁸

- Krimp- en anticipeerregio's: in 2015 is er een overzicht opgesteld van 9 krimpregio's die te maken hebben met sterke bevolkingsdaling en 10 anticipeerregio's waarvan verwacht werd dat zij te maken zouden krijgen met een sterke bevolkingsdaling in de toekomst. Dit overzicht is in verschillende beleidstoepassingen gebruikt. Huishoudenskrimp heeft onder meer effect op de woningwaarden, samenstelling van de woningvoorraad, verhuisdynamiek en tevredenheid met de woonomgeving.¹⁹
- Hervorming Langdurige Zorg: vanaf 2015 richtte het beleid voor langdurige zorg zich op herordenen, extramuraliseren en bezuinigen.²⁰ Het belangrijkste gevolg voor de woningmarkt is dat ouderen langer zelfstandig thuis blijven wonen. Dit verhoogt de woningvraag en beperkt de doorstroming van ouderen.
- Asielbeleid: asielzoekers worden statushouders zodra ze een verblijfsvergunning krijgen. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers koppelt deze statushouders aan gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor het aanbieden van passende woonruimte. Dit verhoogt de woningvraag.
- Flexibilisering van de arbeidsmarkt: er was sprake van een toename van het aandeel werkenden met een flexibel dienstverband en zzp'ers - deels ingegeven vanuit beleid. Deze groep heeft meer moeite met het verkrijgen van een hypotheek, verlaat later het ouderlijk huis en woont vaker in de vrije huursector.
- Economisch beleid: hogere economische dichtheid genereert agglomeratievoordelen doordat bedrijven faciliteiten kunnen delen, er dikke arbeidsmarkten²¹ ontstaan en het delen van kennis gemakkelijker wordt.²² Deze effecten werken door in het bouwprogramma en de ruimtelijke verdeling daarvan.
- Ruimtelijke ordening: verstedelijking en de vraag waar gebouwd mag worden is een beleidsterrein van gemeenten, provincies en een prioriteit van het Rijk binnen de Nationale Omgevingsvisie. Dit beleid heeft onder meer gevolgen voor de prijselasticiteit van het woningaanbod, het woningbouwprogramma en de betaalbaarheid.
- Lockdowns coronavirus: er waren de lockdowns om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, met gevolgen voor de woningvraag. Deze ontwikkeling had effect op de migratie en heeft daarnaast geleid tot een verschuiving naar meer thuiswerken voor mensen met een kantoorbaan, ook na de lockdowns. Daarbij kwam een verschuiving van vraag naar woningen buiten de Randstad vanwege de mogelijkheid tot thuiswerken.

2.2 Algemeen kader beleidstheorie

Bovengenoemde ontwikkelingen schetsen de context van de woningmarkt in de periode 2015 tot en met 2021. In deze context heeft de overheid beleid gevoerd met als doelstelling “een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben.”²³ De beleidstheorie beschrijft welk beleid is ingezet en op welke wijze dit beleid zou moeten hebben bijgedragen aan het behalen van bovenstaande doelstelling. Een dergelijke theorie die het beleidsinstrumentarium koppelt aan de overkoepelende doelstelling is vaak niet geformuleerd. De beleidstheorie moet dan gereconstrueerd worden.

¹⁸ Eichholtz et al. (2022). Neem prikkels tegen samenwonen weg om het woningtekort te verkleinen.

¹⁹ Rigo (2011). De woningmarkt in krimpgebieden.

²⁰ Verhoeks en Soeters (2014). Hervorming Langdurige Zorg (HLZ).

²¹ Arbeidsmarkten met veel arbeidsvraag en arbeidsaanbod.

²² CPB (2021). Stedelijk bouwen, agglomeratie-effecten en woningprijzen.

²³ Begrotingsartikel 3 Woningmarkt.

2.2.1 Doel en aanpak van de beleidstheorie

De beleidstheorie (in de literatuur 'theory of change') beschrijft de theoretische onderbouwing van het gevoerde beleid. Hoe zou het beleid in theorie effect kunnen hebben? De beleidstheorie beschrijft de causale keten tussen de inzet van middelen en de realisatie van doelstellingen (maatschappelijke impact). Deze beleidsketen loopt van de *input* van het beleid naar de *activiteiten* die daarbij horen en die een bepaalde *outcome* genereren waarmee het beleid een maatschappelijke *impact* behaalt.

De beleidstheorie helpt beleidsmakers bij het beantwoorden van de vraag welke maatregelen zij kunnen inzetten om een bepaald beleidsdoel te realiseren. Het veronderstelt een bepaalde logica en causale mechanismen om beoogde veranderingen (beleidsdoelstellingen) te kunnen bewerkstelligen. Daarbij hoort een kritische analyse van de (exogene) voorwaarden waaronder de interventies het beoogde effect kunnen hebben. Ook moet met het beleid meetbaar zijn of het verwachte effect tot stand komt. Er zijn indicatoren nodig voor het meten van de output en de outcome.

In een beleidsdoorlichting is de functie van de beleidstheorie anders dan bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Een beleidsdoorlichting zet de theorie niet *ex-ante*, maar *ex-post* in als theoretisch toetsingskader voor doelrealisatie van het beleid. De beleidsdoorlichting onderzoekt zo de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. In de praktijk blijkt dat de beleidstheorie vaak niet expliciet of volledig is beschreven voor het beleid of de gekozen scope van de beleidsdoorlichting. Zo kan het zijn dat er geen zicht is op de onderlinge samenhang tussen doelstellingen en middelen of binnen het beleidsinstrumentarium. In dit geval dient de beleidstheorie gereconstrueerd te worden om het geheel aan veronderstellingen waar het beleid op berust in beeld te krijgen. Het kan hiervoor nodig zijn om het beleid op te delen in sets aan beleidsmaatregelen of op te splitsen in specifieke beleidsmaatregelen. Zo kan per set of maatregel geïdentificeerd worden voor welk probleem het werd ingezet, welke activiteiten werden voorgesteld en welke middelen werden vrijgesteld. Met deze inventarisatie kan vervolgens gereconstrueerd worden wat de veronderstelde relaties waren tussen deze aspecten.

Aanpak van de beleidstheorie

De beleidstheorie voor het beleid op de woningmarkt is ook op bovenstaande wijze gereconstrueerd; er is geen expliciete overkoepelende theorie voor het beleid op de woningmarkt in de periode 2015-2021. Het beleidsinstrumentarium is daarvoor in eerste instantie ingedeeld naar de segmenten op de woningmarkt (sociale huur, particuliere verhuur, koop) en woningaanbod. In een documentenanalyse (beleidsnota's, begrotingen, wetsvoorstellen etc.) en verschillende werksessies met de beleidsmedewerkers van de betrokken directies vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën, zijn (relaties tussen) instrumenten, doelen, activiteiten en middelen van het beleid in de periode opgehaald en in kaart gebracht. Een kernteam vanuit beide ministeries heeft hierin een centrale rol gehad. Op basis van deze interne inventarisatie heeft SEO Economisch Onderzoek beleidstheorieën gereconstrueerd. Daarbij zijn instrumenten geclusterd en de mechanismen veralgemeniseerd voor hun bijdragen aan de overkoepelende doelstelling. Zo worden verbanden uit relevante documenten en beelden van betrokken beleidsmedewerkers aangevuld met *expert judgement*.

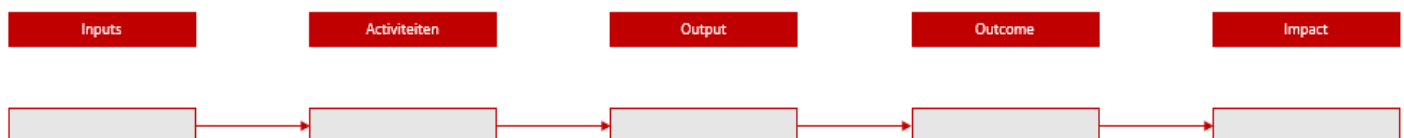
Als basis voor de reconstructie zijn onderstaande vragen uitgezet bij de inventarisatie:

- Wat is de gewenste impact van het beleid? De impact bestaat uit de beoogde doelen van het beleid;
- Wat is de beoogde outcome van het beleid? Vraag voor de beleidstheorie: is verondersteld dat de outcome causaal verbonden is aan de doelstellingen?
- Wat is de beoogde output van het beleid? De output bestaat uit de directe resultaten van het beleid zoals producten en diensten. Vraag voor de beleidstheorie: is verondersteld dat de output causaal verbonden is met de beoogde outcome?

- Wat zijn de beoogde activiteiten van het beleid? De activiteiten zijn een zo concreet mogelijke beschrijving van de handelingen die in het kader van het beleid worden uitgevoerd. Vraag voor de beleidstheorie: is verondersteld dat de activiteiten causaal verbonden zijn met de beoogde output?
- Wat is de input van het beleid? De inputs van het beleid zijn de middelen die worden ingezet om het beleid uit te kunnen voeren. Vraag voor de beleidstheorie: is verondersteld dat de input causaal is verbonden met de activiteiten?

Met de antwoorden heeft SEO Economisch Onderzoek een keten van oorzaak-/gevolgrelaties gereconstrueerd met daarin de veronderstelde mechanismen en beoogde effecten van het beleid. Een voorbeeld met blanco velden is zichtbaar in Figuur 2.5. Het doel van de beleidsdoorlichting is om na te gaan in hoeverre deze mechanismen en effecten worden bevestigd door ex-post onderzoek. De beleidstheorie is dus het toetsingskader in een beleidsevaluatie; per onderdeel van de beleidstheorie dient aangegeven te worden of de veronderstelde relatie aantoonbaar is in de praktijk. Elke stap in de beleidstheorie is in wijze een empirisch te toetsen hypothese. De evaluatie toetst al deze hypothesen gezamenlijk. Het begrip 'doeltreffendheid' vat dit samen. Indien een maatregel doeltreffend is, betekent dit dat alle 'tussenstappen' in de beleidstheorie werken. De beleidsmaatregel heeft in dat geval causaal bijgedragen aan de beleidsdoelstelling.²⁴ Indien een maatregel niet doeltreffend is, werkt (ten minste) één van deze veronderstelde tussenstappen niet. In de scoring van de evaluaties in hoofdstuk 4 geven wij aan waarom een maatregel wel of niet doeltreffend was. De paragrafen hieronder beschrijven een verkorte beleidstheorie met inputs, outcome en impact. De volledige beleidstheorie per thema staat in Bijlage A beschreven.

Figuur 2.5 Voorbeeld opzet beleidstheorie



Bron: SEO Economisch Onderzoek

2.2.2 Doelstellingen

De hoofddoelstelling van begrotingsartikel 3 Woningmarkt is: "Een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben."²⁵ Hieruit kunnen drie deeldoelstellingen worden gehaald: betaalbaarheid, toegankelijkheid en vraaggerichtheid (zie Figuur 2.6). De hoofddoelstelling heeft zijn oorsprong in de hervormingsagenda voor de woningmarkt uit 2013.²⁶ Hierin zoekt het artikel een balans tussen overheidssturing en marktwerking en worden de toegankelijkheid en betaalbaarheid van het wonen als uitgangspunt genomen.

De deeldoelstellingen zijn de belangrijkste publieke belangen op de woningmarkt binnen begrotingsartikel 3²⁷. Deze belangen zijn in Figuur 2.6 afgebeeld als een beleidsdriehoek, maar ook een trilemma; een dilemma dat bestaat uit drie delen. Beleid draagt namelijk in de regel bij aan één of twee doelstellingen, maar kan ten koste gaan van een andere doelstelling. Dit kan een direct effect of een neveneffect zijn. Er is niet in alle gevallen een afruil tussen de doelstellingen. De invulling van de hoofddoelstelling is het vinden van de juiste balans tussen de drie publieke belangen.

²⁴ Of er is een (sterke) aanwijzing voor causaliteit.

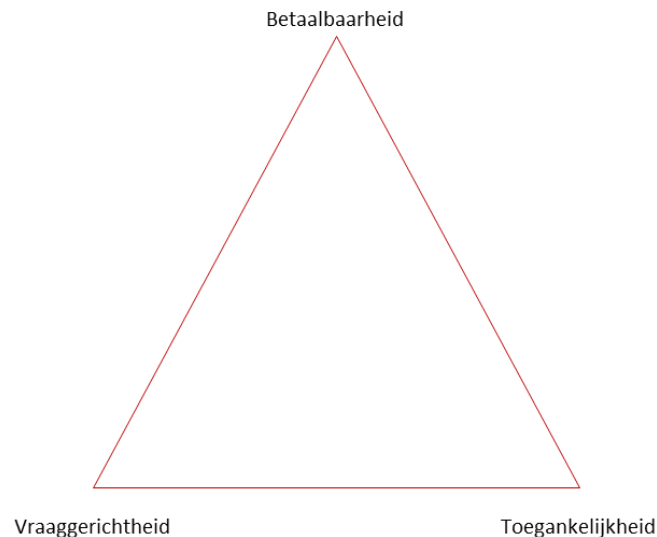
²⁵ Begrotingsartikel 3 Woningmarkt.

²⁶ Minister voor Wonen en Rijksdienst (2013). Integrale visie op de woningmarkt.

²⁷ Het beleid gericht op bouwkwaliteit is geen onderdeel van artikel 3. Om deze reden is het geen aparte deeldoelstelling.

Belangrijke randvoorwaarden voor het behalen van de deeldoelstellingen zijn stabiliteit van de woningmarkt en doelmatigheid. Stabiliteit maakt dat de woningmarkt bestand is tegen (economische) schokken en de doelen op de korte en lange termijn geborgd kunnen worden. Het vergroten van de doelmatigheid draagt bij aan het realiseren van alle doelen met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Figuur 2.6 Trilemma van publieke belangen in de woningmarkt



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De nadruk van het beleid op de verschillende doelstellingen en de mate van overheidsingrijpen daarbij kan sterk verschillen per periode. Om deze reden duidt de wetenschappelijke literatuur het woningmarktbeleid ook wel aan als de wankelende pilaar onder de verzorgingsstaat.²⁸ In tegenstelling tot bijvoorbeeld de gezondheidszorg zijn er in mindere mate heldere, eenduidige of universeel geldende standaardcriteria voor de volkshuisvesting te ontwikkelen die ook periodiek getoetst kunnen worden. Het is daarom belangrijk om heldere doelstellingen te formuleren.

De woningmarkt staat niet op zichzelf en is sterk afhankelijk van macro-economische, demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. Hierdoor kunnen er plotselinge veranderingen zijn (denk bijvoorbeeld aan een rentedaling) en zijn de mogelijkheden om ogenblikkelijk bij te sturen beperkt. Om deze reden is het wenselijk te werken met bandbreedtes in de beleidsdoelstellingen. Daarnaast veranderen maatschappelijke en politieke voorkeuren, onder meer door een toename van de welvaart. Een nieuwbouwwoning uit de jaren '50 werd in die periode bijvoorbeeld gezien als eigentijds, maar wordt tegenwoordig gesloopt met als argument de gebrekkige kwaliteit.²⁹ Het is daarom noodzakelijk om de doelstellingen periodiek te herijken.

Tot slot is het goed te benadrukken dat er niet zoiets is als één woningmarkt waarop gestuurd kan worden. De woningmarkt kent grote regionale verschillen en bestaat uit verschillende segmenten, zoals ook het vertrekpunt in dit hoofdstuk. Wel is er een relatie tussen de onderlinge segmenten; een maatregel gericht op de huurmarkt kan ook effecten hebben op de koopmarkt en een maatregel in een bepaalde regio kan tot effecten in andere regio's leiden.

²⁸ Boelhouwer (2003). Wonen als de wankelende pilaar onder de verzorgingsstaat.

²⁹ <https://www.wegwijs.nl/verdieping/longreads/31-maart-kan-je-koopwoning-op-zijn/>

2.2.3 Reconstructie gehanteerde doelstellingen

De volgende alinea's gaan in op een reconstructie van de gehanteerde beleidsdoelstellingen op het terrein van betaalbaarheid, toegankelijkheid en vraaggerichtheid. De rijksbegrotingen in de periode 2015-2021 beschrijven de hoofddoelstelling beperkt en maken het ook beperkt concreet. Ook in de beleidsagenda's worden de doelstellingen globaal omschreven en niet gekwantificeerd. De reconstructie maakt het mogelijk om in Hoofdstuk 4 het verband te leggen tussen het gevoerde beleid en de daadwerkelijke ontwikkeling van de doelstellingen uitgedrukt in verschillende indicatoren.

In de vorige doorlichting van het woningmarktbeleid werd geconstateerd dat "Sluitende afspraken over de mate waarin de doelen bereikt zijn" niet konden worden gegeven in de afwezigheid van "expliciete, gekwantificeerde doelen".³⁰ In die lijn concludeerde ook de externe deskundige dat "Voor het uitvoeren van een gedegen beleidsdoorlichting volgens de RPE zouden op zijn minst duidelijke en kwantitatieve doelstellingen moeten zijn geformuleerd die toetsbaar zijn." De doelstelling van het artikel Woningmarkt is ongewijzigd gebleven in de periode. Uit de inventarisatie onder beleidsmakers blijkt bovendien dat er niet direct herkenning is bij de formulering van de begrotingsdoelstelling in relatie tot het gevoerde beleid. Daarom dient ook in deze beleidsdoorlichting via een reconstructie *ex-post* de doelstelling geoperationaliseerd te worden. In de reconstructie van de doelstelling is ook gebruikgemaakt van de inzichten uit de interne inventarisatie.

Betaalbaarheid

Beleid op het terrein van betaalbaarheid is erop gericht dat een woning³¹ past bij de financiële mogelijkheden van huishoudens.³² Dit is afhankelijk van de woonuitgaven van huishoudens en het inkomen; een hoger inkomen of lagere woonlasten verbeteren de betaalbaarheid. Voor betaalbaarheid is er dus een belangrijke relatie tussen woonbeleid en inkomensbeleid. Vanuit de deeldoelstelling 'steun voor degenen die dat nodig hebben' heeft betaalbaarheid ook een relatie met (interdepartementaal) doelgroepenbeleid om hen die zelf onvoldoende middelen hebben om in hun huisvesting te voorzien, te ondersteunen.

De meest gebruikte methode om betaalbaarheid weer te geven is de woonquote: het percentage van het netto besteedbaar huishoudinkomen dat uitgegeven wordt aan netto woonuitgaven.³³ De netto woonuitgaven zijn de netto huur (huur verminderd met huurtoeslag) of de netto koopuitgaven (bruto koopuitgaven verminderd met het fiscaal effect)³⁴. Een andere methode is het betaalarisico waarbij men kijkt naar het risico dat een huishouden de woonlasten niet kan betalen, omdat het inkomen na aftrek van de noodzakelijke maandelijkse uitgaven voor het levensonderhoud hiervoor onvoldoende is. Onderdeel van overige lasten zijn onder meer bijkomende woonuitgaven, waaronder voor energie. Deze bredere budgetbenadering valt echter buiten de scope van voorliggende evaluatie.

Er was in deze periode geen expliciete doelstelling voor de woonquote per inkomensgroep in de **huursector**. In de afwezigheid van een gekwantificeerd doel kunnen lastig sluitende uitspraken worden gedaan over het doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid. Er is vanaf 2022 wel een indicatieve huurquote per inkomensgroep. We benutten deze huurquotes als benadering van de gehanteerde beleidsdoelstelling in de periode 2015-2021.

³⁰ Ministerie van BZK (2015). Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt. Pagina 85.

³¹ Het beleid richt zich op een zelfstandige woning die voldoet aan alle wettelijke eisen. Zo is de doelstelling voor betaalbaarheid conditioneel op toegankelijkheid.

³² Ministerie van BZK (2017). Nationale woonagenda 2018-2021.

³³ Ministerie van BZK (2022). Begrippenlijst. Geraadpleegd op: [Dashboard - Begrippenlijst - Nederland \(datawonen.nl\)](https://datawonen.nl)

³⁴ Ministerie van BZK (2021). Staat van de woningmarkt.

De NIBUD-methode voor de maximale financieringslast is door het ministerie van BZK toegepast op de huursector in het programma Betaalbaar wonen³⁵. Deze maatstaf geeft de bestedingsruimte voor wonen aan gegeven het inkomen en de uitgaven. Dit resulteert in de volgende indicatieve huurquotes:

Tabel 2.1 Indicatieve huurquotes voor verschillende doelgroepen

| | Inkomensgroep | Indicatieve huurquote |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Eenpersoonshuishoudens | Onder sociaal minimum | 30 |
| | Minima | 30 |
| | Lage inkomens | 35 |
| | Middeninkomens | n.v.t. |
| Meerpersoonshuishoudens | Onder sociaal minimum | 20 |
| | Minima | 20 |
| | Lage inkomens | 30 |
| | Middeninkomens | n.v.t. |

Bron: ministerie van BZK

De huurquotes komen overeen met het beeld uit de (wetenschappelijke) literatuur en gehanteerde inkomenseisen van verhuurders in deze periode. De literatuur beschrijft een woonquote van 30 procent³⁶ van het besteedbaar inkomen over het algemeen als een acceptabel maximum en een woonquote van 40 procent of meer als zeer hoog of te hoog³⁷, met uitzondering van hoge inkomens. De inkomenseisen van verhuurders in de vrije huursector geven een beeld van wat verhuurders verantwoorde woonlasten achten. Het vereiste bruto maandinkomen is veelal 3,5 tot 4,5 keer hoger dan de maandhuur³⁸. Dit is een woonquote van ongeveer 30 tot 38 procent gebaseerd op het netto inkomen. Sommige verhuurders benutten ook de berekeningen van het NIBUD om te komen tot het vereiste maandinkomen.

De indicatieve huurquote is lager voor de laagste inkomensgroepen en komt redelijk overeen met de werkelijke gemiddelde netto huurquote. In de beleidsperiode is het passend toewijzen van sociale huur ingevoerd en hebben gerichte huurverlagingen bijgedragen aan het realiseren van een lagere huurquote voor lagere inkomens. Daarnaast is het vaststellen van inkomensgrenzen een manier om te sturen op betaalbaarheid. Het is daarmee aannemelijk te maken dat de huidige indicatieve huurquote voor lage inkomensgroepen als maatstaf kan worden gehanteerd voor de periode 2015-2021.

De betaalbaarheid in de **koopsector** is nauw verbonden met de toegang tot de koopmarkt en uit zich in het beperken van de (financiële) risico's van eigenwoningbezit. Betaalbaarheid wordt daarom voornamelijk geborgd door de maximale financieringslast. Dit is het aandeel van het inkomen dat maximaal uitgegeven mag worden aan hypotheeklasten. Het aandeel wordt vastgesteld op basis van het inkomen en de rente. De insteek is dat het netto inkomen voldoende is om de woonlasten te dragen, na aftrek van kosten voor levensonderhoud. Het NIBUD stelt de kosten voor levensonderhoud vast door het gemiddelde te nemen van de minimale kosten voor levensonderhoud (aangevuld met een buffer) en de gemiddelde kosten van een huishouden met een vergelijkbaar inkomen. Deze norm beschermt huishoudens tegen overkreditering en voorkomt daarmee betaalrisico's. Dit doel

³⁵ Ministerie van BZK (2022). Programma Betaalbaar Wonen.

³⁶ Herbert et al. (2018). Measuring Housing Affordability: Assessing the 30 Percent of Income Standard.

³⁷ Economisch Instituut voor de Bouw (2020). Betaalbaarheid op de woningmarkt. Maatregelen om betaalbaarheidsrisico's voor lage- en middeninkomens te beperken.

³⁸ Een voorbeeld is de eisen van Vesteda, geraadpleegd op: [Inkomensvoorwaarden Vesteda | Bereken uw maximale huur](#)

is sterk gekoppeld aan de stabiliteit van het stelsel. Het instrument betreft een maximum en stuurt daarmee niet op zo laag mogelijke woonlasten in verhouding tot het inkomen.

De maximale koopquote die resulteert is circa 25 tot 30 procent. Dit percentage loopt op naarmate het inkomen hoger is, omdat de minimale kosten voor levensonderhoud inkomensafhankelijk zijn. Deze woonquotes zijn niet formeel vastgelegd als beleidsdoelstelling. De maximale financieringslastpercentages zijn daarentegen wel wettelijk vastgelegd. De benadering van de kabinetsdoelstelling in de periode 2015-2022 voor betaalbaarheid in de koopsector is daarmee een maximale koopquote van 25 tot 30 procent.

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid is de mate waarin huishoudens de mogelijkheid hebben om een zelfstandige woning te verkrijgen die voldoet aan alle wettelijke eisen. De toegankelijkheid is geborgd voor zover huishoudens een dak boven hun hoofd hebben. Het kunnen vervullen van aanvullende woonwensen is de invulling van vraaggerichtheid. Toegankelijkheid wordt afgemeten aan de beschikbaarheid van woningen en de voorwaarden voor toegang. De beschikbaarheid is de afstemming tussen de kwantitatieve woningbehoefte (hoeveel woningen worden er gevraagd?) en het aantal beschikbare woningen (hoeveel woningen zijn er om deze vraag te vervullen?). De voorwaarden voor toegang zien op de mate waarin een zelfstandige woning toegankelijk is. Een voorbeeld zijn de inkomenseisen om aanspraak te kunnen maken op een sociale huurwoning.

Het beleid op het terrein van toegankelijkheid is gericht op de totale omvang van de woningvoorraad. Een prognose is noodzakelijk voor de beleidsvorming vanwege de doorlooptijd van nieuwbouwprojecten. Het ministerie gebruikt het Primosmodel van ABF Research om de prognoses op te stellen. Primos vertaalt de bevolkingsprognose van het CBS naar een prognose van de ontwikkeling van het aantal huishoudens op regionaal niveau, met behulp van historische gegevens over huishoudensvorming. De inschatting van de toekomstige kwantitatieve woningbehoefte is een woning per huishouden. Daarnaast vormen de sloop- en nieuwbouwplannen van provincies ook een basis voor een prognose van de ontwikkeling van de woningvoorraad.

Het statistisch woningtekort is een indicator voor de spanning op de woningmarkt in termen van de kwantitatieve woningbehoefte, ook samengesteld door ABF Research.³⁹ Het woningtekort bestaat volgens de huidige definitie uit huishoudens van 25 jaar en ouder die een woning delen of in een niet-woongebouw wonen, plus de verwachte nieuwe huishoudensvorming in het komende jaar minus de woningen die langer dan een jaar leeg staan. Huishoudens die een woning delen of in een niet-woongebouw wonen, hebben vanwege hun woonvorm geen zelfstandige woning. De toegankelijkheid is voor hen dus niet geborgd, omdat zij geen zelfstandige woning hebben. De huidige woningbehoefte is een woning per huishouden boven een woningtekort van twee procent op nationaal niveau. Dit geeft ruimte aan regionale verschillen die kunnen ontstaan.⁴⁰ Het kabinet ziet een woningtekort van twee procent als een verantwoorde mate van spanning met een juiste balans tussen het kunnen vinden van een woning en het voorkomen van leegstand. De streefwaarde op het terrein van toegankelijkheid is het realiseren van een woningtekort van twee procent binnen een periode van 7 tot 9 jaar. Dit betekent dat het jaarlijkse bouwtempo hoog genoeg moet zijn om eventuele hogere tekorten in te lopen en de bevolkingsaanwas te voorzien van een woning.

³⁹ Groenemeijer (2022). Geen baksteenmythe, maar een woningtekort.

⁴⁰ Het (kwantitatieve) woningtekort op nationaal niveau wordt bepaald door de tekorten in regio's met een tekort bij elkaar op te tellen. Een tekort in de ene regio kan niet worden gecompenseerd met het eventuele 'overschot' in een andere regio

Vraaggerichtheid

Vraaggerichtheid is de afstemming van de kwaliteit van de woning en woonomgeving op de voorkeuren van huishoudens. Het WoOn onderzoek biedt een redelijk inzicht in de woonvoorkeuren. Voorkeuren zijn wel heterogeen en daardoor lastig in detail te kwantificeren. Woonvoorkeuren kunnen kenbaar worden door mensen naar hun voorkeuren te vragen of deze af te leiden uit verhuisgedrag. Beide benaderingen kennen tekortkomingen. Er zijn praktische bezwaren om de voorkeuren daadwerkelijk te realiseren en bij de verhuizingen zelf beïnvloeden verschillende andere factoren het keuzegedrag, waaronder het inkomen en overheidsbeleid.

Er zijn verschillende elementen van vraaggerichtheid in de literatuur te onderscheiden die vrijwel altijd een positief of negatief effect hebben op de betalingsbereidheid.⁴¹ Voorbeelden hiervan zijn de nabijheid van werkgelegenheid en voorzieningen, de oppervlakte van de woning en de sociaaleconomische status van een wijk. De mate van betalingsbereidheid voor verschillende kenmerken verschilt sterk per regio.

Het is niet mogelijk om een algemene doelstelling te reconstrueren van het kabinetsbeleid op het terrein van vraaggerichtheid vanwege de heterogeniteit van voorkeuren en de mogelijkheden om dit empirisch vast te stellen. De opvattingen over vraaggerichtheid verschillen wel per periode. De beleidsreconstructie gaat hier nader op in.

2.2.4 Beleidsreconstructie

De volgende alinea's schetsen een reconstructie van de nadruk van beleid op de verschillende deeldoelstellingen - betaalbaarheid, toegankelijkheid en vraaggerichtheid - in de periode 2015-2021. Een algemene beweging hierin is dat de nadruk van beleid is verschoven van vraaggerichtheid met een grotere rol voor marktwerking, naar betaalbaarheid en toegankelijkheid met een grotere rol voor overheidsingrijpen. Daarna werken wij de onderstaande reconstructie nader uit per segment op de woningmarkt.

Uit de reconstructie blijkt dat er geen expliciete overkoepelende theorie is voor het woningmarktbeleid in de periode. Een visie op de woningmarkt was afhankelijk van de zittende minister. Tot 2017 zette minister Blok zich hoofdzakelijk in voor de hervorming van de woningmarkt en concludeerde destijds dat die weer vlot is getrokken en voorspoedig draaide. Dit was in de context van een verlaagde vraag naar koopwoningen en een huizenprijzdaling in de periode voor 2015. Een belangrijke grondslag voor de hervorming en het beleid was het vertrouwen in de marktwerking op de woningmarkt. De nieuwe minister Ollongren constateerde in 2017 ook dat 'de woningmarkt zich in een goede uitgangspositie bevindt', maar uitdagingen op de loer liggen. Zo neemt de woningvraag snel toe en stijgen de prijzen met name op de koopmarkt hard. Om deze uitdagingen aan te gaan zet het kabinet extra in op de eerdere uitgezette beleidslijn: de samenwerking tussen partijen op gang brengen (netwerksturing) en het uitbreiden van de vrije huursector.

In de loop van 2017 tot en met 2021 nemen de spanningen op de woningmarkt toe van zorgwekkend naar nijpend en het kabinet richt het beleid gericht in voor het (waar nodig en mogelijk) bijsturen van de woningmarkt.⁴² Ondanks het gericht bijsturen op de woningmarkt constateert de minister in 2021 "een onverminderde hoge spanning op de woningmarkt"⁴³. De woningmarkt is oververhit en het marktmechanisme is uit balans geraakt. Een nieuwe visie op de woningmarkt lijkt zich te kristalliseren waarbij het kabinet niet alleen bijstuurt, maar een grote slag maakt met een 'duidelijkere regierol vanuit het Rijk' en een sturing op de beschikbare plancapaciteit.⁴⁴

⁴¹ Schilder en Buitelaar (2021). Stuurbaarheid van woonvoorkeuren.

⁴² Kamerbrief bij Staat van de Woningmarkt 2018.

⁴³ Kamerbrief bij Staat van de Woningmarkt 2021.

⁴⁴ Kamerbrief bij Staat van de Woningmarkt 2021.

Voor 2015: Herstel op de koopmarkt en misstanden in de corporatiesector

De prijzen en het vertrouwen op de koopwoningmarkt stegen vanaf circa 2012, na jaren van prijsdaling. Er was al jaren discussie over de versturende werking van de fiscale behandeling van de eigen woning en de financiële crisis had de gevolgen getoond van hoge hypotheekschulden voor de instabiliteit van de economie. Naar aanleiding daarvan werd de fiscale aflossingseis ingevoerd (alleen hypotheekrenteaftrek bij niet-aflossingsvrije hypotheek), de hypotheekrenteaftrek stapsgewijs versoerd en werden de leennormen aangescherpt.

De verzelfstandiging van woningcorporaties en zelfregulering van de corporatiesector gepaard met onvoldoende toezicht hierop leidde voor 2015 tot een aantal misstanden. De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties wees op 'doorgeslagen ambities, gigantische projecten, speculatief vastgoed- en grondtransacties, creatief boekhouden, of zelfs frauduleus handelen'.⁴⁵ Het sentiment was dat woningcorporaties te veel vrij waren gelaten in het genereren van inkomsten en het gebruiken van hun vermogen. De verhuurderheffing is onder meer ingevoerd om deze 'overschotten' af te romen en corporaties daarmee te dwingen zich doelmatig op hun kerntaak te richten: de sociale huur. Het belangrijkste doel van de verhuurderheffing was het genereren van budgettaire opbrengst.

2015-2017: Afstemming van vraag en aanbod verbeteren door marktwerking en efficiëntie

De herziening van de Woningwet in 2015 markeert de grote hervorming van het corporatiestelsel. De taken van corporaties zijn met deze wet helder afgebakend en het toezicht op deze taken is aangescherpt. De insteek was efficiënte bedrijfsvoering bij corporaties in het aanbod van sociale huur en het aanbod in de geliberaliseerde huursector meer aan de markt te laten.

Het beleid beoogde de vraaggerichtheid te vergroten door marktwerking te verbeteren. In de sociale huursector was de ambitie om de huurprijs meer te laten afhangen van de kwaliteit van de woning, in plaats van het inkomen van de huurder. Daarnaast was de insteek om de werking van de sociale huursector meer te richten op de doelgroep, door middel van passend toewijzen en het tegengaan van scheefwonen. Er werd ingezet op een groei van de vrije huursector waar de vraaggerichtheid vergroot zou worden door vrije prijsvorming. Wanneer prijzen toenemen, zou ruimte geboden worden aan de markt om te voorzien in voldoende woningaanbod om de prijzen te verlagen. Het nationale beleid op woningaanbod richtte zich daarmee niet op aantallen woningen, maar op het faciliteren van de juiste kaders voor de markt om te investeren en zo de koopwoningmarkt toegankelijk te houden. De invulling van locaties werd aan medeoverheden overgelaten om de efficiëntie van de overheidsuitvoering te verhogen.⁴⁶ Beperkte capaciteit bij lagere overheden en onvoldoende beschikbare grond voor woningbouw vormden een belemmering. Het tarief verhuurderheffing werd in deze periode verhoogd en om investeringen in de sociale woningvoorraad op peil te houden werden er heffingsverminderingen toegekend voor specifieke investeringscategorieën en regio's.

2017-2019: Meer aandacht voor betaalbaarheid en samenwerking met medeoverheden om het woningaanbod te vergroten

In de sociale huursector volgde de huursomstijging de inflatie, zijn de huren bevroren en is een gerichte huurverlaging uitgevoerd. De beschikbare investeringsruimte bij corporaties werd daarmee vooral aangewend voor betaalbaarheid, ten koste van de investeringsruimte voor nieuwbouw en renovatie. Daarnaast namen de koopmogelijkheden van starters af, omdat de woningprijzen sneller stegen dan de leenruimte. De starter was

⁴⁵ De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (2014). Ver van huis.

⁴⁶ Ministerie van BZK (2011). Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting.

daarmee vaker aangewezen op de vrije huursector met hogere woonlasten en kreeg zo een centrale rol in de betaalbaarheidsdiscussie. Op verzoek van de Kamer werd gewerkt aan een 'noodknop' om aanvangshuren in de vrije sector te reguleren, was het aanpak van excessen een onderdeel van de woondeals en werd het differentiëren van de overdrachtsbelasting verkend om de positie van de koopstarter ten opzichte van investeerders te verbeteren.

De koopmarkt herstelde zich sneller dan verwacht en in 2017 was de zorg dat het herstel mogelijk overging naar een verhitte van de markt. Ondertussen werden de bevolkingsprognoses meermaals opwaarts bijgesteld; de bevolkingstoename verhoogde de spanning op de woningmarkt. De bouwsector kwam net uit een dip en kon het bouwtempo onvoldoende snel verhogen⁴⁷. De Nationale woonagenda 2018-2021 is ingesteld om de uitdagingen aan de aanbodkant van de woningmarkt via samenwerking op te pakken. De insteek was dat bestuurlijke afspraken zonder financiële middelen voldoende zou zijn om het gewenste bouwtempo te halen. De beoogde samenwerking was het afspreken van een gezamenlijk doel, maar met een heldere afbakening van verantwoordelijkheden zoals de bestuurlijke verhouding in de voorgaande periode waren georganiseerd. Zo stelde de Kamerbrief: "De regierol bij het bouwen van woningen is primair een verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. Op lokaal niveau heeft men het beste zicht op zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte aan woningen en de mogelijkheden daar invulling aan te geven."⁴⁸

2020-2021: Nadruk op toegankelijkheid door sturing op het woningaanbod en verdergaand beleid om de betaalbaarheid te verbeteren

De analyse in de Staat van de woningmarkt 2021 was: 'de prijzen van koopwoningen blijven stijgen, de wachtlijsten voor een sociale huurwoning zijn lang en er is een groot tekort aan betaalbare woningen'⁴⁹. De situatie op de woningmarkt werd 'nijpend' genoemd. Ook heeft de coronacrisis de aandacht voor betaalbaarheid en betalingsproblemen vergroot. Om de betaalbaarheid te verbeteren, is in de sociale huursector een aanvullende huurverlaging uitgevoerd in 2021. In de geliberaliseerde huursector is de noodknop niet ingevoerd, maar zijn de huurprijsstijgingen gemaximeerd op inflatie plus 1 procentpunt om de betaalbaarheid generiek te verbeteren. De beoogde differentiatie van de overdrachtsbelasting is ook doorgevoerd om starters te helpen op de koopmarkt en investeerders te ontmoedigen woningen aan te kopen om te verhuren. De beleidslijn om de rol van de markt in de vrije huursector te vergroten vanuit de bestaande voorraad is hiermee gekeerd.

Het besef groeide dat het ingezette beleid op woningaanbod onvoldoende was om de doelen te halen. Gemeenten gaven aan moeite te hebben met de publieke onrendabele top bij woningbouwprojecten te financieren en de corporaties zagen de verhuurderheffing als de belangrijkste oorzaak voor de beperkte nieuwbouwproductie van sociale huurwoningen. De Woningbouwimpuls en de heffingsvermindering in de verhuurderheffing voor betaalbare nieuwbouw werden ingezet om deze knelpunten op te lossen⁵⁰. De aanpak werd gekenmerkt als een grotere regierol voor de Rijksoverheid.

2.3 Sociale huur

Deze paragraaf schetst eerst de beleidstheorie van het sociale huurbeleid op hoofdlijnen met daarin de veronderstelde mechanismen en beoogde doelen. De theorie is gereconstrueerd (door SEO Economisch

⁴⁷ Er zijn meerdere studies over de lage elasticiteit van het woningaanbod, waaronder Swank, Kakes en Tieman (2002), Renes, Thissen en Segeren (2006), Vermeulen en Rouwendal (2007), Michielsens, Groot en Van Maarsseveen (2017) en Öztürk et al. (2018).

⁴⁸ Ministerie van BZK (2017). Kamerbrief over de Nationale Woonagenda.

⁴⁹ Ministerie van BZK (2021). Staat van de woningmarkt.

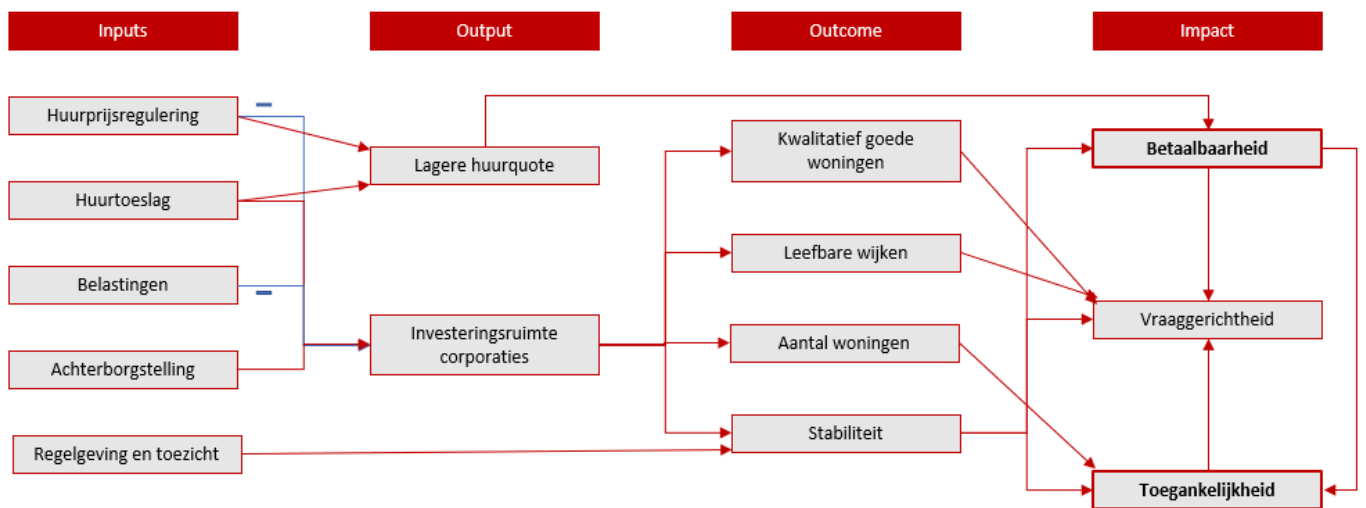
⁵⁰ De besluitvorming over deze instrumenten viel nog in 2019.

Onderzoek) op basis van de daaropvolgende beschrijving van de ontwikkelingen in en motivaties voor het beleid in de periode (paragraaf 2.3.2). Dit deel (opgehaald bij beleidsmakers) is opgedeeld in een deel over het beleid dat relevant is voor de sociale huursector en beleid specifiek voor woningcorporaties. Corporaties opereren namelijk onder andere wet- en regelgeving dan overige particuliere verhuurders in de sociale huursector. Sociale huur is conform huidige wet- en regelgeving gelijk aan gereguleerde huur. Er is niet gekozen voor de term gereguleerde huur binnen deze beleidsdoorlichting omdat er gedurende de periode ook huurprijsregulering is ingevoerd in de vrije huursector.

2.3.1 Beleidstheorie

De theorie voor het sociale huurbeleid is in onderstaande figuur geschetst voor de relevante clusters aan maatregelen. Het diagram beschrijft de veronderstelde relaties in de beleidsketen en de verhouding tot de hoofddoelstelling. In de rest van deze paragraaf worden deze relaties nader toegelicht en onderbouwd met relevante (beleids-)documenten, de inzichten van beleidsmakers en *expert judgment* of literatuur.

Figuur 2.7 Beleidstheorie sociale huur (voor een volledige weergave zie Bijlage A - min is een negatief verband)



Bron: SEO Economisch Onderzoek (aantal betaalbare woningen)

Huurprijsregulering

Huurprijsregulering is gericht op het verbeteren van de betaalbaarheid door het verlagen van de huurlasten. Lagere huurlasten in verhouding tot het inkomen verlagen de huurquote. Huurprijsregulering bestaat ten eerste uit instrumenten die aanvangshuren (de prijs bij het aangaan van het huurcontract) verlagen.⁵¹ Deze instrumenten stemmen het huurniveau af op de kwaliteit van de woning op basis van het WWS en het inkomen van de huurder. Huurprijsregulering bestaat daarnaast uit instrumenten die de maximale huurprijsstijging begrenzen, waarmee de overheid een balans zoekt tussen een redelijk rendement voor verhuurders en blijvende betaalbaarheid voor huurders. Een neveneffect van huurprijsregulering is dat huishoudens minder vaak of snel doorstromen wanneer ze geconfronteerd worden met een hogere huur bij verhuizing⁵². Op deze manier zorgt een verbetering van de betaalbaarheid voor een verlaging van de vraaggerichtheid.

⁵¹ Het huurbeleid van corporaties kan ook gezien worden als een vorm van huurprijsregulering om de betaalbaarheid te verbeteren. Dit valt echter buiten de invloed van de Rijksoverheid en is om deze reden niet meegenomen in deze opsomming.

⁵² Kattenberg en Hassink (2017). Who moves out of social housing? The effect of rent control on housing tenure choice.

Huurtoeslag

De huurtoeslag ondersteunt huurders met lage inkomens. Hierdoor daalt voor deze huishoudens de huurquote. De huurtoeslag kent verschillende voorwaarden, waaronder vermogensgrenzen, huurgrenzen en een inkomensbereik. Het relatief korte inkomensbereik maakt de huurtoeslag een erg gerichte maatregel. De huurtoeslag maakt het mogelijk dat verhuurders meer huur kunnen vragen, omdat huurders dit met huurtoeslag wel kunnen betalen, maar zonder huurtoeslag niet. Dit verbetert het rendement voor de verhuurders en de veronderstelling is dat het zich vertaalt in een verhoging van het woningaanbod in dit segment⁵³. De betaalbaarheid draagt op deze manier indirect bij aan de toegankelijkheid. Het maakt het mogelijk dat lage inkomens in een woning kunnen wonen van een kwaliteitsniveau dat gewenst is door de overheid. Ten slotte is het belangrijk op te merken dat wijzigingen in de huurtoeslag ook kunnen volgen uit inkomensbeleid en niet altijd een directe relatie met de woningmarkt hebben.

Er zijn verschillende neveneffecten van de huurtoeslag. Ten eerste volgt er voor sommige huishoudens problematiek uit terugvorderingen en nabetalings, zoals problematische schulden⁵⁴. Ten tweede is er een veronderstelde opwaartse druk op de huurprijzen vanwege het stimuleren van de vraag⁵⁵. Ten derde verstoort de afhankelijkheid van de huur de prijs-kwaliteitsafweging van huurders doordat huurders een hogere huurprijs niet volledig zelf bekostigen⁵⁶. Tot slot verlaagt de huurtoeslag het arbeidsaanbod via het verhogen van de marginale druk⁵⁷.

Belastingen

Een hogere belastingdruk verlaagt de investeringsruimte van corporaties (zie de paragraaf Investeringsruimte corporaties). De vennootschapsbelasting en de verhuurderheffing bepalen de belastingdruk. Corporaties zijn belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting om een gelijk speelveld tussen corporaties en andere verhuurders te creëren.⁵⁸ De verhuurderheffing is een manier om vermogen af te romen dat niet noodzakelijk is voor de maatschappelijke opgaven.⁵⁹ Dit is tevens een prikkel tot efficiëntere bedrijfsvoering. De neveneffecten zijn een lager rendement op investeringen die de WOZ-waarde verhogen en daarmee een kleinere prikkel om te investeren in nieuwe woningen, wat de toegankelijkheid beperkt. Daarnaast is er een lagere waardering van de woningen doordat de toekomstige belastingverplichtingen worden ingerekend een ander neveneffect⁶⁰. De lagere waardering beperkt de leenruimte.

Achterborgstelling

De achterborgstelling door het WSW verlaagt de rentelasten voor corporaties en zorgt voor een stabiele toegang tot de kapitaalmarkt⁶¹. Lagere rentelasten verhogen de investeringsruimte van corporaties. Daarnaast draagt het WSW bij aan het monitoren van de financiën van corporaties en voert sanering in mandaat uit. Dit draagt bij aan de

⁵³ Ministerie van BZK (2015). Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt.

⁵⁴ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 (2019). Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel.

⁵⁵ Dit effect wordt deels gemitigeerd door flankerend beleid, waaronder passend toewijzen en geen volledige vergoeding voor hogere huurdelens.

⁵⁶ IBO Sociale huur (2016). De prijs van betaalbaarheid. Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur.

⁵⁷ Ministerie van BZK (2015). Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt. Begroting Wonen en Rijksdienst.

⁵⁸ Dit gelijke speelveld sluit aan bij de wetssystematiek van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. Bij DAEB-woningen is er geen sprake van een gelijk speelveld vanwege staatssteun.

⁵⁹ Ministerie van BZK (2013). Memorie van toelichting bij Invoering van een verhuurderheffing over 2014 en volgende jaren alsmede wijziging van enige wetten met betrekking tot de nadere herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet maatregelen woningmarkt 2014).

⁶⁰ Conijn (2019). Kennis is als een fata morgana. Hervormingen van de woningmarkt: resultaten en lessen voor de toekomst.

⁶¹ Deloitte (2015). Onderzoek meerwaarde WSW borgingsstelsel.

financiële stabiliteit van het stelsel van woningcorporaties. De stabiliteit vertaalt zich in het kunnen borgen van betaalbaarheid, vraaggerichtheid en toegankelijkheid op de korte termijn en de lange termijn.

Regelgeving en toezicht

Als corporaties zich concentreren op de kerntaken en geen buitensporige risico's nemen, bevordert dat de stabiliteit. De Woningwet bevat regels hiervoor. In eerste instantie was de kerntaak begrensd tot de sociale huur⁶², maar later is deze uitgebreid naar de middenhuur.⁶³ Het toezicht op deze regels ziet op rechtmatigheid, governance en financieel beleid. De Autoriteit woningcorporaties (Aw) houdt toezicht. Tot slot kunnen huurders en verhuurders naar de Huurcommissie om geschillen te beslechten over huur, servicekosten en onderhoud. Dit toezicht draagt bij aan een goed evenwicht tussen de prijs en de kwaliteit van huurwoningen.

Investeringsruimte corporaties

De investeringsruimte van woningcorporaties neemt toe door lagere rentelasten door het borgen van corporatieleningen en de verkoop van woningen. De betaalbaarheid en daarmee toegankelijkheid van sociale huurwoningen neemt toe als gevolg van een bijdrage via de huurtoeslag. De investeringsruimte neemt af door lagere huren als gevolg van huurprijsregulering en een hogere belastingdruk. De investeringsruimte van corporaties bepaalt de investeringsmogelijkheden in kwaliteitsverbetering, sloop, leefbaarheid, nieuwbouw of een buffer aanhouden ten behoeve van de stabiliteit. In recente jaren en met het oog op de nabije toekomst speelt verduurzaming een grotere rol in de investeringsopgave van corporaties. Woningen moeten aan hogere duurzaamheidseisen voldoen, waar investeringen van woningcorporaties voor nodig zijn. Het beleid stuurt indirect op deze doelstellingen door beleid gericht aan de investeringsruimte en afspraken over de besteding van de middelen.

Kwalitatief hoogwaardiger woningen in de sociale huursector verbeteren de vraaggerichtheid. De duurzaamheid van woningen is een onderdeel van deze kwaliteit. Meer leefbare wijken verhogen de kwaliteit van het woonmilieu en verbeteren daarmee ook de vraaggerichtheid. Een hoger aantal woningen door nieuwbouw verhoogt de toegankelijkheid. Corporaties zijn verantwoordelijk voor het overgrote deel van de nieuwbouw binnen de sociale huursector. De toegankelijkheid verbetert ook bij doorstroming vanuit de sociale huursector naar de vrije huursector of de koopmarkt. De doorstroming neemt toe wanneer het verschil in huurniveau tussen de vrije sector en de sociale sector kleiner is en bij het toepassen van inkomensafhankelijke huurverhogingen bij huurders met een te hoog inkomen. Op deze manier komt een woning sneller beschikbaar voor de doelgroep.

⁶² Inperkingen zagen onder meer op leefbaarheidsuitgaven, diensten aan bewoners, maatschappelijk vastgoed en de bouw van koopwoningen. Formeel was er nog ruimte om andere activiteiten te ontplooiën naast de DAEB. De wet kan desondanks gezien worden als een inperking.

⁶³ Dit is een maandhuur tussen de liberalisatiegrens en een grens van circa 1.000 euro. Er was in de periode 2015-2021 geen expliciete bovengrens. Als bron zie een AO-verslag over de integrale visie van de woningmarkt in 2017, geraadpleegd op [kst-32847-403.pdf](https://www.kst-32847-403.pdf) (officiëlebezoekingen.nl).

2.3.2 Beleidsontwikkelingen en motivatie: huurbeleid

Figuur 2.8 Tijdslijn huurbeleid



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Vanaf 2015 was de inzet het verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod door het wegnemen van verstoringen. Het eerder gevoerde beleid verminderde de vraaggerichtheid door de keuzes van huishoudens op de woningmarkt te verstoren. Het beleid gericht op betaalbaarheid in de sociale huursector en de koopsector maakte de vrije huursector onaantrekkelijk.⁶⁴ Daarnaast was de veronderstelling dat huurprijsregulering de prijs-kwaliteitsafweging verstoort. Ook werd de verplichting tot vaste huurcontracten als een belemmering gezien om kortdurend te verhuren en daarmee een belemmering voor doorstroming⁶⁵. Het beleid richtte zich op het wegnemen van deze verstoringen.

Het bevriezen van de liberalisatiegrens vergrootte de vrije huursector. De liberalisatiegrens is bevroren voor een periode van drie jaar (2016, 2017 en 2018). Het doel was om de sociale huursector betaalbaar te houden voor de doelgroep en de omvang van de vrije huursector te vergroten. De liberalisatiegrens bakent de sociale huursector af van de vrije huursector. De omvang van de vrije huursector neemt toe wanneer deze grens niet meer meegroeit met de prijsontwikkeling op de woningmarkt.⁶⁶ De insteek was dat een grotere vrije huursector de vraaggerichtheid vergroot door vrije prijsvorming.

De opname van de WOZ-waarde in het woningwaarderingstelsel WWS vergrootte de marktwerking. Het WWS is in deze periode aangepast om de prijs-kwaliteitsafweging te verbeteren⁶⁷. De WOZ-waarde is geïntroduceerd zodat de huurprijzen een betere afspiegeling vormen van de economische waardering van de woning. Het puntenaantal binnen het woningwaarderingstelsel bepaalt daarnaast binnen welk huurprijssegment de woning kan worden verhuurd. Een hogere WOZ-waarde betekent een groter puntenaantal en daarmee valt een woning sneller in het

⁶⁴ Analyse uit verscheidene woningmarktadviezen, waaronder de REA (2006), de VROM-raad (2007), de KVS (2008) en de CSED van de SER (2010).

⁶⁵ Ministerie van BZK (2014). Memorie van toelichting Wet doorstroming huurmarkt 2015.

⁶⁶ Kamerstukken II 2016 -2017, 32 847/27 926, nr. 279

⁶⁷ ABF (2019). Evaluatie WWS.

geliberaliseerde huursegment, bij een gegeven liberalisatiegrens. Dit vergroot eveneens de vraaggerichtheid en toegankelijkheid. De omvang van deze effecten hangt af van het beleid van verhuurders. Zo is bij corporaties de streefhuur lager dan het maximale puntenaantal en is veel bezit te liberaliseren. Dit gebeurde echter in beperkte mate vanwege de doelstellingen van corporaties.

De Wet Doorstroming Huurmarkt vergrootte de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur. De wet maakte het mogelijk in de gehele huursector – zowel sociaal als geliberaliseerd – om een zelfstandige woning te verhuren voor maximaal twee jaar en een onzelfstandige woning te verhuren voor maximaal vijf jaar⁶⁸. Daarnaast werd de verhuurder alleen verplicht om de huurder schriftelijk te herinneren aan de einddatum van de huurovereenkomst. Het was niet meer nodig om na de periode de huur op te zeggen met een geldige reden of door de rechter te laten ontbinden. Met deze wet werd beoogd om doorstroming binnen huursegment te bevorderen en zo de investeringen in dit segment te verhogen.

Daarna richtte het beleid zich steeds meer op betaalbaarheid, ten koste van de toegankelijkheid.⁶⁹ In 2015 werd bekend dat er sprake was betalingsproblemen bij de laagste inkomens en een algemene verslechtering van de betaalbaarheid.⁷⁰ De zorgen over de betaalbaarheid hebben geleid tot een aantal ingrepen in het huurbeleid. De huurtoeslag is beperkt verhoogd vanwege de neveneffecten en budgettaire gevolgen. Het eindbeeld van marktconforme huren werd hiermee losgelaten.

De beperking van de huursomstijging verbetert de betaalbaarheid, maar vermindert de beschikbare financiële ruimte voor andere doelstellingen. Er is een inflatievolgende huursomstijging afgesproken tussen Aedes en de Woonbond in het Sociaal Huurakkoord van 2015 en 2018. Deze akkoorden zijn vervolgens wettelijk verankerd en om deze reden opgenomen bij het overzicht van beleidsmaatregelen. In 2021 is een motie van de SP, PvdA en GroenLinks aangenomen om de huren voor een jaar te bevriezen. Dit hing samen met de zorgen rondom betaalbaarheid die waren ontstaan vanwege de financiële gevolgen van de coronacrisis voor huishoudens. Het bevriezen van de huren doorkruiste de afspraak tussen huurders en verhuurders. De verhuurders zijn gecompenseerd voor de inkomstenderving.

De huurontwikkeling heeft - als belangrijkste inkomstenbron voor corporaties - een groot effect op de financiële positie. Om deze reden kan een afspraak over de huurontwikkeling ook gezien worden als het vinden van een evenwicht tussen betaalbaarheid en investeringsruimte voor andere doelstellingen. Een inflatievolgende huursomstijging en een huurbevriezing hebben tot gevolg dat de huren minder hard stijgen dan de inkomens van de huurders en minder hard stijgen dan de huren in de vrije huursector. De neveneffecten hiervan zijn dat de doorstroming van huurders tussen de sociale huursector en de geliberaliseerde huursector afneemt⁷¹ en de financiële ruimte voor nieuwbouw en verduurzaming bij corporaties afneemt. Het verbeteren van de betaalbaarheid voor zittende huurders gaat op deze manier ten koste van de toegankelijkheid en mogelijk vraaggerichtheid vanwege het effect op de doorstroming. De mogelijkheid tot inkomensafhankelijke huurverhogingen was flankerend beleid om de doorstroming te bevorderen.

Huren werden steeds meer afhankelijk van inkomen, in plaats van de kwaliteit van de woning. In het Sociaal Huurakkoord van 2015 was de ambitie om de huurprijs meer te laten afhangen van de kwaliteit, in plaats van het inkomen van de huurder. Een maximale huurprijsstijging van inflatie plus één procentpunt werd mogelijk voor

⁶⁸ Memorie van toelichting Wet Doorstroming Huurmarkt

⁶⁹ Dit is een neveneffect.

⁷⁰ Haffner en van Dam (2011). Langetermijneffecten van de kredietcrisis op de regionale woningmarkt

⁷¹ Kattenberg en Hassink (2017). Who moves out of social housing? The effect of rent control on housing tenure choice.

woningen die op basis van het woningwaarderingstelsel een relatief lage huur hadden. Alle wijzigingen daarna hadden daarentegen als doel om de huurprijs meer af te stemmen op het inkomen. De dalende rentelasten en lastenverlichtingen in de verhuurderheffing in deze periode droegen bij aan het kunnen financieren van deze maatregelen.

De volgende wijzigingen zijn doorgevoerd:

- Passend toewijzen (onderdeel van herziening Woningwet 2015): corporaties werden verplicht om aan ten minste 95 procent van de woningzoekende huurders met een laag inkomen (de doelgroep huurtoeslag) een woning te verhuren met een huurprijs die niet hoger is dan de voor dat huishouden geldende lage of hoge aftoppingsgrens. Dit beleid mitigeert de neveneffecten van de huurtoeslag;
- Huurbevrozing en huurverlaging (Sociaal Huurakkoord 2018): hoge huren ten opzichte van het inkomen werden bevroren. Huurders van een corporatiewoning die qua inkomen tot de doelgroep huurtoeslag behoorde en een huurprijs boven de liberalisatiegrens hadden, kregen onder een aantal voorwaarden een huurverlaging. Ontvangers met een huurprijs boven de sociale huurgrens kregen een huurverlaging tot 1 euro onder de liberalisatiegrens;
- Aanvullende huurverlaging (separate wet in 2021): een gerichte huurverlaging van gemiddeld veertig euro was bedoeld voor circa 260.000 huurders met een laag inkomen en hoge huren;
- Inkomensafhankelijke huurverhoging (wetsvoorstel huur- en inkomensgrenzen): de jaarlijkse mogelijkheden voor inkomensafhankelijke huurverhogingen werden vergroot naar maximaal vijftig euro per maand voor middeninkomens en maximaal honderd euro per maand voor hoge inkomens. De insteek is dat het de doorstroming bevordert en daarmee scheefwonen tegengaat;
- Differentiatie inkomensgrenzen (wetsvoorstel huur- en inkomensgrenzen): de grens voor meerpersoonshuishoudens is verhoogd om gezinnen met een laag middeninkomen sneller in aanmerking te laten komen voor een sociale huurwoning;
- Meer ruimte voor maatwerk (wetsvoorstel huur- en inkomensgrenzen): gemeenten, huurders en corporaties kregen meer mogelijkheden om gezamenlijk lokaal maatwerk toe te passen. Een voorbeeld is een tijdelijke huurkorting voor lage inkomens toepassen;
- Cap op de WOZ in het WWS (uitwerking in 2021; in werking per 1/1/2022): het aantal punten voor de WOZ-waarde van een woning in het woningwaarderingstelsel werd gemaximeerd op 33 procent van het totale puntental. Sociale huurwoningen komen zo minder snel in de vrije huursector bij stijgende huizenprijzen.

Wijzigingen in de huurtoeslag waren primair koopkrachtmaatregelen en een maatregel om ongewenste effecten en marginale druk tegen te gaan (vervallen harde inkomensgrens). De wijzigingen in de huurtoeslag waren in grote mate ingegeven door koopkrachtbesluitvorming en minder vanuit een volkshuisvestelijk doel. Met het verlagen van de eigen bijdrage is per 2017 het budget huurtoeslag verhoogd met structureel 150 mln. euro, waar alle huurtoeslagontvangers in (nagenoeg) gelijke mate van profiteerden. De normhuurijkpunten in de huurtoeslag werden vanaf 2020 jaarlijks geïndexeerd met de verwachte huurprijsontwikkeling, in plaats van met de laagste van de huurprijsontwikkeling of de netto-bijstands-ontwikkeling⁷². De harde inkomensgrens in de huurtoeslag kwam in 2020 eveneens te vervallen waardoor de huurtoeslag over een langer inkomenstraject werd afgebouwd. Dit voorkomt dat de volledige huurtoeslag vervalft bij een kleine stijging van het inkomen. Deze maatregel zorgt voor verlaging van de marginale druk voor (lage) middeninkomens. Voor het passend toewijzen werden de maximale inkomensgrenzen alleen geïndexeerd, waardoor de omvang van deze doelgroep niet veranderde.

⁷² In navolging op de rapporten «Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt» (TK 2015-2016, 34 120 nr. 91), «IBO Sociale Huur: de prijs voor betaalbaarheid» (TK II, 2016-2017, 27 926 nr. 275) «Onderzoek marginale druk in inkomensbeleid» (TK 2016-2017, 34 550 nr. 80).

De komende periode vanaf 2022 richt zich vooral op het aanpakken van te hoge woonlasten bij mensen met een laag inkomen. Ook is er steeds meer aandacht voor specifieke doelgroepen, zoals starters, arbeidsmigranten en vergunninghouders. Tot slot richt het beleid zich op het borgen van de toegang tot de sociale huursector.

Er zijn diverse maatregelen genomen en overwogen om de groeiende uitgaven van huurtoeslag te beteugelen door betere prikkels in te bouwen voor het passender wonen van mensen bij hun inkomen en benodigde woonruimte. Ook het eenvoudiger maken van de regeling en het voorkomen van betaalrisico's is onderwerp van mogelijke maatregelen.

2.3.3 Beleidsontwikkelingen en motivatie: woningcorporaties

Misstanden en de staatssteundiscussie leidden tot de herziening van de Woningwet in 2015

Zelfregulering van de corporatiesector mondde uit in een parlementaire enquête. Met de bruteringswet in 1995 zijn woningcorporaties verzelfstandigd en werd een professionalisering van de sector verondersteld. De samenwerking met overheidsinstellingen en andere toegelaten instellingen, zoals gemeentelijke woningbouwbedrijven, functioneerde namelijk niet goed. De verzelfstandiging was gericht op het wegnemen van bureaucratische controles en impliceerde daarmee een lange tijd zelfregulering. De losgelaten corporatiesector zocht zelf naar de juiste invulling van een 'maatschappelijke onderneming' zijn.

De corporatiesector kende rond die tijd een aantal schandalen. Dit mondde uit in een parlementaire enquête⁷³. In de kredietcrisis kwam aan het licht dat corporaties grote en diverse verplichtingen waren aangegaan; niet alleen op de woningmarkt, maar ook op andere markten zoals de handel in derivaten. De situatie van Vestia in 2012 wordt hier vaak als exemplarisch gezien.

De oorsprong van de DAEB-scheiding was de staatssteundiscussie met de Europese Commissie. De herziening van de Woningwet in 2015 markeert een grote hervorming van het corporatiestelsel. Deze is grotendeels ingegeven door de bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie. De hervorming was al langer in de maak. In 2009 trad Europese regelgeving rondom het verbod op staatssteun in werking⁷⁴. Dit verbod op financiële bijdragen door overheden aan ondernemingen was een probleem voor de wijze waarop het corporatiestelsel was ingericht. Er was kritiek vanuit Brussel dat de steun aan woningcorporaties een oneerlijke concurrentie kon veroorzaken op de woningmarkt. Na onderhandelen is er tot een besluit gekomen dat specifiek voor Nederland geldt en haar corporatiesector. In dit besluit is de omvang van de sector vastgelegd via de liberalisatiegrens (die bepaalt of een huurwoning binnen de sociale huur of de vrije sector valt) en de inkomensgrens (die bepaalt welke huishoudens in een sociale huurwoning mogen wonen). Deze afbakening zag toe op welke taken behoorden tot Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB), waarvoor staatssteun geoorloofd was. Ook de wijze waarop woningcorporaties compensatie kunnen krijgen voor de uitvoering van DAEB-taken en de maximale omvang daarvan zijn in het EC-besluit van 2009 vastgelegd. Het EC-besluit van 2009 heeft zo meer duidelijkheid gecreëerd over de staatssteun die door overheden mag worden gegeven aan woningcorporaties zodat zij hun taken en bijdrage aan de Nederlandse woningmarkt zo goed mogelijk kunnen uitoefenen.

⁷³ De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (2014). Ver van huis.

⁷⁴ Ministerie van BZK (2021). Kamerbrief met een schets van de staatssteunkaders.

Het wetsvoorstel werd verder aanscherpt door het nieuwe kabinet. De kaders van het EC-besluit van 2009 zijn verwerkt in het wetsvoorstel voor de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting in 2012⁷⁵. Dit voorstel beoogde een duidelijke (administratieve) scheiding tussen DAEB en niet-DAEB. Dit werd begeleid door een voorstel voor een financiële Autoriteit woningcorporaties om toezicht te houden op de activiteiten van corporaties. In 2012 trad echter ook een nieuw kabinet en een nieuwe minister voor Wonen en Rijksdienst aan. Minister Stef Blok bracht meer marktdenken in het woonbeleid en vond de voorgestelde inperking van de corporatiesector niet ver genoeg gaan. Bij het wetsvoorstel kwam daarom een novelle als aanvulling/aanscherping op het voorstel van de wetswijziging dat al werd behandeld in de Eerste Kamer.

De bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie vergrootten de steun voor het aangescherpte wetsvoorstel. Op de achtergrond speelden vanaf 2011 de voorbereidingen en daarna het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie naar woningcorporaties. In 2014 presenteerde de commissie haar bevindingen en concludeerde daarin "dat ernstige tekortkomingen in het sociale huurstelsel incidenten in de corporatiesector in de hand hebben gewerkt"⁷⁶. De commissie verwijst naar incidenten als 'doorgeslagen ambities, gigantische projecten, speculatief vastgoed- en grondtransacties, creatief boekhouden, of zelfs frauduleus handelen'. Het rapport doet aanbevelingen voor het verstevigen van het corporatiestelsel in de vorm van 4G's: Gedrag, Governance, Geld, Grenzen. De aanbevelingen dragen zo bij aan de hervormingsagenda voor het corporatiestelsel en gaven momentum aan de novelle.

Ook de verhuurderheffing dwong corporaties zich te richten op hun kerntaken. De verhuurderheffing was een ingrediënt van de hervormingsagenda. Deze is onderdeel van het begrotingsakkoord van het Kabinet Rutte II en trad in 2013 in werking. Er is ingezet op het verhogen van de huren, afhankelijk van het inkomen,⁷⁷ in combinatie met de verhuurderheffing om de extra inkomsten af te romen⁷⁸. De gedachte was dat het zou leiden tot efficiëntiewinst en daarmee een verbetering van de vraaggerichtheid, zonder budgettaire gevolgen. Het belangrijkste doel van de maatregel was het genereren van extra inkomsten voor de Rijksbegroting.

Naast dat de verhuurderheffing extra inkomsten moest genereren voor de staatskas, ligt het ook in lijn met de hervormingen in de corporatiesector en de excessen die aan het licht waren gekomen. Het sentiment was dat woningcorporaties te veel vrij waren gelaten in het genereren van inkomsten en het gebruiken van hun vermogen. Door de 'overschotten' af te romen werden corporaties gedwongen zich doelmatig op hun kerntaak te richten, de sociale huur. De sobere invulling werd niet alleen financieel afgedwongen, maar ook wettelijk opgelegd met de herziene Woningwet in 2015. Zoals hierboven beschreven heeft de herziening zijn oorsprong in het EC-besluit van 2009 en de parlementaire enquête woningcorporaties. Het is tevens het resultaat van het wetsvoorstel van 2011 en de novelle van minister Blok.

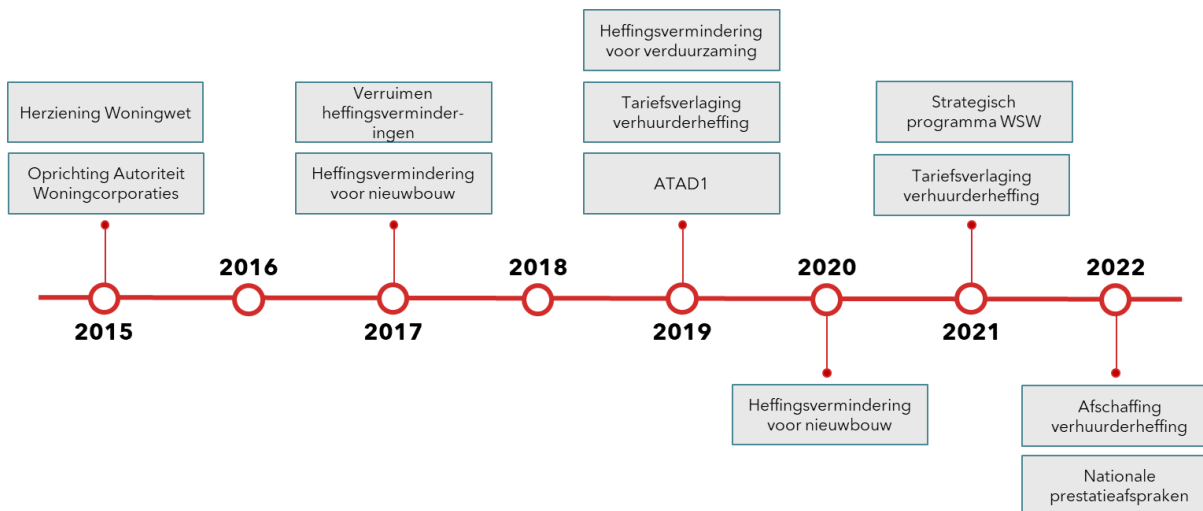
⁷⁵ Ministerie van BZK (2012). Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.

⁷⁶ De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (2014). Ver van huis.

⁷⁷ Regeerakkoord VVD - PvdA (2012). Bruggen slaan.

⁷⁸ Zie Wonen 4.0 en verscheidene CPB publicaties.

Figuur 2.9 Tijdslijn beleid woningcorporaties



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Herziening van de Woningwet in 2015 hervormt het corporatiestelsel

De basis van de herziening is de scheiding DAEB en niet-DAEB. De DAEB is aangemerkt als de kerntaak van corporaties. Hiervoor moesten corporaties in 2017 een splitsingsvoorstel indienen; uitzondering hierop waren corporaties met een jaarmzet onder de dertig miljoen euro en een klein aandeel niet DAEB-taken. Voor de bepaling van DAEB werden de liberalisatie- en inkomensgrenzen gehanteerd. In 2015 ging het om huurders met een (gezamenlijk) inkomen beneden de 34.911 euro (prijsspeil 2015). Corporaties moeten 80 procent toewijzen aan huurders met een inkomen onder deze grens.⁷⁹ Slechts 10 procent van de woningen mag worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tussen 34.911 euro en 38.950 euro (prijsspeil 2015). De overige 10 procent sociale huurwoningen mogen woningcorporaties vrij toewijzen, maar daarbij moeten zij wel voorrang geven aan mensen met een fysieke of psychische beperking. Aan niet-DAEB werden nieuwe voorwaarden gesteld zoals een markttoets.⁸⁰ De Autoriteit woningcorporaties beoordeelt de markttoets en bepaalt of woningcorporaties of de markt een taak dienen op te pakken. In 2020 werd deze omgezet in marktverkenning om meer ruimte te geven aan woningcorporaties in gevallen waar er concurrentie mogelijk is, maar de concurrenten zich niet aandienen.

Tweede element van de herziening is toezicht. Het toezicht is aangescherpt en dichter bij de overheid geplaatst. Zowel het EC-besluit als het rapport van de parlementaire enquêtecommissie drongen aan op een scherper toezicht op de activiteiten van woningcorporaties. Hiervoor is de Autoriteit woningcorporaties (Aw) opgericht als opvolger van Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. De gedachte was ook om het toezicht dichter bij de overheid te plaatsen, waardoor de Aw is ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Ook WSW monitort vanuit de rol als borgingsinstituut in de corporatiesector de financiële risico's bij de individuele corporaties. De Aw hield vervolgens toezicht op het WSW.

Derde element van de herziening is dat de sanering in de corporatiesector, als gevolg van de kredietcrisis, bij het WSW is neergelegd die dit in mandaat uitvoert. Sanering is meer gericht op het redden van de DAEB. Met deze taakstelling volgt er een duidelijker afweging tussen sanering en waarborging. De sanering geeft prioriteit aan het redden van DAEB en niet aan de woningcorporatie an sich. Zo komt pas na het uitpenden van de niet-DAEB

⁷⁹ Dit was een tijdelijke regeling.

⁸⁰ Ministerie van BZK (2014). Woningwet.

saneringssteun in beeld. In 2023 wordt het saneringskader verder aangepast om sneller te kunnen ageren wanneer de DAEB in gevaar komt.

Een vierde element van de herziening is het versterken van de positie van gemeenten en huurders ten opzichte van corporaties. De positie van de lokale driehoek is versterkt. Zo zijn gemeenten en huurdersorganisaties betrokken bij het vaststellen van de lokale prestatieafspraken. Hoewel prestatieafspraken al in 1995 geïntroduceerd zijn is er met de herziening van 2015 meer gewicht gegeven aan het periodiek vaststellen van deze afspraken. In dit proces dienen corporaties sinds 2015 ook een redelijk bod uit te brengen op het woonbeleid van de gemeente. In een bod geven corporaties aan welke bijdrage ze kunnen leveren aan het realiseren van de woonvisie van de gemeente, passend bij de (financiële) mogelijkheden van de corporatie. Om de relatie tussen corporaties, gemeenten en verhuurderorganisaties te versterken is tevens een geschillencommissie opgericht om conflicten te beslechten.

Laatste element van de herziening in 2015 is de governance van woningcorporaties. Regels voor governance zijn aangescherpt. Een belangrijke aanleiding en uitkomst van de parlementaire enquête waren de misstanden in de directie en het bestuur van corporaties. In de herziening zijn daarom de kaders opgenomen voor de selectie van bestuurders en commissarissen en waar zij op moeten sturen. De Aw kreeg ook de taak om toezicht te houden op de governance.

De focus kwam te liggen op de doelgroep van de huurtoeslag. Met de herziening van de Woningwet in 2015 is een aantal noodzakelijke maar ook ideologische wijzigingen doorgevoerd in het corporatiebeleid. Voor een groot deel kwam de hervormingsagenda voor de corporatiesector voort uit een marktdenken waarin de sector alleen nog degenen steunt die anderszins geen passende woning kunnen vinden op de (vrije) woningmarkt en de rest aan de markt overlaat. In de periode van minister Blok wordt daarom ook gesproken van de aandachtsgroep sociale huur. Deze engere opvatting van de rol van sociale huursector impliceerde dat een deel van de huurders de woningen onnodig weghielden van de doelgroep. De opvatting was dat de sociale huursector qua omvang (aantallen woningen) voldoende was, maar dat deze voorraad woningen ook werd gedeeld met 'scheefwoners'. Voor deze 'scheefwoners' werd bedacht dat het stimuleren van de vrije huursector en de toetreding tot de koopmarkt de doorstroming kon bevorderen. De maatregel passend toewijzen in 2016 bekrachtigde de 'juiste' verdeling van de sociale huur voorraad. Conform deze beleidsmaatregel moeten woningcorporaties ervoor zorgen dat voor ten minste 95 procent van de huishoudens die aanmerking komen voor passend toewijzen en een woning betrekken die in aanmerking komt voor huurtoeslag niet meer huur mag worden gevraagd dan de betreffende aftoppingsgrens.

Aandachtsgroepen behoren veelal ook tot de doelgroep van de huurtoeslag. Dit zijn eveneens groepen met een behoefte waar de markt onvoldoende in voorziet. In eerdere jaren was er geen expliciet beleid voor deze groepen met uitzonder van de Huisvestingswet. Gemeenten kunnen urgente woningzoekende namelijk voorrang geven op basis van de Huisvestingswet, zoals personen die in blijf-van-mijn-lijfhuizen verblijven.⁸¹ In 2015 was de overtuiging dat deze groepen voor beperkte extra druk zorgen en de sociale huursector voldoende groot was om deze groepen te huisvesten. Aan de aanbodkant is er wel aanvullend beleid geweest voor aandachtsgroepen (zie paragraaf 1.6).

Stijgende belastingdruk, autonoom en beleidsmatig

Stijgende WOZ-waarden verhoogden de opbrengst van de verhuurderheffing. De grondslag van de verhuurderheffing is de totale WOZ-waarde van de woningen met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens. Ongeveer 95 procent van de belastingplichtige verhuurders zijn corporaties. De beoogde opbrengst was een

⁸¹ Artikel 12, derde lid, Huisvestingswet

oplopende reeks naar 1,7 mld. euro in 2017. De verhuurderheffing was in toen ongeveer gelijk aan 1,5 maandhuur per woning. Vervolgens steeg de opbrengst mee met de oplopende WOZ-waarden. Dit verhoogde de belastingdruk op corporaties.

Eerdere wijzigingen waren beperkt in omvang. Er waren vier verschillende heffingsverminderingen tot en met 2017. Deze waren vooral politiek gemotiveerd om de investeringen op peil te houden voor bepaalde doeleinden. Het budget was beperkt en de doelstellingen waren erg specifiek. Een voorbeeld is een heffingsvermindering voor sloop in de krimpregio's. De heffingsvermindering voor verduurzaming in 2019 volgde een eerdere subsidieregeling op. In 2019 werden de mogelijkheden voor renteaftrek beperkt als onderdeel van de Europese antibelastingontwikingsrichtlijn (ATAD 1). De budgettaire gevolgen voor corporaties zijn gecompenseerd met een tariefsverlaging binnen de verhuurderheffing.

Vanaf 2020 nam de opbrengst van de verhuurderheffing sterk af. De nieuwbouwproductie liep achter ten opzichte van de vraag, in het bijzonder de bouw van sociale huurwoningen. De eerdere heffingsvermindering voor nieuwbouw werd sterk geïntensiveerd. Een studie over de maatschappelijke opgaven en financiële middelen van corporaties versterkte het besef dat een verlaging van de verhuurderheffing noodzakelijk was om de opgaven te financieren. In 2021 was er een kamerbrede motie om de verhuurderheffing af te schaffen. Afschaffing was echter pas mogelijk bij een nieuw regeerakkoord vanwege de budgettaire omvang. Tijdens de Algemene politieke beschouwingen van het verkiezingsjaar was al wel een grote tariefsverlaging doorgevoerd.

Verbeterde werking van het borgingsstelsel

De aanleiding voor het nieuwe strategische programma van het WSW was de financiële steun voor de corporaties WSG en Humanitas. Daarnaast gaf de kredietbeoordelaar Standard & Poor's een negatieve outlook af waarmee de AAA-rating van het WSW in het gevaar kwam. Naar aanleiding hiervan is Deloitte gevraagd om de modellen van het WSW door te lichten⁸². De aanbevelingen uit dit rapport zijn meegenomen in het programma. Het doel was om de werking van het borgstelsel te verbeteren en de risico's voor de achtervang beter te beheersen.

Uitgangspunt was dat woningcorporaties tegen zo laag mogelijke kosten moeten kunnen financieren. In het strategische programma zijn drie thema's uitgewerkt:

- Goed geregelde zekerheden bij (dreigende) discontinuïteit van deelnemende corporaties. Het WSW wil in het geval van faillissement preferent schuldeiser zijn;
- Versterking van het risicokapitaal in de sector en een herziening van de berekeningswijze van het vereiste risicokapitaal;
- Een goede balans in zeggenschap van de deelnemers en andere belanghebbenden.

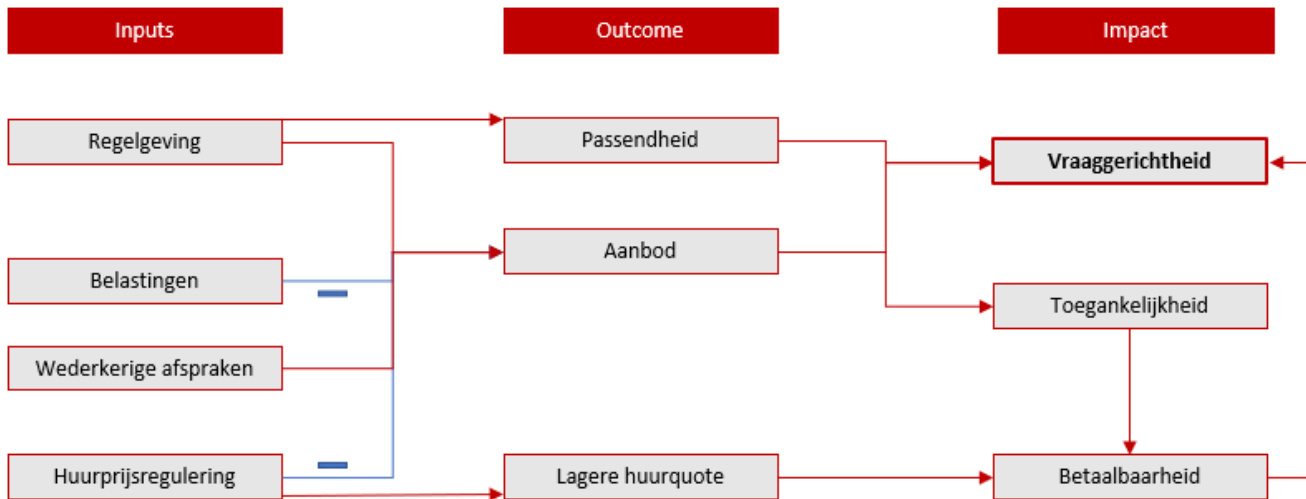
2.4 Middenhuur en vrije huur

Middenhuurwoningen zijn woningen in de vrije huursector vanaf de liberalisatiegrens tot aan een huurbedrag van ongeveer 1.000 euro per maand. Aan het begin van de periode was er geen verschil in regelgeving tussen de middenhuur en de rest van de vrije huursector. Er is gedurende de periode meer regelgeving geïntroduceerd; vooruitkijkend wordt er vanaf 2024 separate huurprijsregulering geïntroduceerd voor de middenhuursector. Om deze reden duidt deze paragraaf de middenhuur consistent aan als een aparte categorie. De opbouw is gelijk aan het vorige thema: wij presenteren eerst de reconstructie van de beleidstheorie door SEO Economisch Onderzoek, waarna een beschrijving van de beleidsontwikkelingen en motivaties volgt zoals opgehaald door het ministerie zelf bij beleidsmakers.

⁸² Deloitte (2015). Validatierapport WSW/BZK. Model inbaarheid en risicosturing van WSW's risicokapitaal.

2.4.1 Beleidstheorie

Figuur 2.10 Beleidstheorie middenhuur en vrije huur (voor een volledige weergave zie Bijlage A – min is een negatief verband)



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Regelgeving

De geïntroduceerde regelgeving voor middenhuur vergrootte de mogelijkheden voor gemeenten om te sturen op het woningaanbod in het middenhuursegment en de mogelijkheden om deze woningen vervolgens te behouden voor de beoogde inkomensgroepen. Dit beleid draagt bij aan het verbeteren van de passendheid: de mate waarin de verdeling van de woningvoorraad volgens de gemeente aansluit bij de verdeling op basis van inkomens. Een verbetering van de passendheid vergroot de vraaggerichtheid, omdat het de mogelijkheden van vooral middeninkomens (de doelgroep op de huurmarkt voor de middenhuur) vergroot om een woning te kunnen vinden die past bij hun voorkeuren. De voornaamste belemmering die ervoor zorgt dat voorkeuren niet overeenkomen met de gerealiseerde woningkeuzes is dat de huurprijzen te hoog zijn in specifieke steden om daar te kunnen wonen voor sommige inkomensgroepen.

Regelgeving heeft ook beoogd de ruimte te bieden aan marktpartijen om te investeren in het aanbod van huurwoningen in de vrije sector door een gelijk spelveld met corporaties te creëren en mogelijkheden vergroot om woningen flexibel te verhuren. Dit beoogde het woningaanbod in de vrije huursector te vergroten. Een toename van het woningaanbod vergroot de toegankelijkheid.

Belastingen

De belastingdruk op vastgoed bij verhuurders in box 3 of binnen de vennootschapsbelasting heeft invloed op het rendement van woningverhuur. De belastingdruk geldt voor alle vermogensbestanddelen en heeft geen expliciet volkshuisvestelijk doel. Een relatief lage belastingdruk was wel een belangrijke randvoorwaarde om de investeringen in vrije huurwoningen te verhogen, zowel via nieuwbouw als omzetting van koopwoningen naar huurwoningen. De toename van het woningaanbod vergroot de toegankelijkheid.

Wederkerige afspraken

Er werden wederkerige afspraken met sectorpartijen en medeoverheden gemaakt in de vorm van een samenwerkingstafel middenhuur. Er waren twaalf lokale samenwerkingstafels en een landelijke

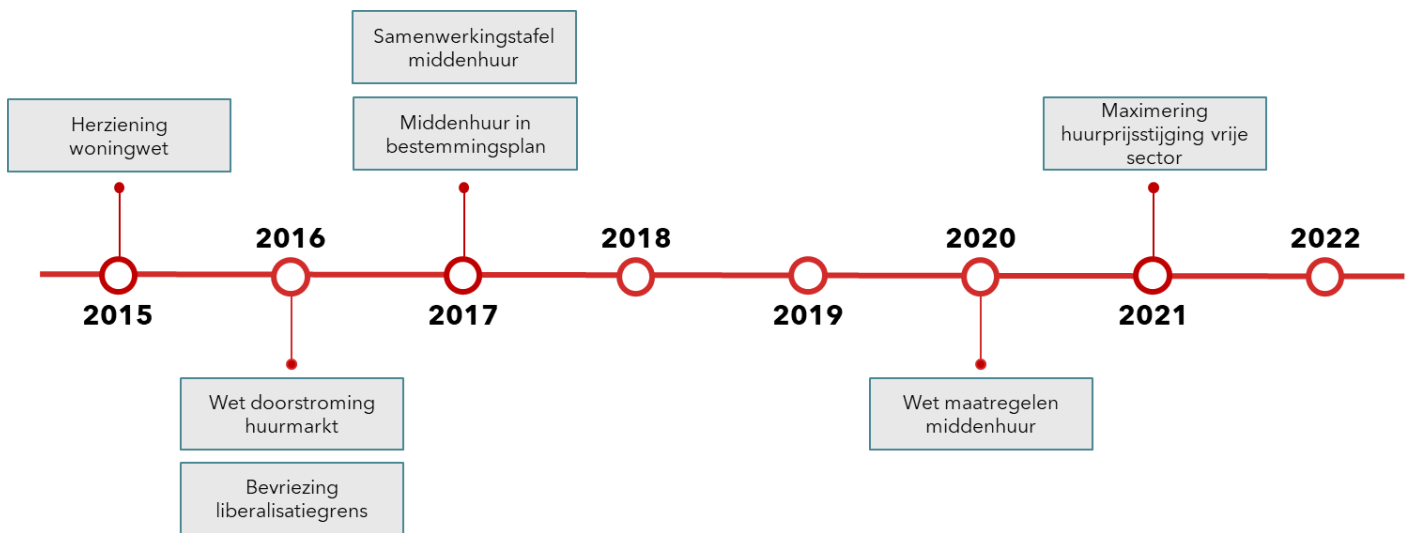
samenwerkingstafel. Het beoogde doel hiervan was het wegnemen van belemmeringen om het woningaanbod te vergroten.

Huurprijnsregulering

Huurprijnsregulering bestond uit het bevriezen van de liberalisatiegrens en het maximeren van huurprijnstijgingen in de vrije sector. Een lagere liberalisatiegrens vergroot direct het middenhuursegment en daarmee de toegankelijkheid. Een begrenzing van huurprijnstijgingen verlaagt de huurquote en verhoogt daarmee de betaalbaarheid. Het betaalbaar maken van een woning kan een positief effect hebben op de vraaggerichtheid wanneer een woningzoekende als gevolg van de lagere prijzen een woning kan vinden die beter past bij zijn of haar wensen.⁸³

2.4.2 Beleidsontwikkelingen en motivatie

Figuur 2.11 Tijdslijn middenhuur en vrije huur



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Aanbod blijft achter op groeiende vraag naar middenhuurwoningen

De vraaggerichtheid en betaalbaarheid namen in de evaluatieperiode af voor middeninkomens. De discussie over het middensegment begon rond 2011 met een rapport van de VROM-raad⁸⁴. De maatschappelijke aandacht nam verder toe na het verschijnen van enkele rapporten over het gebrekkige middensegment op de woningmarkt in 2015.⁸⁵ Het probleem was dat een groeiende groep middeninkomens was aangewezen op de vrije huursector. Ze verdienden te veel voor een sociale huurwoning en te weinig voor een koopwoning. In de vrije huursector hadden ze moeite met een betaalbare woning te vinden die past bij hun voorkeuren. Een belangrijke reden hiervoor is een verschil met de mate van vraagstimulering vanuit het Rijk in de sociale huur- en de koopsector.

⁸³ De aanvangshuur is het meest bepalend voor dit effect. Het begrenzen van de huurstijgingen levert een beperkte bijdrage.

⁸⁴ VROM-raad (2011). Open deuren, dichte deuren.

⁸⁵ Een voorbeeld is PBL (2015). Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt. Verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod.

De vraag naar middenhuurwoningen nam ook toe door beleidswijzigingen. De toegang tot de sociale huursector was afgenomen door de introductie van de inkomensgrenzen in het EC-besluit van 2009 als uitzondering op de Europese staatssteunregeling (zie paragraaf 1.3.3). Daarnaast werden de hypotheekrenteaftrek afgebouwd, de LTI-norm en de LTV-limiet aangescherpt om te zorgen dat huishoudens minder schulden zouden aangaan na de financiële crisis van 2008. De leenruimte nam hierdoor uiteindelijk verder af dan het verlagende effect op de huizenprijzen⁸⁶. Dit verslechterde de toegankelijkheid van de koopsector. De vraag naar huurwoningen in het middensegment nam ook toe door het ondersteunen van de flexibilisering van de arbeidsmarkt vanuit Rijksbeleid. Een groeiende groep zonder vast contract kwam hierdoor minder snel in aanmerking voor een hypothecaire lening. Ook de groei van het aantal arbeidsmigranten speelde hierbij een rol. De woonbehoefte van deze groep is doorgaans flexibel en daarmee gericht op het vrije huursegment.

De ontwikkeling van het aanbod van het middensegment leek echter achter te blijven bij de vraag. In 2017 besloeg de geliberaliseerde huursector slechts circa zes procent van de woningvoorraad.⁸⁷ Het aandeel middenhuurwoningen is verder afgenomen omdat de huurprijzen van woningen in het geliberaliseerde segment bij bewonerswissel zijn gestegen.⁸⁸ Dit leidde tot een verslechtering van de betaalbaarheid van huurwoningen boven de liberalisatiegrens en voor de doelgroep middeninkomens, met name in regio's waar de vraag hoog is, zoals in de grote steden.

Beleid prioriteert vergroten toegankelijkheid

Meer (private) investeringen in woningaanbod moesten leiden tot lagere prijzen. Gegeven deze ontwikkelingen, is vanaf 2015 het beleid op de woningmarkt voornamelijk gericht op het vergroten van de toegankelijkheid. Om het aanbod van huurwoningen in het middensegment te vergroten, richtte minister Blok zich vooral op het aantrekken van investeringen in dit segment, bijvoorbeeld van pensioenfondsen en buitenlandse investeerders. Deze groep bestaat vooral uit institutionele beleggers en in mindere mate uit particuliere verhuurders. De gedachte was dat voldoende aanbod de betaalbaarheid van het vrije huursegment zou verbeteren, wat zou moeten leiden tot een uitbreiding van het aantal middenhuurwoningen. Door de Woningwet werd voorkomen dat woningcorporaties staatssteun zouden krijgen voor vrijesectorwoningen. Dit werd gewaarborgd met een markttoets, zodat beleggers als eerste aan zet waren bij de bouw van het middensegment.⁸⁹ De veronderstelling was dat met een gelijker speelveld in de vrije huursector het interessanter werd voor beleggers om in het (midden)huursegment te investeren. Capital Value schatte in 2016 dat beleggers in dat jaar vier miljard euro hebben gestoken in geliberaliseerde huurwoningen, vergeleken met 0,85 miljard in 2015.⁹⁰ De lage kapitaalmarktrente - onder andere door het expansieve monetaire beleid van de ECB - kwam beleggers in deze periode ten goede.

Gemeenten werden in staat gesteld beter te sturen op het aanbod. Om gemeenten meer handvatten te geven om te kunnen sturen op uitbreiding van het middensegment en de doelgroep van middeninkomens te kunnen bereiken, is in 2017 middenhuur toegevoegd aan het bestemmingsplan.⁹¹ Om ervaringen uit te wisselen en knelpunten te bespreken is er in hetzelfde jaar een samenwerkingstafel middenhuur opgericht voor gemeenten.⁹² Gemeenten werkten vooral samen met corporaties en moesten wennen aan de omgang met andere investeerders.

⁸⁶ Rouwendal en Petrat (2022). Mortgage underwriting and house prices: Evidence from the 2011 change in the Dutch Code of Conduct for mortgage loans

⁸⁷ BZK en CBS (2016). Woononderzoek Nederland.

⁸⁸ CBS (2022). Steeds minder gereguleerde huurwoningen beschikbaar. Data van Pararius schetst een vergelijkbaar beeld.

⁸⁹ Ministerie van BZK (2015). Woningwet.

⁹⁰ Capital Value (2016). Historisch investeringsvolume van meer dan 4 miljard euro in Nederlandse huurwoningen.

⁹¹ Ministerie van BZK (2017). Wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening art 1.1.1, eerste lid, artikel 3.1.2 eerste lid en artikel 6.2.10 (geliberaliseerde woningen voor middenhuur)

⁹² Ministerie van BZK (2017). Convenant samenwerkingstafel middenhuur.

Daarnaast konden gemeenten op basis van de Huisvestingswet 2014 al een huisvestingsverordening opstellen voor middenhuurwoningen. Hiermee konden gemeenten specifieke woningen aanwijzen en hiervoor toewijzingsregels stellen, om te waarborgen dat het middensegment daadwerkelijk terecht kan komen bij middeninkomens. Voor gemeenten was het niet duidelijk dat zij al de mogelijkheid hadden om toewijzingsregels te gebruiken voor middenhuurwoningen. Met de Wet maatregelen middenhuur is deze mogelijkheid verduidelijkt in de Huisvestingswet 2014.⁹³ Deze wet is in 2019 aangenomen en in 2020 in werking getreden.

Naast het verduidelijken van de toewijzingsmogelijkheden van gemeenten, werd met de Wet maatregelen middenhuur de Woningwet gewijzigd met als doel het stimuleren van de realisatie van huurwoningen in het middensegment. De wet beoogde overbodige en hinderlijke drempels voor woningcorporaties bij het realiseren van middenhuur weg te halen, onder andere door de positie van de markttoets te herzien. Middenhuur vormt geen kerntaak voor woningcorporaties, maar gezien het gesignaleerde grote tekort aan deze huurwoningen, zag het kabinet Rutte III dat er op dat vlak ook een rol weggelegd is voor woningcorporaties, naast marktpartijen die dit kunnen oppakken. Hiermee is de aanscherping in de Woningwet van 2015 door Rutte II weer versoepeld en werd het met de vereenvoudiging van de markttoets makkelijker voor corporaties om niet-DAEB woningen te realiseren. Dit betekent tevens dat er een andere visie was op het verdringende effect van corporaties in de nieuwbouwmkt.

Flexibilisering van de huurmarkt beoogde ook het verhuuraanbod te vergroten. Het middensegment speelt een belangrijke rol voor de doorstroming van de woningmarkt, zowel van sociale naar middenhuur, als van middenhuur naar koop. Mede hierdoor kwam het kabinet met twee maatregelen. Ten eerste werd van 2015 tot 2018 de liberalisatiegrens bevroren. Het beoogde doel hiervan was om de doorstroming vanuit sociale huurwoningen naar de middenhuur te stimuleren. Ten tweede kwam in 2016 de Wet doorstroming huurmarkt 2015. Deze wet maakte het mogelijk om een woning tijdelijk te verhuren totdat het verkocht werd - het zogenoemde *keep-to-let*. Het beoogde doel van de wet doorstroming huurmarkt was het vergroten van het aanbod van huurwoningen, door het mogelijk te maken een woning tijdelijk te verhuren. Zo kon een woning die anders niet aan de huurmarkt zou worden toegevoegd, dat nu wel tijdelijk worden gedaan. Dit als klein instrument om een bijdrage te leveren aan het tekort aan (betaalbare) huurwoningen. Dit had echter ook neveneffecten. De mogelijkheid van tijdelijke huurcontracten is een van de oorzaken voor de toename van *buy-to-let* (kopen om te verhuren) in de periode na het intreden van de wet. Tijdelijke contracten zijn namelijk aantrekkelijk voor investeerders, omdat zij een hogere aanvangshuur kunnen vragen na verloop van het tijdelijke contract om zo hogere rendementen te realiseren. Andere redenen zijn de mogelijkheid om in grotere mate te selecteren op huurders en gemakkelijk uit de verhuurmarkt te kunnen stappen wanneer deze behoefte ontstaat.

Nadruk van beleid verschuift naar betaalbaarheid en vraaggerichtheid

Ten slotte is een deel van het woonbeleid in deze periode gericht op de betaalbaarheid en vraaggerichtheid op de woningmarkt. Het tekort aan betaalbare huurwoningen in het middensegment concentreerde zich in voornamelijk de grote steden, waar ook veel woningen werden doorgeschoven naar een duur segment in een korte periode. De realisatie ontstond dat het vooral een probleem was op het terrein van vraaggerichtheid (niet kunnen wonen op de gewenste plek), dan een algeheel gebrek aan aanbod.

Op verzoek vanuit de Kamer werd gewerkt aan een noodknop voor de geliberaliseerde sector om aanvangshuren te reguleren en zo excessieve prijsstijgingen in de middenhuur tegen te gaan.⁹⁴ De noodknop is uiteindelijk niet ingevoerd vanwege een gebrek aan draagvlak bij stakeholders - zowel gemeenten als marktpartijen. Een dergelijke

⁹³ Ministerie van BZK (2019). Wet maatregelen middenhuur.

⁹⁴ Ministerie van BZK (2019). Integrale visie op de woningmarkt. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-546.pdf>

noodknop, gericht op het waarborgen van de vraaggerichtheid zoals gewenst door gemeenten, zou namelijk ten koste kunnen gaan van de investeringsmogelijkheden van investeerders. Uiteindelijk bleven er enkel mogelijkheden over voor lokale deals tussen gemeenten en marktpartijen over de bouw en toewijzing van het middensegment, zoals onder meer toegepast in Amsterdam en Utrecht.

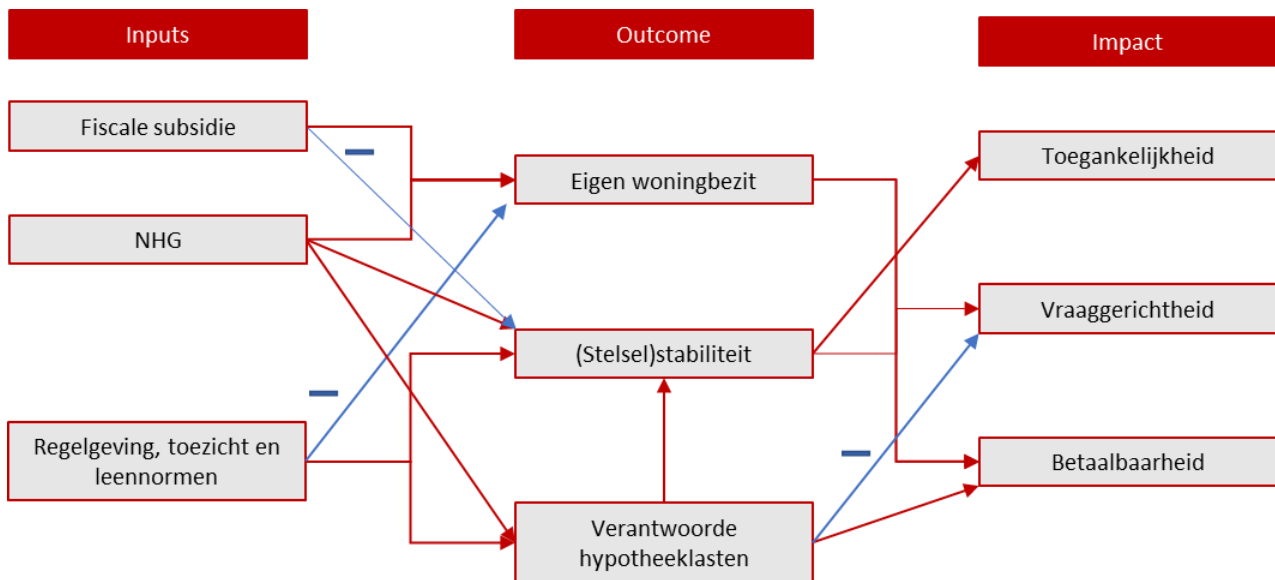
Een noodknop gericht op aanvangshuurprijzen werd dus niet ingevoerd, wel erkende het kabinet dat het onwenselijk is als zittende huurders met forse huurprijsstijgingen worden geconfronteerd. Om de generieke betaalbaarheid van huurders in het geliberaliseerde segment te waarborgen, was het kabinet Rutte III voornemens om de huurprijsstijging in het vrije segment te maximeren. Initieel werd in 2020 beoogd om een maximale huurprijsstijging te hanteren van inflatie plus 2,5 procentpunt.⁹⁵ Per 1 juli 2021 is dit uiteindelijk per ministeriële regeling aangescherpt naar inflatie plus 1 procentpunt.⁹⁶ Dit volgt uit het initiatiefvoorstel van het lid Nijboer Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde huurovereenkomsten.

2.5 Koop

Ook in deze paragraaf presenteren wij eerst een reconstructie van de beleidstheorie (door SEO Economisch Onderzoek), waarna een beschrijving van de beleidsontwikkelingen en motivaties volgt (zoals opgehaald door het ministerie zelf bij beleidsmakers).

2.5.1 Beleidstheorie

Figuur 2.12 Beleidstheorie koop (voor een volledige weergave zie Bijlage A - min is een negatief verband)



Bron: SEO Economisch Onderzoek

⁹⁵ Ministerie van BZK (2020). Integrale visie op de woningmarkt.

⁹⁶ Ministerie van BZK (2020). Vaststelling maximale huurverhoging 2021

Fiscale subsidie

Er is sprake van fiscale subsidiëring van de eigen woning vanwege de negatieve gecombineerde belastingdruk van het eigenwoningforfait, de hypotheekrenteaftrek, de overdrachtsbelasting en de verruimde schenkingsvrijstelling voor het grootste deel van de eigenwoningbezitters. De gecombineerde belastingdruk kan ook positief zijn bij geringe hypotheekschuld, maar dat komt minder vaak voor. Om deze reden wordt de gecombineerde belastingdruk in dit rapport aangemerkt als een fiscale subsidie. De renteaftrek verlaagt de kosten van de eigenwoningschuld terwijl het voordeel uit de eigen woning beperkt wordt belast. Bij een waardestijging levert dat een begunstigend fiscaal regime op. Dit leidt tot een groter aandeel koopwoningen binnen de woningvoorraad.

De achtergrond van deze vormgeving is dat de eigen woning is aangemerkt als bron van inkomen binnen de inkomstenbelasting. De reden hiervoor is dat de eigenaar inkomen in natura ontvangt door de eigen woning aan zichzelf te verhuren. Het eigenwoningforfait benadert deze huurwaarde;⁹⁷ tegenover deze inkomsten mag de werkelijke hypotheekrente worden afgetrokken.⁹⁸ Bij het eigenwoningforfait wordt niet de volledige waarde in het economisch verkeer aangemerkt, maar een verlaagde vorm. Aan de eigen woning werd namelijk naast een beleggingsfunctie⁹⁹ ook een bestedingsfunctie¹⁰⁰ toegekend, vergelijkbaar met andere duurzame consumptiegoederen. De gekozen afslag is vanaf 1997 niet meer periodiek herijkt, maar volgens een vaste methode geïndexeerd. Het inkomen uit de eigen woning is vervolgens beleidsmatig verlaagd met de wet Hillen en de stapsgewijze verlaging vanaf 2017 in combinatie met de afbouw van de hypotheekrenteaftrek. De huidige vormgeving van de eigenwoningregeling heeft daarmee geen verband meer met het benaderen van het inkomen uit de eigen woning. De belastingdruk is beleidsmatig bepaald. Naast de uitwerking van deze belastingdruk op de woningmarkt, heeft het ook gevolgen voor de lastenverdeling binnen de inkomstenbelasting. De lastenverdeling valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

Eigen woningbezit heeft een positief effect op de betaalbaarheid en de vraaggerichtheid. De betaalbaarheid (uitgedrukt in de werkelijke woonlasten) neemt over het algemeen toe omdat er geen vergoeding (huur) hoeft te worden betaald voor het waardeontwikkelingsrisico. Er dient wel een hypotheek te worden afgelost, maar de woonquote schaart dit niet onder woonlasten, omdat het voor de woningeigenaar een vermogensoverdracht aan zichzelf is. De vraaggerichtheid neemt toe wanneer huishoudens in staat zijn een woning te kopen in lijn met hun voorkeuren. Huishoudens hebben een grotere voorkeur voor het kopen van een woning dan het huren van een woning (60 resp. 40 procent; zie ook Figuur 4.7). De mogelijkheid om te kopen sluit dus aan bij voorkeuren, wat een hogere vraaggerichtheid betekent.

Er zijn verschillende neveneffecten verondersteld die volgen uit de fiscale subsidiëring van de eigen woning. Het leidt tot hogere huizenprijzen omdat het fiscaal aantrekkelijk wordt gemaakt om meer te besteden aan wonen¹⁰¹. Daarnaast leidt fiscale stimulering van schulden tot hogere hypotheekschulden. Ten eerste verlaagt dit de schokbestendigheid van huishoudens door een afname van het beschikbare liquide vermogen. Ten tweede vergroot het de volatiliteit van de economie doordat huishoudens met hoge schulden bezuinigen tijdens een recessie¹⁰². Ten derde komt de fiscale subsidie voor een relatief groot deel terecht bij hogere inkomens. Deze groep

⁹⁷ De voorganger van het eigenwoningforfait was het huurwaardeforfait.

⁹⁸ Renteaftrek geldt niet alleen voor de eigen woning, ook voor huurwoningen binnen box 3 of de vennootschapsbelasting.

⁹⁹ Woningen met een WOZ-waarde boven de 1,2 miljoen euro hebben een hoger percentage eigenwoningforfait. De reden hiervoor is dat boven deze waarde aan de woning in grotere mate een beleggingsfunctie wordt toegekend.

¹⁰⁰ De bestedingsfunctie van de woning is een fiscaal-juridisch begrip. De economische interpretatie van consumptie gaat uit van werkelijke bestedingen en maakt daarmee geen onderscheid tussen de huur of koop.

¹⁰¹ Brede Maatschappelijk Heroverweging (2020). Ruimte voor wonen.

¹⁰² CPB (2019). Huishoudens met hoge hypotheek bezuinigen tijdens een recessie.

heeft relatief grote hypotheekrentes en een relatief hoog marginaal tarief in de inkomstenbelasting.¹⁰³ Tot slot verlaagt het de doorstroming doordat huishoudens die onder water staan het financieren van restschuld zien als een belemmering¹⁰⁴.

Een mogelijk positief neveneffect van eigen woningbezit is een hogere kwaliteit van de leefbaarheid. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de verkoop van sociale huurwoningen van enkele woningcorporaties toont aan dat de leefbaarheid in deze wijken is toegenomen, terwijl dat niet het geval is in de wijken waar geen sociale huurwoningen zijn verkocht.¹⁰⁵ De uitgangspositie is daarbij relevant, bij wijken met een hogere kwaliteit van leefbaarheid is het effect beperkter dan in wijken die achterlopen qua leefbaarheid.

De schenkingsvrijstelling voor de eigen woning zorgt alleen voor een kleine groep gebruikers voor een fiscale subsidie. Deze starters hoeven namelijk minder geld te lenen voor het kopen van een woning. Het beoogde doel hiervan is dat de hypotheekschuld afneemt doordat de kosten van het kopen van een woning lager zijn. Het veronderstelde neveneffect is meer intragenerationele ongelijkheid omdat starters met vermogende ouders meer voordeel hebben van de schenkingsvrijstelling dan starters zonder vermogende ouders.

Nationale Hypotheekgarantie (NHG)

NHG bevordert het eigenwoningbezit door een lagere hypotheekrente die volgt uit een restschuldverzekering¹⁰⁶. Tevens draagt dit bij aan verantwoorde hypotheeklasten. De kredietverstrekker is door NHG afgeschermd van het risico op een oninbare restschuld bij gedwongen verkoop, bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of echtscheiding. Het gedaalde risico leidt tot een lagere risicobuffer bij de kredietverstrekker, wat zich vertaalt in een lagere hypotheekrente voor de woningbezitter. Hiermee draagt de NHG bij aan een betaalbare, toegankelijke en meer stabiele woningmarkt. De neveneffecten zijn hogere huizenprijzen in het segment van NHG en moreel wangedrag bij het vaststellen van de gedwongen aard van de verkoop.

Leennormen, regelgeving en toezicht

De leennormen zijn ingesteld om overkreditering en daarmee betalingsproblemen van huishoudens te voorkomen. Dit verbetert de schokbestendigheid van huishoudens en daarmee de financiële stabiliteit van het stelsel. Uiteindelijk leidt een stabiel stelsel tot het kunnen borgen van alle doelstellingen. Het neveneffect van leenrestricties is dat de koopmogelijkheden afnemen en daarmee het aandeel eigen woningbezit. Dit verstoort de beslissing tussen huren of kopen en beperkt de mogelijkheden om consumptie te spreiden over de levensloop¹⁰⁷. Een ander neveneffect is een verlagend effect op de huizenprijzen.

Overige regelgeving is gericht op verantwoorde kredietverstrekking door hypotheekaanbieders en daarmee op verantwoorde hypotheeklasten bij huishoudens. Dit verbetert de betaalbaarheid direct en draagt bij aan alle doelstellingen door het verbeteren van de stabiliteit. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op deze regels. Het evalueren van het toezicht zelf valt buiten de scope van deze evaluatie.

¹⁰³ Door de afbouw van de hypotheekrenteaftrek is per 2023 het aftrekpercentage uniform voor alle huishoudens.

¹⁰⁴ CPB (2017). Mobiliteit bij hoge hypotheekschuld.

¹⁰⁵ RIGO (2014). MKBA verkoop huurwoningen.

¹⁰⁶ Dit rentevoordeel is door de jaren heen teruggelopen.

¹⁰⁷ CPB (2015). De economische effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet.

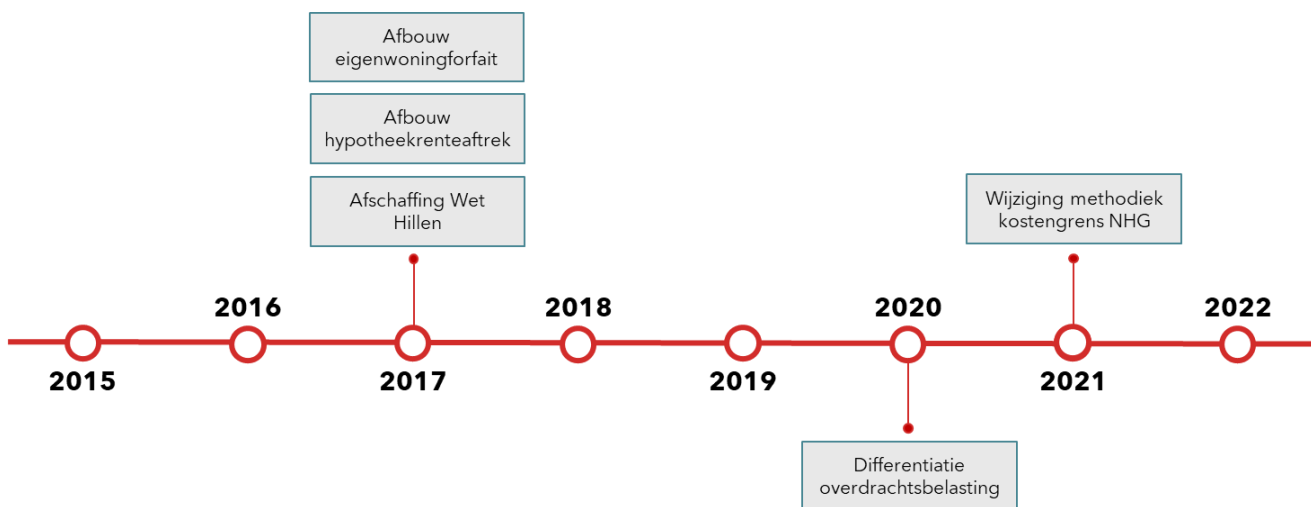
2.5.2 Beleidsontwikkelingen en motivatie

Herstel op de woningmarkt en hervorming eigenwoningregeling (voor 2015)

Er was vanaf 2013/2014 sprake van herstel op de woningmarkt na de financiële crisis van 2008 en dit werd gezien als een positieve ontwikkeling. De kooprijzen en het consumentenvertrouwen stegen, de hypotheekrente daalde en er waren meer transacties op de koopwoningmarkt.

De versturende werking van de fiscale behandeling van de eigen woning was ongeveer vanaf het jaar 2000 al bekend, maar er was tot 2013 geen politiek draagvlak om te hervormen. In 2013 is de fiscale aflossingseis ingevoerd, is de hypotheekrenteaf trek stapsgewijs versoerd, zijn de leennormen aangescherpt en zijn de kapitaalverzekering eigen woning, de spaarrekening eigen woning en het beleggingsrecht eigen woning (BEW) afgeschaft. De doelen hiervan waren de afbouw van vraagstimulering en het brengen van rust op de koopwoningmarkt. Belangrijke overwegingen waren de noodzaak om de begroting op orde te brengen en de gevolgen van hoge hypotheekschulden voor de instabiliteit van de economie, met name de afbouw van het aandeel aflossingsvrije hypotheeklen die in beginsel een hoger risico hebben. De gevolgen van hoge private schulden en bijbehorende onderwaterproblematiek werden onder andere benadrukt door DNB, internationale instellingen en tal van woningmarktadviezen van onafhankelijke organen zoals de SER of de VROM-raad.

Figuur 2.13 Tijdslijn koop



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Verdere hervorming eigenwoningregeling in 2017

In het regeerakkoord van 2017 is een versnelde afbouw van de hypotheekrenteaf trek vastgelegd, in combinatie met een terugsluis via een verlaging van het eigenwoningforfait. Daarnaast is besloten de aftrek op basis van de Wet Hillen af te bouwen tot 0 gedurende een periode van dertig jaar. Door de invoering van de aflossingseis per 2013 achtte het kabinet het niet langer noodzakelijk om aflossing van de eigenwoningsschuld via de Hillen-aftrek te stimuleren.

Tijdens de kabinetsperiode daalde de rente en stegen de kooprijzen verder. Verschillende rapporten en de evaluatie van de eigenwoningregeling concludeerden dat dit een gunstig moment was om de fiscale behandeling verder te versoeren en zo de verstoring tussen huur en koop en het aangaan van private schulden af te bouwen.

Dit is toen niet gebeurd onder andere omdat de gedachte was dat er al belangrijke stappen waren gezet en het afbouwpad nog liep tot 2048. Ook was er geen noodzaak om te bezuinigen.

Stabielere NHG-kostengrens

Tijdens de kredietcrisis in 2008 was de kostengrens verhoogd tot 350.000 euro. Sinds 2012 werd deze afgebouwd totdat deze in 2015 werd vastgesteld op 245.000 euro, de laagste grens sinds het begin van de crisis. Vanaf 1 januari 2017 is de kostengrens van de NHG gebaseerd op het ongewogen gemiddelde van de huizenprijzen in juni, juli en augustus van het voorafgaande jaar. Deze methode laat echter de huizenprijsontwikkelingen met een jaar vertraging zien en kunnen er bij grote huizenprijsontwikkelingen grote fluctuaties van de kostengrens ontstaan. Om deze reden en ten behoeve van het beperken van de cycliciteit op de woningmarkt¹⁰⁸ werd de kostengrens vanaf 2021 bepaald op basis van een langere terugkijkperiode van 12 maanden en in 2022 op basis van een periode van 27 maanden¹⁰⁹. Hierdoor ontwikkelt de kostengrens stabiel en kan deze anticyclisch werken; de kostengrens gaat in een tijd van toenemende woningprijzen minder snel omhoog en in een tijd van dalende woningprijzen minder snel omlaag.

De verruimde schenkingsvrijstelling beoogde schulden te verlagen

In 2017 is de verruimde schenkingsvrijstelling structureel ingevoerd. Dit hield in dat iedereen tussen 18 en 40 jaar van een familielid of van een derde eenmalig een schenking van maximaal 106.671 euro (2022) vrij van schenkbelasting mag ontvangen, mits de aanvrager deze aanwendt voor de eigen woning binnen een periode van 3 jaar. Deze regeling beoogt een bijdrage te leveren aan het verminderen van de eigenwoningschuld en het verlagen van het percentage onderwaterhypotheken.¹¹⁰ Nederlandse huishoudens hebben immers een relatief hoge eigenwoningschuld. Dit is onder meer veroorzaakt door ruimhartige kredietverstrekkingen in het verleden, waarbij veelvuldig geen schuldaflossingen plaatsvonden. De vrijstelling kon potentieel een prijsopdrijvend effect hebben, maar het kabinet verwachtte dat dit effect beperkt zou zijn. Dit kwam door het structurele karakter van de regeling, de jonge doelgroep en omdat de schenking ook voor andere doeleinden kan worden gebruikt dan alleen voor de aankoop van de woning.

Leenruimte beleidsmatig beperkt gewijzigd

De leenruimte is autonoom gestegen. De leenruimte van huishoudens is gestegen in deze periode vanwege een daling van de rente, een stijging van het besteedbaar inkomen en stijging van de woningwaarden. Wanneer de rente daalt, kunnen huishoudens goedkoper financiering krijgen en nemen hun financiële lasten bij eenzelfde lening daardoor af. Bij een rentedaling kunnen zij dus op basis van de LTI-norm een hogere lening afsluiten zonder, *ceteris paribus*, hogere financieringslasten te hebben. Ook wanneer het inkomen van huishoudens toeneemt, zijn zij in staat hogere financieringslasten te dragen en zodoende een hogere lening af te sluiten. Een LTV-limiet van 100 procent maakt het mogelijk om de gehele waarde van de woning te lenen. De leenruimte neemt daarmee toe wanneer huizenprijzen stijgen, als het inkomen dat toelaat.

De leenruimte is beleidsmatig beperkt gewijzigd. Vanaf 1 januari 2018 is de LTV 100 procent. Dit betekent dat maximaal de marktwaarde van de woning geleend mag worden. De kosten koper moeten uit eigen middelen worden betaald. Voor investeringen in energiezuinigheid en duurzaamheid geldt een uitzondering. Deze investeringen mogen tot maximaal 106 procent van de marktwaarde van de woning worden meegefinancierd. Naast beleidsmatige wijzigingen heeft ander beleid ook invloed gehad op de leenruimte. Door inflatie en versoering van de fiscale voordelen van een eigen woning is de leenruimte de afgelopen jaren ook verkrappt.

¹⁰⁸ BZK (2020). De cycliciteit van de woningmarkt.

¹⁰⁹ Ministerie van BZK (2020). Kamerbrief over NHG borgtochtprovisie en kostengrens per 2021.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34302, nr. 3, p. 28.

In de periode voor 2015 zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd en is de LTI-norm leennormen wettelijk vastgelegd. Wij beschrijven hieronder de drie belangrijkste beleidsaanpassingen in periode vanaf 2015. Naast beleidsaanpassingen hebben inflatie, afbouw fiscale subsidie eigenwoning en aanpassingen inkomstenbelasting ook effect op de leenruimte.

Ten eerste gaat het tweede inkomen stapsgewijs meer meetellen bij het bepalen van het financieringslastpercentage ter compensatie van afbouw overdraagbaarheid van algemene heffingskorting. Terwijl het financieringslastpercentage van het tweede inkomen in 2015 nog 33 procent mee telde, telt deze de komende jaren meer mee tot uiteindelijk 100 procent in 2023. Zonder deze verhoging zouden tweeverdieners namelijk onterecht verkrapt worden in leencapaciteit. Deze aanpassing beperkt de relatieve positie van eenverdieners, waaronder alleenstaanden.

Ten tweede is vanaf 2015 aan het basispakket een buffer toegevoegd om tot de minimale uitgaven van een huishouden te komen. Dit is het basispakket waarvoor huishoudens altijd voldoende ruimte in hun maandelijks budget over moeten houden¹¹¹. Met de buffer kan een aantal uitgaven die niet volledig onvermijdbaar zijn en uitgaven die niet persoonlijk onvermijdbaar zijn worden opgevangen. Voorbeelden van niet volledige onvermijdbare posten zijn de contributie van een vereniging en familiebezoek en voorbeelden van persoonlijk onvermijdbare extra kosten van kinderen, chronische ziekte of handicap, een zeer energie-onzuinige of onderhoudsgevoelige woning.

Ten derde wordt vanaf 2017 de middeling financieringslastpercentages berekend over vier jaar. Voorheen gebeurde de middeling slechts gedeeltelijk, namelijk door in de berekening alleen de uitgaven te middelen. Met deze wijziging wordt het verloop van de leencapaciteit voor consumenten en marktpartijen voorspelbaarder en treden er bij de jaarlijkse herziening van de leennormen minder grote schokken op. Zodoende draagt middeling op macroniveau bij aan een stabielere woningmarkt.

Startersvrijstelling overdrachtsbelasting voor relatieve positie koopstarter

De koopmogelijkheden van starters namen af, omdat de woningprijzen sneller stegen dan de leenruimte. De starter was daarmee vaker aangewezen op de vrije huursector met hogere woonlasten en kreeg zo een centrale rol in de betaalbaarheidsdiscussie. Tegelijkertijd was het maatschappelijke beeld van particuliere verhuurders negatief. Specifiek werd er gedacht dat er woekershuren werden gevraagd en er sprake was van slecht verhuurderschap.

De Tweede Kamer had de regering bij de unaniem aangenomen motie Dik-Faber en Ronnes verzocht een verkenning uit te voeren naar een gedifferentieerde overdrachtsbelasting, waarbij starters vrijgesteld worden van overdrachtsbelasting en beleggers vanaf de derde woning met een hoger tarief te maken krijgen¹¹². Het doel van de motie was het verbeteren van de positie van starters op de woningmarkt ten opzichte van beleggers, omdat beleggers starters vooral in (grotere) steden vaak te vlug af zijn. Daardoor is het voor starters steeds moeilijker om een woning te kopen. Het kabinet deelde de mening van de Kamer dat het wenselijk is om de positie van starters en doorstromers te verstevigen ten opzichte van andere kopers, zoals beleggers, zodat zij meer kans maken op een koopwoning.

De startersvrijstelling is een eenmalige vrijstelling van overdrachtsbelasting voor meerjarige woningkopers jonger dan 35 jaar van woningen tot en met een bepaalde woningwaardegrens. Deze grens was 400.000 in 2021. De

¹¹¹ Nibud (2023). Advies financieringslastnormen. Pagina 9.

¹¹² Kamerstukken II 2018/19 32 847, nr. 504.

vrijstelling beoogt dat starters minder lang hoeven te sparen voor hun kosten koper. Anderzijds zorgt een beperking van de reikwijdte van het verlaagde tarief van 2 procent voor de overdrachtsbelasting en de verhoging van het algemene overdrachtsbelastingtarief naar 8 procent dat de positie van koopstarters ten opzichte van andere kopers, zoals beleggers, verbetert. Een inherent neveneffect is dat de positie van de huurstarter afneemt, omdat het verhuuraanbod samenhangt met de aankopen van beleggers. Een ander neveneffect zijn stijgende huizenprijzen.

2.6 Woningaanbod

2.6.1 Beleidstheorie

Figuur 2.14 Beleidstheorie woningaanbod (voor een volledige weergave zie Bijlage A - min is een negatief verband)



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Wederkerige afspraken

De afspraken¹¹³ zijn ten eerste gericht op samenwerking met gemeenten en provincies. De samenwerking is een vorm van wederzijdse inspanningsverplichting en een platform om belemmeringen aan te kaarten. Dit draagt bij aan het borgen van alle doelstellingen. Het is een vorm van sturing binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid.¹¹⁴ De afspraken zijn daarnaast gericht op het aanzetten van medeoverheden tot het faciliteren van voldoende woningbouw. De gedachte is dat de afwegingen het best gemaakt kunnen worden op het schaalniveau waar de meeste (externe) effecten neerslaan. Er is vanuit het Rijk ook personele ondersteuning en expertise aan medeoverheden geboden ten behoeve van de uitvoering van deze afspraken.

Subsidies en fiscale regelingen

De belangrijkste instrumenten zijn de Woningbouwimpuls en een heffingsvermindering in de verhuurderheffing voor nieuwbouw. De Woningbouwimpuls is een bijdrage aan gemeenten en is net zoals de wederkerige afspraken gericht op het sturen van de inspanningen van medeoverheden. De heffingsvermindering is gericht op het aanzetten van corporaties tot het bouwen van meer betaalbare sociale huurwoningen. Indien zij meer woningen

¹¹³ Nationale woonagenda en de Woondeals.

¹¹⁴ Het ruimtelijke ordeningsbeleid zelf kent wel raakvlakken met het woningbouwbeleid en wordt beschreven waar relevant. Het vormt geen onderdeel van dit artikel en daarmee ook niet van de beleidstheorie.

bouwden, zou hun afdracht voor de verhuurderheffing afnemen. Deze maatregel werd gefinancierd door de verhuurderheffing voor andere woningcorporaties te verhogen.

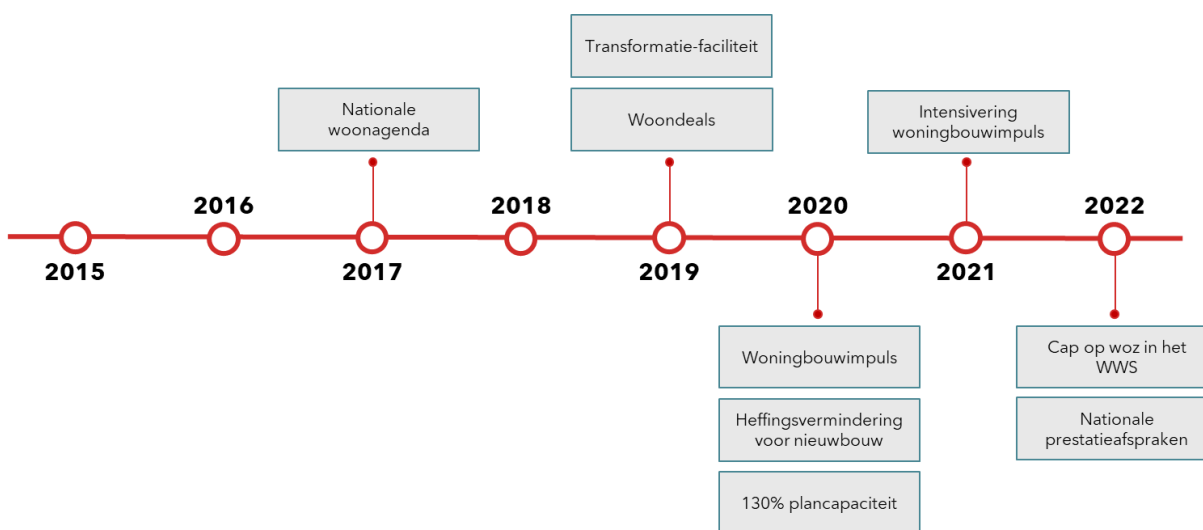
Versnelling, meer woningen en een hoger aandeel betaalbaar

De toegankelijkheid neemt toe bij het vergroten van de woningvoorraad. Beleid zorgt ervoor dat de toegankelijkheid toeneemt wanneer er meer woningen worden gebouwd dan zonder het beleid het geval was geweest. De woningvoorraad kan ook sneller toenemen wanneer projecten eerder worden gerealiseerd dan anders het geval was geweest. De toegankelijkheid vergroot de vraaggerichtheid door de keuzemogelijkheden van huurders en kopers te vergroten. De toegankelijkheid vergroot de betaalbaarheid door het woningaanbod te vergroten en door te sturen op nieuwbouw in het betaalbare segment.

De instrumenten richten zich ook op een hoger aandeel betaalbare woningbouw dan anders het geval was geweest. De gedachte was dat het prijseffect van nieuwbouw in het marktsegment niet groot genoeg was om woningen in de gewenste snelheid in het betaalbare segment te realiseren.

2.6.2 Beleidsontwikkelingen en motivatie

Figuur 2.15 Tijdslijn woningaanbod



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Voor 2015 tot 2017: nadruk op decentralisatie en bouwen in het marktsegment

De sturingsfilosofie binnen de ruimtelijke ordening was een heldere duiding en scheiding van belangen en daaruit voortvloeiende taakverdeling. Dit principe is samengevat in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte als 'je gaat erover of niet'. Deze aanpak werd ook toegepast op het terrein van de woningbouw. Er was geen sturing vanuit het Rijk op woningbouwaantallen. Het nationale beleid richtte zich primair op het faciliteren van de juiste kaders voor de markt om te investeren in woningaanbod. Bovendien werd de omvang van het woningaanbod niet als knelpunt gezien.

In het bijzonder de productie van sociale huurwoningen was sterk gedaald. De veronderstelling is dat introductie van de verhuurderheffing in 2013 hier een belangrijke rol bij heeft gespeeld¹¹⁵. De gedachte was dat de corporaties deze lastenverzwaring dienden op te vangen door de huren te verhogen, de onderhoudslasten te verlagen en meer te lenen of meer woningen te verkopen¹¹⁶. Uit de indicatieve bestedingsruimte¹¹⁷ bleek dat dit voor voldoende investeringsruimte zou zorgen, maar dit werd in de praktijk niet toegepast. De belangrijkste redenen hiervoor waren de betaalbaarheidsdoelstellingen van corporaties en (mogelijk te) prudentieel financieel beleid. Ook waren er signalen dat er weinig locaties beschikbaar werden gesteld voor sociale huur vanuit gemeenten.

Vanaf 2017: samenwerking opnieuw opgestart, maar zonder financiële middelen

Rond 2017 was duidelijk dat het herstel van de woningmarkt sneller was gegaan dan verwacht en waren de bevolkingsprognoses meermaals opwaarts bijgesteld. De bouwsector kwam net uit een dip en kon het bouwtempo onvoldoende snel verhogen. De Nationale woonagenda constateert in 2018 "een enorme toename van het verschil tussen de vraag naar en het aanbod van woningen. Starters hebben steeds meer problemen om aan een betaalbare woning te komen en het aanbod van betaalbare woningen is schaars. Voorkomen moet worden dat een groeiende groep mensen de aantrekkelijke woningmarkt vooral ervaart als langere wachtlijsten en een gebrek aan huur- en koopwoningen die passen bij hun wensen en mogelijkheden."¹¹⁸

Samenwerking werd het sleutelwoord van de aanpak. Nationale woonagenda 2018-2021 is ingesteld om de uitdagingen aan de aanbodkant van de woningmarkt gezamenlijk aan te pakken. De beoogde samenwerking leidde niet tot wijzigingen in de verantwoordelijkheden van het stelsel, maar maakte wel helderder wat ieders eigen verantwoordelijkheid was en benadrukte vervolgens de gezamenlijkheid van de totale opgave waarbij iedere ??? dat partijen elkaar aan kon spreken op ieders rol. Zo stelde de Kamerbrief van november 2017: "De regierol bij het bouwen van woningen is primair een verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. Op lokaal niveau heeft men het beste zicht op zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte aan woningen en de mogelijkheden daar invulling aan te geven." Niettemin stelde de minister dat het Rijk een actievere en regisserende rol op zich zou nemen om de regio's te ondersteunen bij de complexe uitdagingen rondom het invullen van de regionale woningbehoefte.¹¹⁹

Er waren alleen beperkte procesgelden beschikbaar voor de agenda. De insteek was dat bestuurlijke afspraken zonder financiële middelen voldoende zouden zijn om het beoogde bouwtempo te halen. Het doel was om met een pakket aan acties richting te geven aan alle betrokken partijen op de woningmarkt: medeoverheden, corporaties, makelaars, projectontwikkelaars, investeerders, wooneigenaren en huurders. De belangrijkste afspraak was een bouwtempo van 75.000 woningen¹²⁰ per jaar tot en met 2025 als graadmeter waarop partijen elkaar kunnen aanspreken¹²¹. De agenda voorzag in een halfjaarlijks gesprek over de voortgang.

De Woondeals waren de regionale uitwerking van de Nationale woonagenda. In de voortgangsoverleggen over de uitvoering van de Nationale woonagenda werd geconstateerd dat in een aantal regio's extra inzet en afspraken nodig waren om daar de problemen op de woningmarkt op te kunnen lossen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot zogenoemde woondeals in zes regio's in Nederland waar de problematiek op de woningmarkt bovengemiddeld

¹¹⁵ Conijn en Claessens (2013). Het effect van het regeerakkoord voor individuele corporaties.

¹¹⁶ Ministerie van BZK (2016). Evaluatie van de verhuurderheffing.

¹¹⁷ Een kritiek op deze methode is dat het gericht is op het bewaken van continuïteit op de korte termijn en niet op de middellange termijn.

¹¹⁸ Inleiding op Nationale woonagenda.

¹¹⁹ Zie Kamerbrief 13 november 2017.

¹²⁰ Inclusief transformatie.

¹²¹ Zie Kamerbrief 23 mei 2018.

urgent was. Een hoog woningtekort was daar onderdeel van. In de woondeals werd door Rijk en de betrokken regionale overheden een gezamenlijke agenda afgesproken. Specifiek voor woningbouw spreekt men af dat men streeft naar een versnelling van de bouw en naar 130 procent plancapaciteit ten opzichte van de gehele programmering. Daarnaast heeft het Rijk personele ondersteuning geboden in de vorm van Flexpools, een flexibel inzetbaar expertteam.

De woondeals boden een bestuurlijk arrangement dat zou dienen als platform waar minister en regio's elkaar bestuurlijk en ambtelijk zouden gaan vinden om knelpunten, experimenten met regelgeving en randvoorwaarden te bespreken. Het contact tussen overheden werd dus opnieuw geïntroduceerd om de realisatie van woningbouwplannen beter te kunnen faciliteren. Van de woondeals werd ook verwacht dat ze het woningtekort hoger op de lokale politieke agenda's zetten en dat er zo op locaties waarvoor er al initiatieven waren, sneller zou kunnen worden gebouwd. Hoofdthema's van de woondeals waren partnerschap, integraliteit en samenhang, regionaal maatwerk en een focus op de uitvoering van de afspraken.

De plancapaciteit bleef achter en vergde een aanvullende afspraak. Een belangrijk onderdeel van de Nationale woonagenda waren de bouwvoornemens en de inzet op plancapaciteit. In 2020 werd geconstateerd dat een stevigere inzet noodzakelijk was op het bijbouwen van woningen en dat de vrijblijvendheid van gestelde ambities en gemaakte afspraken eraf zou moeten.¹²² Daarom werd met alle provincies de afspraak gemaakt dat ten opzichte van de provinciale bouwopgave er sprake zou moeten zijn van een plancapaciteit van 130 procent zodat zelfs bij planuitval er nog voldoende plannen zouden zijn om de bouwopgave te doen realiseren.

Ook werd het flexwonen gestimuleerd voor aandachtsgroepen. In de Nationale woonagenda werd er expliciet aandacht gevraagd voor aandachtsgroepen. Dit waren mensen met een beperking, ouderen, studenten, kwetsbare groepen en spoedzoekers. Het bouwtempo bleek vervolgens onvoldoende. Om deze reden is er in 2019 een stimuleringsaanpak flexwonen ingezet. Ook hier was samenwerking tussen overheden de kern van de aanpak. Daarnaast werd wet- en regelgeving verduidelijkt en lokaal maatwerk bevorderd.

2019: het ingezette beleid is onvoldoende om de doelen te halen

De bijgestelde doelen vergden financiële middelen. In het regeerakkoord van 2017 zijn er geen investeringsmiddelen opgenomen voor woningbouw. De ramingscijfers lieten geen grote tekorten zien en de visie was dat een woningbouwproject alleen bij hoge uitzondering subsidie nodig had, waar geen ondersteuning vanuit het Rijk voor nodig was.

In 2019 waren de prognoses van het woningtekort opgelopen en nieuwbouwproductie bleef achter, in het bijzonder van sociale huurwoningen. Corporaties zagen het gedaalde rendement vanwege de verhuurderheffing als de belangrijkste oorzaak. Daarnaast bleek uit gesprekken in het kader van de Woondeals dat gemeenten moeite hadden om de publieke onrendabele top te financieren bij woningbouwprojecten. De hoofdredenen hiervoor waren de aangescherpte betaalbaarheidseisen vanuit gemeenten, duurzaamheidseisen vanuit het Rijk en gemeenten en de beleidslijn om primair binnenstedelijk te bouwen¹²³.

De transformatiefaciliteit droeg bij aan de omzetting van kantoren naar woningen. Ten behoeve van de transformatie naar woningen van leegstaande of onderbenutte bedrijfslocaties in steden, is een transformatiefaciliteit opgezet. Het betreft een revolverend fonds van waaruit kortlopende geldleningen worden aangeboden voor de financiering van de voorfase van woningbouwprojecten. Het fonds stond open voor projecten

¹²² Kamerbrief 18 februari.

¹²³ Stadkwadraat (2021). Grondexploitaties: 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020.

in 50 gemeenten met het grootste absolute woningtekort, maar ook projecten in gemeenten met aanzienlijke regionale woningtekorten konden gemotiveerd aanspraak maken. Het fonds trad in werking per januari 2019.

De woningbouwimpuls richtte zich op het belangrijkste financiële knelpunt bij gemeenten. Om gemeenten meer in te zetten op nieuwbouw is besloten een tijdelijke subsidieregeling in te stellen gericht op het belangrijkste financiële knelpunt. De woningbouwimpuls bestond uit vier jaarlijkse tranches van 250 mln. euro gericht op het afdekken van de helft van de publieke onrendabele top bij een woningbouwproject. Centraal argument voor het instellen van een Rijks subsidie voor woningbouwprojecten was dat de publieke investeringen niet volledig gedekt konden worden door de publieke opbrengsten, waardoor een gebiedsontwikkeling niet van start kon gaan zonder additionele financiële dekking of aanpassing van het programma, zoals een kleiner aandeel betaalbare woningen.

De heffingsvermindering in de verhuurderheffing was een intensivering van een bestaand instrument. De heffingsvermindering voor goedkope nieuwbouw uit 2017 werd geïntensiveerd met 1 mld. euro. Het betrof een bijdrage per sociale huurwoning met een huur onder de laagste aftoppingsgrens van de huurtoeslag. Het doel was een extra prikkel te bieden om te investeren in nieuwe huurwoningen. Na invoering van de heffingsvermindering kan een voorlopige investeringsverklaring worden aangevraagd. Een goedgekeurde aanvraag krijgt een bepaalde termijn om de investering daadwerkelijk te realiseren. Pas zodra de investering is gerealiseerd kan een definitieve investeringsverklaring worden aangevraagd. Als deze aanvraag wordt goedgekeurd, kan de heffingsvermindering worden verwerkt in de aangifte.

Beide instrumenten waren primair gericht op versnelling in Woondealregio's. Het lastig kunnen dekken van een onrendabele top speelde vooral in en rondom de grote steden omdat daar hoge kosten gemaakt moeten worden voor de gebiedsontwikkeling vanwege sanering, uitplaatsing en onteigening. Participatie in een Woondeal gaf ook extra punten in de toekenningssystematiek van de Woningbouwimpuls. Daarnaast diende een plan relatief vergevorderd te zijn om een aanvraag te kunnen doen¹²⁴, waardoor het aannemelijk was dat het plan inderdaad met een impuls gerealiseerd kon worden. Het beoogde effect lag daarmee ook op versnelling.

De heffingsvermindering was initieel vormgegeven met een afbakening alleen gericht op schaarstegebieden. Dit betrof gebieden waarvoor woondeals zouden worden gesloten, de 10 COROP-gebieden met de hoogste gemiddelde WOZ waarde van woningen en de gemeenten uit de top 50 van gemeenten waar tot 2020 de hoogste absolute woningtekorten verwacht werden. Daar was het rendement immers het laagst en de noodzaak het grootst. Na een amendement is de regeling ook beschikbaar gesteld voor alle andere regio's. De schaarstegebieden kregen een bijdrage van 25.000 euro en de overige gebieden 12.500 euro.

¹²⁴ Dit volgde uit de eis om binnen 3 jaar na toekenning te beginnen met bouwen.

3 Beoordelingskader

Dit hoofdstuk begint een beschrijving van het beoordelingsproces en het beoordelingskader voor de evaluaties en witte vlekken. Paragrafen 3.1 tot en met 3.5 zijn een beschrijving van de methodologie die is gebruikt in deze beleidsdoorlichting. Het beoordelingskader bevat waar mogelijk per evaluatie en witte vlek de score op de effectladder, voor doeltreffendheid, doelmatigheid en effect op de woningmarkt. Wij gebruiken deze scores om te komen tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid per segment op de woningmarkt, conform de indeling van de beleidstheorie in hoofdstuk 4. Vervolgens staan in paragraaf 3.6 de resultaten uit de analyse die wij hebben gedaan op de evaluaties. De slotparagraaf doet aanbevelingen hoe de bewijskracht van evaluaties in de toekomst te verhogen is.

3.1 Beoordelingskader

De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarin bestaande evaluaties centraal staan. De kern is de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid aan de hand van evaluatiestudies. Het opstellen van een beoordelingskader stelt ons in staat om op een gestructureerde manier tot een oordeel te komen over doeltreffendheid en doelmatigheid van en de samenhang tussen de maatregelen.

Het beoordelingskader bestaat hoofdzakelijk uit het vaststellen van de score op doeltreffendheid en doelmatigheid, de score op de effectladder (hoe 'hard' de bevindingen zijn) en een score van het effect op de woningmarkt. De verschillende onderdelen uit het beoordelingskader staan beschreven in Tabel 3.1. De vier afzonderlijke scores zijn onderbouwd met een motivering. De motivering voor de doeltreffendheid en doelmatigheid is zoveel mogelijk op basis van de conclusies in de evaluatie, terwijl de motivering van de score op de effectenladder tot stand is gekomen door de toegepaste methode naast de effectenladder te leggen en beoordelen. Het effect op de woningmarkt betreft een inschatting van het effect van de beleidsmaatregel. Naast deze vier scores registreren wij ook het type instrument, eventuele witte vlekken, een samenvatting van de beleidstheorie en tot welke van de drie overkoepelende doelen (betaalbaarheid, toegankelijkheid en vraaggerichtheid) de maatregel beoogde bij te dragen. De beschikbare evaluaties zijn verdeeld over vier thema's: sociale huur, midden- en vrije huur, koop en woningaanbod. De uitkomsten van het beoordelingskader zijn verwerkt in hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de scores en een kwalitatieve beschrijving.

Tabel 3.1 De verschillende onderdelen in beoordelingskader

| Onderdelen in beoordelingskader | |
|--|---|
| 1. Thema | 12. Score effectladder |
| 2. Subthema | 13. Motivering score effectladder |
| 3. Jaar van evaluatie | 14. Score doeltreffendheid van het beleid |
| 4. Is de opdrachtgever de Rijksoverheid? | 15. Motivering doeltreffendheid |
| 5. Auteur van evaluatie | 16. Score doelmatigheid van het beleid |
| 6. Titel van evaluatie | 17. Motivering doelmatigheid |
| 7. Type instrument dat wordt geëvalueerd | 18. Neveneffecten |
| 8. Periode start van instrument | 19. Score effect op woningmarkt |
| 9. Periode eind van instrument | 20. Motivering effect op woningmarkt |
| 10. Overkoepelende doelen | 21. Witte vlekken |
| 11. Samenvatting beleidstheorie | 22. Aanbeveling evaluaties |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid van het beleid is volgens de RPE ¹²⁵ in 2022 gedefinieerd als “de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten” en doelmatigheid als “de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten”.

Wij geven de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een bepaalde beleidsevaluatie een score van één tot en met vijf, waarbij één staat voor niet doeltreffend of doelmatig en vijf staat voor zeer doeltreffend of doelmatig. Bij het geven van deze score sluiten wij zoveel mogelijk aan bij het oordeel dat de evaluatie geeft aan de doeltreffend- en doelmatigheid. Indien de evaluatie geen uitspraak doet over doeltreffend- of doelmatigheid, dan baseren wij de score op eigen interpretatie van de bevindingen in de evaluatie. In enkele gevallen evalueert een evaluatie meerdere beleidsinstrumenten. In dit geval weerspiegelen de scores een overkoepelend beeld van de verschillende beleidsinstrumenten. Indien er maatregelen of uitgaven zijn die niet geëvalueerd zijn in de afgelopen periode, geven we dit aan en onderzoeken wij dit thema als witte vlek. Waar mogelijk kennen we op basis hiervan de scores aan een beleidsinstrument toe.

3.3 Effectladder

De beoordeling van de kwaliteit van de beschikbare evaluaties vindt plaats aan de hand van de effectladder. De effectladder kent een kwalificatie toe aan de kwaliteit van de evaluatie op basis van de eigenschappen van de gebruikte onderzoeksmethode. De effectladder onderscheidt vijf verschillende treden van bewijskracht. Bovendien maakt de effectladder zichtbaar welke soorten onderzoek tot welk niveau leiden. Tot slot doet de effectladder suggesties voor bewoordingen in conclusies die de hardheid van het bewijs goed weerspiegelen. Hierbij geeft het

¹²⁵ Ministerie van Financiën (2022). Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022.

de door het onderzoek hoogst behaalde trede (één tot vijf) aan. De betekenis van elke trede staat beschreven in Tabel 3.2.

Trede één is behaald wanneer in de evaluatie het doel, de doelgroep en de randvoorwaarden van de beleidsmaatregel(en) duidelijk zijn beschreven. Trede twee is het niveau van een theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing. Het geeft aan dat een evaluatie gebruik heeft gemaakt van een kwalitatieve methode om de effectiviteit van de beleidsmaatregel(en) aan te tonen. Trede drie gaat over het aantonen van gewenste veranderingen, bijvoorbeeld door het tonen van doelrealisaties, trends en/of gedragsveranderingen met behulp van een beschrijvende data-analyse. De methoden op trede vier zijn bedoeld voor alle situaties waarin causale methoden niet haalbaar zijn. Dit niveau is dan ook de minimale streefwaarde, elke evaluatie kan deze trede bereiken. De hoogste trede is gevormd door de methoden van de commissie Theeuwes (rapport "Durf te meten")¹²⁶ en de commissie Ter Weel (rapport "Durf te leren, ga door met meten")¹²⁷ die causale verbanden kunnen aantonen. Hieronder vallen experimenten en econometrische analyses van natuurlijke experimenten. Het gaat daarbij in beginsel om het hoogst bereikte niveau.

Tabel 3.2 De SEO-effectladder stelt de bewijskracht van beleidsevaluaties vast

| Trede | Naam | Soorten onderzoek | Aanduiding in conclusies |
|-------|-------------------|--|-----------------------------------|
| 5 | Causaal | Experimenten (gouden standaard) Natuurlijke experimenten i.c.m. econometrie ¹²⁸ | Bewezen (in)effectief |
| 4 | Plausibel causaal | Combinatie van descriptief, veelbelovend en indicatief. | Zeer waarschijnlijk (in)effectief |
| 3 | Indicatief | Meta-analyses ¹²⁹ , andere econometrische analyses ¹³⁰ , aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering. | Waarschijnlijk (in)effectief |
| 2 | Veelbelovend | <i>Expert judgment</i> , beleidstheorie, theoretische modellen, theoretische analyses, uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews | Verwacht (in)effectief |
| 1 | Descriptief | Beschrijving van het doel, de doelgroep, de voorwaarden en de interventiemethode. | Mogelijk (in)effectief |

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Noot: Score 4 of 5 zijn te beschouwen als wetenschappelijk onderbouwd

3.4 Effect op woningmarkt

De laatste van de vier beoordelingsonderdelen betreft een indicatie van het effect op de woningmarkt. Deze score laat zien hoeveel impact een beleidsmaatregel heeft gehad; ofwel, of er sprake is van een groot of klein beleidsinstrument. Deze inschatting gebruiken wij om te komen tot een oordeel over het gezamenlijke effect van maatregelen. Sommige beleidsmaatregelen zijn namelijk zeer effectief geweest, maar hadden een klein effect op de woningmarkt. We sluiten bij de beoordeling van de omvang van het effect zo veel mogelijk aan bij de conclusies uit de evaluaties. Indien deze onvoldoende duidelijk zijn met betrekking tot de omvang van het effect, is er onder meer gekeken naar de maatstaven aantal woningen, budgettair beslag en het (mogelijke) effect op huizenprijzen.

¹²⁶ Commissie Theeuwes (2012). Durf te meten.

¹²⁷ Commissie ter Weel (2022). Durf te leren, ga door met meten.

¹²⁸ Regression discontinuity, difference-in-difference, instrumentele variabelen en propensity score matching om een causaal verband in kaart te brengen tussen beleid en uitkomsten. Zie voor meer informatie het rapport "Durf te meten" van de Commissie Theeuwes (2012).

¹²⁹ Meta-analyse heeft als voordeel dat het op een groot aantal studies is gebaseerd. Een beperking is dat deze studies doorgaans betrekking hebben op andere landen en/of situaties.

¹³⁰ Bijvoorbeeld tijdreeksanalyse zonder paneldata of cross-sectie analyse.

Ook deze score voor het effect op de woningmarkt ligt in een range van één tot en met vijf waarbij één duidt op geen of nauwelijks effect en vijf op een zeer groot effect. Bij geen of nauwelijks effect kan gedacht worden aan zeer minimale gevolgen en/of een zeer kleine groep waarvoor de verandering optreedt. Bij een zeer groot effect zijn de gevolgen duidelijk zichtbaar op de woningmarkt en zijn deze gevolgen ook zichtbaar voor een grotere groep.

3.5 Witte vlekken

Tot slot geeft de beleidsdoorlichting een inventarisatie van de witte vlekken. Witte vlekken zijn maatregelen of uitgaven die niet geëvalueerd zijn in de periode. Eerst brengen wij voor elk beleidsinstrument in kaart of er een evaluatie beschikbaar is. Instrumenten die niet zijn geëvalueerd of waarbij de evaluatie niet concreet is, identificeren wij als witte vlek. Vervolgens beoordelen wij voor elke witte vlek de mogelijkheid om de effecten van het beleid op een andere manier in te schatten. De mogelijkheid is afhankelijk van de aanwezigheid van bestaand materiaal dat op enige wijze iets kan zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsinstrument en of de periode voldoende lang is om de witte vlek in te kunnen vullen. Daarna vullen wij witte vlekken die we kunnen invullen op basis van het beschikbare bronmateriaal. Het beleid behorend bij de witte vlekken die niet op die manier ingevuld konden worden, beoordelen wij binnen deze beleidsdoorlichting niet.

3.6 Resultaten

Na het bestuderen en evalueren van alle 42 evaluaties hebben wij de verschillende scores en andere bevindingen geanalyseerd. Voorbeelden hiervan zijn de gemiddelde doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid per thema en de verhouding tussen doeltreffendheid en de score op de effectladder. Dit levert respectievelijk inzichten in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid per thema en het effect van de uitgevoerde evaluaties. Ook trekken we op basis van deze analyse conclusies hoe er beter geëvalueerd kan worden. Deze bespreken wij later in Hoofdstuk 5. Tabel 3.3 bevat alle oordelen die evaluaties zelf geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Zowel de doeltreffendheid als doelmatigheid zijn ingedeeld op basis van een 5-punts Likert schaal. In deze schaal staat één voor absoluut niet doeltreffend of doelmatig, drie voor een neutrale doeltreffendheid of doelmatigheid en vijf voor zeer doeltreffend of doelmatig. N.v.t. geeft aan dat de evaluatie geen uitspraken heeft gedaan over de doeltreffendheid en/of doelmatigheid. De nummers in Tabel 3.3 komen overeen met de volledige weergaven met de lijst van evaluaties in Bijlage B.

Tabel 3.3 Eindoordeel doeltreffendheid en doelmatigheid van de evaluaties zelf

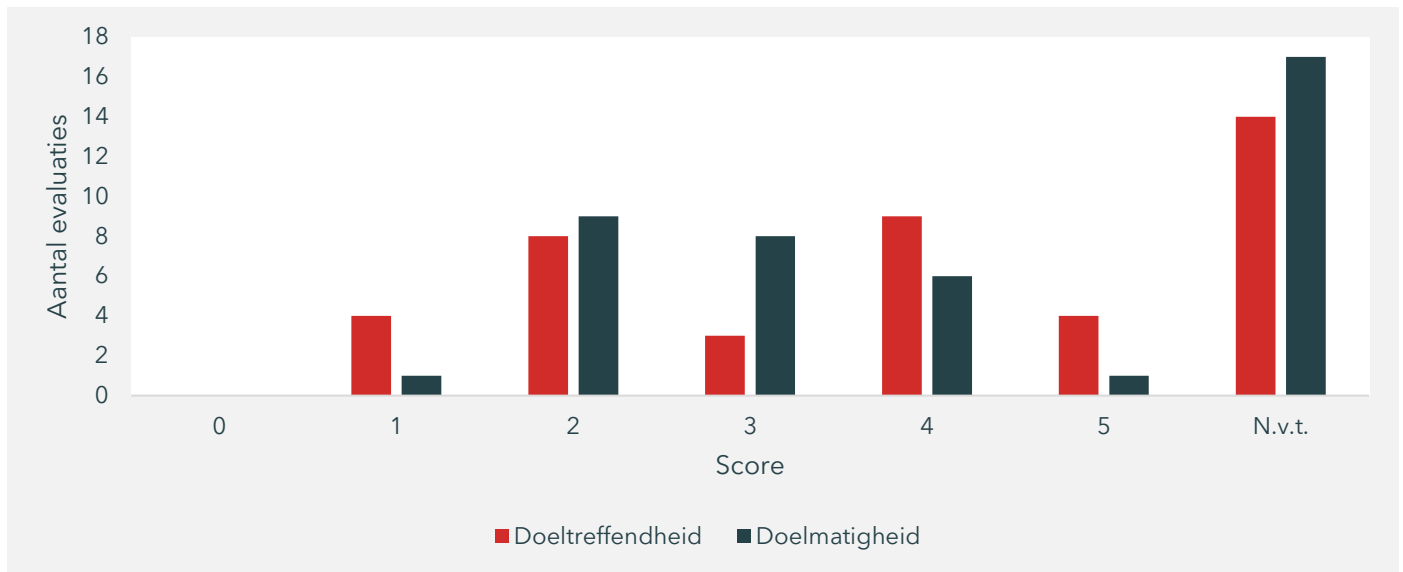
| Thema en steekwoord | Auteur | Jaar | Nr. | Doeltreffendheid | Doelmatigheid |
|------------------------------------|-----------------|------|-----|------------------|---------------|
| Sociale huur | | | | | |
| Beleidsdoorlichting woningmarkt | BZK | 2016 | 1 | N.v.t. | N.v.t. |
| Inkomensafhankelijke huurverhoging | Rigo | 2016 | 2 | 2 | 2 |
| ZBO huurcommissie | UBR | 2016 | 3 | 5 | 3 |
| Passend toewijzen | Platform31 | 2017 | 4 | 5 | 4 |
| Verhuurderheffing | BZK | 2016 | 5 | 4 | 3 |
| Verhuurderheffing | BZK | 2020 | 6 | N.v.t. | N.v.t. |
| Verhuurderheffing | Ecorys/SEO | 2020 | 7 | 2 | 3 |
| DAEB en niet-DAEB | ABD Topconsult | 2018 | 8 | 5 | 2 |
| Toezicht woningwet | ABD Topconsult | 2018 | 9 | 3 | 3 |
| Woningwaarderingstelsel | ABF | 2019 | 10 | 5 | 4 |
| Woningwet | BZK en Companen | 2020 | 11 | 4 | 3 |
| Huisvestingswet | Rigo | 2020 | 12 | 4 | 4 |

| Thema en steekwoord | Auteur | Jaar | Nr. | Doeltreffendheid | Doelmatigheid |
|---|----------------|------|-----|------------------|---------------|
| Rollen Aw | ABD Topconsult | 2021 | 13 | 2 | 2 |
| Wet doorstroming huurmarkt 2015 | Companen | 2021 | 14 | 4 | 3 |
| Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek | Rigo | 2021 | 15 | 3 | 4 |
| Huurcommissie | USBO | 2021 | 16 | 3 | N.v.t. |
| Midden- en vrije huur | | | | | |
| Vastgoed FBI | SEO | 2022 | 17 | 4 | 3 |
| Leegwaardratio | SEO | 2022 | 18 | 1 | 2 |
| Huisvestingswet | Rigo | 2020 | 12 | 4 | 4 |
| Samenwerkingstafel middenhuur | BZK | 2018 | 19 | N.v.t. | N.v.t. |
| Koop | | | | | |
| Eigenwoningregeling | SEO | 2019 | 20 | 2 | 2 |
| Eigenwoningregeling | Panteia | 2019 | 21 | N.v.t. | 2 |
| Eigenwoningregeling | CPB | 2019 | 22 | 2 | 2 |
| Schenkingsvrijstelling | SEO | 2021 | 23 | 2 | 4 |
| Aanbod | | | | | |
| Beleidsdoorlichting woningbouw | Rigo | 2016 | 24 | 4 | 2 |
| Tijdelijke verhuurmogelijkheden | | | | 4 | N.v.t. |
| Leegstandwet | Companen | 2016 | 25 | | |
| Expertteams Eigenbouw en Transformatie | BZK | 2018 | 26 | N.v.t. | N.v.t. |
| Wet aanpak woonoverlast | Regioplan | 2019 | 27 | 2 | N.v.t. |
| Beleidsdoorlichting Ruimtelijke ordening | Ecorys | 2020 | 28 | N.v.t. | N.v.t. |
| Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders | Rigo | 2021 | 29 | 1 | |
| Nieuwbouw woningcorporaties | Rigo | 2021 | 30 | 1 | 1 |
| Woondeals | AEF | 2021 | 31 | 2 | 2 |
| Woningtekort en WBI | ARK | 2022 | 32 | N.v.t. | N.v.t. |
| Woningbouwimpuls | Companen | 2021 | 33 | N.v.t. | 4 |
| Wbi | Rigo | 2022 | 34 | N.v.t. | N.v.t. |
| Beleidsdoorlichting Energietransitie | CE Delft | 2022 | 35 | N.v.t. | N.v.t. |
| Flexpoolregeling | Rigo | 2022 | 36 | N.v.t. | N.v.t. |
| VHF | STEC | 2022 | 37 | N.v.t. | N.v.t. |
| Kamerverhuurvrijstelling | BZK | 2017 | 38 | N.v.t. | N.v.t. |
| Flexwoningen | PBL | 2020 | 39 | N.v.t. | N.v.t. |
| Sociale koopwoningen | Platform31 | 2019 | 40 | 1 | N.v.t. |
| Platform31 | AEF | 2021 | 41 | 4 | 3 |
| SEKW | Ecorys | 2021 | 42 | 4 | 5 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2023)

Figuur 3.1 geeft weer hoe vaak elk eindoordeel van de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid is gegeven binnen de 42 evaluaties. Ten eerste valt op dat er vaak geen uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid worden gedaan. Dit sluit aan bij het beeld dat niet alle beleidsevaluaties over een evalueerbare doelstelling, een nulmeting, afgesproken indicatoren voor de meting en/of een systematische monitoring hiervan beschikken. Hierdoor is beleid lastig te evalueren op de doelmatigheid en doeltreffendheid. In sommige gevallen was een beleidsevaluatie niet het directe doel van het onderzoek. Ten tweede valt te zien dat de gemiddelde score voor doeltreffendheid met 3,0 (n.v.t.'s niet meegenomen) bijna hetzelfde is als de gemiddelde score voor doelmatigheid met 2,9 (n.v.t.'s niet meegenomen). Beide scores ze gemiddeld precies midden op de schaal tussen één (niet doeltreffend of doelmatig) en vijf (zeer doeltreffend of doelmatig). Bij doelmatigheid wordt slechts in twee gevallen een extreme score (1 of 5) toegekend, bij doeltreffendheid is dit bij 8 evaluaties het geval.

Figuur 3.1 Eindoordeel van de evaluatie over doeltreffendheid en doelmatigheid

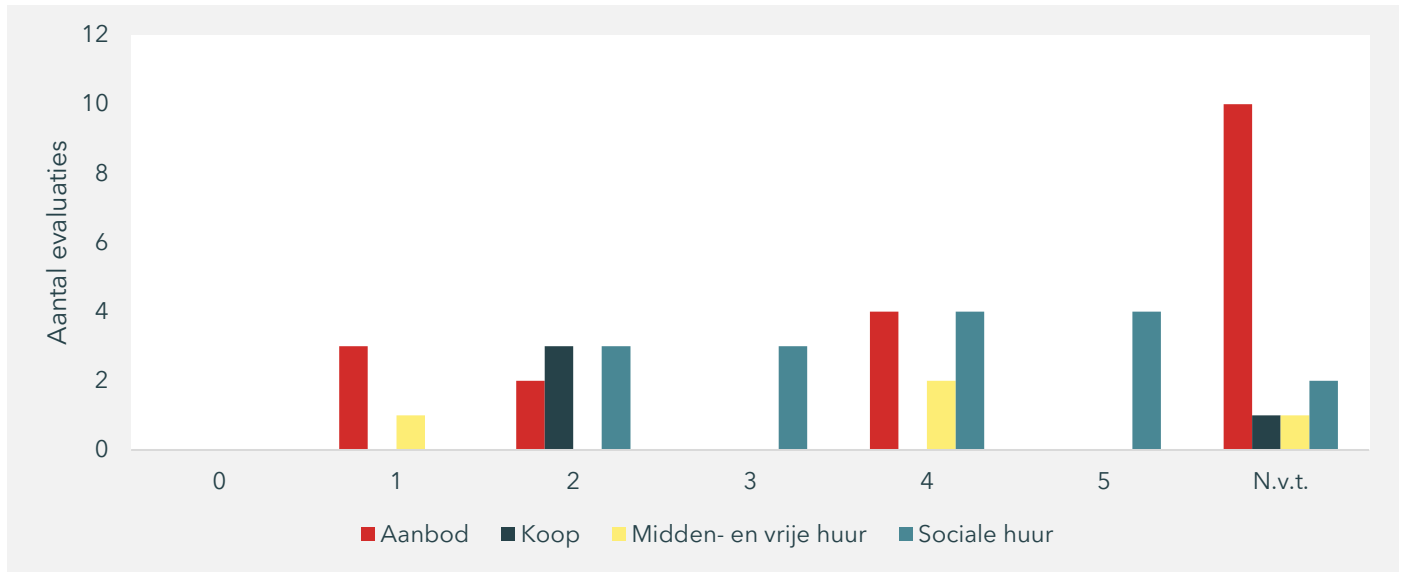


Bron: SEO Economisch Onderzoek (2023). N = 42

Figuur 3.2 en Figuur 3.3 tonen de scores op doeltreffendheid en doelmatigheid per thema. Vooral evaluaties binnen het thema woningaanbod geven vaak geen score aan de doeltreffendheid dan wel aan de doelmatigheid. Ook zijn er bij het segment midden- en vrije huur weinig evaluaties beschikbaar die komen tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit heeft ermee te maken dat veel van de evaluaties zeer kwalitatieve maatregelen betreffen, welke over het algemeen minder eenduidig zijn te beoordelen. Bij de segmenten koop en sociale huur geeft een groter aandeel van de evaluaties een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

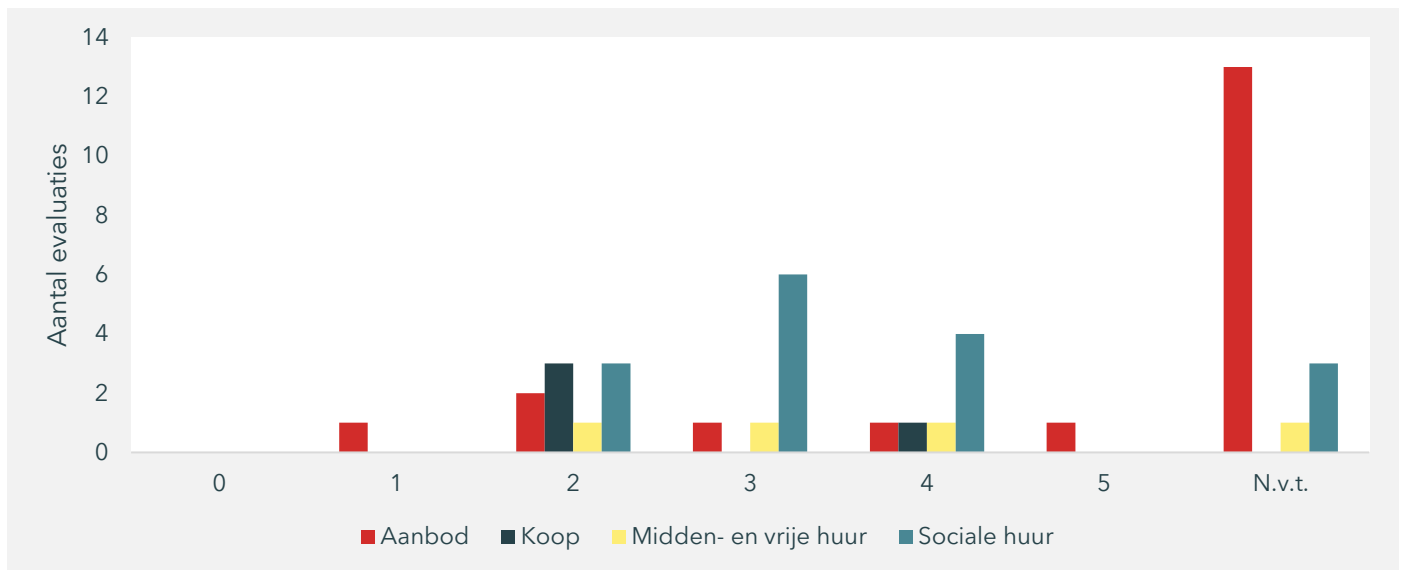
Beleed over sociale huur scoort hoger op doeltreffendheid dan bij andere thema's. De drie evaluaties bij het thema koop scoren allen een 2 op doeltreffendheid. Voor aanbod en midden- en vrije huur is er meer spreiding in de scores. Ditzelfde beeld geldt ook voor doelmatigheid.

Figuur 3.2 Doeltreffendheid per thema



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2023). N = 43 (Evaluatie 12 is twee keer meegenomen; zowel bij sociale huur als bij midden- en vrije huur)

Figuur 3.3 Doelmatigheid per thema

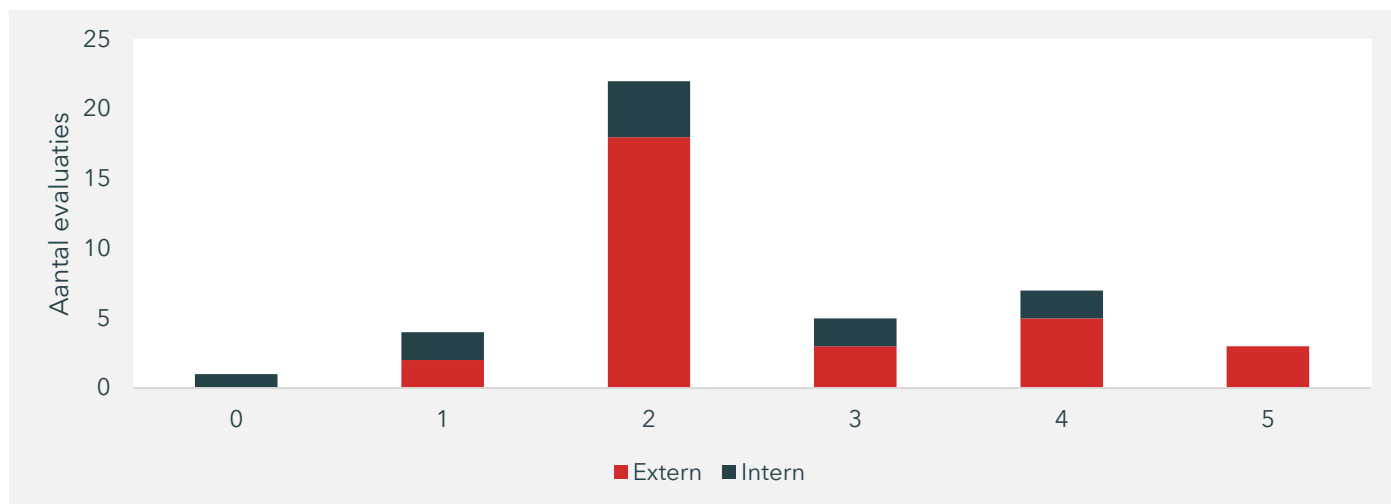


Bron: SEO Economisch Onderzoek (2023). N = 43 (Evaluatie 12 is twee keer meegenomen; zowel bij sociale huur als bij midden- en vrije huur)

Figuur 3.4 geeft weer hoe verschillende evaluaties scoren op de effectladder. Hierbij maken wij onderscheid tussen 11 interne evaluaties, die zijn uitgevoerd door het ministerie, ABD Topconsult en UBR, en 31 externe evaluaties, die zijn uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau. Het gros van de evaluaties behaalt de tweede trede ‘veelbelovend’ op de effectladder. 96 procent van de evaluaties behaalt in ieder geval de eerste trede. Slechts 23 procent van de evaluatie behaalt trede vier. Dit is de trede die het ministerie nastreeft. Het gebruik van data-analyse zorgt, ceteris paribus, voor een hogere score op de effectladder. Gemiddeld scoren de 11 interne evaluaties lager op de effectladder dan 31 externe evaluaties. De gemiddeld behaalde trede is respectievelijk 2,18 versus 2,65. Een

deel van de oorzaak hiervoor is dat het ministerie weinig causaal econometrisch onderzoek uitvoert, waardoor trede vijf niet haalbaar is bij interne evaluaties. Evaluaties waarbij econometrische analyses toepasselijk zijn worden vaker uitbesteed aan externe onderzoeksbureaus, omdat dit type analyse beter aansluit bij hun expertise.

Figuur 3.4 Score op effectladder (verschil tussen interne en externe evaluaties)



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2023). N = 42

4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk geeft een inschatting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De opbouw van het hoofdstuk is in overeenstemming met de vier segmenten van de beleidstheorie. De inschatting begint per segment met een synthese van de evaluaties en literatuur, ingedeeld volgens de *inputs* van de beleidstheorie. De evaluaties zien zowel op de beleidswijzigingen als de effecten van structureel beleid.¹³¹ Er is een verwijzing opgenomen bij beoordelingen die volgen uit andere literatuur dan is opgenomen in de tabellen. Deze synthese wordt vervolgens aangevuld met een analyse van indicatoren en kengetallen, die een beeld schetsen van de ontwikkeling van de betaalbaarheid, vraaggerichtheid en toegankelijkheid. Tot slot worden er conclusies getrokken waarbij een inschatting wordt gegeven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gezamenlijke werking van de instrumenten. De beschrijving van de gezamenlijke werking volgt de illustratie van de theoretische werking in hoofdstuk 2. Voor de vier segmenten zijn dit respectievelijk Figuur 2.7, Figuur 2.10, Figuur 2.12, Figuur 2.14 en de corresponderende figuren in Bijlage A.

De geëvalueerde periode in de evaluatie kan verschillen van de evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting (2015-2021). Niet alle onderliggende evaluaties lopen door tot en met 2021. Uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid zien op de periode die wel geëvalueerd is. Mogelijk is de doeltreffendheid of doelmatigheid van het instrument in de periode tussen het einde van de evaluatie en 2021 veranderd. Wanneer daar indicaties voor zijn, beschrijven wij dat in de tekst.

Tabel 4.1 Score doeltreffendheid/doelmatigheid en aanduiding daarvan

| Score | Uitspraak doeltreffendheid/doelmatigheid |
|-------|--|
| 1 | Niet doeltreffend/doelmatig |
| 2 | Beperkt doeltreffend/doelmatig |
| 3 | Enigszins doeltreffend/doelmatig |
| 4 | Redelijk doeltreffend/doelmatig |
| 5 | Wel |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.1 Sociale huur

Tabel 4.2 Beoordelingskader sociale huur

| Steekwoord titel | Nr. | Effectladder | Doeltreffendheid | Doelmatigheid | Effect op woningmarkt |
|------------------------------------|-----|--------------|------------------|---------------|-----------------------|
| Huurprijsregulering | | | | | |
| Woningwaarderingstelsel | 10 | 4 | 5 | 4 | 3 |
| Passend toewijzen | 4 | 2 | 5 | 4 | 4 |
| Inkomensafhankelijke huurverhoging | 2 | 5 | 2 | 2 | 1 |
| ZBO huurcommissie | 3 | 3 | 5 | 3 | 2 |
| Huurcommissie | 16 | 3 | 3 | N.v.t. | 2 |

¹³¹ Indien enkel de wijzigingen worden getoetst in een evaluatie, is dit aangegeven in de tekst.

| | | | | | |
|---|----|---|--------|--------|---|
| Huurtoeslag | | | | | |
| Beleidsdoorlichting art. 1 woningmarkt | 1 | 4 | N.v.t. | N.v.t. | 5 |
| Belastingen | | | | | |
| Verhuurderheffing | 5 | 4 | 4 | 3 | 4 |
| Verhuurderheffing 2020 | 6 | 1 | N.v.t. | N.v.t. | 4 |
| Heffingsverminderingen verhuurderheffing | 7 | 4 | 2 | 3 | 2 |
| Achterborgstelling | | | | | |
| - | | | | | 5 |
| Regelgeving en toezicht | | | | | |
| DAEB en niet-DAEB | 8 | 2 | 5 | 2 | 3 |
| Toezicht woningwet | 9 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| Woningwet | 11 | 3 | 4 | 3 | 4 |
| Huisvestingswet | 12 | 2 | 4 | 4 | 3 |
| Rollen Aw | 13 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Wet doorstroming huurmarkt 2015 | 14 | 3 | 4 | 3 | 2 |
| Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek | 15 | 2 | 3 | 4 | 1 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 4.3 Witte vlekken sociale huur

| Witte vlekken | Voor zover mogelijk ingevuld | Niet mogelijk om in te vullen |
|---|------------------------------|-------------------------------|
| WWS als stelsel | ✓ | |
| Beperking aandeel WOZ in het WWS | ✓ | |
| Wetsvoorstel Huur- en inkomensgrenzen | | X |
| Sociaal huurakkoord 2015 en 2018 | | X |
| Borgstelsel WSW | ✓ | |
| Strategisch programma WSW | | X |
| Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek | ✓ | |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.1.1 Synthese van evaluaties en literatuur

Huurprijsregulering

De beleidstheorie is (zie Huurregulering in paragraaf 2.3.1) dat huurprijsregulering is gericht op het verbeteren van de betaalbaarheid door het verlagen van de huurlasten. Huurprijsregulering bestaat uit een aantal elementen. Het WWS en passend toewijzen stemmen het huurniveau af op de kwaliteit van de woning en het inkomen van de huurder. Het WWS¹³² is aangepast door de WOZ-waarde op te nemen, met als doel om de prijs-kwaliteitsafweging te verbeteren. De huurprijsstijging van zittende huurders wordt gereguleerd door de maximale huursomstijging, de

¹³² Dit onderzoek ziet op de periode 2015-2021. Uitbreiding van het WWS naar het middenhuursegment is daarmee geen onderdeel van dit onderzoek.

toegestane inkomensafhankelijke huurverhoging en de afspraken binnen het Sociaal huurakkoord van 2015 en 2018. Tot slot kunnen huurders en verhuurders een beroep doen op de Huurcommissie voor geschilbeslechting.

De wijzigingen aan **het WWS** in 2015 zijn doeltreffend en redelijk doelmatig. De belangrijkste wijziging is dat de WOZ-waarde in de plaats is gekomen van de punten voor de onderdelen schaarste, woonomgeving en woonvorm. Wijzigingen aan het WWS hebben verschillende effecten voor corporaties en private verhuurders, gezien het WWS in de regel niet bindend is bij corporatiewoningen. Er waren ijkpunten opgesteld om een neutrale overgang te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn een landelijk gelijkblijvende maximale huursom, gelijkblijvende liberalisatiemogelijkheden¹³³ en het voorkomen van schokeffecten. De ijkpunten zijn getoetst in de evaluatie en behaald. Het behalen van de ijkpunten maakt de wijzigingen doeltreffend en redelijk doelmatig.

Een witte vlek bij de evaluatie is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het WWS als vorm van huurprijsregulering, in plaats van enkel de wijzigingen.¹³⁴ Met andere woorden, er is niet getoetst in hoeverre de woningkenmerkpunten (die de kwaliteit van de woning uitdrukken) aansluiten bij de waardering van huurders voor deze kenmerken. Het CPB heeft laten zien dat de samenhang tussen het aantal huurpunten en de WOZ-waarde beperkt is.¹³⁵ De WOZ-waarde is de best beschikbare indicator voor de economische waardering voor woningen. De beperkte samenhang is daarmee een indicatie dat de waardering op basis van kwalitatieve kenmerken in het WWS niet goed aansluit bij de waardering van huishoudens voor die woning. Een andere methode om de waardering van huurders af te leiden is de bereidheid om de zoekduur te verlengen voor een woning met andere woningkenmerken of een hogere WOZ-waarde. Van Ommeren en Van der Vlist¹³⁶ laten met deze methode zien dat de marginale betalingsbereidheid van sociale huurders met een niet-urgente status in de Metropoolregio Amsterdam voor een hogere WOZ-waarde of een groter oppervlakte sterk overeenkomt met huurders in de vrije sector en woningeigenaren. Dit is een indicatie dat de WOZ-waarde een redelijke indicator is voor de waardering van sociale huurders.

De vormgeving van het WWS is mogelijk niet of beperkt doeltreffend in het aansluiten bij de waardering van huurders voor woningkenmerken. In 2019 is besloten om het aandeel van de WOZ-waarde binnen het WWS weer te beperken.¹³⁷ De doelmatigheid van het WWS kan niet getoetst worden. Het is niet duidelijk in hoeverre een andere vorm van huurprijsregulering handhaafbaar is of leidt tot minder ongewenste neveneffecten.

De invoering van **passend toewijzen** heeft ertoe geleid dat ruim 80 procent van de corporaties het huur- en toewijzingsbeleid heeft aangepast. De meerderheid van de corporaties heeft ook het strategisch voorraadbeleid aangepast en 40 procent van de corporaties is goedkoper gaan bouwen om woningen te realiseren met een huurprijs onder de aftoppingsgrens. Dit heeft geleid tot een verbetering van de betaalbaarheid voor de doelgroep van de huurtoeslag. De doeltreffendheid van de maatregel is daarmee hoog. Passend toewijzen heeft een versterkend effect in combinatie met het maximeren van de huurstijging voor zittende huurders. Wanneer een huurder een woning krijgt toegewezen tegen een lage huur en deze vervolgens beperkt mag stijgen, dan is het verlagende effect op de huurquote groter dan de som van de individuele effecten van elk van de maatregelen.

Een neveneffect is dat door passend toewijzen de huur in grotere mate afhankelijk is van het inkomen, in plaats van de kwaliteit van de woning. Dit heeft een negatief effect op de doorstroming en de verdien capaciteit van

¹³³ Na deze evaluatie in 2019 blijkt uit analyses uitgevoerd in het kader van de Staat van de Corporatiesector dat een hoger aandeel van de WOZ mogelijk heeft geleid tot het liberaliseren van meer woningen.

¹³⁴ Deze witte vlek is onderschreven door alle relevante geïnterviewden.

¹³⁵ Lejour en Möhlmann (2017). Het huurbeleid van woningcorporaties.

¹³⁶ Van Ommeren en van der Vlist (2016). Households' willingness to pay for public housing.

¹³⁷ Deze wijziging is in 2022 ingegaan.

corporaties. Een ander (inherent) neveneffect is dat de kansen om een woning te vinden en de betaalbaarheid zijn verslechterd voor de groep met een inkomen net boven de huurtoeslaggrens. Een deel van de corporaties stond hen niet meer toe om te reageren op woningen met een huur onder de aftoppingsgrens of stond de doelgroep van passend toewijzen niet meer toe om te reageren op huurwoningen in hogere prijsklassen. Een ander neveneffect is dat huurders strategisch gedrag vertoonden door zich als eenpersoonshuishouden voor te doen en na toewijzing te gaan samenwonen. De doelmatigheid is ondanks deze neveneffecten redelijk. Een beperking van het onderzoek is dat het één jaar na invoering (2017) is uitgevoerd, waardoor het niet mogelijk was om de structurele effecten te onderzoeken.

De vergroting van de mogelijkheid van een **inkomensafhankelijke huurverhoging** tot inflatie plus 4 procentpunt is geëvalueerd in 2015. De doelen van de regeling waren het bevorderen van doorstroming en het verhogen van de huren voor hogere inkomens. Er is geen significant effect aangetoond op verhuisgedrag, waarschijnlijk omdat de huurverhoging te beperkt was om een effect te sorteren. Een andere verklaring is dat huurwoningen in de vrije sector voor sommige huurders niet toegankelijk waren. Daarnaast is een inkomensafhankelijke huurverhoging slechts in 50 procent van de gevallen toegepast. Een aandachtspunt zijn de relatief hoge administratieve lasten voor de verhuurder in het doorvoeren van een inkomensafhankelijke huurverhoging. Mogelijk hangt de beperkte toepassing daarnaast samen met de visie van een deel van de corporatiebestuurders dat huurders met hogere inkomens behouden dienen te blijven, bijvoorbeeld vanwege positieve effecten op de leefbaarheid. De doeltreffendheid en doelmatigheid van deze regeling zijn beperkt. Met het wetsvoorstel huur- en inkomensgrenzen zijn de mogelijkheden voor inkomensafhankelijke huurverhoging verruimd naar 50 euro voor hoge middeninkomens en 100 euro voor hoge inkomens. Dit wetsvoorstel kan vanwege de beperkte tijd sinds invoering (2021) niet beoordeeld worden.

Huurders en verhuurders kunnen naar **de Huurcommissie** om geschillen te beslechten over huur, servicekosten en onderhoud. Dit draagt bij aan het afstemmen van het huurniveau op de kwaliteit van de woning en daarmee aan de betaalbaarheid. Uit evaluaties blijkt dat de betrokkenen de Huurcommissie zien als deskundig, onafhankelijk en goed vindbaar. Een kanttekening is dat er veel huurders zijn met een huur die te hoog is op basis van het WWS die niet bij de huurcommissie terechtkomen.¹³⁸ Er worden gemiddeld meer dan 10 duizend verzoeken per jaar afgehandeld. De Huurcommissie is beoordeeld als wel doeltreffendheid. Aandachtspunten zijn de stijgende kostprijs per uitspraak, de beperkte communicatie over de voortgang van zaken en de lange wachttijden. De Huurcommissie is daarmee enigszins doelmatig.

Een witte vlek zijn de afspraken die zijn gemaakt binnen het **Sociaal huurakkoord** van 2015 en 2018. Voorbeelden zijn de huursombenadering¹³⁹ of afspraken hoe veel de huur mag stijgen in het geval van verduurzaming. Daarnaast is de *governance* niet geëvalueerd van de totstandkoming van deze akkoorden. Er is geen evaluatie beschikbaar en het is ook niet mogelijk om op basis van de literatuur te komen tot een beoordeling van deze maatregelen.

Huurtoeslag

De beleidstheorie is (zie Huurtoeslag in paragraaf 2.3.1) dat de huurtoeslag huurders met lage inkomens ondersteunt, wat de huurquote verbetert voor de doelgroep van de huurtoeslag. Tevens verhoogt het de huur die verhuurders kunnen vragen. Dit verbetert het rendement en draagt daarmee bij aan een hoger woningaanbod en kwalitatief betere woningen. De neveneffecten zijn terugvorderingen en nabetalingen, opwaartse druk op huurprijzen, verstoring van de prijs-kwaliteitsafweging van huurders en het verlagen van het arbeidsaanbod via het verhogen van de marginale druk.

¹³⁸ Huurcijfers zijn op basis van WoON.

¹³⁹ De Aw rapporteert wel jaarlijks over de naleving bij corporaties.

De huurtoeslag is een doeltreffende maatregel in het verbeteren van de betaalbaarheid. Zonder de huurtoeslag, zou de huurquote van de doelgroep sterk oplopen. De impact op de woningmarkt is groot. In 2019 maakten bijna 1,3 miljoen huishoudens gebruik van de huurtoeslag. Daarnaast is de huurtoeslag een gerichte maatregel. Het houdt rekening met een grote variatie in omstandigheden (zoals de samenstelling van het huishouden) en draagkracht (zoals het inkomen).

De huurtoeslag is beperkt doelmatig. De bedragen per huurtoeslagontvanger zijn relatief hoog ten opzichte van het inkomen, de vormgeving heeft de sterkste inkomensafhankelijkheid van alle toeslagen, heeft scherpe afbakeningsgrenzen (huur en vermogen) en de huurverhoging halverwege het jaar is een aanvullende complicatie in het vaststellen van de hoogte van de toeslag.¹⁴⁰ Al deze eigenschappen leiden ertoe dat circa een kwart¹⁴¹ van de toeslagontvangers te maken krijgt met een terugvordering, vooral door een fout geschat inkomen.¹⁴² Daarnaast leidt de afhankelijkheid van de huur tot een prikkel voor een grotere consumptie van woningkwaliteit en leidt het tot een groter aandeel woningbouw binnen de hogere huurprijssegmenten van de sociale huursector.¹⁴³ Door de systematiek van de huurtoeslag zijn huurders namelijk netto weinig extra huur kwijt aan een betere woning.¹⁴⁴ Ten slotte, net als bij andere toeslagen, verlaagt de huurtoeslag het arbeidsaanbod.¹⁴⁵ Indien een huishouden meer gaat verdienen, kunnen ze minder huurtoeslag krijgen of het recht op de huurtoeslag verliezen. De hoge marginale druk die hieruit volgt, kan mensen ervan weerhouden om de arbeidsmarkt te betreden of om meer uren te gaan werken.

Er is geen alternatief binnen het woondomein dat hetzelfde effect op de woningmarkt bereikt, zonder de beschreven neveneffecten.¹⁴⁶ Voorbeelden van alternatieven zijn het uitbetalen van de huurtoeslag aan verhuurders of inkomenshuren bij corporaties.¹⁴⁷ Beide opties hebben in grote mate dezelfde neveneffecten en hebben daarnaast juridische en uitvoeringsbezwaren. Er zijn wel opties om de neveneffecten binnen de huurtoeslag weg te nemen. Deze opties hebben wel grote gevolgen voor inkomens, de doeltreffendheid van de regeling of de Rijksbegroting. De tekortkoming van de alternatieven heeft een positief effect op de doelmatigheid van de huurtoeslag.

Belastingen

De belastingdruk voor woningcorporaties bestaat uit de vennootschapsbelasting en de verhuurderheffing (zie Belastingen in paragraaf 2.3.1). De vennootschapsbelasting heeft geen volkshuisvestelijk doel en wordt om deze reden niet geëvalueerd. Het heeft wel invloed op de investeringsruimte van corporaties en wordt daarom kort beschreven. De verhuurderheffing had primair als doel om belastingopbrengsten te genereren. Het vermogen dat hierdoor werd afgeroomd bij corporaties werd niet noodzakelijk geacht voor de maatschappelijke opgaven. De

¹⁴⁰ Ministerie van Financiën (2020). Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel; IBO Toeslagen deelonderzoek 1 en 2.

¹⁴¹ Dit aandeel is hoger bij de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

¹⁴² SEO en CENTERDATA (2022). Evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen. In dit onderzoek is tevens getoond dat het niet-gebruik van de huurtoeslag met 9 procent relatief beperkt is en gedaald vanaf 2006.

¹⁴³ Ministerie van BZK (2016). IBO Sociale Huur. De prijs voor betaalbaarheid. In de periode 2009-2014 nam het aandeel betaalbare woningen in de nieuwbouw af van 53% naar 20%, terwijl het duurdere segment toename van 25% naar 57%. In de periode vanaf 2016 is er goedkopere nieuwbouw gerealiseerd. Dit duidt erop dat er in de periode daarvoor ook goedkopere nieuwbouw gerealiseerd had kunnen worden.

¹⁴⁴ Dit is het geval om gelijkere kansen te stimuleren. Deze eigenschap maakt de huurtoeslag onder meer een gerichte maatregel.

¹⁴⁵ Ministerie van BZK (2015). Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt

¹⁴⁶ Ministerie van BZK (2015). Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt

¹⁴⁷ Ministerie van Financiën (2020). Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel; IBO Toeslagen deelonderzoek 1 en 2.

verhuurderheffing is ook een prikkel tot efficiëntere bedrijfsvoering. De neveneffecten zijn een lager rendement op investeringen die de WOZ-waarde verhogen en een lagere waardering van de woningen, wat de leenruimte beperkt. Dit heeft gevolgen voor de investeringscapaciteit van corporaties.

Woningcorporaties hebben vanaf de invoering van de integrale belastingplicht in 2008 dezelfde regels als andere belastingplichtigen binnen de vennootschapsbelasting. Dit gelijke speelveld sluit aan bij de wetsystematiek van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. In 2019 is ATAD1 geïmplementeerd, de Europese regelgeving gericht op het tegengaan van belastingontwijking. Onderdeel van deze richtlijn is de earningsstrippingregeling die binnen de vennootschapsbelasting renteaftrek beperkt tot 30 procent van de EBITDA tot een drempel van 1 miljoen euro. Deze regeling zorgt voor een meer gelijke behandeling van vreemd vermogen en eigen vermogen. Een neveneffect is een verhoging van de belastingdruk bij woningcorporaties. Corporaties hebben namelijk veel langlopende leningen met daarbij horende rentelasten. Corporaties zijn bij invoering hiervoor gecompenseerd met een structurele verlaging van de verhuurderheffing.

De verhuurderheffing was een redelijk doeltreffende belasting. De verhuurderheffing heeft de beoogde opbrengst gedurende de periode gerealiseerd. Dit was het belangrijkste doel van de heffing. Na invoering hebben corporaties de huren verhoogd en de beïnvloedbare bedrijfslasten verlaagd om de derving als gevolg van de heffing op te vangen. Dit heeft bijgedragen aan het op peil houden van de financiële positie van corporaties op de korte termijn. Het verlagen van de bedrijfslasten is een indicatie dat de verhuurderheffing effectief is geweest in het stimuleren van de corporaties in het doelmatig uitvoeren van hun kerntaak.

De verhuurderheffing was enigszins doelmatig. In de periode was de investeringsruimte van corporaties op nationaal niveau voldoende om de maatschappelijke opgaven te financieren.¹⁴⁸ Desondanks zijn er indicaties dat de verhuurderheffing een negatief effect heeft gehad op het investeringsniveau van corporaties, wat de doelmatigheid heeft verlaagd.¹⁴⁹ Bij invoering van de verhuurderheffing nam de nieuwbouwproductie direct af van ongeveer 30.000 woningen in 2013 naar ongeveer 15.000 woningen in de jaren 2014-2018. Het is waarschijnlijk dat de verhuurderheffing heeft bijgedragen aan deze afname. In de periode daarna lieten prognoses zien dat de financiële positie op korte termijn voldoende was, maar op lange termijn verslechterde.¹⁵⁰ Dit was vooral het geval in de woningmarktregio's in de Randstad. Vanwege de lange investeringshorizon van corporaties, heeft dit vooruitzicht waarschijnlijk effect gehad op het investeringsgedrag gedurende de periode.

De oorzaak van de verslechtering van de financiële positie op de lange termijn was een toename aan maatschappelijke opgaven en een beperking van financiële middelen. De opgaven waren voor corporaties toegenomen door hogere ambities op het terrein van verduurzaming en nieuwbouw. De corporaties werden vanaf het klimaatakkoord gezien als de 'startmotor' van de verduurzaming in de gebouwde omgeving, wat gepaard gaat met onrendabele investeringen. De nieuwbouwambities zijn vanaf 2020 beleidsmatig verhoogd naar een tempo van ongeveer 25.000 woningen per jaar. De middelen waren afgenomen door het inperken van de mogelijkheden tot huurverhoging om de betaalbaarheid te verbeteren en een toename van de belastingdruk. De afdracht aan verhuurderheffing nam toe vanwege een stijging van de WOZ-waarden en de vennootschapsbelasting onder meer door renteaftrekbeperking.

¹⁴⁸ Er zijn ook niet-financiële redenen voor de afname van de investeringen, die worden behandeld bij het instrument Regelgeving en toezicht.

¹⁴⁹ Geïnterviewden geven aan dat de afname van investeringen de intentie was en daarmee niet de doelmatigheid zou moeten verlagen. In dit onderzoek vormt de beleidstheorie het uitgangspunt, waar de afname van investeringen bekend was maar werd gezien als een neveneffect.

¹⁵⁰ Ministerie van BZK (2020). Opgaven middelen woningcorporaties.

Er zijn verschillende heffingsverminderingen ingesteld om de investeringen op peil te houden in nieuwbouw, transformatie, sloop en samenvoeging. Het budget was echter beperkt en gefinancierd vanuit een tariefsverhoging van de verhuurderheffing. Daarnaast waren de vereiste realisatietermijnen kort in vergelijking met de daadwerkelijke doorlooptijden. Dit maakte het uitdagend om nieuwe projecten te starten ten behoeve van een subsidieaanvraag. Het is waarschijnlijk dat de heffingsverminderingen zijn verstrekt voor projecten die zonder deze heffingsvermindering ook waren uitgevoerd. De heffingsverminderingen zijn daarmee beperkt doeltreffend en enigszins doelmatig.

In 2019 en 2020 zijn er heffingsverminderingen voor verduurzaming en nieuwbouw beschikbaar gesteld, die niet zijn gefinancierd vanuit een tariefsverhoging van de verhuurderheffing. Het is mogelijk dat deze heffingsverminderingen wel zouden hebben bijgedragen aan het op peil houden van de investeringen. Deze heffingsverminderingen zijn echter niet geëvalueerd en de verhuurderheffing is afgeschaft voordat het overgrote deel van deze heffingsverminderingen verzilverd kon worden.

Achterborgstelling

De doelen van het WSW (zie Achterborgstelling in paragraaf 2.3.1) in de beleidstheorie zijn de zekerheid van beschikbaar kapitaal, het rentevoordeel en snelle kredietverstrekking met lage administratieve lasten. Het WSW is doeltreffend en doelmatig in het bereiken van deze doelen, voor zover het mogelijk is om te beoordelen.¹⁵¹ De zekerheid volgt uit de hoge rating van de Rijksoverheid als achtervang. Dit maakt dat kredietverstrekking relatief ongevoelig is voor de conjunctuur ten opzichte van commerciële financiering. Het rentevoordeel is becijferd tussen de 80¹⁵² en de 160¹⁵³ basispunten ten opzichte van ongeborgde leningen. De operationele voordelen volgen uit het gestandaardiseerde financieringsproces via het WSW. Dit is mede mogelijk vanwege de uitgebreide administratieve verplichtingen van corporaties die volgen uit het toezicht.

Er is een Strategisch Programma bij het WSW uitgevoerd met als doel de financiële risico's van het stelsel verder te beperken en de zeggenschap van belanghebbenden te vergroten. Aanleidingen hiervoor waren saneringssteun aan twee corporaties¹⁵⁴ en een verlaging van de kredietbeoordeling door S&P.¹⁵⁵ Onderdelen van het programma zijn verbeteringen van de risicometingsmethodiek, verruiming van de mogelijkheden om obligo te heffen bij de corporaties en snellere terugbetaling van eventuele renteloze leningen van de achtervangpartijen.

Een geconstateerd aandachtspunt door experts was een onderschatting van het risico dat Vestia voor het borgstelsel vormde als 'grote post'. Dit risico is inmiddels gereduceerd door een splitsing van Vestia in drie separate corporaties. Het Strategisch Programma kan niet beoordeeld worden binnen deze beleidsdoorlichting vanwege het ontbreken van een evaluatie.¹⁵⁶

Regelgeving en toezicht

De regelgeving (zie Regelgeving in paragraaf 2.3.1) bestaat uit de Wet doorstroming huurmarkt, de Huisvestingswet, Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, de Woningwet en de Aw voert het toezicht uit. Deze wetten behandelen wij in de volgende paragrafen.

¹⁵¹ Er is namelijk geen alternatief scenario zonder het WSW om dit tegen af te zetten.

¹⁵² Veenstra en Van Ommeren (2015). Kredietgarantie voor corporaties is goud waard.

¹⁵³ Maatman en Van Welie (2015). WSW Reglement van deelneming.

¹⁵⁴ Stichting Humanitas Huisvesting en Stichting WSG.

¹⁵⁵ Formeel is de kredietbeoordeling gelijk gebleven, maar is de outlook verslechterd van stabiel naar negatief.

¹⁵⁶ Dit betekent ook dat er geen uitspraak gedaan kan worden of de zekerheidspositie van de achtervangpartijen voldoende geborgd is.

De **Wet doorstroming huurmarkt** heeft het mogelijk gemaakt om een zelfstandige woning tijdelijk te verhuren tot twee jaar en een onzelfstandige woning tot vijf jaar. Deze maatregel is gericht op een betere doorstroming en een groter woningaanbod. De toepassing van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur verschillen sterk tussen verhuurders. Hoewel verhuurders over het algemeen positief zijn, is het effect op de markt niet goed vast te stellen. Het effect van de wet is namelijk niet goed te onderscheiden van andere ontwikkelingen, zoals huurprijsontwikkeling of inkomensontwikkeling. Het is mogelijk dat de wet heeft geleid tot een grotere mate van onzekerheid bij huurders. De wet was redelijk doeltreffendheid en enigszins doelmatigheid, beoordeeld op basis van de perspectieven van huurders en verhuurders.

De **Huisvestingswet** biedt gemeenten instrumenten om hun huisvestingsbeleid vorm te geven. Dit zijn regels met betrekking tot de woonruimteverdeling en het beheer van de woonruimtevoorraad. De Huisvestingswet is herzien in 2014 en op kleinere punten gewijzigd in de periode 2015-2019. Een belangrijke wijziging was dat de regels werden vastgelegd in een huisvestingsverordening, in plaats van sturing op de woonruimteverdeling via afspraken. Het aandeel van de Huisvestingswet dat ziet op middenhuur is beschreven in paragraaf 4.2.1.

De Huisvestingswet is in redelijk doeltreffend en doelmatig. In 2020 had de helft van de gemeenten een huisvestingsverordening, vooral in en rond de Randstad. Gemeenten gaven aan dat de wet voorziet in een brede behoefte en waren op hoofdlijnen positief over de ruimte die de wet biedt. Daarnaast heeft de sturing via een huisvestingsverordening in plaats van afspraken, de democratische legitimiteit vergroot. Er is wel een aantal aandachtspunten geconstateerd. Beleggers geven aan dat de verordeningen hebben geleid tot aanvullende administratieve lasten. Gemeenten waren niet tevreden over de mogelijkheid om te sturen op leefbaarheid. Provincies en corporaties waren kritisch over het geven van voorrang aan woningzoekenden met lokale en regionale binding in relatie tot het beschermen van de vrijheid van vestiging, zoals vastgelegd in internationale verdragen. Het percentage gemeenten dat gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid was namelijk gestegen van 55 procent in 2016 naar 74 procent in 2020. Tot slot gaven gemeenten aan dat de termijn van 4 jaar waarin schaarste hernieuwd aangetoond moet worden relatief kort is.

Een mogelijkheid voor gemeenten om wel te sturen op leefbaarheid is de **Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek**. Dit stelt gemeenten onder meer in staat om inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden. Het bleek lastig het effect van deze wet te isoleren. Rotterdam heeft het aandeel nieuwe huurders met werk verhoogd in kwetsbare wijken. De evaluatie schetst een gemengd beeld en de mate van zekerheid van de uitspraken is laag. Uit een evaluatie van de Rotterdamwet blijkt dat de ontwikkeling van het aantal kansarmen en van de leefbaarheid geen positieve afwijkingen vertonen van die van Rotterdam. Het aantal kansarmen in de wijk wordt vooral beïnvloed door de economie en de leefbaarheid lijkt meer het resultaat te zijn van alle andere maatregelen die de stad heeft genomen.¹⁵⁷

De basis van de herziening van de **Woningwet** in 2015 is de DAEB-scheiding en aanvullende maatregelen gericht op taakafbakening bij corporaties. De DAEB-scheiding zag op een afbakening van activiteiten. Het ontwikkelen van koopwoningen, vrije huurwoningen en bedrijfsmatig vastgoed behoorden niet meer tot de kerntaken. Andere maatregelen gericht op taakafbakening zagen op de invoering van de huurprijsgrens, het passend toewijzen en het afbakenen van de toegestane uitgaven - zoals aan leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed. Tot slot werd een aantal maatregelen geïntroduceerd om de kerntaken te beschermen tegen financiële risico's die voortvloeien uit marktactiviteiten en een gelijk speelveld te waarborgen voor marktactiviteiten. Voorbeelden hiervan zijn regels rondom interne financiering of de waardering van bezit.

¹⁵⁷ Ouwehand en Doff (2013). Rotterdam zet symboolpolitiek door.

De afbakening van kerntaken was een ingrijpende stelselwijziging. Er is geconcludeerd dat de meeste maatregelen hebben bijgedragen aan meer focus op de kerntaken. Dit heeft tevens de ruimte geboden voor marktpartijen om te investeren. De maatregelen zijn beoordeeld als doeltreffend.¹⁵⁸ Een kanttekening was dat gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties overwegend aangaven dat kleinere maatregelen op het terrein van taakafbakening gemiddeld tot weinig bijdroegen aan de focus op de kerntaken. Voorbeelden hiervan zijn het maximaliseren van de leefbaarheidsuitgaven of de verplichting om een markttoets uit te voeren. Deze maatregelen zijn in 2021 (gedeeltelijk) teruggedraaid. De doelmatigheid van de set aan maatregelen was beperkt. De reden hiervoor is dat bij vrijwel alle aanvullende regelgeving heeft deel van de betrokkenen – primair corporaties – heeft aangegeven een vorm van belemmering te ervaren. Ook zijn de uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid van de wet niet door alle corporaties als goed beoordeeld. Tot slot waren het belangrijkste aandachtspunt de hoge administratieve lasten bij de invoering van de wet.

Een tweede doel van de wet was het versterken van het saneringskader. Deze is meer gericht op het redden van de DAEB in plaats van de corporatie en de saneringstaak werd belegd bij het WSW. Een voordeel hiervan is de financiële expertise van het WSW en de directe betrokkenheid. De evaluatie heeft geconstateerd dat deze wijzigingen hebben geleid tot het wegnemen of sterk reduceren van de vanzelfsprekendheid van sanering. Een inherent aandachtspunt is de dubbele pet van het WSW als borger en saneerder. Een mogelijk nadeel hiervan is dat het volkshuisvestelijke belang ondergeschikt kan raken aan het financiële belang. Een ander aandachtspunt is dat gemeenten geneigd waren het noodzakelijke aandeel van de DAEB (te) hoog in te schatten, omdat ze niet direct bijdragen aan de saneringskosten. Om deze reden is in 2022 een wetsvoorstel ingediend voor een onafhankelijke adviescommissie om het volkshuisvestelijk belang beter en sneller tot uitdrukking te laten komen. Een beperking van de evaluatie van de herziening van de Woningwet is dat het niet mogelijk was meer dan twee casussen te behandelen.

Een derde doel van de wet was een versterking van de lokale driehoek, die bestaat uit gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties. De belangrijkste wijziging was het verankeren van de mogelijkheden voor prestatieafspraken, een jaarlijkse cyclus waarbij er afspraken worden gemaakt over de voorgenomen activiteiten van corporaties. Er zijn volkshuisvestelijke Rijksprioriteiten opgesteld – zoals het versnellen van de nieuwbouw van sociale huurwoningen – waarvan corporaties geacht worden deze in hun bod op gemeentelijke woonvisies te betrekken. Er is geconcludeerd dat hiermee het maken van prestatieafspraken een impuls heeft gekregen en de invloed van gemeenten en huurdersorganisaties is toegenomen. De commissie van Bochove heeft in opdracht van Aedes ook de werking van de Woningwet onderzocht. Deze commissie was kritisch op de ruimte voor lokaal beleid en de mogelijkheden om uitzonderingen te maken.

Separate analyses van RIGO en de Aw hebben de realisatiegraad van nieuwbouw bij corporaties onderzocht, waarbij ook is gekeken naar de rol van de lokale driehoek. De realisatiegraad van woningbouw bij corporaties liep namelijk sterk terug vanaf 2014. Slecht 37 procent van de respondenten gaf aan dat de aantallen nieuwbouw en planning daarvan binnen de prestatieafspraken reëel waren. Ruim twee derde van de corporaties gaf aan dat de realisatiegraad een onderwerp van gesprek is met de gemeente. In veel gevallen werd er niet hard afgerekend wanneer de afgesproken aantallen niet werden gehaald door de corporaties. Daarnaast werden belemmeringen of vertragingen niet (systematisch) geanalyseerd. Tot slot geeft 60 procent van de corporaties aan dat de gemeente niet voldoende nieuwbouwlocaties biedt in relatie tot de gemaakte prestatieafspraken. Het is daarmee

¹⁵⁸ Dit is beoordeeld vanuit de beleidsdoelstellingen uit deze periode. Geïnterviewden geven aan dat er in het Programma Woningbouw van corporaties wordt gevraagd een bijdrage te leveren in de niet-DAEB, waarmee de inperking van het takenpakket weer deels is teruggedraaid.

waarschijnlijk dat de wet doeltreffend is geweest in het stimuleren van het maken van prestatieafspraken, maar de toepassing van prestatieafspraken niet doeltreffend is geweest in het realiseren van de nieuwbouwaantallen. Er spelen ook andere oorzaken bij de daling van de realisatiegraad, die worden behandeld in paragraaf 4.4.1 over het woningaanbod.

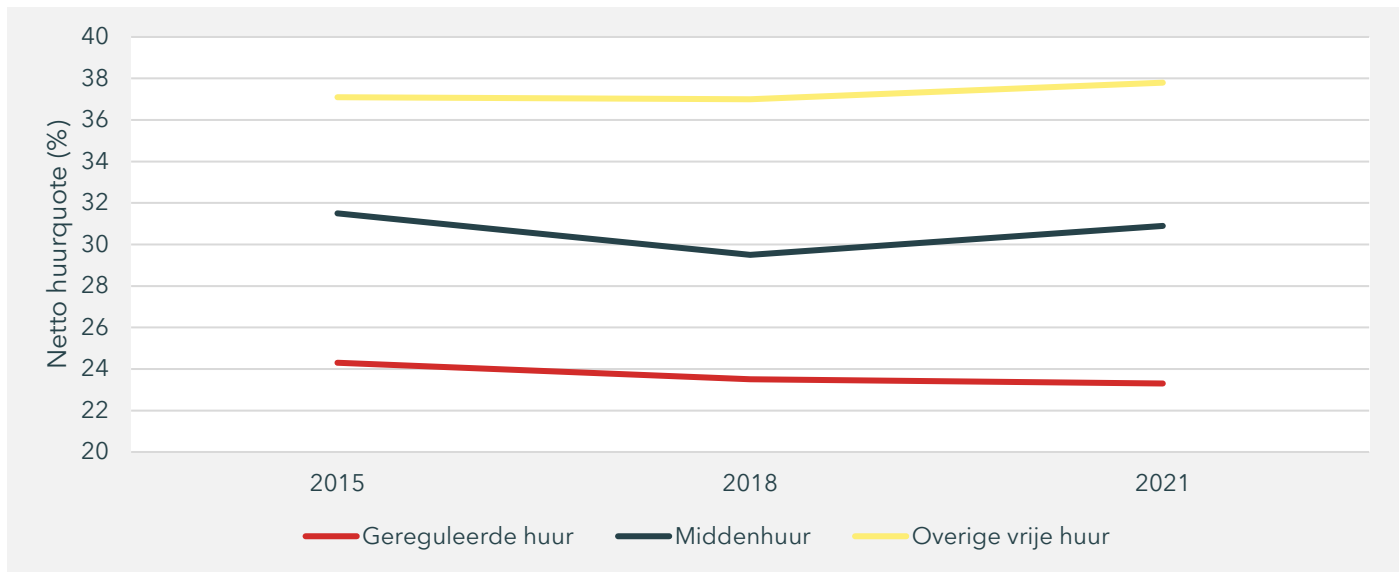
Tot slot beoogde de wet het toezicht te versterken om misstanden in de toekomst te voorkomen. De Autoriteit woningcorporaties is opgericht en ondergebracht bij de ILT. Het publieke inzicht in de risico's in de sector is verbeterd, waardoor geconstateerd kan worden dat het doel van versterkt toezicht is bereikt. In de evaluatie van 2018 is aangegeven dat er relatief weinig tijd was om harde conclusies te trekken. Er is een aantal aanbevelingen opgesteld om het toezicht door te ontwikkelen. De belangrijkste punten waren minder regelgedreven toezicht, meer ruimte voor vernieuwing en verdere professionalisering van de toezichtsactiviteiten.

In de evaluatie van de rollen van de Aw in 2021 worden vraagtekens gezet bij de beschikbare financiële kennis om toezicht te kunnen houden op het WSW. Ook zien geïnterviewden de dubbele pet van de Aw - als toezichthouder op het WSW en samenwerkingspartner van het WSW - als een risico voor de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming in de toekomst, hoewel het tot dan toe nog geen effect heeft gehad. De mate van zekerheid waarmee uitspraken gedaan kunnen worden over het functioneren van de Aw in deze evaluatie is echter laag.

4.1.2 Analyse van indicatoren en kengetallen

De onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de betaalbaarheid voor de periode 2015-2021, uitgedrukt in de gemiddelde netto huurquote per prijsklasse. Het gemiddelde geeft geen inzicht in de spreiding tussen huurders.¹⁵⁹ De huurquote is het laagste bij bewoners van sociale huurwoningen, ten opzichte van bewoners in midden- of overige vrije huurwoningen. Onder de bewoners van sociale huurwoningen had in 2021 de doelgroep voor passend toewijzen een huurquote van 25,3 procent en de overige corporatiedoelgroep een huurquote van 29,5 procent. De netto huurquote bij bewoners van sociale huurwoningen is licht gedaald gedurende de periode. Het is zeer waarschijnlijk dat de doeltreffende werking van huurprijsregulering en de huurtoeslag hieraan bij hebben gedragen (zie paragraaf 4.1.1). Een aanvullende verklaring is de generieke inkomensstijging van de doelgroep. De genoemde percentages liggen met uitzondering van de middenhuur onder of op de 30 procent die de wetenschap noemt als acceptabel maximum.

¹⁵⁹ Specifiek in de gereguleerde huursector is er een beperkt aandeel huurders met een hoge huurquote, wat vooral samenhangt met een (zeer) laag inkomen. In de vrije huursector is er ook een grote spreiding (vooral tussen regio's), waar paragraaf 4.2.2 nader op ingaat.

Figuur 4.1 Ontwikkeling netto huurquote in procenten naar prijsklasse¹⁶⁰

Bron: WoON

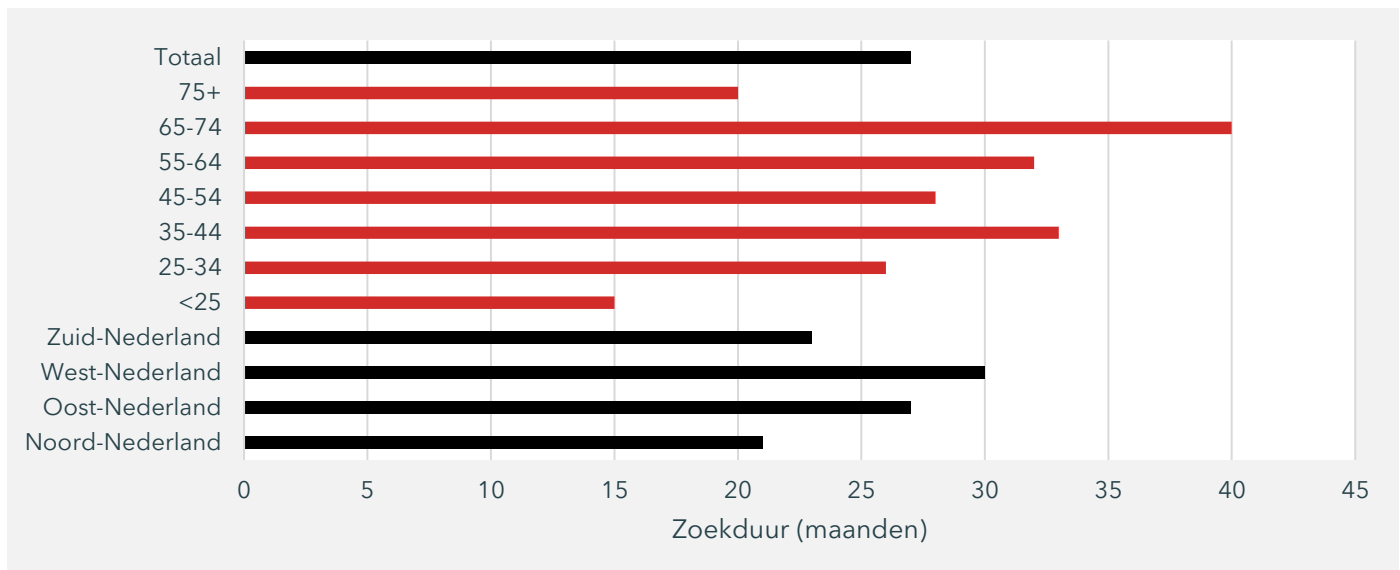
De vraaggerichtheid en toegankelijkheid hebben zich waarschijnlijk negatief ontwikkeld. Een maatstaf om dit uit te drukken is de zoekduur, de periode tussen de eerste reactie van de woningzoekende en de uiteindelijke verhuring van een woning. De inschrijfduur is de periode dat woningzoekenden ingeschreven hebben gestaan voordat ze een woning vonden. Dit is gemiddeld aanzienlijk langer omdat niet alle ingeschrevenen actief zoeken en om deze reden is dit in mindere mate een representatieve maatstaf.¹⁶¹ De onderstaande Figuur 4.2 toont de actieve zoektijd van recent verhuisde huurders in een corporatiewoning. Gemiddelden zochten huurders 27 maanden naar een nieuwe woning, met grote verschillen tussen regio's en leeftijdsgroepen. Uit een inventarisatie blijkt dat in de periode 2014-2018 in alle regio's sprake is van een toename van wachttijden en aantal woningzoekenden.¹⁶² Het is aannemelijk dat deze trend zich doorgezet heeft in de periode 2018-2021.

¹⁶⁰ Het effect van de Wet eenmalige huurverlaging 2021 is nog niet zichtbaar in het peiljaar 2021.

¹⁶¹ Een kanttekening is dat woningzoekenden niet actief gaan reageren op het moment dat ze geen kans maken op een woning. Deze zijn wel zichtbaar in de inschrijfduur, maar niet in de zoekduur. Om deze reden is het belangrijk om beide maatstaven in ogenschouw te nemen.

¹⁶² RIGO (2019). Stand van de woonruimteverdeling.

Figuur 4.2 Gemiddelde actieve zoektijd in maanden van huishoudens die in de afgelopen twee jaar zijn verhuisd naar een corporatiewoning (peiljaar 2021)



Bron: WoON 2021

De lange zoektijden duiden op een beperkte mate van toegankelijkheid en vraaggerichtheid. Een verklaring hiervoor is een grotere vraag naar sociale huurwoningen bij een gelijkblijvend aanbod. De vraag nam toe door migratie en een afname van de mogelijkheden om een betaalbare koop- of huurwoning te vinden voor de doelgroep. Het aanbod gedurende deze periode is zeer beperkt toegenomen. De onderstaande figuur toont het verschil tussen gerealiseerde nieuwbouw en de geplande nieuwbouw van corporaties op basis van de prestatieafspraken en voornemens.¹⁶³ Dit is een indicatie dat het beleid niet effectief is geweest in het realiseren van de nieuwbouwpoging in de sociale sector.¹⁶⁴ Dit hing onder meer samen met een beperkt aantal locaties¹⁶⁵, te weinig realistische plannen¹⁶⁶ en beperkte afrekening door de gemeenten wanneer de aantallen niet werden gehaald door de corporaties.

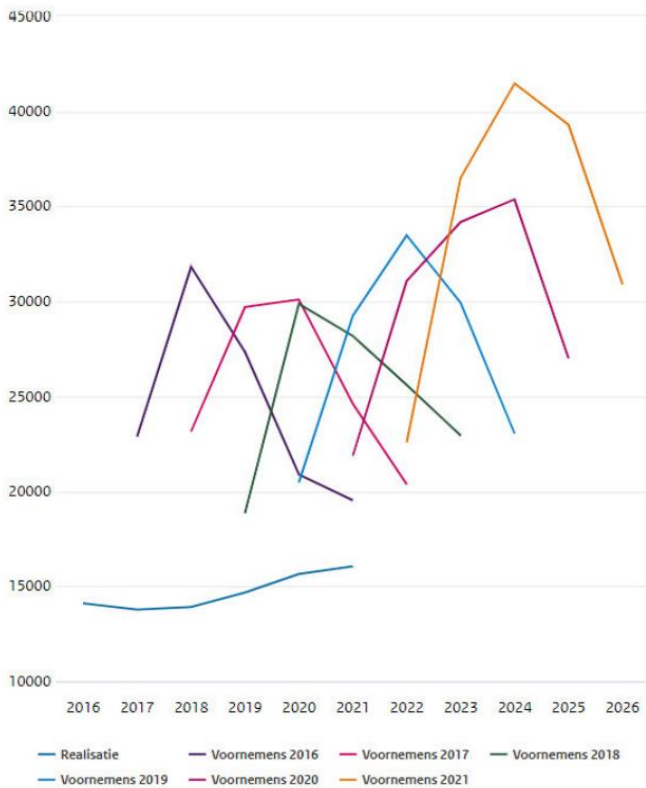
¹⁶³ Niet alle voornemens zijn even concreet uitgewerkt. Er is om deze reden altijd al enig verschil tussen verwachting en realisatie.

¹⁶⁴ Geïnterviewden onderschrijven deze conclusie, maar benoemen dat er in de gehele woningbouwsector in de regel een verschil is tussen ambities en realisaties.

¹⁶⁵ Dit heeft onder meer te maken met de overgang naar passief grondbeleid bij gemeenten en de beperkte financiële middelen van gemeenten in deze periode. Het bestemmen van grond voor sociale huur leidt immers in de regel tot een derving.

¹⁶⁶ De Aw zet momenteel in het toezicht sterker in op haalbaar begroten vanwege deze ontwikkeling.

Figuur 4.3 Voornemens en realisatie nieuwbouw corporaties



Bron: Aw (2022). Staat van de corporatiesector

4.1.3 Conclusie

De instrumenten richten zich op het verlagen van de huurquote, het afstemmen van de investeringsruimte van corporaties op de omvang van de maatschappelijke opgaven en regelgeving om de stabiliteit te waarborgen (zie paragraaf 2.3.1). Het verlagen van de huurquote is gericht op het verbeteren van de betaalbaarheid en afstemming met de kwaliteit van de woning. De investeringsmogelijkheden in maatschappelijke opgaven en de stabiliteit zijn gericht op alle doelen: betaalbaarheid, vraaggerichtheid en toegankelijkheid.

Huurprijsregulering en de huurtoeslag zijn doeltreffend in het verlagen van de huurquote en daarmee de betaalbaarheid. De wijzigingen aan het WWS in 2015 zijn doeltreffend en redelijk doelmatig. Het WWS is waarschijnlijk niet of beperkt doeltreffend in afstemming van de kwaliteit van de woning op de waardering van huurders voor woningkenmerken. De huurtoeslag is beperkt doelmatig vanwege verschillende neveneffecten. Er zijn geen alternatieve beleidsopties in beeld die deze neveneffecten wegnemen zonder duidelijke afruilen met andere doelstellingen van beleid.

Het beleid gericht op het afstemmen van de investeringsruimte van corporaties op de maatschappelijke opgaven is redelijk doeltreffend, maar enigszins doelmatig. De verhuurderheffing was effectief in het realiseren van budgettaire opbrengst. Daarnaast heeft de achterborgstelling een constant rentevoordeel opgeleverd en lage administratieve lasten. De verhuurderheffing heeft echter een negatief effect had op het investeringsniveau van corporaties. Dit hing samen met de negatieve invloed op het rendement en het vooruitzicht van een verslechtering van de financiële positie op de lange termijn.

De regelgeving is enigszins tot redelijk doeltreffend en doelmatig. De Woningwet heeft een positieve bijdrage geleverd aan de stabiliteit door het aanbrengen van focus bij corporaties op de kerntaken en zorgen dat er geen buitensporige risico's worden genomen. Kleinere elementen van de wet bevatten ondoelmatigheden – zoals de introductie van de markttoets – en deze zijn in latere jaren (gedeeltelijk) teruggedraaid. De prestatieafspraken zijn echter niet doeltreffend geweest in het realiseren van de nieuwbouwaantallen. Dit hing onder meer samen met een beperkt aantal locaties, te weinig realistische plannen en (daardoor) beperkte afrekening door de gemeenten wanneer de aantallen niet werden gehaald door de corporaties. De beperkte hoeveelheid nieuwbouw heeft waarschijnlijk de vraaggerichtheid en toegankelijkheid verslechterd. Er konden geen duidelijke conclusies getrokken worden over het functioneren van de Aw op basis van de beschikbare evaluaties. Tot slot is de Huisvestingswet redelijk doeltreffend en doelmatig. Het opstellen van een huisvestingsverordening wordt breed toegepast en heeft de democratische legitimiteit verhoogd.

Concluderend is het beleid gericht op de sociale huursector enigszins doeltreffend en doelmatig. De betaalbaarheid is op peil gebleven en de stabiliteit van het stelsel is verbeterd. Ook stond de investeringsruimte van corporaties op nationaal niveau in verhouding tot de maatschappelijke opgaven. De prestatieafspraken zijn echter onvoldoende effectief geweest in het aanwenden van de beschikbare investeringsruimte voor de bouw van sociale huurwoningen. Dit heeft waarschijnlijk een negatief effect gehad op de vraaggerichtheid en toegankelijkheid.

4.2 Middenhuur en vrije huur

Tabel 4.4 Beoordelingskader middenhuur

| Titel | Nr. | Effectladder | Doeltreffendheid | Doelmatigheid | Effect op woningmarkt |
|------------------------------------|-----|--------------|------------------|---------------|-----------------------|
| Regelgeving | | | | | |
| Huisvestingswet | 12 | 2 | 4 | 4 | 3 |
| Belastingen | | | | | |
| Vastgoed FBI | 17 | 2 | 4 | 3 | 2 |
| Leegwaarderatio | 18 | 4 | 1 | 2 | 1 |
| Evaluatie kamerverhuurvrijstelling | | 1 | N.v.t. | N.v.t. | 2 |
| Wederkerige afspraken | | | | | |
| Samenwerkingstafel middenhuur | 19 | 2 | N.v.t. | N.v.t. | N.v.t. |
| Huurprijsregulering | | | | | |
| - | | | | | 2 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel 4.5 Witte vlekken middenhuur

| Witte vlekken | Voor zover mogelijk ingevuld | Niet mogelijk om in te vullen |
|-------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Regelgeving | | X |
| Samenwerkingstafel middenhuur | | X |
| Huurprijsregulering | ✓ | |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.2.1 Synthese van evaluaties en literatuur

Regelgeving

De regelgeving heeft binnen de beleidstheorie (zie Regelgeving in paragraaf 2.4.1) als doel om gemeenten te voorzien van sturingsmogelijkheden op het middenhuuraanbod. Er zijn namelijk grote verschillen tussen regionale woningmarkten, waardoor lokaal maatwerk noodzakelijk is. Gemeenten kunnen de categorie middenhuur opnemen in het bestemmingsplan en de toewijzingsregels gebruiken voor middenhuur. Het is niet mogelijk om een goed onderbouwde uitspraak te doen over de doeltreffendheid of de doelmatigheid, omdat de toepassing beperkt is en de effecten nog niet zichtbaar zijn. De regelgeving is geïntroduceerd in 2014 met de herziening van de Huisvestingswet en toen beperkt toegepast. Het was voor gemeenten namelijk niet altijd duidelijk dat zij de mogelijkheid hadden om toewijzingsregels te gebruiken voor middenhuurwoningen. Het gebruik was om deze reden beperkt tot de regio's Amsterdam, Utrecht, Haaglanden en de Waddeneilanden. Met de Wet Maatregelen middenhuur is deze mogelijkheid verduidelijkt in de Huisvestingswet 2014. Deze wet is in 2019 aangenomen en in 2020 in werking getreden. Binnen de gemeenten waar de regelgeving is toegepast, is het effect van de maatregelen nog niet goed zichtbaar. Het beleid is namelijk gericht op het woningaanbod met lange doorlooptijden. De Rekenkamer van Utrecht heeft bijvoorbeeld de aanpak middenhuur in de gemeente onderzocht en kon de bijdrage van beleid nog niet vaststellen.¹⁶⁷ Het middenhuursegment is in de onderzochte periode vrijwel stabiel gebleven als percentage in de totale woningvoorraad.

Belastingen

De belastingdruk binnen box 3 en de vennootschapsbelasting had geen expliciet volkshuisvestelijk doel (zie Belastingen in paragraaf 2.4.1). Dit maakt daarmee geen onderdeel uit van de lijst met evaluaties. Paragraaf 4.2.1 beschrijft kort de belastingdruk, omdat het samenhangt met de aantrekkelijkheid van woningverhuur.

Er waren wel fiscale regelingen met een volkshuisvestelijk doel. De leegwaarderatio heeft als doel om de waarde van een woning in verhuurde staat zo goed mogelijk te benaderen ten behoeve van belastingheffing in box 3. De fiscale vrijstelling voor huuropbrengsten uit kamerverhuur is gericht op het verhogen van het aanbod van studentenkamers door hospita's. De doelen van de vastgoed fiscale beleggingsinstelling zijn het gelijk behandelen van gelijke typen beleggingsfondsen, het wegnemen van fiscale belemmeringen voor collectieve beleggingsvormen en het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederlandse beleggingsinstellingen. Dit bevordert investeringen in vastgoed. Tot slot is de verhoging van de overdrachtsbelasting voor niet-woningen relevant. De effecten van de differentiatie worden beschreven in paragraaf 4.3.2 over de koopsector.

De **leegwaarderatio** is in de periode 2015-2021 niet doeltreffend en beperkt doelmatig.¹⁶⁸ De leegwaardetabel, met de verhouding tussen de jaarlijkse huurprijs en de WOZ-waarde, was op den duur niet meer actueel.

¹⁶⁷ Rekenkamer Utrecht (2023). Middenhuur: meer grip op groei.

¹⁶⁸ De leegwaarderatio is per 2023 geactualiseerd. Dit valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

Verhuurders betaalden hierdoor ongeveer 80 miljoen euro te weinig belasting in box 3. De doelmatigheid is beperkt omdat de leegwaarderatio niet doeltreffend is. De neveneffecten zijn echter beperkt. De evaluatie concludeert dat het niet waarschijnlijk is dat het extra rendement dat volgt uit de leegwaarderatio een grote rol heeft gespeeld in de toegenomen populariteit van woningverhuur. Ook zijn er geen aanwijzingen gevonden voor een effect op schuldfinanciering. De leegwaarderatio heeft daarmee geen noemenswaardig effect gehad op de woningmarkt.

De evaluatie van de **kamerverhuurvrijstelling** heeft geen uitspraken gedaan over de doeltreffendheid of doelmatigheid. Er zijn bij de Belastingdienst namelijk geen gegevens beschikbaar over het aantal hospita's dat gebruikmaakt van de kamerverhuurvrijstelling.

De doeltreffendheid van de **vastgoed FBI** is redelijk. In binnenlandse verhoudingen resulteert het gebruik van het fbi-regime voor vastgoedinvesteringen in een fiscaal evenwichtige behandeling. Wel zijn buitenlandse vastgoedregimes op een aantal aspecten gunstiger voor de belegger dan het Nederlandse regime. De vastgoed FBI is enigszins doelmatig.¹⁶⁹ De uitvoeringskosten en administratieve lasten zijn laag. Een neveneffect is dat er in sommige buitenlandse gevallen een heffingslek ontstaat vanwege de interactie met de huidige belastingverdragen. Het effect op de woningmarkt is naar verwachting beperkt. Het balanstotaal in vastgoed is ongeveer 25 miljard euro en is vrij constant over de tijd.¹⁷⁰

Wederkerige afspraken

Er zijn in 2017 wederkerige afspraken (zie Wederkerige afspraken in paragraaf 2.4.1) met sectorpartijen en medeoverheden gemaakt in de vorm van een samenwerkingstafel middenhuur. Het doel hiervan was het wegnemen van belemmeringen om het woningaanbod te vergroten. De doeltreffendheid en de doelmatigheid van de samenwerkingstafel middenhuur zijn onduidelijk. Er is geen evaluatie beschikbaar, maar enkel een rapportage van de samenwerkingstafel zelf. Er zijn geen aanvullende bronnen beschikbaar om de samenwerkingstafel te beoordelen.

Huurprijsregulering

De aanpassingen in de huurprijsregulering (zie Huurprijsregulering in paragraaf 2.4.1) waren het bevroren van liberalisatiegrens om het middenhuursegment te vergroten en het maximaliseren van huurprijsstijgingen in de vrije sector om de betaalbaarheid te vergroten.

De bevroering van de liberalisatiegrens is niet geëvalueerd. In de periode 2015-2018, toen de bevroering van kracht was, is het aanbod van corporatiewoningen boven de liberalisatiegrens toegenomen van 1 procent naar 3 procent. Het is waarschijnlijk dat de bevroering heeft bijgedragen aan deze toename. Een empirische verkenning van het ministerie van BZK laat zien dat het bevroeren van de liberalisatiegrens mogelijk een negatief effect heeft gehad op de betaalbaarheid van huurwoningen.¹⁷¹

De ingevoerde maximalisering van huurprijsstijgingen op inflatie plus één procentpunt in de vrije sector is ook nog niet geëvalueerd. Een ex ante verkenning laat zien dat een gematigde beperking kan bijdragen aan het beschermen van huurders met weinig andere opties tegen uitbuiting van verhuurders.¹⁷² Een mogelijk neveneffect is het

¹⁶⁹ Deze beoordeling ziet op de realisatie van alle doelen; niet alleen gerelateerd aan de woningmarkt.

¹⁷⁰ Ministerie van Financiën (2022). Kabinetsreactie evaluatierapport fiscale beleggingsinstelling (fbi) en vrijgestelde beleggingsinstelling (vbi)

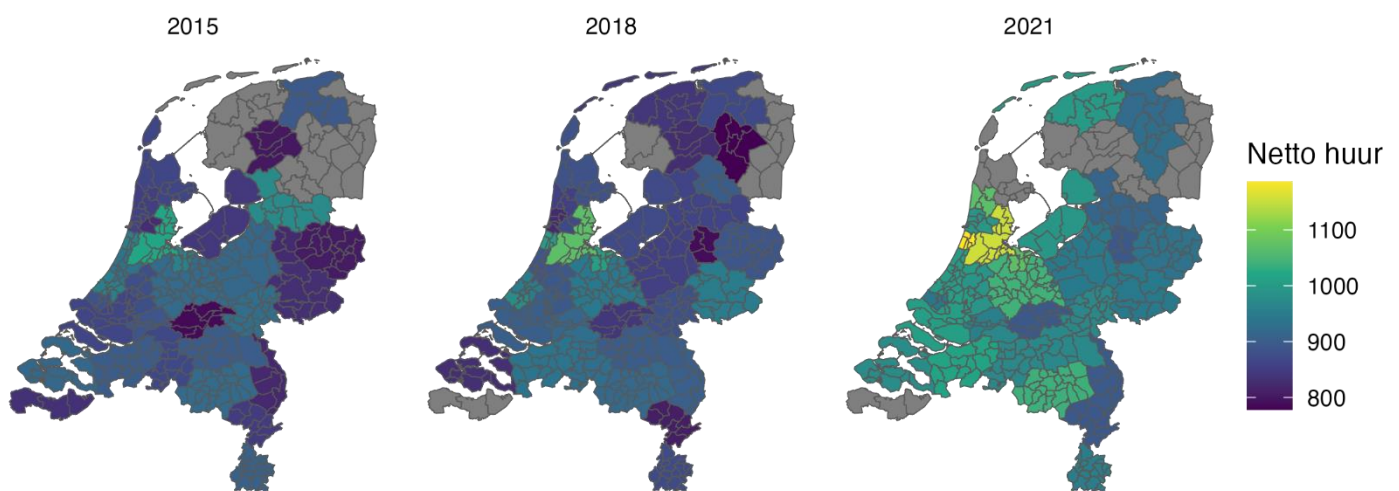
¹⁷¹ BZK (2019). Bijlage 4: Verkenning scenario's liberalisatiegrens

¹⁷² SEO (2019). Prijsregulering in de vrije huursector. Kansen en risico's van de 'noodknop middenhuur'.

negatieve effect op het rendement van verhuurders en daarmee het woningaanbod. Een ander neveneffect is een verlaging van de verhuismobiliteit.¹⁷³ Doorrekeningen¹⁷⁴ laten zien dat de verwachte effecten sterk afhangen van de marktuitkomsten. Het Handboek marktwaardering gaat uit van een marktconforme aanvangshuur waarvan de groeivoet overeenkomt met inflatie en de WOZ-waardestijging. De huurprijsregulering zou in dat geval niet bindend zijn en dus geen effect hebben. Bij andere uitkomsten – zoals periodes van boven inflatoire WOZ-waardestijgingen – is de regulering wel bindend en biedt het bescherming aan de huurder.

4.2.2 Analyse van indicatoren en kengetallen

Figuur 4.4 Ontwikkeling gemiddelde netto huur van vrije huurwoningen per COROP-regio



Bron: WoOn 2015, 2018 en 2021. Grijs regio's hebben te weinig observaties voor een representatief beeld

In 2021 was de netto huurquote van middeninkomens en hoge inkomens gemiddeld 22,9 procent.¹⁷⁵ Daarnaast laat Figuur 4.1 zien dat de ontwikkeling van de gemiddelde huurquotes in de middenhuur en de rest van de vrije huursector relatief stabiel is. De regionale verschillen zijn echter groot. De netto huur van woningen met een huur boven de liberalisatiegrens is in het bijzonder gestegen in hoogstedelijke regio's zoals Amsterdam en Utrecht. Dit hangt samen met een hoog migratiesaldo op deze plaatsen, specifiek van hoogopgeleiden. Tegelijkertijd stegen de huizenprijzen in deze regio's ook het sterkst, waardoor de koopmogelijkheden zijn afgenomen en de vraag naar huur in de vrije sector is toegenomen. In deze regio's zijn de huurquotes dan ook hoger dan het landelijk gemiddelde. Ter illustratie, in de Metropoolregio Amsterdam betrok ongeveer een derde van de recent verhuisden een vrije huurwoning. Deze groep had een gemiddelde huurquote van 37 procent, ten opzichte van een gemiddelde huurquote van 28 procent in de regio.¹⁷⁶

¹⁷³ DNB (2022). Regulering van het middenhuursegment.

¹⁷⁴ SEO (2023). Stapeling maatregelen huurmarkt. Een analyse van niet-fiscale en fiscale maatregelen.

¹⁷⁵ Bron: WoON 2021.

¹⁷⁶ Geïnterviewden geven aan dat er verschillen zijn in het huurbeleid tussen particuliere verhuurders en institutionele beleggers. De laatste groep hanteert vaker inkomenseisen en maakt afspraken met gemeenten over het huurbeleid. De verwachting is daarmee dat huurders met hoge huurquotes vooral voorkomen bij woningen van particuliere verhuurders.

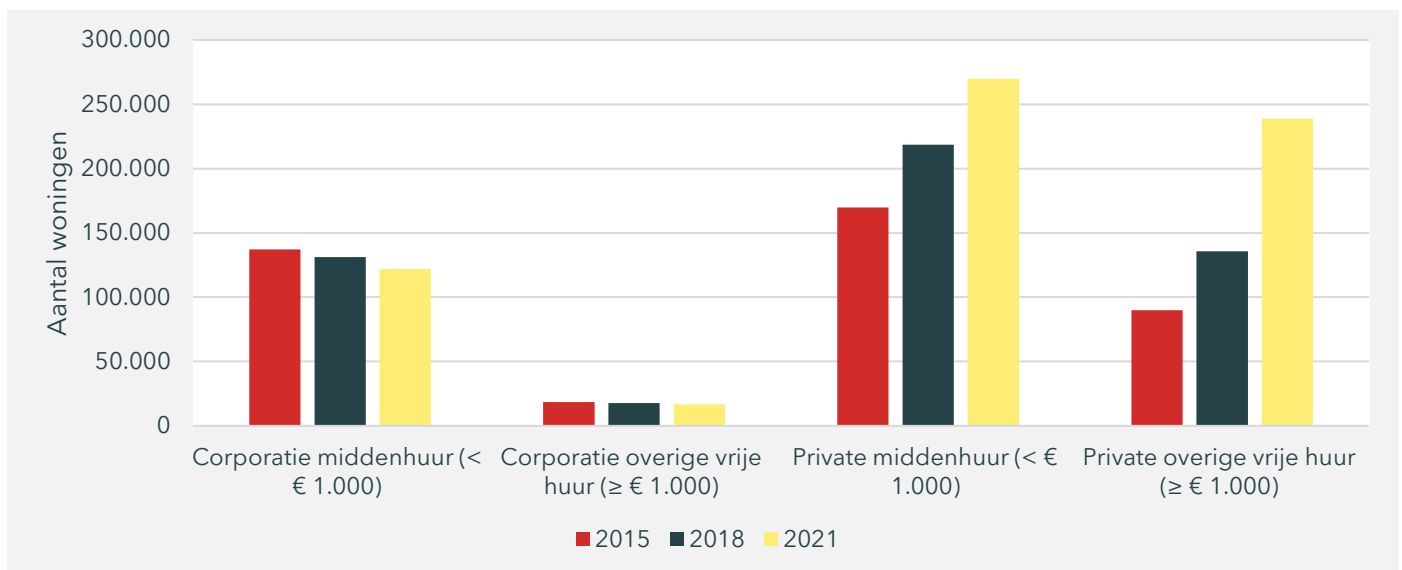
Het aanbod in de vrije sector is eveneens sterk gegroeid, met name in de steden met de hoogste huurprijzen. De onderstaande figuur laat een sterke stijging zien van het aantal midden- en vrije huurwoningen van private verhuurders. Private verhuurders zijn zowel particuliere verhuurders als institutionele beleggers. De groei is vooral afkomstig van particuliere verhuurders die doorgaans kleinschalig investeren met een korte beleggingshorizon.¹⁷⁷ Het is waarschijnlijk dat de relatieve belastingdruk op verhuurde woningen tegenover andere vermogensbestanddelen heeft bijgedragen aan de groei van de vrije sector (Box 4.1). Daarnaast hangt deze ontwikkeling voor een deel samen met de liberalisering van woningen bij opnieuw verhuren wanneer deze genoeg WWS-punten heeft.¹⁷⁸ Een stijging van het woningaanbod bij een toename van de vraag duidt op een positieve ontwikkeling van de vraaggerichtheid.

Box 4.1 Belastingdruk op verhuurde woningen

Voorbeeldberekeningen voor verhuurders die vallen in box 3 en box 2 laten zien dat de belastingdruk op het directe rendement kan dalen ver beneden het belastingtarief van 30 procent, vanwege de hefboomwerking van vreemd vermogen en de toepassing van de leegwaardratio.¹⁷⁹ Een hoog risico-gecorrigeerd rendement op verhuurde woningen in vergelijking met aandelen of andere vermogenscategorieën kan ook een bijdrage hebben geleverd.¹⁸⁰ Het indirecte rendement – de waarde­stijging – heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het totale rendement in deze periode. In box 3 is de waarde­stijging onderdeel van het forfait, maar de werkelijke waarde­stijging is onbelast. Gezien de waarde­stijging in deze periode hoger was dan het forfait, heeft dit een fiscaal voordeel opgeleverd. In box 2 wordt de waarde­stijging bij verkoop in plaats van de realisatie per jaar belast. Winstuitletstel levert een fiscaal voordeel op omdat de waarde­groei niet bij realisatie wordt belast.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Figuur 4.5 Ontwikkeling vrije huursegment naar eigendom en prijsklasse 2015-2021



Bron: WoON 2015, 2018 en 2021

Figuur 4.6 laat zien dat het percentage huishoudens dat is verhuisd in de afgelopen twee jaar is gestegen in de private huursector, ten opzichte van huurders bij corporaties of woningbezitters. Een grotere verhuisgeneidheid

¹⁷⁷ Brounen (2022). Een drastisch andere woningmarkt.

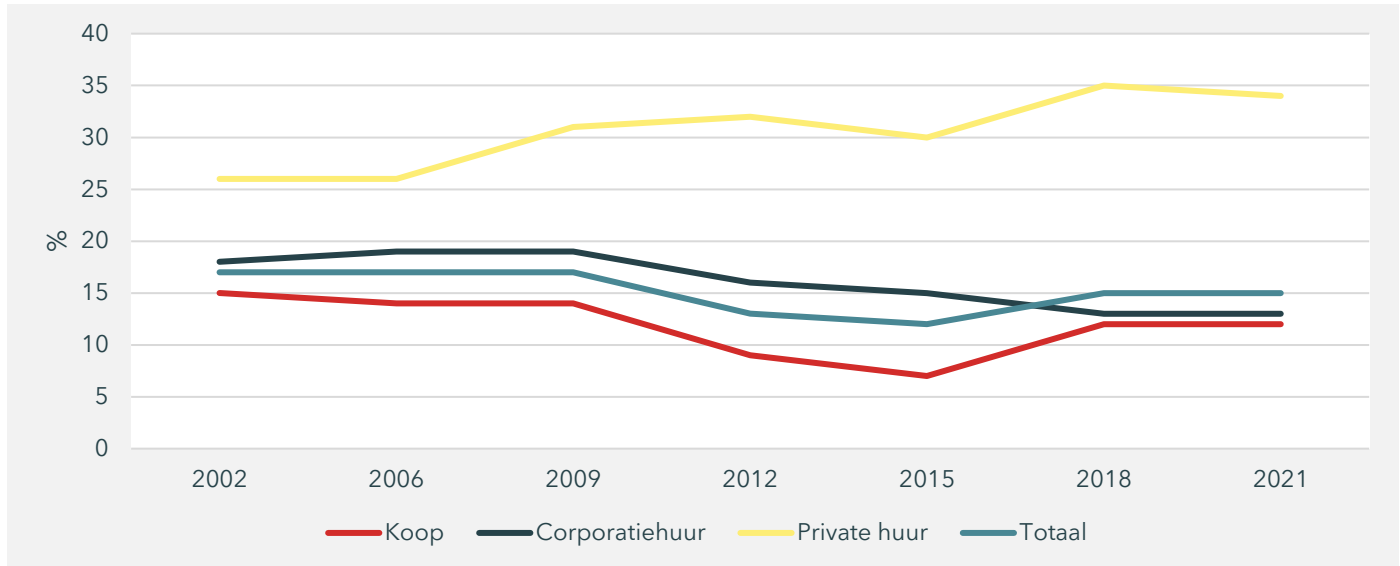
¹⁷⁸ Uit analyses van de Aw blijkt dat in 2021 nog 56 procent van de particuliere sociale huurvoorraad te liberaliseren is. Dit zijn ongeveer 250.000 woningen.

¹⁷⁹ Ministerie van Financiën (2020). Belasten van vermogen: Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.

¹⁸⁰ Jordà, et al. (2019). The Rate of Return on Everything, 1870-2015.

is een indicatie dat de huidige woning niet overeenkomt met de voorkeuren van de bewoner, ofwel lagere vraaggerichtheid. Een te dure woning is de belangrijkste reden om te willen verhuizen (zie Figuur 4.12).

Figuur 4.6 Percentage huishoudens in de afgelopen twee jaar verhuisd, naar eigendom huidige woning

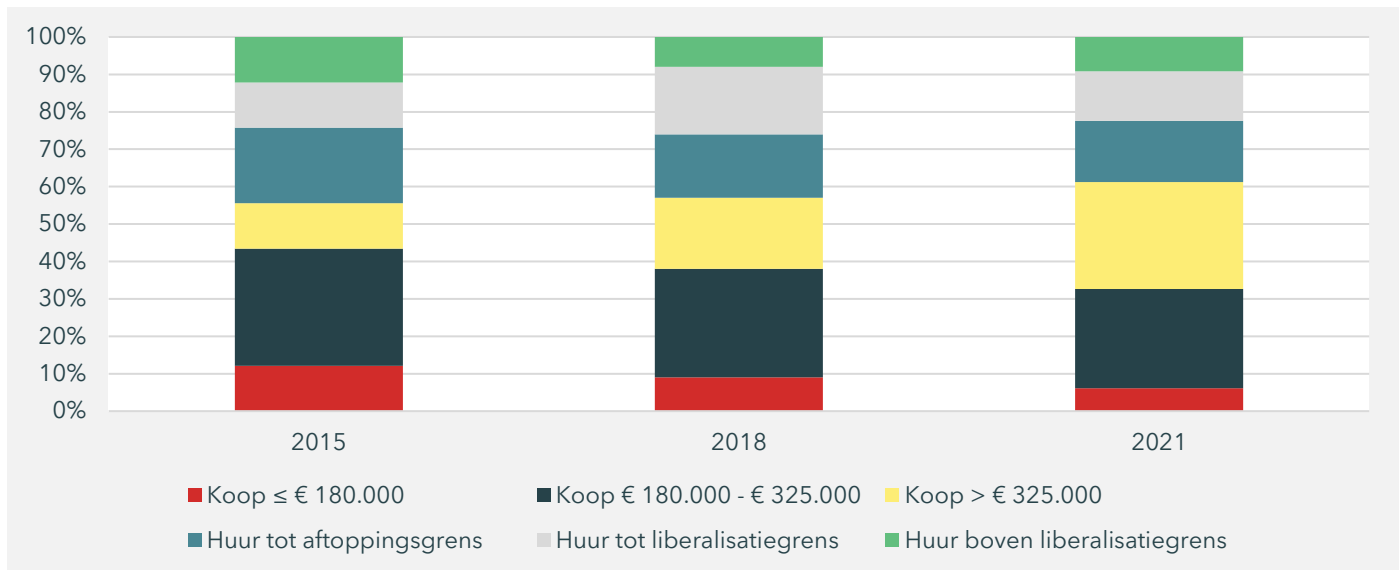


Bron: WoOn 2002-2021

Figuur 4.7 laat zien dat gedurende deze periode een steeds groter aandeel aangeeft dat de gewenste woning een koopwoning boven de 325.000 euro is. De algehele prijsstijging verklaart dit, omdat er steeds minder huizen onder de 325.000 euro beschikbaar zijn. De voorkeur voor een ander type woningen is relatief constant gebleven of licht gedaald. Een stijgend aandeel dat aangeeft dat de gewenste woning een koopwoning is in combinatie met een stijging van het aandeel vrije huur duidt op een afname van de vraaggerichtheid. Deze afname concentreert zich naar verwachting bij (lage) middeninkomens, omdat voor deze groep de verhouding tussen inkomens en huurprijzen in hoogstedelijke regio's het hoogst is. In Amsterdam is bijvoorbeeld het aandeel middeninkomens gedaald van 23 procent naar 16 procent in de periode 2017-2021. Ook is de toegankelijkheid waarschijnlijk afgenomen in deze regio's. Het woningtekort in stedelijke regio's is namelijk opgelopen tot 5 procent van de woningvoorraad. Het is aannemelijk dat een groot deel van het woningtekort zich concentreert in de vrije huursector.¹⁸¹ De mate van de groep die onderdeel uitmaakt van het woningtekort dat onvrijwillig een woning deelt is echter onbekend.

¹⁸¹ Onze inschatting is dat een koopwoning delen met meerdere huishoudens niet vaak voorkomt. In de corporatiesector zijn er vaak belemmeringen voor woningdelen, zoals een verbod op onderhuur.

Figuur 4.7 Gewenste woning van actief zoekende woningvragers in procenten naar eigendom en prijsklasse



Bron: WoOn 2015, 2018 en 2021

4.2.3 Conclusie

De instrumenten zijn gericht op het verbeteren van de passendheid en het verhogen van het aanbod om de toegankelijkheid en vraaggerichtheid te verbeteren (zie paragraaf 2.4.1). Passendheid is de mate waarin de verdeling van de woningvoorraad volgens de gemeente goed aansluit bij de verdeling op basis van inkomens. Daarnaast verlaagt het instrument huurprijsregulering de huurquote, wat direct bijdraagt aan de betaalbaarheid en indirect bijdraagt aan de vraaggerichtheid.

De effecten van de beleidsmaatregelen op het woningaanbod, de passendheid en de huurquote zijn niet goed vast te stellen op basis van de beschikbare evaluaties en de literatuur. De belangrijkste reden hiervoor is dat er weinig beleid is gevoerd binnen dit segment gedurende het overgrote deel van de periode. Het is nog te vroeg om het effect in te kunnen schatten voor de maatregelen die wel zijn genomen.

De analyse van indicatoren biedt wel inzicht in de ontwikkeling van het aanbod, de passendheid en de huurquote. Het aanbod in de vrije huursector is gegroeid. Dit hangt sterk samen met exogene ontwikkelingen en waarschijnlijk met de belastingdruk. Enerzijds is de toename van de omvang van de vrije huursector in lijn met de vraag en dus een indicatie dat de passendheid is toegenomen. Anderzijds duiden een stijging van het aandeel vrije huurwoningen in verhouding tot de groeiende voorkeur voor koop en het verhuisgedrag op een afname van de passendheid. Er zijn verschillen in de mate waarin gemeenten passendheid als een probleem zien. De invoering van de opkoopbescherming in 2022 is een indicatie dat enkele gemeenten de passendheid als een probleem zien. Het beperkte gebruik van de sturingsmogelijkheden op het middenhuursegment in de periode 2015-2021 is een indicatie dat passendheid niet in alle gemeenten als een probleem wordt gezien.¹⁸² Verder is de toegankelijkheid waarschijnlijk afgenomen door een stijging van het woningtekort. Tot slot is de betaalbaarheid gemiddeld genomen relatief constant, maar voor sommige groepen verslechterd met grote regionale verschillen.

¹⁸² De sturingsmogelijkheden zijn in de periode 2021-2023 in grotere mate ingezet. Uit een inventarisatie van Capital Value blijkt dat 60 procent van de gemeenten regels voor middenhuur bij nieuwbouw heeft ingevoerd, dan wel in de voorbereidingsfase of studiefase heeft. Geraadpleegd: [Praktisch alle grote gemeenten hebben regels voor middenhuur bij nieuwbouw](#) : Nieuws : Capital Value

Concluderend is het beleid gericht op de midden- en vrije huursector beperkt doeltreffend en doelmatig. Er is in specifieke regio's sprake van een afname van de betaalbaarheid, toegankelijkheid en vraaggerichtheid. Er was geen indicatieve huurquote als beleidsdoelstelling voor betaalbaarheid voor de midden- en vrije huursector. De invoering van huurprijsregulering is wel een indicatie dat de verslechtering van betaalbaarheid als problematisch werd gezien. Het beleid voor toegankelijkheid en vraaggerichtheid richtte zich op het in staat stellen van gemeenten en marktpartijen om de toegankelijkheid en de vraaggerichtheid te waarborgen. Dit beleid ziet vooral op de middenhuursector. Het effect van het beleid dat wel is gevoerd is nog niet goed vast te stellen vanwege de beperkte periode vanaf invoering. De daling van vraaggerichtheid en toegankelijkheid is een indicatie dat het beleid onvoldoende snel of effectief is omgegaan met deze afname.

4.3 Koop

Tabel 4.6 Beoordelingskader koop

| Titel | Nr. | Effectladder | Doeltreffendheid | Doelmatigheid | Effect op woningmarkt |
|--|-----|--------------|------------------|---------------|-----------------------|
| Fiscale subsidie eigen woning | | | | | |
| Evaluatie eigenwoningregeling | 20 | 5 | 2 | 2 | 5 |
| Complexiteit fiscale eigenwoningregeling | 21 | 2 | N.v.t. | 2 | N.v.t. |
| Ex-post effecten woningmarktmaatregelen | 22 | 4 | 2 | 2 | 5 |
| Schenkingsvrijstelling | 23 | 5 | 2 | 4 | 2 |
| NHG | | | | | |
| - | | | | | 4 |
| Leennormen, regelgeving en toezicht | | | | | |
| - | | | | | 5 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel 4.7 Witte vlekken koop

| Witte vlekken | Voor zover mogelijk ingevuld | Niet mogelijk om in te vullen |
|-------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Differentiatie overdrachtsbelasting | ✓ | |
| NHG | ✓ | |
| Leennormen, regelgeving en toezicht | ✓ | |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.3.1 Synthese van evaluaties en literatuur

Fiscale subsidie eigen woning

De fiscale subsidiëring van de eigen woning (zie Fiscale subsidie in paragraaf 2.5.1) bestaat uit de eigenwoningregeling, de verruimde schenkingsvrijstelling voor de eigenwoning en de startersvrijstelling binnen de overdrachtsbelasting.

De **eigenwoningregeling** bestaat uit het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaf trek, inclusief de bijbehorende Wet Hillen, fiscale aflossingseis en de bijleenregeling. De beleidstheorie is dat de fiscale subsidiëring van de eigen woning leidt tot een groter aandeel koopwoningen binnen de woningvoorraad en zo een positief effect heeft op de betaalbaarheid en vraaggerichtheid. De veronderstelde neveneffecten zijn hogere huizenprijzen en hogere hypotheekschulden. De hoge hypotheekschulden vergroten de volatiliteit van de economie, verlagen de schokbestendigheid van huishoudens en verminderen de doorstroming bij huishoudens die onder water staan.

De doeltreffendheid van de eigenwoningregeling is beperkt. Het eigenwoningbezit is tussen 1950 en 2015 verdubbeld, maar er ontbreekt empirisch bewijs dat dit door de eigenwoningregeling komt. In de afgelopen twintig jaar is de eigenwoningregeling op verschillende punten aangepast. De doeltreffendheid van deze aanpassingen was eveneens laag. De doeltreffendheid van de bijleenregeling is onbekend; de evaluatie kon dit niet vaststellen. De wet Hillen was doeltreffend in het verminderen van de lasten van huishoudens met geen of geringe eigenwoningschuld, maar niet doeltreffend in het stimuleren van aflossen van de eigenwoningschuld. De invoering van het toptarief in het eigenwoningforfait en de aflossingseis, als beperking op de hypotheekrenteaf trek, waren wel doeltreffend. De tariefmaatregel (afbouw percentage hypotheekrenteaf trek) was enigszins doeltreffend. Deze maatregelen hadden als doel de eigenwoningregeling doelmatiger te maken.

De eigenwoningregeling is ook beperkt doelmatig. De regeling is zeer complex en daarom niet goed houdbaar, controleerbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar. De aanpassingen van de eigenwoningregeling, zoals het toptarief in het eigenwoningforfait, de aflossingseis en de tariefmaatregel waren wel doelmatig. De wet Hillen was ondoelmatig en de doelmatigheid van de bijleenregeling is niet met zekerheid vast te stellen.

De beperkte doelmatigheid van de eigenwoningregeling komt grotendeels door de vele, omvangrijke neveneffecten. De fiscale subsidiëring van de eigen woning leidt tot hogere huizenprijzen, meer schuldopbouw en een verstoring van de beslissing tussen huren en kopen. Dit verslechtert ceteris paribus de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de koopwoningmarkt voor potentiële koopstarters. De eigenwoningregeling beïnvloedt ook de huurmarkt, met deze fiscale subsidiëring is de vrije huursector waarschijnlijk kleiner dan in de situatie zonder fiscale subsidiëring van de eigen woning. De evaluatie beschrijft daarnaast dat de fiscale subsidie voor een relatief groot deel terechtkomt bij hogere inkomens. Deze groep heeft relatief grote hypotheekschulden en een relatief hoog marginaal tarief in de inkomstenbelasting. Dit effect is in belang afgenomen door wijzigingen in het aftrektarief.

Het effect van de eigenwoningregeling op de woningmarkt is groot. Vrijwel alle huiseigenaren maken gebruik van deze regeling en de financiële impact op deze huishoudens is ook aanzienlijk.¹⁸³ Het budgettaire belang van de eigenwoningregeling bedraagt 7,3 miljard euro.¹⁸⁴ Een analyse van het CPB toont aan dat bij defiscalisering van de eigen woning of het belasten van de eigen woning huizenprijzen structureel tussen 3,3 procent en 8,5 procent lager uitvallen.¹⁸⁵ Dit toont aan dat de eigenwoningregeling een grote impact op de woningmarkt heeft.

Het doel binnen de beleidstheorie van de structurele invoering van de **verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning** in 2017 was een afname van de hypotheekschulden en het verlagen van het percentage onderwaterhypotheekschulden. Het veronderstelde neveneffect was een beperkt positief effect op de huizenprijzen.

¹⁸³ Voor 2023 is er een maximaal aftrekpercentage van 36,93 procent. De gemiddelde verkoopprijs van een bestaande woning is ca. 400 duizend euro. Bij een hypotheekrente van 4 procent, bedraagt het belastingvoordeel ca. 5.900 euro.

¹⁸⁴ Miljoenennota 2023.

¹⁸⁵ CPB (2019). Notitie ex-post effecten woningmarktmaatregelen.

De doeltreffendheid van de verruimde schenkingsvrijstelling is beperkt. In de geëvalueerde periode was er sprake van een afname van hypotheekschulden en een verlaging van het percentage onderwaterhypotheeken. Dit kwam echter niet door de schenkingsvrijstelling, maar door stijgende woningprijzen en strengere financieringsvoorwaarden. De evaluatie toont aan dat de schenkingsvrijstelling is gebruikt om een duurdere woning aan te schaffen en ook om een woning met een lagere hypotheekschuld aan te schaffen. De loan-to-value ratio is wel lager voor de gebruikers dan in de situatie zonder schenking.

De schenkingsvrijstelling is redelijk doelmatig. Er is geen meetbaar effect op huizenprijzen. Het ontbreken van het veronderstelde neveneffect is positief voor de doelmatigheid. Dit komt doordat de doelgroep die gebruik kan maken van de regeling klein is. Voor degenen die wel de schenkingsvrijstelling hebben ontvangen is het effect wel groot; zij hebben meer te besteden om een woning te kopen. Omdat slechts een beperkte groep gebruik heeft gemaakt van de regeling is de budgettaire derving beperkt.

De evaluatie van de schenkingsvrijstelling beschrijft ook neveneffecten die geen deel uitmaken van de beleidstheorie zoals eerder beschreven. Deze effecten waren daarmee vooraf niet voorzien. Een negatief neveneffect van de schenkingsvrijstelling is dat het de vermogensongelijkheid binnen generaties vergroot. Ontvangers hebben namelijk een betere uitgangspositie dan niet-ontvangers. Ontvangers hebben doorgaans ook een betere uitgangspositie voor de schenking, omdat zij uit een vermogender huishouden komen. Een positief neveneffect is dat de ontvangers sneller een woning kunnen kopen die aansluit bij hun woningvoorkeuren op de lange termijn. Hierdoor hoeven zij minder vaak te verhuizen, wat transactiekosten bespaart. Starters en andere woningkopers zonder schenking hebben dit voordeel dus niet.

In navolging op de evaluatie is de schenkingsvrijstelling eigen woning per 1 januari 2023 afgeschaft. Er geldt nog de algemene schenkingsvrijstelling, die niet aan de eigen woning gerelateerd is. Tot 31 december 2022 konden huishoudens dus van de schenkingsvrijstelling eigen woning gebruikmaken. Omdat schenkingen drie jaar gespreid kunnen worden, kan er tot en met 2023 geschonken worden, indien de eerste schenking voor 2023 was. Ontvangers moeten de schenking binnen drie kalenderjaren besteden. Het volledige gebruik van de schenkingen kan pas in 2026 worden vastgesteld.

De beleidstheorie van **startersvrijstelling overdrachtsbelasting** is dat starters minder lang hoeven te sparen voor hun kosten koper en de positie ten opzichte van andere kopers verbetert. Dit is per 1 januari 2021 van kracht. Er worden geen neveneffecten verondersteld. De periode vanaf invoering is te kort om de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen. De resultaten van de aanstaande evaluatie van de wet zijn naar verwachting in 2025 beschikbaar.

Het **verlaagde tarief in de overdrachtsbelasting**, die geldt indien de koper de woning langdurig als hoofdverblijf gebruikt, is ook een fiscale subsidie. Dit verlaagde tarief bedraagt 2 procent. Dit tarief geldt sinds 2021 niet voor kopers die geen gebruik kunnen maken van de startersvrijstelling en ook niet voor beleggers. Het algemene tarief was voor 2021 6 procent en na 2021 8 procent. De differentiatie in de overdrachtsbelasting is dus een fiscale subsidie voor woningkopers. Ook van deze maatregel is geen evaluatie beschikbaar.

Het is wel bekend dat aanpassingen van de overdrachtsbelasting in het algemeen gepaard gaan met schokeffecten¹⁸⁶:

¹⁸⁶ Tevens valt het op dat de woningprijzen sterk zijn gestegen in de maanden volgend op de OVB-verlaging. Geïnterviewden geven aan dat er waarschijnlijk een verband is.

- Het aandeel woningen dat verkocht is aan kleine investeerders ligt in het begin van 2021 lager dan aan het einde van 2020;¹⁸⁷
- Er was een piek in de gemiddelde transactieprijs in het eerste kwartaal van 2021.¹⁸⁸ De vrijstelling was van 1 januari tot 1 april ook van toepassing op woningen boven de 400.000 euro. Het is aannemelijk dat de piek samenhangt met anticipatiegedrag van huishoudens;
- In 2012 trad een anticipatie-effect op doordat men dacht dat de eenjarige verlaging van de overdrachtsbelasting van 6 procent naar 2 procent afliep. Deze werd onverwachts structureel. Er was een verdubbeling in het aantal transacties vlak voordat de overdrachtsbelasting weer zou worden verhoogd.¹⁸⁹

NHG

NHG beoogt volgens de beleidstheorie (zie NHG in paragraaf 2.5.1) het eigenwoningbezit te bevorderen en bij te dragen aan verantwoorde hypotheeklasten. De veronderstelde neveneffecten zijn hogere huizenprijzen in het segment van NHG en moreel wangedrag bij het vaststellen van de gedwongen aard van de verkoop.

Er heeft geen evaluatie plaatsgevonden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van NHG vast te stellen. De resultaten van de aanstaande evaluatie van de NHG-grens- en borgtochtprovisiesystematiek zijn naar verwachting in 2023 beschikbaar. De volgende paragrafen schetsen een overzicht van wat er bekend is over de werking van NHG.¹⁹⁰ Het WEW heeft de effectiviteit en werking van de NHG laten onderzoeken door Fransman in 2017¹⁹¹ en door SEO Economisch Onderzoek in 2018.¹⁹² Kim et al. hebben in 2022 onderzocht in hoeverre de NHG leidt tot moreel wangedrag.¹⁹³ Mocking et al. hebben in 2017 de invloed van de NHG-grens op het aantal transacties onderzocht.¹⁹⁴

Gebruikers van de NHG verdienen de borgtochtprovisie binnen twee jaar terug door het rentevoordeel op NHG-hypotheek. Dit voordeel is het meest omvangrijk bij koopstarters. De NHG verhoogt de leencapaciteit en beperkt het beroep op hypotheekrenteaftrek.¹⁹⁵ Tevens stimuleert NHG woningbehoud, omdat een woning bij betalingsproblemen minder snel verkocht hoeft te worden. Indien nodig past het Waarborgfonds Eigen Woning een 'haircut' toe op de hypotheeksom, wat de hypotheeklasten verlaagt en een (gedwongen) verkoop minder nodig maakt. Het is daarmee aannemelijk dat de NHG een bijdrage levert aan het bevorderen van eigenwoningbezit en verantwoorde hypotheeklasten. Tot slot hebben kredietverstrekkers lagere kapitaalskosten op leningen met NHG, wat het rentevoordeel verklaart.

Er is gemengd bewijs over de stabiliserende werking van de NHG. In een opgaande markt stimuleert NHG de aanschaf van woningen. Het is aannemelijk dat dit een positief effect heeft op huizenprijzen en op deze manier destabiliserend werkt. Dit is een neveneffect van de NHG. Aan de andere kant verwacht het genoemde onderzoek van Fransman dat de 835 miljoen euro die tijdens de financiële crisis is uitgekeerd aan consumenten een stabiliserende werking heeft gehad, maar kwantificeert deze effecten niet. Het SEO-onderzoek laat zien dat het totaal aantal woningtransactie met NHG tijdens de crisis niet is toegenomen. Mocking et al. kwamen tot dezelfde

¹⁸⁷ De Vries en Hans (2022). Opkoopbescherming vergroot de kans van jonge huizenkopers.

¹⁸⁸ Lamberink (2021). Piek in woningprijs 35-minners door afschaffing overdrachtsbelasting

¹⁸⁹ Van Solinge en Fiedler (2020). Aanpassing overdrachtsbelasting lokt gedragseffecten uit.

¹⁹⁰ Deze onderzoeken zijn niet uitgezet door het ministerie en geen onderdeel van de lijst met evaluaties.

¹⁹¹ Fransman (2017). Nationale Hypotheekgarantie, een terugblik.

¹⁹² SEO (2018). Werking en effectiviteit van de NHG.

¹⁹³ Kim et al. (2022). Till debt do us part: strategic divorces and a test of moral hazard.

¹⁹⁴ Mocking et al. (2017). Geen extra transacties door verhoging van de NHG-grens.

¹⁹⁵ Dit was in 2019 circa 40 euro minder hypotheekrenteaftrek per 100 euro rentekorting.

conclusie en concluderen dat het verhogen van de NHG-grens daarmee niet heeft bijgedragen aan het stimuleren van doorstroming.

Kim et al. vinden dat de NHG leidt tot meer strategische scheidingen¹⁹⁶ van gezinnen met een onderwaterschuld om daarmee problematische schulden (deels) te ontlopen, dit is een neveneffect. Ook verenigen gescheiden NHG-gebruikers zich weer sneller dan niet-NHG-gebruikers. Dit is een indicatie voor de aanwezigheid van moreel wangedrag. Het aantal aanspraken als gevolg van echtscheiding is gedaald in recente jaren.

Leennormen, regelgeving en toezicht

De leennormen en aanpalende regelgeving rondom verantwoorde kredietverstrekking zijn volgens de beleidstheorie (zie Leennormen, regelgeving en toezicht in paragraaf 2.5.1) ingesteld om overkreditering van huishoudens te voorkomen. Dit verbetert de schokbestendigheid van huishoudens en stabiliteit van het stelsel. Het veronderstelde neveneffect is een afname van koopmogelijkheden. Dit belemmert consumptiespreiding en dempt huizenprijzen.

De regelgeving en het toezicht op de leennormen zijn nog niet formeel geëvalueerd. De openbare gegevens zijn te beperkt om de doeltreffendheid en de doelmatigheid in te schatten. Indicatief is dat regelgeving over hypotheekverstrekking en hypotheekadvies geregeld voorkomt bij klachten die zijn ingediend bij het Klachteninstituut voor de Financiële Dienstverlening (Kifid). In het uitsprakenregister van het Kifid zijn in de categorie 'Hypotheek' 409 uitspraken gevonden in 2021 en 2022. Bij 131 uitspraken ging de klacht over de zorgplicht, bij 83 uitspraken ging het om het hypotheekadvies, bij 52 uitspraken stond de boeterente centraal.¹⁹⁷ Dit toont aan dat deze aspecten van regelgeving regelmatig ter sprake komen en dat consumenten menen dat aanbieders zich niet altijd aan deze richtlijnen houden.¹⁹⁸ Het aantal is echter relatief beperkt, afgezet tegen het totaal aantal hypotheekverstrekingen in de afgelopen jaren.

Bij de mate van toetsing op studieschulden zijn er indicaties dat dat hypotheekverstrekkers of financieel adviseurs de regelgeving niet altijd naleven. Mogelijk speelt hierbij een rol dat studieschulden niet geregistreerd zijn bij het BKR. Hypotheekverstrekkers of financieel adviseurs vragen bij een hypotheekaanvraag bij 34 procent van de starters en bij 42 procent van de jongeren (t/m 34 jaar) niet uit of de aanvrager een studieschuld heeft.¹⁹⁹ Twee procent van de starters had een studieschuld, maar is hier niet naar gevraagd. Het is aannemelijk dat deze groep een hogere hypotheek heeft ontvangen dan de LTI-norm voorschrijft. De overige 31 procent van de starters had geen studieschuld.

Deze twee voorbeelden geven echter geen volledig beeld van de werking van het uitgebreide toezicht en regelgeving, omdat deze verder gaan dan de genoemde onderwerpen.

De werking van de LTV-limiet en LTI-norm zijn niet geëvalueerd. Het is daarmee niet mogelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen. De volgende onderzoeken geven inzicht in de werking van de leennormen:

- Het CPB²⁰⁰ heeft gesimuleerd welk aandeel van de woningbezitters onder water komt te staan bij een huizenprijzdaling en welk deel van deze huishoudens onvoldoende financieel vermogen heeft om deze

¹⁹⁶ Het betreft een toename in de scheidingskans van 44 procent.

¹⁹⁷ Uitspraken kunnen over meerdere onderwerpen gaan, overlap is dus mogelijk.

¹⁹⁸ Consumenten kunnen pas bij het Kifid een klacht indienen nadat zij de interne klachtenprocedure bij hun aanbieder hebben doorlopen. Het is onbekend hoeveel klachten over hypotheekregelgeving in totaal zijn ingediend.

¹⁹⁹ AFM (2021). Consumentenmonitor voorjaar 2021 over hypotheek.

²⁰⁰ CPB (2022). Risicorapportage Financiële Markten.

restschuld op te vangen. Bij een daling van 20 procent komt ongeveer een kwart van de huishoudens onder water te staan en heeft 14 procent van de huishoudens onvoldoende vermogen om dit op te vangen. Deze simulatie geeft een beeld van de risico's die voortvloeien uit de hoogte van de LTV-limiet;

- Biesenbeek et al.²⁰¹ onderzochten het effect van de introductie van de LTV-limiet op eigenwoningbezit. Zij lieten zien dat voor de groep potentiële kopers tussen 18 en 40 jaar de kans om een huis te kopen afnam met 6 procent. De invoering van de LTV-limiet had dus een beperkt effect op de toegang tot de koopwoningmarkt. Sinds de invoering van de LTV-limiet duurt het wat langer voordat starters een eerste huis kopen, maar dat komt waarschijnlijk vooral doordat de huizenprijzen zijn gestegen en in mindere mate door de invoering van de LTV-limiet;
- DNB²⁰² verwacht dat een verdere LTV-verlaging bijdraagt aan financiële stabiliteit en stabiliteit van de economie. Het CPB²⁰³ laat zien dat het empirische bewijs hiervoor gemengd is en de baten lastig te kwantificeren zijn. De LTI-limiet is naar verwachting effectiever in het voorkomen of afremmen van een met krediet gefinancierde huizenbubbel, omdat het ontkoppeld is van de huizenprijsontwikkeling;
- Elbourne et al.²⁰⁴ laten met een algemeen evenwichtsmodel zien dat een aanscherping van de leennormen negatieve welvaartseffecten hebben, omdat het beperken van consumptiespreiding een groter effect heeft dan de baten van het dempen van de conjunctuurcyclus;
- Petrat en Rouwendal²⁰⁵ schatten een 10 procent daling van Nederlandse huizenprijzen als gevolg van de aanscherping van de gedragscode hypothecaire financiering in 2011 ten opzichte van een controlegroep van best vergelijkbare landen. Boelhouwer²⁰⁶ en Francke et al.²⁰⁷ komen tot vergelijkbare resultaten;
- Caloia²⁰⁸ laat zien dat de LTI-limiet vooral bindend is voor (lage) middeninkomens. Een verruiming van de LTI leidt voor deze groep in het bijzonder tot het aangaan van hogere hypotheekschulden;
- Belgibayeva²⁰⁹ onderzocht de effecten van de introductie van een LTI-limiet van 4.5 voor 85 procent van het aantal hypotheeklenkers per geldverstrekker in Engeland in 2014. Het gevolg was een daling van het aandeel starters met 2-5 procent en een toename van het aantal doorstromers met 4-7 procent.

²⁰¹ Biesenbeek et al. (2022). The effect of introducing a Loan-to-Value limit on home ownership.

²⁰² DNB (2018). Effects of further reductions in the LTV limit.

²⁰³ CPB (2015). De economische effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet.

²⁰⁴ Elbourne et al. (2020). De effecten van macroprudentieel beleid op de woningmarkt.

²⁰⁵ Rouwendal en Petrat (2022). Mortgage underwriting and house prices: Evidence from the 2011 change in the Dutch Code of Conduct for mortgage loans.

²⁰⁶ Boelhouwer (2014). Financial institutions have owner-occupance in a stranglehold: An explanation for the recession in the Dutch housing market.

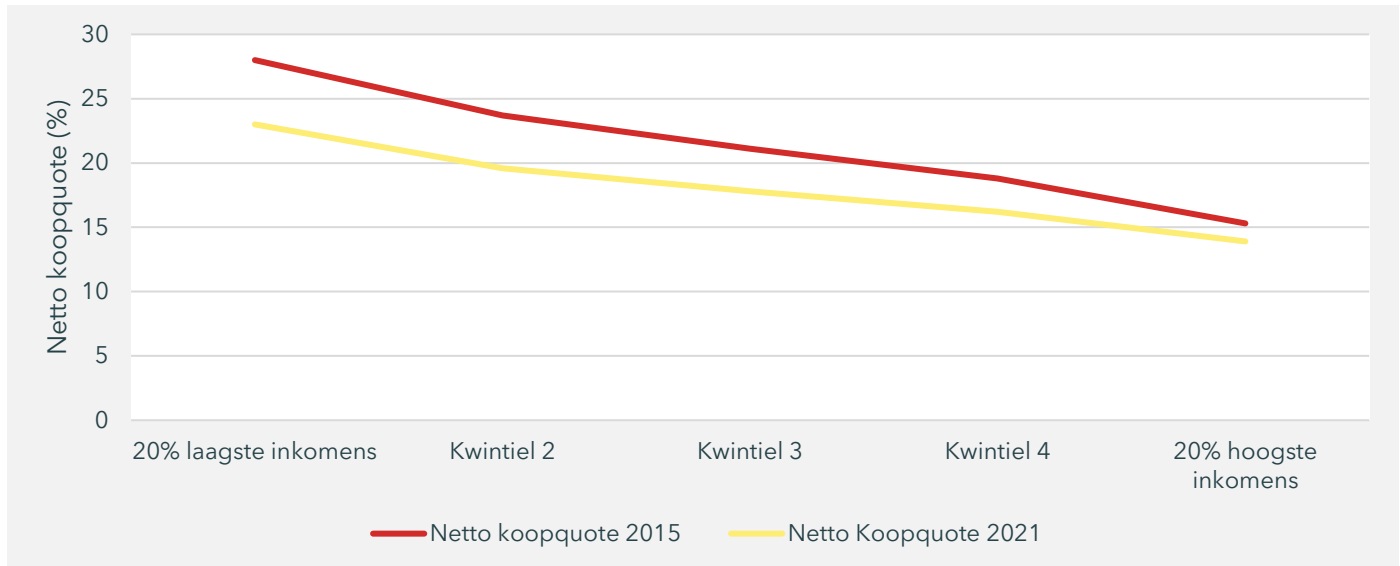
²⁰⁷ Francke (2014). The effect of credit conditions on the Dutch housing market.

²⁰⁸ Caloia (2022). Borrower-Based Measures, House Prices and Household Debt.

²⁰⁹ Belgibayeva (2020). Changes in the mortgage market post 4.5 limit on loan to income ratios.

4.3.2 Analyse van indicatoren en kengetallen

Figuur 4.8 Gemiddelde netto koopquote per inkomenskwintiel op basis van het besteedbaar huishoudinkomen in 2015 en 2021



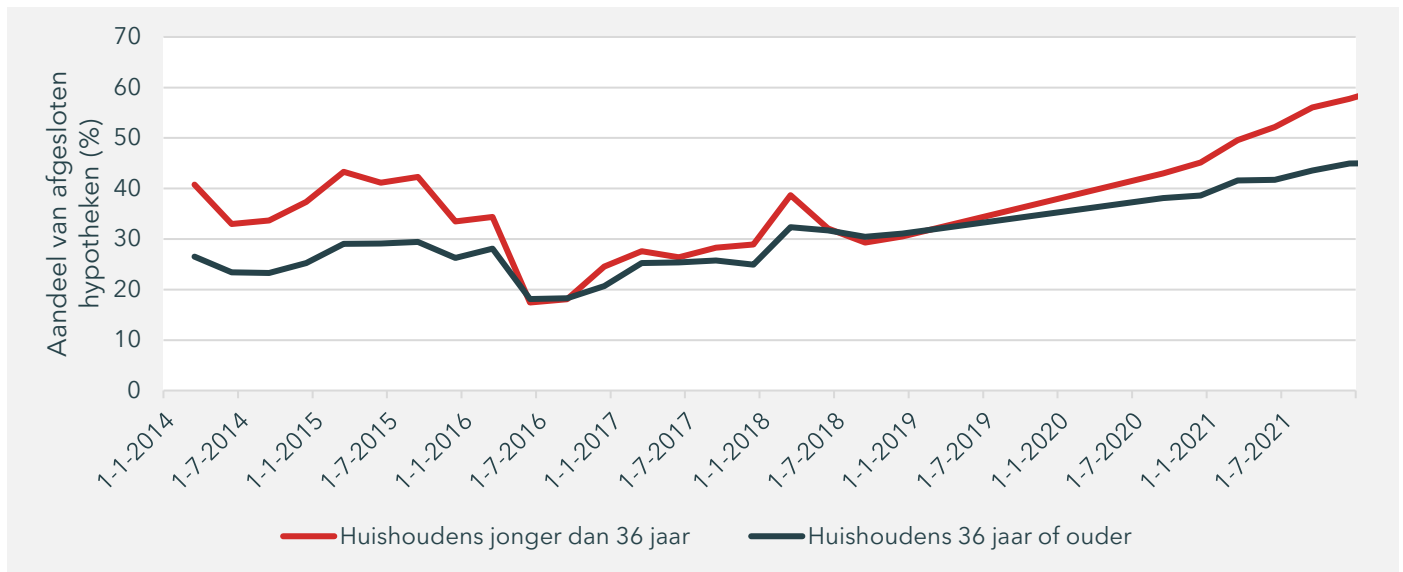
Bron: WoON 2015 en 2021

Figuur 4.8 laat zien dat de gemiddelde netto koopquote en daarmee de betaalbaarheid sterk inkomensafhankelijk is. De koopquotes vallen binnen de bandbreedte die volgt uit de maximale financieringslast. Het inkomen is daarmee voor alle groepen voldoende om de woonlasten te dragen, na aftrek van kosten voor levensonderhoud. De koopquotes zijn gedaald tussen 2015 en 2021. Dit hangt samen met een stijging van het besteedbaar inkomen en het oversluiten van hypotheek tegen een lagere rente.²¹⁰ In de inkomenskwintielen spelen ook cohorteffecten. Gezien de levensloopontwikkeling zijn er relatief meer jongeren te vinden in de lagere inkomenskwintielen dan in de hogere kwintielen.

Een deel van de huishoudens is in deze periode een steeds groter hypotheekbedrag gaan lenen ten opzichte van het inkomen. Ongeveer de helft van de koopstarters had in 2021 een LTV en een LTI boven de 90 procent van het maximaal toegestane bedrag. Het aandeel huishoudens met een zeer hoge schuldinkomensverhouding is trendmatig toegenomen. Deze ontwikkeling is het sterkst voor huishoudens onder de 36 jaar (een proxy voor starters), maar ook aanwezig bij andere huizenkopers. Dit is het directe gevolg van de gedaalde rente. Tevens is het een zachte indicatie dat de leennormen in steeds grotere mate bindend zijn geworden gedurende de periode voor toetreders. De schuldwaardeverhouding van uitstaande hypotheekschulden zijn juist gedaald. Minder dan 10 procent van de uitstaande schuld heeft een LTV boven de 80 procent. De hoofdoorzaken hiervoor zijn de sterke huizenprijsstijgingen en aflossingen.

²¹⁰ Boumeester (2022). Monitor Koopwoningmarkt.

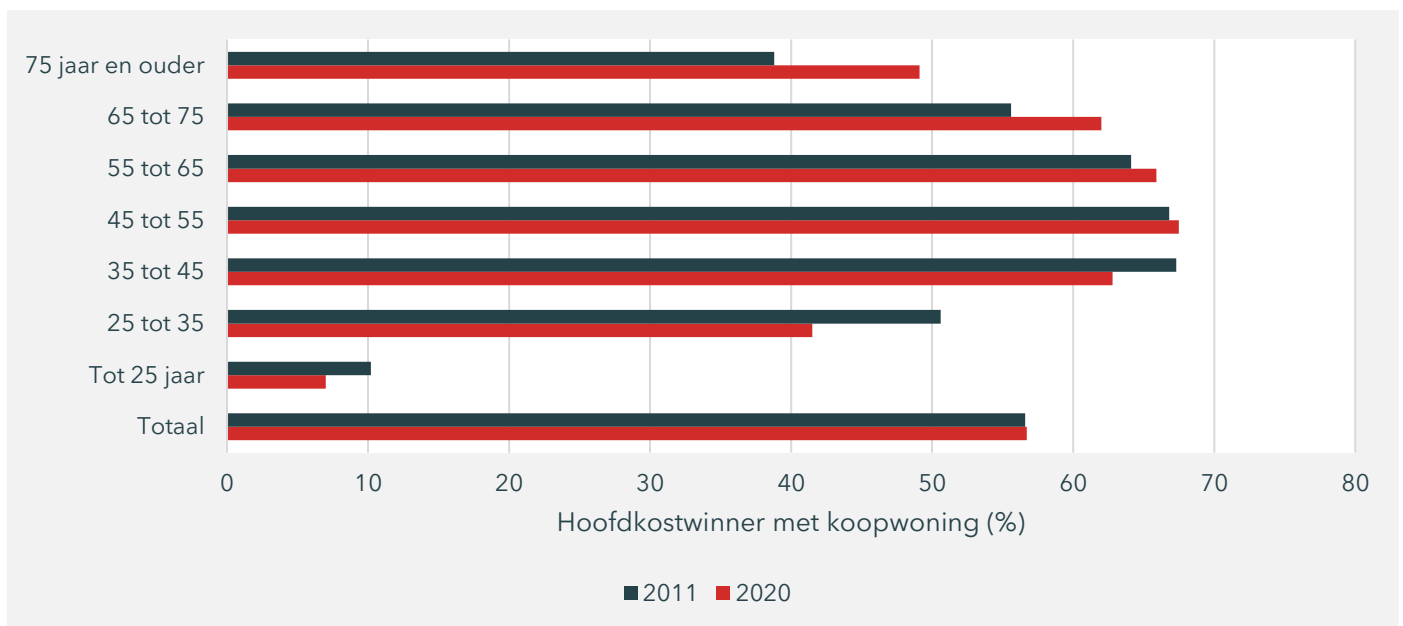
Figuur 4.9 Percentage nieuw afgesloten hypotheek met een schuldinkomensverhouding boven de 450 procent



Bron: DNB

De onderstaande figuur laat zien dat tussen 2011 en 2020 het eigenwoningbezit totaal gelijk is gebleven, maar de verdeling tussen leeftijdsgroepen is gewijzigd. Het eigenwoningbezit is sterk gedaald onder huishoudens van 25-35 en licht gedaald onder huishoudens van 35-45. Het eigenwoningbezit is gestegen bij de overige groepen, in het bijzonder bij gepensioneerden. Dit is een indicatie dat de toegankelijkheid en vraaggerichtheid van de koopwoningmarkt zijn herverdeeld tussen leeftijdsgroepen. Mogelijk zijn de leennormen vaker bindend geweest voor jongere huishoudens en heeft de fiscale subsidiëring dit effect niet ongedaan gemaakt.²¹¹

Figuur 4.10 Percentage van de bevolking dat hoofdkostwinner is van een huishouden met een koopwoning



Bron: CBS

²¹¹ Een onderscheid met andere factoren is hier niet goed te maken. Dit betreft een zachte indicatie.

4.3.3 Conclusie

Het beleid binnen de koopsector is gericht op het bevorderen van het eigenwoningbezit, stelselstabiliteit en verantwoorde hypotheeklasten. Deze doelen worden hieronder behandeld.

Bevordering eigenwoningbezit

De fiscale behandeling van de eigenwoning, leennormen (LTI en LTV) en de NHG hebben eigenwoningbezit niet aantoonbaar bevorderd. De eigenwoningregeling heeft niet aantoonbaar bijgedragen aan het bevorderen van het eigenwoningbezit. Daarbij heeft de eigenwoningregeling waarschijnlijk wel tot hogere woningprijzen geleid, wat het eigenwoningbezit van starters verslechtert.²¹² De LTI-norm en in mindere mate de LTV-norm zijn bindend geweest gedurende deze periode. Dit is een indicatie dat de leennormen een negatief effect hebben gehad op het eigenwoningbezit.²¹³ Dit geldt in het bijzonder voor (lage) middeninkomens waar de LTI-norm in grotere mate bindend is. Er is wel een indicatie dat het rentevoordeel van de NHG voor specifieke groepen een licht positief effect heeft gehad op het eigenwoningbezit, wat de hypotheeklasten verlaagt, en het positieve effect op woningbehoud. Echter, de negatieve ontwikkeling van het eigenwoningbezit onder huishoudens van 25-35 jaar is een aanwijzing dat het negatieve effect van de leennormen groter is dan de (eventuele) positieve effecten van de eigenwoningregeling en NHG, naast het effect van de stijgende huizenprijzen.

Stelselstabiliteit

De stelselstabiliteit is waarschijnlijk verbeterd. De introductie van de fiscale aflossingseis heeft bijgedragen aan de daling van de schuldwaardeverhouding van uitstaande hypotheekschulden en op het aandeel aflossingsvrije hypotheeklen die in beginsel een hoger risico hebben. Daarnaast heeft de stijging van woningwaarden bijgedragen aan een daling van het aandeel huishoudens dat onder water komt te staan in het geval van een huizenprijsdaling. Ook zijn de leennormen in toenemende mate bindend geworden, wat waarschijnlijk heeft bijgedragen aan de stelselstabiliteit, doordat huishoudens bij een eventuele daling van de woningprijzen minder snel onder water komen te staan. Er is een sterke indicatie dat de NHG hier ook een positieve bijdrage aan levert. Daarnaast is het toezicht aangescherpt, wat de stelselstabiliteit waarschijnlijk ten goede komt, alhoewel dit nog niet formeel is geëvalueerd.

Verantwoorde hypotheeklasten

De mate van verantwoorde hypotheeklasten is waarschijnlijk ook verbeterd. Het startpunt in 2015 was een laag niveau van wanbetalingen.²¹⁴ De leennormen beperken de hypotheekruimte van huishoudens. Dit zorgt ervoor dat huishoudens een hypotheek krijgen die passender is bij hun inkomen en woningwaarde dan in de situatie zonder leennormen. Dat deze leennormen de afgelopen jaren bindend zijn geweest, is een sterke indicatie dat dit heeft bijgedragen aan verantwoorde hypotheeklasten.

Overkoepelend

Er is sprake van afruil in de beleidsdoelstellingen. De stelselstabiliteit en verantwoorde hypotheeklasten dragen bij aan het borgen van de toegankelijkheid, vraaggerichtheid en betaalbaarheid op de lange termijn. Op de korte termijn is het waarschijnlijk ten koste gegaan van de betaalbaarheid en vraaggerichtheid, in het bijzonder voor de

²¹² Dit effect is kleiner bij een lagere hypotheekrente, zoals in de afgelopen jaren. Echter, een lagere hypotheekrente leidt ook in zichzelf tot hogere woningprijzen.

²¹³ Uit interviews uitgevoerd in het kader van dit onderzoek kwam het beeld naar voren dat de mogelijkheid om af te wijken van de LTI-norm (deze is *comply or explain*) slechts in beperkte mate wordt toegepast in recente jaren. Hier zijn geen openbare cijfers van bekend. Een generieke norm is waarschijnlijk bindender dan een norm die de persoonlijke financiële situatie van de potentiële kredietnemer in grotere mate meeweegt.

²¹⁴ Mastrogiacomo en van der Molen (2015). Dutch mortgages in the DNB loan level data.

leeftijdsgroep 25-35. De omvang van deze effecten is niet goed in te schatten. Een groter deel van deze leeftijdsgroep had een woning in de vrije huursector. Dit had een negatief effect op de betaalbaarheid vanwege het hogere woonlastenniveau. Voor de groep die wel in staat was om te kopen, hebben de leennormen bijgedragen aan het borgen van de betaalbaarheid.

4.4 Aanbod

Tabel 4.8 Beoordelingskader aanbod

| Titel | Nr. | Effectladder | Doeltreffendheid | Doelmatigheid | Effect op de woningmarkt |
|---|-----|--------------|------------------|---------------|--------------------------|
| Wederkerige afspraken en regelgeving | | | | | |
| Expertteams Eigenbouw en Transformatie | 26 | | N.v.t. | N.v.t. | 2 |
| Sociale koopwoningen | 40 | 2 | 1 | N.v.t. | 1 |
| Tijdelijke verhuur-mogelijkheden Leegstandwet | 25 | 4 | 4 | N.v.t. | 2 |
| Woondeals | 31 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Wet aanpak woonoverlast | 27 | 2 | 2 | N.v.t. | 1 |
| Beleidsdoorlichting woningbouw | 24 | 2 | 4 | 2 | 2 |
| Beleidsdoorlichting Ruimtelijke ordening | 28 | 1 | N.v.t. | N.v.t. | 1 |
| Nieuwbouw woningcorporaties | 30 | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Subsidies en fiscale regelingen | | | | | |
| Heffingsverminderingen verhuurderheffing | 7 | 4 | 2 | 3 | 2 |
| Woningtekort en WBI | 32 | 2 | N.v.t. | N.v.t. | 2 |
| Woningbouwimpuls | 33 | 2 | N.v.t. | 4 | 2 |
| Wbi | 34 | 2 | N.v.t. | N.v.t. | 2 |
| Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders | 29 | 3 | 1 | N.v.t. | 1 |
| SEKW | 42 | 2 | 4 | 5 | 1 |
| Platform31 | 41 | 2 | 4 | 3 | 1 |
| Volkshuisvestingsfonds | 37 | 2 | N.v.t. | N.v.t. | 3 |
| Ruimte voor flexwoningen | 39 | 1 | N.v.t. | N.v.t. | 1 |
| Beleidsdoorlichting Energietransitie | 35 | 2 | N.v.t. | N.v.t. | 1 |
| Flexpoolregeling | 36 | 2 | N.v.t. | N.v.t. | 2 |
| Kamerverhuurvrijstelling | 38 | 1 | N.v.t. | N.v.t. | 2 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel 4.9 Witte vlekken aanbod

| Witte vlekken | Voor zover mogelijk ingevuld | Niet mogelijk om in te vullen |
|------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Woningbouwimpuls | | X |
| Volkshuisvestingsfonds | | X |
| Aanpak flexwonen | | X |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.4.1 Synthese van evaluaties en literatuur

Wederkerige afspraken en regelgeving 2015-2017

In de periode voor 2017 richtte het nationale beleid zich op decentralisatie van de resultaatverantwoordelijkheid voor woningbouw (zie paragraaf 2.6.2). Dit betekent dat het Rijk niet meer stuurde op woningbouwaantallen en medeoverheden verantwoordelijk waren voor het regionale evenwicht tussen de vraag naar en aanbod van woningen. De systeemverantwoordelijkheid van het Rijk bij woningbouw bestaat primair uit het ondersteunen van processen van medeoverheden en interveniëren wanneer het bestuurlijk stelsel wankelt.²¹⁵

Het Rijk bood personele ondersteuning en expertise aan gemeenten in de vorm van expertteams voor woningbouw, eigenbouw (zelf een huis bouwen) en transformatie. Een reden hiervoor was de beperkte ambtelijke capaciteit bij gemeenten. De teams werkten in hoge mate vraaggestuurd en hadden geen duidelijk omschreven doelen. Hierdoor kunnen er geen harde uitspraken gedaan worden over de bijdrage van deze teams. Gemeenten en corporaties gaven wel aan de teams effectief te vinden, bijvoorbeeld in het versnellen van de woningbouw. Het totale effect van de teams op de woningmarkt is beperkt.

In de periode voor 2017 was er weinig ander Rijksbeleid aan de aanbodkant. De mogelijkheid om de categorie 'sociale koop' op te nemen in het bestemmingsplan was in 2008 al geïntroduceerd, maar later pas geëvalueerd. Het bleek in slechts 8 gemeenten te zijn toegepast. Andere gemeenten gaven aan de regeling niet te kennen, niet nodig te vinden of niet passend te achten. Deze regeling was niet doeltreffendheid. Daarnaast is de Leegstandswet aangepast om de tijdelijke verhuur van woonruimte te vergemakkelijken en daarmee langdurige leegstand tegen te gaan. Een toename van het aantal vergunningen maakt het aannemelijk dat de aanpassing heeft bijgedragen aan het vergemakkelijken van tijdelijke verhuur. Ook deze maatregel had een beperkt effect op de woningmarkt.

Wederkerige afspraken en regelgeving 2017-2021

De toenmalige woondeals waren gericht op het versterken van de samenwerking en het aanzetten van medeoverheden tot het faciliteren van voldoende woningbouw (zie Wederkerige afspraken paragraaf 2.6.1).²¹⁶ Onderdeel van de woondeals was de inzet op 130 procent plancapaciteit. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat de woondeals doeltreffend zijn geweest in het versterken van de relatie tussen Rijk en regio, ofwel het versterken van de samenwerking. Daarnaast heeft het goed gewerkt als agenderend instrument. De woningmarktproblematiek is duidelijker in beeld en de afspraken vormen een gezamenlijk ijkpunt voor het beleid in de toekomst. Als onderdeel van de woondeals zijn er ook Flexpools ingesteld, deze waren vergelijkbaar met de eerdere expertteams. De tussenevaluatie biedt geen inzicht in de doeltreffendheid of doelmatigheid van de Flexpools. Er is geen aanvullende literatuur over de Flexpools beschikbaar.

²¹⁵ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2016). Notitie systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving.

²¹⁶ Ontwikkelaars en andere marktpartijen waren geen onderdeel van de woondeals. Geïnterviewden in dit onderzoek geven aan dat een toets op de haalbaarheid via consultatie had bijgedragen aan meer realistische plannen.

Het effect van de toenmalige woondeals op het aanzetten van medeoverheden tot het faciliteren van voldoende woningbouw is waarschijnlijk beperkt doeltreffend. Indicaties hiervan zijn de zachte inspanningsverplichtingen en de zeer beperkte budgettaire middelen. Een woondeal gaf wel een grotere kans op toekenning van een aanvraag binnen de woningbouwimpuls. Het voordeel van het vrijblijvende karakter is dat de afspraken snel gemaakt konden worden. Het nadeel is dat de deals naar verwachting minder effect hebben gesorteerd dan minder vrijblijvende afspraken. Verschillende woondealregio's in de interviews die zijn uitgevoerd als onderdeel van de evaluatie hebben aangegeven in het vervolg strakkere resultaatafspraken te willen maken. Er zijn geen neveneffecten van de woondeals verondersteld of bekend.

Ook was er een Wet aanpak woonoverlast om gemeenten in staat te stellen overlast te verminderen. De ervaringen bij gemeenten schetsen een gematigd beeld. Ongeveer 50 procent van de gemeenten oordeelt positief over de wet en 44 procent heeft een neutraal oordeel. Slechts 23 gemeenten hebben twee jaar na invoering de wet toegepast door een gedragsaanwijzing op te leggen. Deze gemeenten oordelen vaker positief over de wet, maar geven ook aan dat het geen wondermiddel is om ernstige woonoverlast aan te pakken. Genoemde neveneffecten zijn het contact kwijtraken met de veroorzaker van de overlast, verschuiving of escalatie van de problematiek.

Subsidies en fiscale regelingen

De instrumenten zijn de heffingsverminderingen binnen de verhuurderheffing voor nieuwbouw, de Woningbouwimpuls, de Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders en het Volkshuisvestingsfonds (zie Subsidies en fiscale regelingen in paragraaf 2.6.1).

De nieuwbouwaantallen van corporaties zijn sterk gedaald tijdens de evaluatieperiode. De realisatiegraad van woningbouw bij corporaties was 93 procent in 2013, dit liep terug naar 61 procent in 2018 en steeg vervolgens licht maar bleef onder de 80 procent. De daling had diverse oorzaken. Paragraaf 4.1.1 heeft beschreven dat de belastingdruk en de vormgeving van de prestatieafspraken hierbij een rol hebben gespeeld. Daarnaast waren er externe oorzaken. Voorbeelden van externe oorzaken zijn de beperkte capaciteit in de bouw, vertragingen rondom vergunningaanvragen of beperkingen als gevolg van PFAS en stikstof.

De belangrijkste beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de nieuwbouwaantallen onder corporaties waren de **heffingsverminderingen voor nieuwbouw** in 2017 en 2020. De heffingsvermindering in 2017 is gedekt uit een tariefsverhoging van de verhuurderheffing en is volgens de evaluatie naar verwachting verstrekt voor projecten die zonder deze heffingsvermindering ook waren uitgevoerd. Deze heffingsvermindering is daarmee beperkt doelmatig. De heffingsvermindering in 2020 had een zeer hoog budget en zou mogelijk wel effectief zijn geweest. Deze heffingsvermindering ging gepaard met de bestuurlijke afspraak met Aedes en de VNG om zich in te spannen voor de bouw van 25.000 sociale huurwoningen per jaar. De verhuurderheffing is afgeschaft voordat deze heffingsverminderingen verzilverd zijn. Een ondoelmatigheid van deze aanpak die zou resteren is het neveneffect van de verhuurderheffing dat het doorwerkt in de waardering van woningen en daarmee de leencapaciteit van corporaties. De totale aanpak om de nieuwbouwaantallen onder corporaties te verhogen is waarschijnlijk beperkt doeltreffend en doelmatig.

De **woningbouwimpuls** is ingesteld om een deel van de publieke onrendabele top bij woningbouwprojecten te financieren. Er is na één jaar een tussentijdse evaluatie uitgevoerd. Er was een positief beeld over de werking van de selectiecriteria, beoordelingscriteria en de aanvraagprocedure, wat duidt op een redelijke doelmatigheid. De procedure werd wel gezien als intensief en complex. Het was nog niet mogelijk om de doeltreffendheid te beoordelen, omdat er nog geen woningen waren gebouwd. De Algemene Rekenkamer heeft gesteld dat er nog

geen resultaten toegeschreven konden worden aan de subsidie en stelde dat er geen basispad was om de resultaten te kunnen evalueren. Er is nog een aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de additionaliteit van de woningbouwimpuls. Wegens de diverse opvattingen van het begrip additionaliteit was het niet mogelijk om conclusies te trekken over de doeltreffendheid of de doelmatigheid.²¹⁷ Het is niet mogelijk op basis van bestaande evaluaties om de effectiviteit van de woningbouwimpuls te beoordelen. Het trekken van lessen uit vergelijkbare subsidies in het verleden is niet kansrijk vanwege de lange tijd die is verstreken en de ongelijksoortige opzet van de regelingen.

De **Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders** had als doel om de realisatie van sobere, betaalbare huisvesting die bijdraagt aan doorstroming van vergunninghouders uit de Centraal Orgaan opvang Asielzoekers opvanglocaties zonder dat dit leidt tot verdringing van reguliere woningzoekenden binnen het sociale huurstelsel. Het gebruik van de regeling was slechts 4 procent van het subsidiebudget, waarmee het niet doeltreffend was. De hoofdoorzaken waren dat andere regelingen gunstiger waren en het lastig was een goede businesscase te maken.

Ook is er een **subsidieregeling experimenten en kennisoverdracht wonen** (SEKW). De activiteiten zijn gericht op bouwen, wonen en de woonomgeving. Het beoogde resultaat is: 1) experimenten die voor opschaling geschikt zijn 2) gedeelde kennis over de experimenten en onderzoeken 3) betere besluiten op basis van betere informatie. Vrijwel alle subsidies zijn volledig doelmatig gebruikt, met bijna geen neveneffecten. De SEKW is om deze reden redelijk doeltreffend en wel doelmatig. Het is niet mogelijk om het effect op de woningmarkt vast te stellen, vanwege de indirecte werking.

Een ontvanger van SEKW-gelden is Platform31, die separaat is geëvalueerd. Platform31 is een domein overstijgende kennis- en netwerkorganisatie met de focus op het ruimtelijk domein en met als doel om overheid, maatschappelijke organisaties en marktpartijen met elkaar te verbinden. De evaluatie concludeerde dat het lastig was de doeltreffendheid en doelmatigheid goed in beeld te krijgen vanwege de unieke aard van de organisatie. Er is wel vastgesteld dat de werkzaamheden waren uitgevoerd zoals gewenst, met soepele processen en weinig budgetoverschrijdingen. Platform31 is daarmee redelijk doeltreffend en enigszins doelmatig, voor zover dit mogelijk was om vast te stellen.

Tot slot is er een **Volkshuivestingsfonds** ingesteld en is er beleid gevoerd gericht op **flexwonen**. De ex ante reflectie op het Volkshuivestingsfonds gaf geen inzicht in de doeltreffendheid of de doelmatigheid. Vanwege de beperkte periode is het niet mogelijk om deze witte vlekken in te vullen.

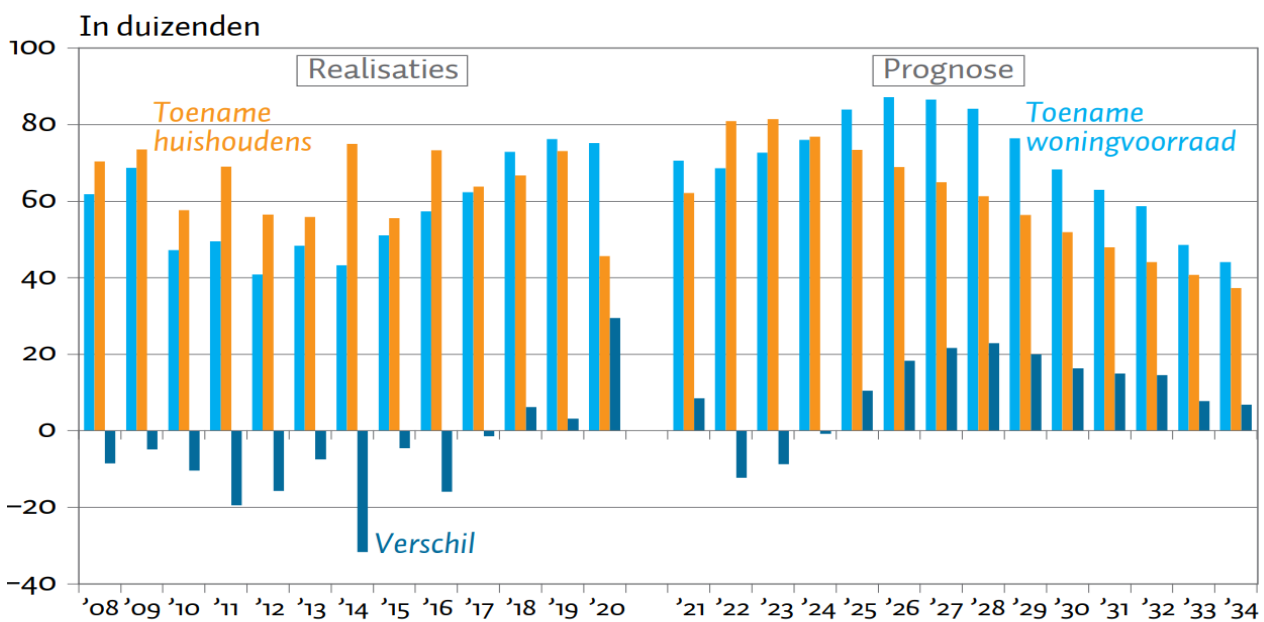
4.4.2 Analyse van indicatoren en kengetallen

De beleidsdoelstelling is een woningtekort van twee procent op nationaal niveau. Het statistisch woningtekort was in 2015 becijferd op 1,8 procent en geraamd om toe te nemen naar 2,1 procent in 2021. Er waren wel regionale verschillen. Er werd in 2015 beoordeeld dat deze verschillen niet dermate groot waren dat een aanvullende beleidsinzet vanuit het Rijk nodig was. De behoefte was grotendeels koopwoningen en vrije huurwoningen, die rendabel gebouwd konden worden. In 2021 was het woningtekort 3,5 procent en in stedelijke regio's boven de 5 procent. De te toetsen beleidsvraag (zie ook paragraaf 2.6.1) is in hoeverre de sturing op deze kengetallen heeft geleid tot het bereiken van de woningbouwdoelstelling.

²¹⁷ De vier meest voorkomende interpretaties waren een deel van het plan gaat door zonder subsidie, een deel van het plan gaat zeker niet door, een deel van het plan wordt onzeker en een deel van het plan loopt dusdanig vertraging op dat deze buiten de tijdspanne van de subsidieaanvraagperiode valt.

Een maatstaf die indicatief is van een woningtekort in de toekomst is de verhouding tussen de toename van de woningvoorraad en het aantal huishoudens.²¹⁸ Indien het aantal huishoudens sneller toeneemt dan de woningvoorraad, gaat naar verwachting een groter deel een woning delen en neemt het woningtekort toe. De onderstaande figuur van ABF Research laat zien dat in de periode 2008-2017 jaarlijks een substantieel grotere toename van het aantal huishoudens was dan een toename van de woningvoorraad. In die jaren zijn onvoldoende woningen gebouwd. In de jaren 2018, 2019 en 2021 was de toename van de woningvoorraad licht groter. Het jaar 2020 was een trendbreuk in de bevolkingsaanwas vanwege corona. Over de gehele periode is het aantal huishoudens sneller gegroeid. De prognose is dat vanaf 2025 de toename in de woningvoorraad hoger is dan de toename in het aantal huishoudens, waardoor het woningtekort afneemt.

Figuur 4.11 Ontwikkeling toename huishoudens en woningvoorraad



Bron: CBS en Primos prognose 2021²¹⁹

Een andere maatstaf die duidt op een onvervulde woningvraag is de verhouding tussen de woningprijzen en het inkomen per regio. Deze maatstaf wordt bijvoorbeeld gebruikt in Engeland in de vorm van een correctiefactor waarmee de bouwdoelstelling per regio wordt opgeschaald naar mate de verhouding tussen prijzen en inkomens toeneemt.²²⁰ De reden hiervoor is dat huishoudensvorming in een regio - bijvoorbeeld om dichterbij werk te wonen - ook afhankelijk is van de woningprijzen. Als de prijzen te hoog zijn voor huishoudens, dan gaat een deel in een regio wonen waar ze wel een zelfstandige woonruimte kunnen betalen in plaats van samenwonen in een regio waar ze dat niet kunnen. Deze groep is daarmee niet zichtbaar in het woningtekort. De verhouding tussen prijzen en inkomens steeg sterk vanaf het begin van deze periode, in het bijzonder in Amsterdam en Utrecht.²²¹ Een tekortkoming van deze maatstaf is dat deze geen rekening houdt met de rentestand. Een vergelijking van de actuele leencapaciteit en de woningprijzen (zie bijvoorbeeld Figuur 2.2) toont echter hetzelfde beeld.

²¹⁸ Een bredere benadering is de bevolkingsontwikkeling, zie ook Figuur 2.3 en de bijbehorende tekst.

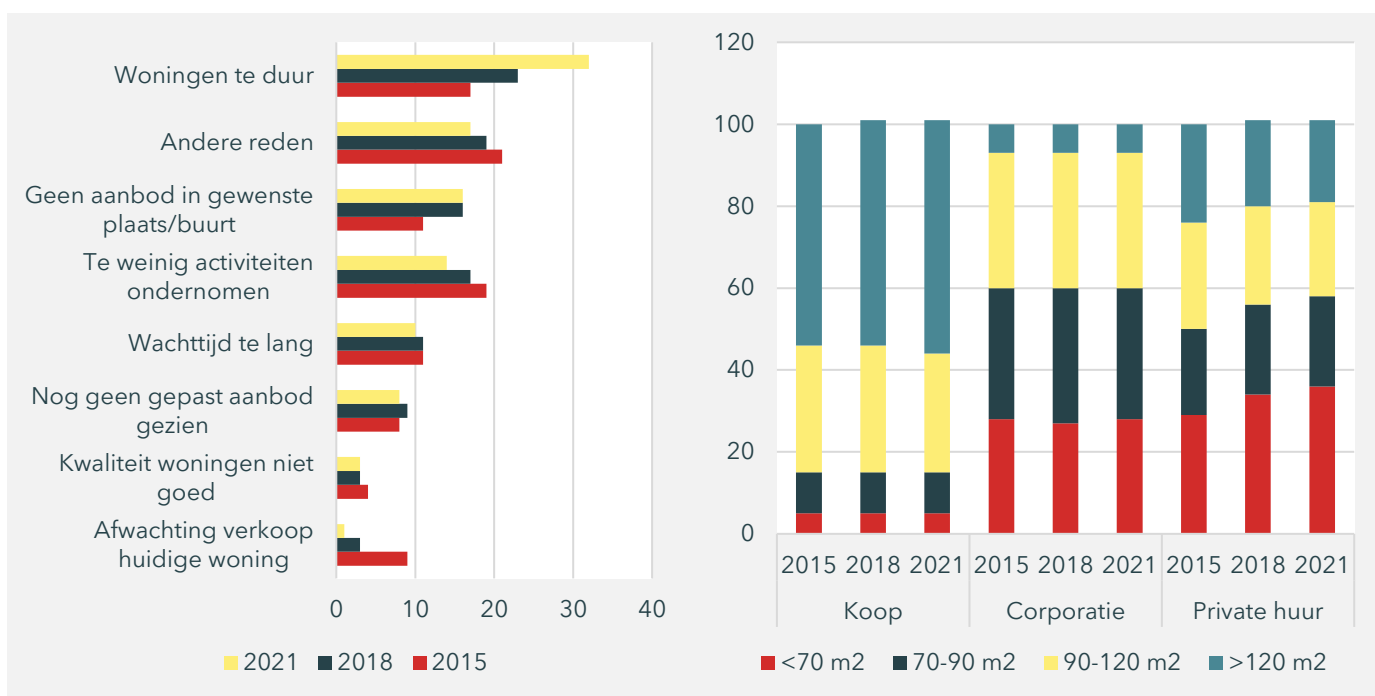
²¹⁹ Ontleend aan: Groenemeijer (2022). Slechts beperkte verhoging woningproductie nodig.

²²⁰ Zie bijvoorbeeld: [Housing and economic needs assessment - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk)

²²¹ Nijskens et al. (2019). Hot Property. The Housing market in Major Cities.

De linkerfiguur in Figuur 4.12 geeft een overzicht van de belangrijkste redenen waarom actief woningzoekenden nog geen woning hebben gevonden. De meest voorkomende reden is de prijs van de woning, wat sterk in belang is toegenomen tussen 2015 en 2021. Dit is een indicatie dat de vraaggerichtheid en de betaalbaarheid zijn afgenomen. De rechterfiguur laat zien dat de oppervlakte van corporatiewoningen en koopwoningen nagenoeg gelijk is gebleven, maar de oppervlakte van private huurwoningen is gedaald. Specifiek het aandeel woningen met een oppervlakte van minder dan 70 vierkante meter is gegroeid. Paragraaf 2.2.3 schetst dat een groter woonoppervlakte in de literatuur wordt onderscheiden als een factor die vrijwel altijd positief bijdraagt aan de betalingsbereidheid. Een dalend oppervlakte in de private huur is daarmee een indicatie dat de vraaggerichtheid bij deze groep is gedaald.²²²

Figuur 4.12 Belangrijkste reden dat actief woningzoekenden nog geen woning hebben gevonden (links) en totale gebruiksoppervlakte van woningen in klassen en naar eigendomstype (rechts)

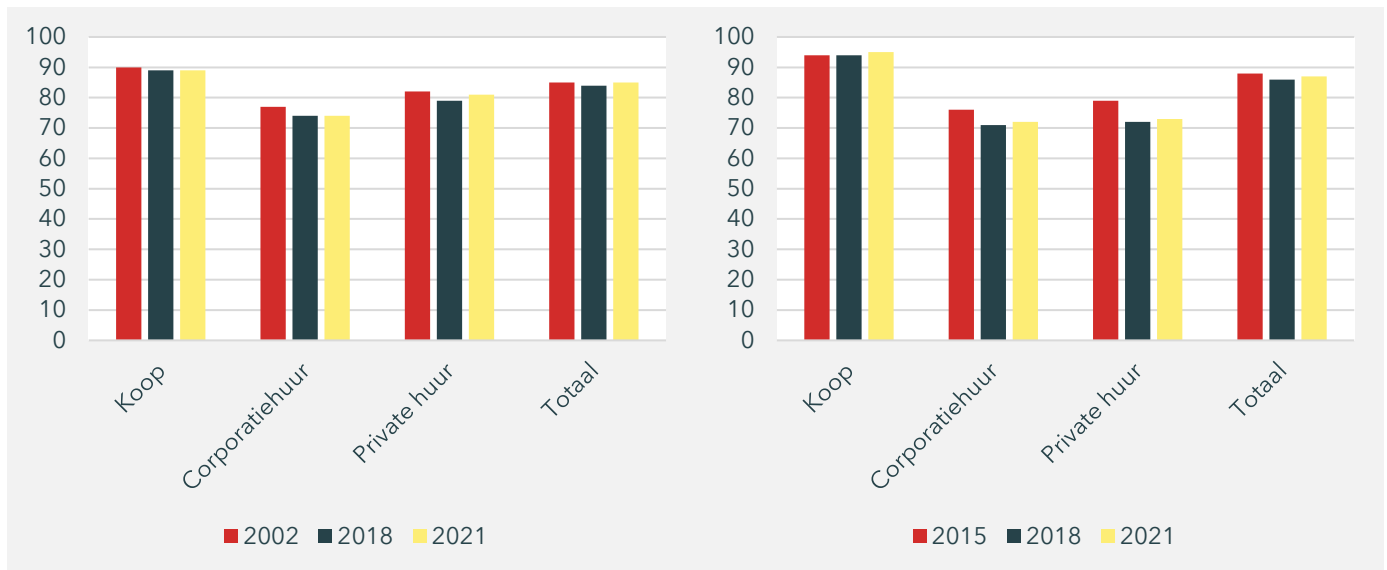


Bron: WoOn 2015, 2018 en 2021

De tevredenheid met de woning en de woonomgeving is hoog onder alle groepen. De tevredenheid met de woning is enigszins lager onder huurders dan onder woningeigenaren. De tevredenheid is over het algemeen hoger in landelijke regio's vergeleken met stedelijke regio's, maar de verschillen zijn beperkt. Daarnaast hebben hogere inkomens ook een hogere mate van tevredenheid over de woning en de woonomgeving, maar de verschillen zijn zeer beperkt. De relatie tussen inkomen, woonplaats en tevredenheid zijn hieronder niet getoond.

²²² Een dalend oppervlakte in lijn met de vraag kan ook geïnterpreteerd worden als een verbetering van de vraaggerichtheid.

Figuur 4.13 Percentage bewoners dat (zeer) tevreden is met de woonomgeving (links) en woning (rechts)



Bron: WoOn 2002, 2018 en 2021

4.4.3 Conclusie

De samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten was een beleidsdoel vanaf 2017. De toenmalige woondeals hebben bijgedragen aan het agenderen van de woningmarktproblematiek en het versterken van de samenwerking. Het is niet duidelijk of de wederkerige afspraken, subsidies en fiscale regelingen hebben geleid tot een hoger aandeel betaalbare woningen, versnelling van de bestaande woningbouwprojecten of een verhoging van het aantal woningen dat gebouwd is. De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat het beleid recent is ingesteld en het effect nog onduidelijk is. Daarnaast is het uitdagend om de directe effecten van nationaal beleid op de bouwproductie te onderscheiden van het beleid van medeoverheden, marktomstandigheden en exogene ontwikkelingen. Tot slot is het niet mogelijk om de indirecte effecten op de bouwproductie via de samenwerking met provincies en gemeenten vast te stellen.

Het is wel duidelijk dat de beleidsdoelstelling - een woningtekort van twee procent op nationaal niveau - niet is behaald. De belangrijkste reden hiervoor zijn de sterke exogene ontwikkelingen, specifiek de stijging van de woningprijzen en de bevolkingsgroei. De snelheid en onvoorspelbaarheid van deze ontwikkelingen maakt het uitdagend om te allen tijde de beleidsdoelstelling te halen, tegen een achtergrond van langzaam aanpassende bestuurlijke verhoudingen. Het niet behalen van deze doelstelling was wel in zekere mate te voorzien aan de hand van demografische ontwikkelingen (groeiverhouding huishoudens en woningvoorraad) en economische ontwikkelingen (groeiverhouding woningprijzen en inkomens). Concluderend is de beleidsreactie te traag geweest om het woningtekort van twee procent op nationaal niveau te waarborgen. Het beleid had eerder aangepast moeten worden, met name gezien de lange doorlooptijd van nieuwbouwprojecten.

4.5 Conclusie

Deze paragraaf vat de conclusies samen van de betaalbaarheid, vraaggerichtheid en toegankelijkheid in de periode 2015-2021. Hierbij wordt ook stilgestaan bij mensen met een laag, midden en een hoog inkomen conform de vraagstelling in paragraaf 1.1.

4.5.1 Betaalbaarheid

Het beleid gericht op betaalbaarheid in de sociale huursector was doeltreffend en beperkt doelmatig. De netto huurquote bij bewoners van sociale huurwoningen is gedaald gedurende de periode. Huurprijsregulering, de huurtoeslag en voldoende financiële ruimte bij corporaties om gematigd huurbeleid te voeren hebben hieraan bijgedragen. De beperkte doelmatigheid volgt uit de verschillende neveneffecten van de huurtoeslag. Dit zijn terugvorderingen en nabetalings, opwaartse druk op huurprijzen, verstoren van de prijs-kwaliteitafweging van huurders en het verlagen van het arbeidsaanbod via het verhogen van de marginale druk.

Het is nog niet mogelijk om het effect van beleid op betaalbaarheid in de midden- en vrije huursector vast te stellen vanwege de beperkte periode vanaf invoering.²²³ De netto huurquote in deze segmenten is ongeveer constant gebleven gedurende de periode. De regionale verschillen zijn echter groot. In hoogstedelijke regio's zoals Amsterdam en Utrecht zijn de huren sterker gestegen dan in de rest van Nederland. In deze regio's komen zeer hoge huurquotes dan ook vaker voor. Er was geen indicatieve huurquote als doelstelling in dit segment om de doeltreffendheid van beleid te toetsen. De invoering van huurprijsregulering is wel een indicatie dat de ontwikkeling van de betaalbaarheid als onwenselijk werd gezien.

Het effect van beleid gericht op de betaalbaarheid in de koopsector verschilt per groep. De koopquotes zijn in de periode gedaald voor alle inkomensgroepen. Dit hangt waarschijnlijk samen met een stijging van het besteedbaar inkomen en het oversluiten van hypotheek tegen een lagere rente. Tegelijkertijd zijn de huizenprijzen grofweg verdubbeld, terwijl de leencapaciteit ongeveer gelijk is gebleven waardoor de leennormen in toenemende mate bindend zijn geworden. Enerzijds dragen bindende leennormen bij aan het borgen van verantwoorde hypotheeklasten en daarmee aan stelselstabiliteit.²²⁴ Dit verbetert de betaalbaarheid op de lange termijn. Anderzijds leiden bindende leennormen op de korte termijn tot een daling van het eigenwoningbezit, vooral binnen de leeftijdsgroep 25-35 jaar. Een groter deel van deze leeftijdsgroep huurde in de vrije sector. De woonlasten zijn hoger in de vrije sector waardoor deze ontwikkeling de betaalbaarheid heeft verslechterd.

Concluderend is de betaalbaarheid verbeterd onder de groep met een sociale huurwoning of een koopwoning, maar verslechterd onder huurders in de vrije sector – in het bijzonder in hoogstedelijke regio's. Binnen deze groep komen zeer hoge huurquotes vooral voor onder lage inkomens en middeninkomens. Voor een deel van de lage inkomens is de reden dat ze wonen in de vrije sector dat de sociale huursector op korte termijn niet toegankelijk is. Voor een deel van de middeninkomens geldt dat de keuzemogelijkheden beperkt zijn. Het inkomen is in dat geval te laag om een woning te kopen, maar te hoog om te huren in de gereguleerde sector.

4.5.2 Vraaggerichtheid

Het beleid gericht op vraaggerichtheid in de sociale huursector was niet doeltreffend en niet doelmatig. Het woningwaarderingstelsel is waarschijnlijk niet of beperkt doeltreffend in afstemming met de kwaliteit van de woning op de waardering van huurders voor woningkenmerken. Daarnaast zijn de huurtoeslagontvangsten afhankelijk van het huurniveau. Dit verstoort de prijs-kwaliteitafweging van huurders. Zo verslechteren beide maatregelen de afstemming tussen de woonsituatie en woonwensen. Ook duiden de lange zoektijden op het lastig kunnen realiseren van woonwensen en daarmee een beperkte mate van vraaggerichtheid. Gemiddeld zochten huurders 27 maanden actief naar een nieuwe corporatiewoning.

²²³ Specifiek de Wet maatregelen middenhuur in 2020 en de maximering van de huurprijsstijging in de vrije huursector in 2021.

²²⁴ Zie paragraaf 2.5.1 voor meer toelichting.

Het effect van beleid gericht op vraaggerichtheid in de midden- en vrije huursector is niet eenduidig. De vraag naar vrije huurwoningen nam toe door een afname van de koopmogelijkheden. De omvang van de midden- en vrije huursector groeide, vooral door de aankoop van woningen door particuliere verhuurders. Enerzijds is een toename in lijn met de vraag een indicatie dat de vraaggerichtheid is toegenomen. Anderzijds is de verhuisgeneigdheid onder huurders in de vrije sector toegenomen. Dit is een indicatie dat de woningen vaker niet overeenkomen met de voorkeuren van de bewoner. Daarnaast geeft een groter deel van actief zoekende woningvragers aan dat de gewenste woning een koopwoning is, terwijl de voorkeur voor vrije huurwoningen ongeveer constant is gebleven. Een stijging van het aantal vrije huurwoningen duidt in dat geval op een afname van de vraaggerichtheid.

Het effect van beleid gericht op de vraaggerichtheid in de koopsector verschilt per groep. De stijging van huizenprijzen heeft geleid tot een vermogensgroei en daling van de schuldwaardeverhouding onder eigenwoningbezitters. Dit vergroot de keuzemogelijkheden en daarmee de vraaggerichtheid. Stijgende huizenprijzen verkleinen juist de koopmogelijkheden van de groep potentiële koopstarters. Dit verkleint de vraaggerichtheid. Huishoudens onder de 36 jaar die wel een woning kopen hebben een steeds hogere hypotheekschuld ten opzichte van hun inkomen. Dit is een indicatie dat ook deze groep beperkt is in de leenmogelijkheden is, wat ook duidt op een afname van de vraaggerichtheid.

Concluderend is de vraaggerichtheid toegenomen voor de groep die al een koopwoning had aan het begin van de periode, maar is afgenomen voor de groep die later een woning heeft gekocht en huurders in de gereguleerde of vrije huursector. De beperking van koopmogelijkheden is het grootst voor lage inkomens en middeninkomens. Lage inkomens zijn vaker aangewezen op de sociale huursector, waar de vraaggerichtheid is afgenomen. Middeninkomens wonen vaker in een vrije huurwoning hetgeen niet in lijn is met hun voorkeuren.

4.5.3 Toegankelijkheid

De toegankelijkheid van de woningmarkt is afgenomen in de periode. In 2015 was het woningtekort 1,8 procent. In 2021 was het woningtekort landelijk 3,5 procent en in stedelijke regio's boven de 5 procent. De toename van het woningtekort was in zekere mate te voorzien aan de hand van demografische ontwikkelingen (groeiverhouding huishoudens en woningvoorraad) en economische ontwikkelingen (groeiverhouding woningprijzen en inkomens). De beleidsreactie op deze ontwikkelingen was te traag. De terugval in bouwproductie in de periode voor 2015 speelt hier ook een rol in. De exacte bijdrage van het gevoerde beleid aan de aanbodkant is echter niet goed te onderscheiden. De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat het beleid (wederkerige afspraken, heffingsverminderingen en Woningbouwimpuls) recent is ingesteld en het effect nog onduidelijk is.

Het is wel duidelijk dat de investeringsruimte van corporaties voldoende was om te investeren in woningbouw en dat de herziening van de Woningwet een positieve bijdrage heeft geleverd aan de stabiliteit door het aanbrengen van focus bij corporaties op de kerntaken waardoor ze geen buitensporige risico's nemen. Dit beleid was echter niet effectief in het realiseren van de nieuwbouwaantallen. Er waren in de periode jaarlijks ongeveer 25.000 nieuwe sociale huurwoningen gepland, terwijl er jaarlijks ongeveer 15.000 zijn gebouwd. Dit heeft de toegankelijkheid voor de sociale huurdoelgroep verslechterd.

Concluderend is de toegankelijkheid afgenomen door een toename van het woningtekort. De afname van toegankelijkheid heeft het grootste effect voor lage inkomens. Voor een deel van deze groep is een woning delen de enige optie, vanwege lange wachttijden in de sociale huursector en voor hen hoge huren in de vrije huursector. Onder (lage) middeninkomens is dit eveneens het geval, maar in mindere mate. Hoge inkomens zijn in staat een

zelfstandige woning te huren, waardoor voor hen de toegankelijkheid geborgd is. Een woning delen is daarmee in de regel een vrijwillige keuze.

5 Lessen voor evalueren

Uit de beleidsdoorlichting trekken wij een aantal lessen voor het evalueren. Deze lessen zijn gericht op het verhogen van de bewijskracht van evaluaties; dit staat niet gelijk aan de kwaliteit van evaluaties. Een analyse van de verdeling van de scores op de effectladder laat het volgende zien:

- Evaluaties scoren gemiddeld 2,5 op de effectladder;
- Driekwart van de evaluatie haalt niet de gewenste trede 4;
- Ongeveer de helft van de evaluaties scoort niet hoger dan de tweede trede;
- Externe evaluaties scoren gemiddeld een half punt hoger op de effectladder dan interne evaluaties;
- De geëvalueerde periode is soms kort. Een derde van de evaluaties bestrijkt slechts drie jaar.

Dit toont aan dat de kwaliteit van de bewijskracht van de evaluaties op punten verhoogd kan worden. Daartoe doen wij enkele aanbevelingen die wij hieronder verder uitwerken.

1. Beschrijf de beleidstheorie in de Memorie van Toelichting bij invoering van beleid
2. Koppel bij invoering van beleidsindicatoren aan de beleidsdoelen
3. Gebruik waar mogelijk data-analyse bij beleidsevaluaties
4. Gebruik een voldoende lange evaluatieperiode
5. Zet evaluaties vaker extern uit ten behoeve van de onafhankelijkheid en methodologie
6. Beschouw overkoepelende doelen in samenhang
7. Heb bij beleidsvoorbereiding oog voor de evaluatie

Beleids-evaluaties hebben baat bij een helder beschreven **beleidstheorie** in de Memorie van Toelichting bij invoering van een maatregel. De beleidstheorie vormt het kader voor de evaluatie, omdat het aangeeft wat de doelstelling van een maatregel is en hoe de maatregel in theorie leidt tot het bereiken van de doelstelling van het instrument. De doelstelling van het instrument is als het goed is in lijn met de overkoepelende doelstellingen van het begrotingsartikel. De beleidstheorie toont dus aan hoe een maatregel bijdraagt aan de overkoepelende doelstellingen van het begrotingsartikel. Een maatregel is doeltreffend als elk mechanisme in de beleidstheorie gevalideerd is. Dan is namelijk duidelijk dat de maatregel daadwerkelijk heeft geleid tot het bereiken van de doelstelling. Zonder beleidstheorie is dit lastiger te evalueren. In de regel reconstrueert een evaluatie de beleidstheorie, omdat deze niet expliciet is beschreven in beleidsdocumenten. Door bij invoering een beleidstheorie op te stellen, staat het evaluatiekader ook grotendeels vast, en kan de evaluatie zich meer richten op het evalueren van de beleidstheorie dan op de reconstructie daarvan.

Evaluaties kunnen vaker kwantitatief zijn als bij invoering van beleid een **indicator aan het beleidsdoel is gekoppeld**. Vanuit de beleidstheorie is duidelijk welke doelstelling een maatregel heeft. Het is dan ook goed om daar een kwantitatieve indicator aan te koppelen, zodat de voortgang richting de doelstelling tussentijds gemonitord kan worden. Dit draagt bij aan meer inzichtelijke tussentijdse evaluaties of rapportages. Ook dient het om de evaluatie van een grotere kwantitatieve component te voorzien. Kwantitatieve gegevens geven meer houvast om doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen dan puur kwalitatieve gegevens. Daarom scoren evaluaties hoger op de effectladder als zij gebruikmaken van kwantitatieve data-analyse.

Bovenstaande aanbevelingen bevorderen het **gebruik van data-analyse** bij evaluaties. Ook als er geen indicator is opgesteld, moet de evaluatie streven naar een zo groot mogelijk gebruik van data-analyse, waar dat passend is. Hiermee bedoelen wij een analyse van trends, beschrijvende econometrische analyses, data-analyse over gedragsveranderingen. Enquête-resultaten zijn in zekere mate ook kwantitatief, maar om onder 'data-analyse'

geschaard te kunnen worden, dient de enquête dan wel verder te gaan dan een beschrijving van opvattingen over bepaalde stellingen of een weergave van de huidige praktijk. Deze inzichten zijn nuttig, maar vallen onder trede 2 van de effectladder. Enquêtes die meer gericht zijn op beschrijving van gedragsverandering of een data-uitvraag, wat een basis is om verdere econometrische analyses uit te voeren, vallen wel onder trede 3. Uit een analyse van evaluaties met score 2 op de effectladder blijkt dat bij 9 van de 22 evaluaties (41 procent) een hogere score naar verwachting mogelijk en waardevol was geweest, mede door het gebruik van data.

Voor sommige beleidsmaatregelen is een kwantitatieve analyse minder gepast, bijvoorbeeld de inrichting van het toezicht vanuit Aw en WSW. Echter, bij veel andere maatregelen is er wel een kwantitatieve analyse mogelijk. Data-analyses in combinatie met een beleidstheorie, interviews of een enquête leiden in de regel tot een score van 4 op de effectladder, mits grondig uitgevoerd. Evaluaties met een beleidstheorie, interviews of enquête, maar zonder kwantitatieve analyse, scoren doorgaans een 2 op de effectladder. Dit laat zien dat door op data-analyse in te zetten, evaluaties aanzienlijk hoger kunnen scoren op de effectladder met als uiteindelijk doel de bewijskracht van de evaluatie te versterken.

De **evaluatieperiode moet voldoende lang zijn** voor bruikbare inzichten in de effectiviteit van het beleid. Een derde van de evaluaties gebruikt drie jaar of minder aan gegevens om de doeltreffendheid en doelmatigheid in te schatten. Dit kan te kort zijn. Met name op het gebied van woningbouw, wat van nature een lange doorlooptijd heeft met planontwikkeling, vergunningen en de bouwperiode zelf, is drie jaar vrij kort.²²⁵ De volledige effecten van de maatregel zijn dan niet te observeren. Een te lange evaluatieperiode is echter ook niet optimaal, omdat (mogelijk ineffectief) beleid dan een lange periode in stand blijft zonder geëvalueerd te worden. Het dient ter aanbeveling om bij invoering van het beleid vast te stellen op welke termijn effecten worden verwacht en dat als uitgangspunt te nemen voor de evaluatieperiode. Dit kan per maatregel verschillen, maar dit voorkomt dat de evaluatieperiode te kort is waardoor de doeltreffendheid en doelmatigheid niet goed beoordeeld kan worden.

In aansluiting op het bovenstaande kan het ministerie overwegen om evaluaties **vaker extern uit te laten voeren**. Externe evaluaties scoren doorgaans hoger op de effectladder en maken vaker gebruik van data-analyse dan interne evaluaties. Dit sluit aan bij de expertise van externe onderzoeksbureaus. Mogelijk is er ook sprake van een selectie-effect, waarbij externe onderzoeksbureaus worden gevraagd voor evaluaties waarbij data-analyse uitgevoerd kan worden. Indicatief is dat trede vijf niet is behaald bij interne evaluaties. Externe onderzoeksbureaus hebben een kritische houding en zijn onafhankelijk, wat de kwaliteit van evaluaties ten goede komt. Ook binnen de interne evaluaties is er een groot verschil in bewijskracht. Dit is een indicatie dat er ruimte is voor verbetering bij interne evaluaties.

Indien de evaluaties intern worden uitgevoerd, is het belangrijk om het onderzoek te laten toetsen door een onafhankelijk expert. Dit is bij meerdere externe evaluaties gangbaar, maar kan ook (nog meer) bij interne evaluaties worden ingezet. Deze expert geeft dan kritische feedback op de onderzoeksopzet en de uitvoering van het onderzoek. Daarbij kan de effectladder een leidraad zijn. De onafhankelijke expert kan ook een tussentijdse *second opinion* uitvoeren en daarbij aangeven wat er qua bewijslast ontbreekt in een onderzoek. Daarnaast dient de evaluatie vooraf duidelijk in kaart te brengen welke methoden haalbaar en passend zijn en welke niet. Het gebruik van data-analyse is hierbij een belangrijk aspect. In het algemeen hebben evaluaties die meerdere onderzoeksmethoden combineren vaak een steviger onderbouwing dan evaluaties die zich op één methode (bijvoorbeeld interviews of literatuurstudie) baseren.

²²⁵ Een voorbeeld is de Woningbouwimpuls, die in 2020 is ingevoerd, in 2021 tussentijds is geëvalueerd, in 2022 is de additionaliteit van de WBI onderzocht en heeft de Algemene Rekenkamer ook de aanpak van het woningtekort en de WBI onderzocht. Uit deze onderzoeken bleek dat de evaluatieperiode te kort was om effecten waar te nemen.

Evaluaties dienen **overkoepelende doelen in samenhang te beschouwen**. Vaak heeft beleid invloed op meer dan één van de doelen: vraaggerichtheid, betaalbaarheid, toegankelijkheid, maar richt de evaluatie zich op het meest evidente doel. Echter, voor het overkoepelende beeld en de samenhang van het beleid, is het belangrijk om alle doelen mee te nemen in de evaluatie. Hiermee is ook duidelijk welke neveneffecten een maatregel hebben en hoe dit andere doelen versterkt, of juist tegenwerkt. Een eventuele uitruil tussen doelen dient onderdeel te zijn van de onderzoeksvraag.

Tot slot dienen beleidsmakers **in de beleidsvoorbereiding oog te hebben voor de evaluatie**. Dit doel is tweeledig. Ten eerste, door de voorgaande evaluatie volledig mee te nemen in de beleidsvoorbereiding, worden lessen uit het verleden ook optimaal benut voor nieuw beleid. Dit verhoogt het gebruik en het nut van evaluaties. Ten tweede, door bij de voorbereiding oog te hebben voor de evaluatie, kunnen beleidsmakers indicatoren opstellen en deze indicatoren monitoren. Dit bevordert de kwaliteit van de evaluatie, omdat de evaluatoren beschikken over meer, en passende, data bij de beleidsmaatregelen. Daarnaast kan bij het ontwerp van beleid worden meegenomen hoe een maatregel geëvalueerd kan worden. Dit kan ertoe leiden dat een maatregel bij wijze van (natuurlijk) experiment ingevoerd wordt, wat ervoor zorgt dat de evaluatie een causaal effect kan meten. Dit is ook opgenomen in de nieuwe werkwijze van de Comptabiliteitswet.²²⁶

²²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/01/1-tk-briefbeleidskeuzes-uitgelegd-werkwijze-onderbouwing-voorstellen-vanaf-november-2021>

6 Aandachtspunten en beleidsrichtingen

Dit hoofdstuk gaat in op de aandachtspunten voor beleid die volgen uit de bevindingen in deze beleidsdoorlichting en biedt beleidsrichtingen voor deze aandachtspunten. De aandachtspunten zijn instrumenten met beperkte doeltreffendheid of doelmatigheid of die zijn aangemerkt als witte vlek. Dit hoofdstuk geeft ook de belangrijkste conclusies weer en relateert de aandachtspunten aan deze conclusies. De aandachtspunten leiden tot aanbevelingen voor beleidsrichtingen. De beleidsrichtingen vereisen nadere uitwerking en zijn niet getoetst op uitvoerbaarheid of doenvermogen. De onderwerpen die reeds zijn opgenomen in de Strategische Evaluatieagenda²²⁷ zijn buiten beschouwing gelaten.

6.1 Aandachtspunten

De betaalbaarheid is verbeterd in de sociale huursector vanwege de doeltreffende werking van huurprijsregulering en de huurtoeslag. De doelmatigheid van de maatregelen is beperkt vanwege de verschillende neveneffecten. De neveneffecten van huurprijsregulering zijn versterkt doordat in de evaluatieperiode voornamelijk het huurbeleid via de corporaties is ingezet om de betaalbaarheid gericht te verbeteren. De huurtoeslag is beperkt aangepast vanwege het budgettaire beslag en de neveneffecten. Het gevolg is dat de huurprijs in steeds grotere mate afhangt van het inkomen van de huurder, in plaats van de kwaliteit van de woning. Inkomensbeleid via de corporaties heeft diverse nadelen. Het is ad hoc en lastig uitvoerbaar, verkleint de investeringsruimte bij corporaties en vermindert de doorstroming.

Het eerste aandachtspunt is de werking van het WWS. Dit is het belangrijkste instrument binnen de huurprijsregulering dat geldt voor alle huurders in de sociale huursector, in plaats van enkel corporatiehuurders. Huurprijsregulering heeft een negatief effect op de doorstroming en het woningaanbod. Het WWS is in 1979 ingevoerd en sindsdien op enkele punten aangepast, maar in de basis gelijk gebleven. De voorkeuren van huurders en investeringskosten van verhuurders hebben zich wel sterk ontwikkeld. Het gevolg is dat de samenhang tussen het aantal huurpunten en de WOZ-waarde beperkt is. Ook blijkt uit zoekgedrag van huurders dat de WOZ-waarde een goede reflectie is van wat huurders waarderen. Dit is een sterke indicatie dat de waardering op basis van kwalitatieve kenmerken in het WWS niet goed aansluit bij de waardering van huishoudens voor die woning en het rendement van verhuurders. Een betere aansluiting zou een positief effect hebben op de doorstroming en het woningaanbod in de sociale huursector.

Het tweede aandachtspunt is de doelmatigheid van de huurtoeslag. Het is de meest omvangrijke uitgavenpost op de begroting en heeft een groot effect op de woningmarkt. De huurtoeslag heeft diverse neveneffecten die samenhangen met de sterke inkomensafhankelijke vormgeving en de afhankelijkheid van de huur. De huurtoeslag leidt tot een opwaartse druk op huurprijzen en verstoort de prijs-kwaliteitafweging. Andere neveneffecten zijn het verhogen van de marginale druk en de problematiek die volgt uit terugvorderingen en nabetalingen. Er zijn verschillende opties om deze neveneffecten te beperken.²²⁸ Dit gaat echter ten koste van de mate van gerichtheid in het verbeteren van de betaalbaarheid.

De inschrijfduur en zoekduur zijn toegenomen in de sociale huursector, wat duidt op een afname van de toegankelijkheid en vraaggerichtheid. Dit volgt uit een grotere vraag naar sociale huurwoningen bij een

²²⁷ Zie: [2.4 Strategische Evaluatie Agenda | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)

²²⁸ Zie hiervoor verschillende ambtelijke rapporten, waaronder ministerie van Financiën (2020). Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel.

gelijkblijvend aanbod. De vraag nam toe door migratie en een afname van de mogelijkheden om een betaalbare koop- of huurwoning te vinden voor de doelgroep. Het aanbod gedurende deze periode is zeer beperkt toegenomen. De ambitie was om jaarlijks 25.000 woningen te bouwen, terwijl er ongeveer 15.000 jaarlijks werden gerealiseerd.

Het derde aandachtspunt is de sturing op het woningaanbod bij corporaties. De vormen van sturing die zijn ingezet zijn heffingsverminderingen in de verhuurderheffing en prestatieafspraken. Beide vormen waren niet effectief in het verhogen van het woningaanbod. Financiële sturing is uitdagend vanwege de lange doorlooptijden van nieuwbouwprojecten. Bovendien gaat een budgetneutrale vormgeving gepaard met de instandhouding van de verhuurderheffing die neveneffecten heeft. Waar de heffingsvermindering een prikkel is om te investeren, zorgt de verhuurderheffing juist voor een lager rendement en beperktere leenruimte. Met de afschaffing van de verhuurderheffing is deze sturingsmogelijkheid komen te vervallen. De lokale prestatieafspraken zijn ook niet doeltreffend geweest. Dit hing onder meer samen met een beperkt aantal locaties, te weinig realistische plannen en (daardoor) beperkte afrekening door de gemeenten wanneer de aantallen niet werden gehaald door de corporaties. Betere sturing door het Rijk of gemeenten zou de realisatiegraad van corporaties kunnen verhogen, wat leidt tot een verbetering van de toegankelijkheid en vraaggerichtheid.

Een deel van de middeninkomens heeft te maken gehad met een afname van de betaalbaarheid, toegankelijkheid en vraaggerichtheid. Het inkomen van deze groep is te laag om een woning te kopen, maar te hoog om te huren in de gereguleerde sector. De combinatie van stijgende woningprijzen en stabiele leennormen heeft geleid tot een toename van deze groep. In de vrije huursector hebben ze moeite een betaalbare woning te vinden die past bij hun voorkeuren.

Er is eerst vooral ingezet op de groei van het woningaanbod om de toegankelijkheid en daarmee de betaalbaarheid te verbeteren. De groei die volgde hangt vooral samen met exogene ontwikkelingen en waarschijnlijk met de belastingdruk. Daarnaast heeft een beperkt aantal gemeenten actief gestuurd op het woningaanbod via lokale deals en het bestemmingsplan, waaronder Amsterdam en Utrecht. Vervolgens ontstond de realisatie dat het probleem vooral was dat middeninkomens niet meer een voor hen betaalbare woning konden verkrijgen op de gewenste plek. De nadruk van beleid verschoof toen naar betaalbaarheid en vraaggerichtheid. In dit kader is de huurprijstijging gemaximeerd, de overdrachtsbelasting is gedifferentieerd en een opkoopbescherming is ingevoerd in 2022. Tevens is het reguleren van aanvangshuren onderzocht.

Het vierde aandachtspunt is de samenhang in het beleid gericht op middeninkomens. Er zijn verschillende beleidsmaatregelen ingezet om de positie van middeninkomens op de woningmarkt te verbeteren. Er is echter niet omschreven hoe de maatregelen gezamenlijk bijdragen aan de deeldoelstellingen. Er was daarentegen wel sprake van een afruil tussen de doelstellingen. Een voorbeeld is het aan de ene kant bevorderen van het huuraanbod via lokale deals en aan de andere kant afremmen van het huuraanbod via de overdrachtsbelasting en opkoopbescherming. Het is onduidelijk wat het beoogde gezamenlijke effect is. Het gevolg is ook dat in deze beleidsdoorlichting geen duidelijke conclusies getrokken konden worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid. De analyse van indicatoren wijst uit dat enerzijds de toename van de omvang van de vrije huursector in lijn met de vraag duidt op een goed werkende huurmarkt. Anderzijds zijn een grote verhuisingeneidigheid en een groeiende voorkeur voor koopwoningen indicaties dat de woonsituatie van huurders in grotere mate niet overeenkomt met de woonvoorkeuren. De betaalbaarheid van een vrije huurwoning is minder dan een koopwoning. De wegging van deze effecten is niet mogelijk zonder samenhangende, toetsbare beleidsdoelstellingen.

De ontwikkelingen op de koopwoningmarkt in deze periode kenmerken zich door toenemende verschillen in de koopmogelijkheden tussen mensen met en zonder woning. De stijging van huizenprijzen heeft geleid tot vermogensgroei bij woningbezitters. De koopquotes zijn onder deze groep gedaald, onder meer door het oversluiten van hypotheek bij een dalende rente. Stijgende huizenprijzen verkleinen juist de koopmogelijkheden van potentiële koopstarters. De leennormen zijn in steeds grotere mate bindend geworden voor deze groep. Ongeveer de helft van de koopstarters had in 2021 een LTV en een LTI boven de 90 procent van het maximaal toegestane bedrag. Het eigenwoningbezit is ook sterk gedaald onder huishoudens van 25- 35 en licht gedaald onder huishoudens van 35-45. Het eigenwoningbezit is gestegen bij de overige groepen, in het bijzonder bij gepensioneerden.

Het vijfde aandachtspunt is de werking van de eigenwoningregeling. Het is onduidelijk in hoeverre de eigenwoningregeling bijdraagt aan het bevorderen van het eigenwoningbezit en de regeling heeft vele, omvangrijke neveneffecten. De fiscale subsidiëring van de eigen woning leidt tot hogere huizenprijzen, meer schuldopbouw en een verstoring van de beslissing tussen huren en kopen. Ook komt de fiscale subsidie voor een relatief groot deel terecht bij hogere inkomens.

Het zesde aandachtspunt is de werking van de LTV-limiet en de LTI-norm. In de periode voor 2015 zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd en is de LTI-norm wettelijk vastgelegd. Daarna is de leenruimte beleidsmatig beperkt gewijzigd. Tegelijkertijd zijn de leennormen in toenemende mate bindend geworden gedurende de periode. Dit onderstreept het belang van een goed inzicht in de werking van de leennormen. Er is nog geen evaluatie uitgevoerd. Er zijn wel verschillende onderzoeken gedaan naar de verschillende effecten. Op individueel niveau is er een afruil tussen het voorkomen van overkreditering en koopmogelijkheden, waarmee tevens consumptie gespreid kan worden over de levensloop. Op stelselniveau zijn er ook gevolgen voor de huizenprijzen en financiële stabiliteit. De studies vertonen een gemengd beeld in de inschatting van de effecten op individueel niveau en op stelselniveau.

Voor 2017 was er vrijwel geen beleid op aanbod. Het is niet mogelijk om de doeltreffendheid van het beleid vast te stellen doordat de effecten niet te onderscheiden zijn van het beleid van medeoverheden, marktomstandigheden en exogene ontwikkelingen. Daarna is de samenwerking effectief versterkt met de toenmalige woondeals, maar zonder afrekenbare resultaatafspraken. Het vrijblijvende karakter maakte dat de afspraken snel gemaakt konden worden om de relatie tussen Rijk en regio te verbeteren, maar had ook tot gevolg dat de deals waarschijnlijk een beperkt effect hebben gehad in het bevorderen van de woningbouw. Het voornaamste financiële instrument is de woningbouwimpuls, waarvan de effecten vanwege de beperkte periode na invoering nog niet bekend zijn.

Het zevende aandachtspunt is de snelheid van de beleidsreactie aan de aanbodkant. De beleidsdoelstelling - een woningtekort van twee procent op nationaal niveau - is niet behaald. De belangrijkste reden hiervoor zijn de sterke exogene ontwikkelingen die leiden tot een grotere woningvraag, specifiek de stijging van de woningprijzen en de bevolkingsgroei. In 2017 is er in de Nationale Woonagenda "een enorme toename van het verschil tussen de vraag naar en het aanbod van woningen" geconstateerd. De beleidsreactie op deze ontwikkelingen was te traag. Er is eerst ingezet op vrijblijvende bestuurlijke afspraken zonder financiële middelen, waarbij de regierol bij het bouwen van woningen bij medeoverheden is gelaten. Vervolgens is de transformatiefaciliteit ingesteld om met een revolverend fonds van bescheiden omvang de omzetting van kantoren naar woningen te bevorderen. Tot slot is richting het einde van de kabinetsperiode van Rutte III vooral ingezet op versnelling van de woningbouw op de korte termijn met de woningbouwimpuls en heffingsverminderingen in de verhuurderheffing. Een nieuwe ronde woondeals met strakkere resultaatafspraken werd aan een volgend kabinet gelaten.

6.2 Beleidsrichtingen

Uit het zevental aandachtspunten volgen beleidsrichtingen voor het woningmarktbeleid. Deze beleidsrichtingen dragen bij aan de drie deeldoelstellingen betaalbaarheid, vraaggerichtheid en toegankelijkheid. De aandachtspunten en aanbevelingen zijn afzonderlijk beschreven, maar moeten in samenhang beschouwd en geanalyseerd worden. De beleidsrichtingen vereisen nadere uitwerking en zijn niet getoetst op uitvoerbaarheid of doenvermogen.

Hervorm het WWS

De waardering op basis van kwalitatieve kenmerken in het WWS sluit waarschijnlijk niet goed aan bij de waardering van huishoudens voor die woning en de investeringskosten van verhuurders. Een sterkere relatie tussen de huren en de waardering van huurders verbetert de allocatie van gereguleerde huurwoningen en brengt de woonsituatie meer in lijn met de woonvoorkeuren. Een betere aansluiting bij het rendement van verhuurders vergroot het woningaanbod. Dit geldt vooral voor verhuurders in de particuliere huursector; bij corporaties is het WWS veelal niet bindend doordat het streefhuurpercentage ongeveer 70 procent van het maximum is. Er is nader onderzoek nodig om te bezien hoe het WWS kan worden aangepast.

Hervorm de huurtoeslag

De huurtoeslag is een doeltreffende maatregel om de huurquote van huurders met lage inkomens te verbeteren. De huurtoeslag heeft echter omvangrijke neveneffecten. Deze effecten hangen samen met de sterke inkomensafhankelijke vormgeving en de afhankelijkheid van de huur. Dit leidt tot bijstellingen en nabetalingen, een hoge marginale druk en een prikkel tot een grotere consumptie van woningkwaliteit. De aanbeveling is om de vormgeving van de huurtoeslag te hervormen om deze neveneffecten te verminderen. Alle wijzigingen hebben wel duidelijke afrielen met de doeltreffendheid van de regeling, de Rijksbegroting en de inkomensverdeling.

Versterk de sturing op het woningaanbod van corporaties

In de periode 2015-2021 is er gestuurd op de prestaties van corporaties met financiële prikkels (heffingsverminderingen) en het versterken van prestatieafspraken binnen de lokale driehoek: gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties. De heffingsverminderingen bleken niet doeltreffend en niet doelmatig te zijn. Ook verlaagde het huurbeleid de investeringscapaciteit, wat de financiële ruimte voor investeren in nieuwbouw heeft verlaagd. Het maken van prestatieafspraken heeft een impuls gekregen, maar de toepassing van prestatieafspraken is niet doeltreffend geweest in het realiseren van de afgesproken nieuwbouwaantallen. De opzet van de afspraken was vrijblijvend en de partijen spraken elkaar beperkt aan op de achterblijvende realisaties. De sturing op volkshuisvestelijke prestaties is met de afschaffing van de verhuurderheffing volledig gebaseerd op afspraken, wat het belang van doeltreffende afspraken vergroot. De aanbeveling is om de sturing te versterken ten opzichte van de periode 2015-2021.²²⁹ Een randvoorwaarde is wel dat er voldoende financiële ruimte is om alle opgaven te bekostigen.

Formuleer een doelstelling voor vraaggerichtheid

Het bleek in deze beleidsdoorlichting niet mogelijk om een algemene doelstelling te reconstrueren op het terrein van vraaggerichtheid. Uit een analyse van indicatoren blijkt wel dat de vraaggerichtheid voor sommige groepen is afgenomen. De inschrijfduur en zoekduur zijn toegenomen in de sociale huursector, vooral (lage) middeninkomens

²²⁹ Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting beoogt de lokale prestatieafspraken beter afdwingbaar te maken door een uitbreiding van de bevoegdheden van de minister voor VRO voor het doen van een bindende uitspraak bij geschillen over prestatieafspraken. Deze beleidsdoorlichting heeft geen ex ante toetsing uitgevoerd op dit wetsvoorstel.

wonen vaker in een vrije huurwoning hetgeen niet in lijn is met hun voorkeuren en de koopmogelijkheden van starters zijn afgenomen door een combinatie van stijgende prijzen en stabiele leennormen. Daarnaast zijn er beleidsmaatregelen ingevoerd om de vraaggerichtheid te verbeteren. Er is echter geen doelstelling voor vraaggerichtheid die deze maatregelen tracht te bereiken. Ook is het niet duidelijk in welke mate de verschillende overheidslagen verantwoordelijk zijn voor deze doelstelling. Een concreet beleidsdoel maakt het mogelijk om het beleid te toetsen en tijdig aan te passen.

Vergroot de samenhang in het beleid gericht op middeninkomens

Een deel van de middeninkomens heeft te maken gehad met een afname van de betaalbaarheid door stijgende huren, toegankelijkheid en vraaggerichtheid. Er zijn verschillende beleidsmaatregelen ingezet op de positie van middeninkomens op de woningmarkt te verbeteren, waarbij er een afruil was tussen de verschillende doelstellingen. Er is echter niet omschreven hoe de maatregelen gezamenlijk bijdragen aan de deeldoelstellingen. Een gebrek aan samenhang kan leiden tot tegenstrijdig beleid en neveneffecten. Tevens is het zonder samenhangende, toetsbare doelstellingen niet mogelijk om beleid te evalueren.

Bouw de fiscale subsidie van de eigen woning af

De eigenwoningregeling is beperkt doeltreffend en doelmatig. Het is onduidelijk in hoeverre de eigenwoningregeling bijdraagt aan het bevorderen van het eigenwoningbezit en heeft vele, omvangrijke neveneffecten. De fiscale subsidiëring van de eigen woning leidt tot hogere huizenprijzen, meer schuldopbouw en een verstoring van de beslissing tussen huren en kopen. Ook komt de fiscale subsidie voor een relatief groot deel terecht bij hogere inkomens.

Evalueer de werking van de LTV-limiet en de LTI-norm

De leennormen zijn niet geëvalueerd, waardoor het niet mogelijk is om de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen. De doeltreffendheid is de mate waarin de vormgeving van de leennormen bijdraagt aan het voorkomen van overkreditering van huishoudens. De doelmatigheid ziet op de neveneffecten van de leennormen. Verschillende studies laten zien dat leennormen gevolgen hebben voor consumptiespreiding over de levensloop, verdeling van koopmogelijkheden tussen groepen, huizenprijzen en financiële stabiliteit. De aanbeveling is om in ieder geval deze aspecten te betrekken in een evaluatie. Een aanvullende optie is om de governance - de verantwoordelijkheidsverdeling in het vaststellen van de leennormen - mee te nemen in de evaluatie.

Verbreed de doelstelling voor toegankelijkheid

Een aandachtspunt is de trage reactie van het aanbodbeleid op exogene ontwikkelingen. Er is gestuurd op een woningtekort van twee procent op nationaal niveau als beleidsdoelstelling. Het niet behalen van deze doelstelling was in zekere mate te voorzien aan de hand van de groeiverhouding tussen woningprijzen en inkomens. Het woningtekort meet namelijk alleen de huishoudens die bij stijgende prijzen gaan samenwonen. Huishoudensvorming in een regio - bijvoorbeeld om dichterbij werk te wonen - is ook afhankelijk van de woningprijzen. Als de prijzen te hoog zijn, dan gaat een deel in een regio wonen waar ze wel een zelfstandige woonruimte kunnen betalen in plaats van samenwonen in een regio waar ze dat niet kunnen. Deze groep is daarmee niet zichtbaar in het woningtekort. Het ontwikkelen van een maatstaf in aanvulling op het woningtekort dat directer rekening houdt met de ontwikkelingen van de woningprijzen en inkomens zou bij kunnen dragen aan het tijdig reageren op exogene ontwikkelingen.

Stel beleidsscenario's op voor (exogene) ontwikkelingen

Paragraaf 2.1 heeft beschreven dat de woningmarkt sterk onderhevig is aan maatschappelijke en economische ontwikkelingen, in het bijzonder de bevolkingsgroei en de hypotheekrente. Daarnaast is beschreven dat de

onzekerheidsmarge groot is bij de prognoses van deze ontwikkelingen en de realisatie niet overeenkwam met de verwachting. Het beleid gericht op woningaanbod stuurt echter alleen op het midden van de bandbreedte. Uit de analyse blijkt dat de beleidsreactie traag is wanneer deze ontwikkelingen anders uitvallen dan verwacht. Ons advies is om beleidsscenario's op te stellen voor verschillende (exogene) ontwikkelingen. Dit houdt in dat per scenario de verwachte beleidsmaatregelen vooraf op hoofdlijnen zijn uitgewerkt. De voordelen hiervan zijn dat er snel ingespeeld kan worden op actuele ontwikkelingen en dat dit meer investeringszekerheid biedt aan marktpartijen.

6.3 Besparingsvarianten van 20 procent

Onderdeel van beleidsdoorlichtingen is het opnemen van een besparingsvariant van 20 procent van de uitgaven. Gezien de samenstelling van begrotingsartikel 3 betekent dit dat de besparingsvariant ziet op de huurtoeslag, als grootste uitgavenpost op de begroting. Echter, bij de woningmarkt is de fiscale behandeling van de eigen woning ook een belangrijk component, zoals vele evaluaties uitwijzen. Dit zijn geen uitgaven, maar (gederfde) inkomsten. Gezien het belang van de fiscale aspecten van woningmarktbeleid nemen wij ook een besparingsvariant op waarbij de eigenwoningregeling wordt aangepast om de belastinginkomsten te verhogen.

6.3.1 Huurtoeslag

Met deze besparingsvariant worden de huurtoeslaguitgaven verminderd en wordt de huurtoeslagsystematiek verder vereenvoudigd. Het onderscheid tussen ouderen en niet-ouderen vervalt, de parameters voor ouderen gelden ook voor niet-ouderen. De jaarlijkse indexatie van de parameters is een aandachtspunt omdat de gemiddelde inkomensontwikkelingen van ouderen en niet-ouderen kunnen verschillen.

Op het moment zijn er verschillende kwaliteitskortingspercentages voor het huurdeel tussen de kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrens en het huurdeel tussen de aftoppingsgrens en de maximum huurgrens. Met deze besparingsvariant geldt er één kwaliteitskortingspercentage (van 50 procent) voor het huurdeel tussen de kwaliteitskortingsgrens en de maximum huurgrens. Daarmee zijn de aftoppingsgrenzen niet meer relevant voor de huurtoeslagberekening maar hebben ze nog wel een functie voor passend toewijzen door woningcorporaties.

De minimale basishuur, het minimale huurbedrag dat huishoudens geacht worden zelf te betalen, wordt verhoogd met 25 euro. De minimale basishuur geldt voor huishoudens met een inkomen tot het minimum-inkomensijkpunt. Vanaf het minimum-inkomensijkpunt neemt de basishuur exponentieel toe met het inkomen. De minimum-inkomensijkpunten worden verlaagd (1.000 euro eenpersoons, 2.000 euro meerpersoons) waardoor minder huishoudens in aanmerking komen voor de minimale basishuur. Voor niet-ouderen is dit effect beperkt omdat voor hen de hogere inkomensparameters voor ouderen gelden. De exponentiele opbouw van de basishuur wordt omgezet in een lineaire opbouw (34 procent eenpersoons, 30 procent meerpersoons). Dit maakt de huurtoeslag begrijpelijker. Daarnaast maakt het de marginale druk meer geleidelijk.

De negatieve inkomenseffecten voor huurtoeslagontvangers kunnen (deels) gemitigeerd worden met een huurverlaging. Daarmee worden de huurinkomsten van woningcorporaties beperkt waardoor de financiële haalbaarheid van de bouwopgave verslechtert.

Hieronder een opsomming van de maatregelen:

- Onderscheid ouderen/niet-ouderen vervalt, inkomensparameters van ouderen worden leidend;
- Het kwaliteitskortingspercentage boven de kwaliteitskortingsgrens wordt 50 procent voor alle huishoudens;
- Lineaire opbouw van de eigen bijdrage (circa 34 procent eenpersoons, 30 procent meerpersoons);

- Eén aftoppingsgrens (niveau lage); lage? of lager?
- Verhoging van de minimale eigen bijdrage met 25 euro per maand via een verhoging van de normhuren;
- Verlaging van de minimuminkomensgrens (1.000 euro eenpersoons, 2.000 euro meerpersoons).

Deze besparingsvariant resulteert in negatieve inkomenseffecten. Huishoudens gaan er gemiddeld 42 euro op achteruit. Vooral ouderenshuishoudens gaan erop achteruit, vooral door de verlaging van de minimuminkomensijpunten. 4 procent van de huurtoeslagontvangers gaat erop vooruit. Dit zijn voornamelijk relatief hogere inkomens die door de lineaire opbouw van de basishuur meer huurtoeslag ontvangen.

Tabel 6.1 Verschil netto huur uitgesplitst naar huishoudtype

| | -50 tot -25eu | -25 tot -10eu | -10 tot 0eu | geen effect | 0 tot 10eu | 10 tot 25eu | 25 tot 50eu | 50 tot 75eu | 75 tot 100eu | meer dan 100eu | Totaal |
|------------------------------------|---------------|---------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------|----------------|-----------|
| Eenpersoonshuishouden niet AOW-er | 0% | 0% | 4% | 0% | 3% | 17% | 60% | 16% | 0% | 0% | 582.000 |
| Meerpersoonshuishouden niet AOW-er | 0% | 1% | 3% | 0% | 4% | 10% | 55% | 18% | 8% | 1% | 439.000 |
| Eenpersoonshuishouden AOW-er | 1% | 1% | 2% | 0% | 2% | 7% | 43% | 42% | 1% | 0% | 368.000 |
| Meerpersoonshuishouden AOW-er | 0% | 0% | 1% | 0% | 5% | 6% | 28% | 14% | 40% | 5% | 154.000 |
| Totaal | 0% | 1% | 3% | 0% | 3% | 12% | 51% | 23% | 6% | 1% | 1.543.000 |

Bron: Ministerie van BZK op basis van WoON 2021

Tabel 6.2 Verschil netto huur uitgesplitst naar inkomensgroepen

| | -50 tot -25eu | -25 tot -10eu | -10 tot 0eu | geen effect | 0 tot 10eu | 10 tot 25eu | 25 tot 50eu | 50 tot 75eu | 75 tot 100eu | meer dan 100eu | Totaal |
|--|---------------|---------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------|----------------|-----------|
| Minima < sociaal minimum | 0% | 0% | 1% | 0% | 1% | 16% | 81% | 1% | 0% | 0% | 500.000 |
| Sociaal minimum-120% huurtoeslag-inkomen | 0% | 0% | 0% | 0% | 1% | 7% | 48% | 32% | 10% | 1% | 494.000 |
| Passend toewijzen (geen minima) | 0% | 0% | 0% | 0% | 1% | 2% | 20% | 53% | 22% | 2% | 197.000 |
| DAEB (geen Passend toewijzen/minima) | 1% | 3% | 10% | 0% | 12% | 18% | 32% | 22% | 2% | 0% | 353.000 |
| Totaal | 0% | 1% | 3% | 0% | 3% | 12% | 51% | 23% | 6% | 1% | 1.543.000 |

Bron: Ministerie van BZK op basis van WoON 2021

6.3.2 Eigenwoningregeling

De eigen woning is een bron van inkomen binnen de inkomstenbelasting. De reden hiervoor is dat de eigenaar inkomen in natura ontvangt door de eigen woning aan zichzelf te verhuren. Het eigenwoningforfait benadert deze

huurwaarde. Door de indexeringsmethode en beleidsmatige verlaging is het huidige percentage van het eigenwoningforfait lager dan het inkomen uit de eigen woning. Er is nader onderzoek nodig om dit inkomen exact te benaderen.

Het lage eigenwoningforfait draagt bij aan de fiscale subsidiëring van de eigen woning. Dit leidt tot hogere huizenprijzen, meer schuldopbouw en een verstoring van de beslissing tussen huren en kopen. Ook komt de fiscale subsidie voor een relatief groot deel terecht bij hogere inkomens. De onderstaande maatregelen leiden tot een hogere belastingdruk op de eigen woning en verminderen daarmee deze neveneffecten.

De eerste maatregel is een stapsgewijze verhoging van het eigenwoningforfait naar 0,55 procent. De tweede maatregel combineert een stapsgewijze verhoging van het eigenwoningforfait met een versnelde uitfasering van de Wet Hillen in drie jaar. De opbrengst is ongeveer 20 procent van de grondslag van de eigenwoningregeling. De grondslag bestaat uit het eigenwoningforfait, de hypotheekrenteaftrek en de Wet Hillen. De onderstaande varianten hebben ook inkomenseffecten. Deze effecten zijn niet in beeld gebracht als onderdeel van deze maatregel.

Tabel 6.3 Verhoging van het eigenwoningforfait

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Structureel |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Basispad eigenwoningforfait | 0,35% | 0,40% | 0,45% | 0,45% | 0,55% |
| Mutatie | +0,10% | +0,10% | +0,10% | +0,10% | +0,10% |
| Opbrengst (miljoenen) | 702 | 676 | 665 | 681 | 840 |

Bron: Ministerie van Financiën op basis van cMEV 2024

Tabel 6.4 Verhoging van het eigenwoningforfait en versnelde uitfasering Wet Hillen

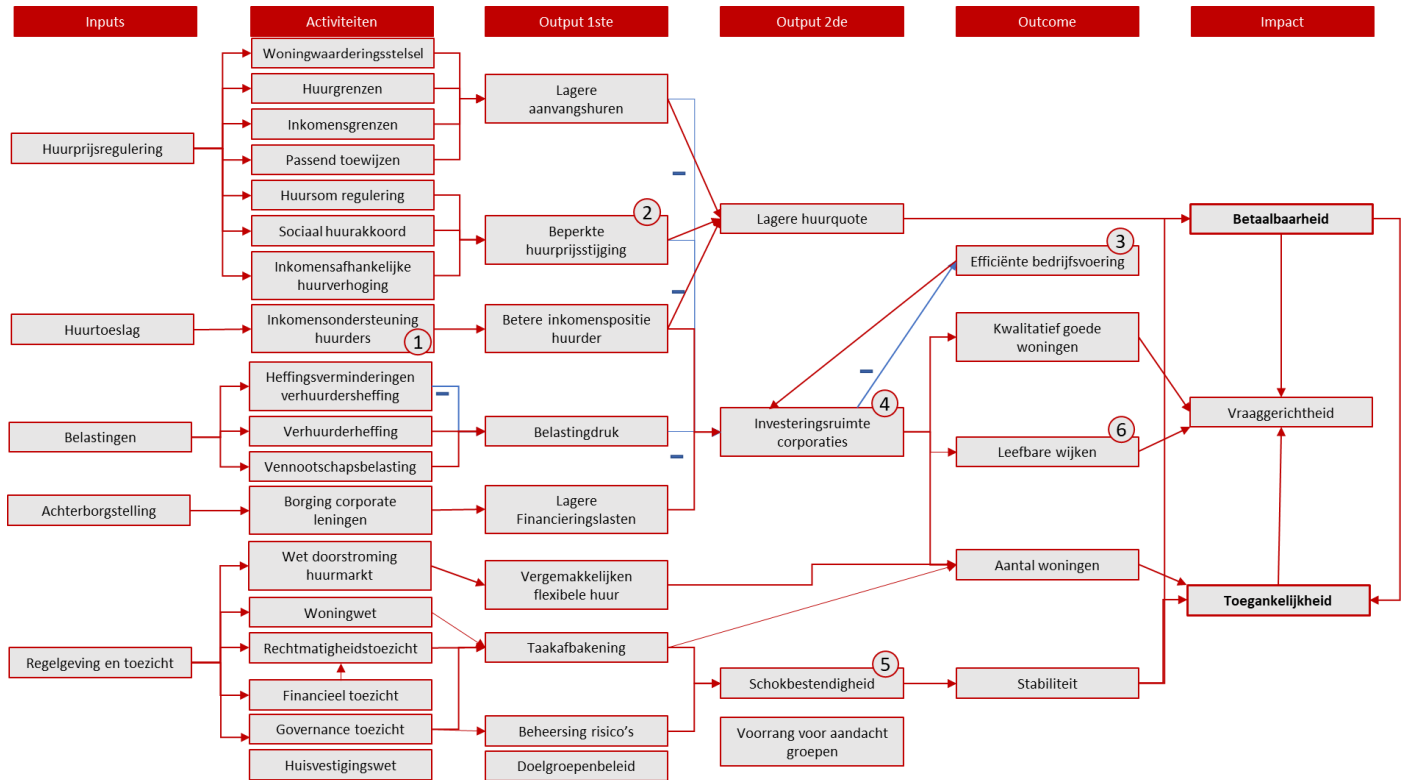
| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Structureel |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|--------------|-------------|
| Basispad eigenwoningforfait | 0,35% | 0,40% | 0,45% | 0,45% | 0,45% |
| Mutatie | +0,05% | +0,05% | +0,05% | | +0,05% |
| Opbrengst | 353 | 340 | 334 | 342 | 420 |
| Basispad Hillen | 76,667% | 73,333% | 70,000% | 66,667% | 0% |
| Mutatie | -16,667% | -33,333% | -50,000% | -66,667% | 0% |
| Opbrengst (miljoenen) | 153 | 308 | 488 | 662 | 0 |
| Opbrengst totaal (miljoenen) | 506 | 648 | 822 | 1.004 | 420 |

Bron: Ministerie van Financiën op basis van cMEV 2024

Bijlage A Uitgebreide versie beleidstheorie

Deze bijlage bevat de uitgebreidere versies van de beleidstheorie zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Figuur A.1 Uitgebreide versie beleidstheorie Sociale huur

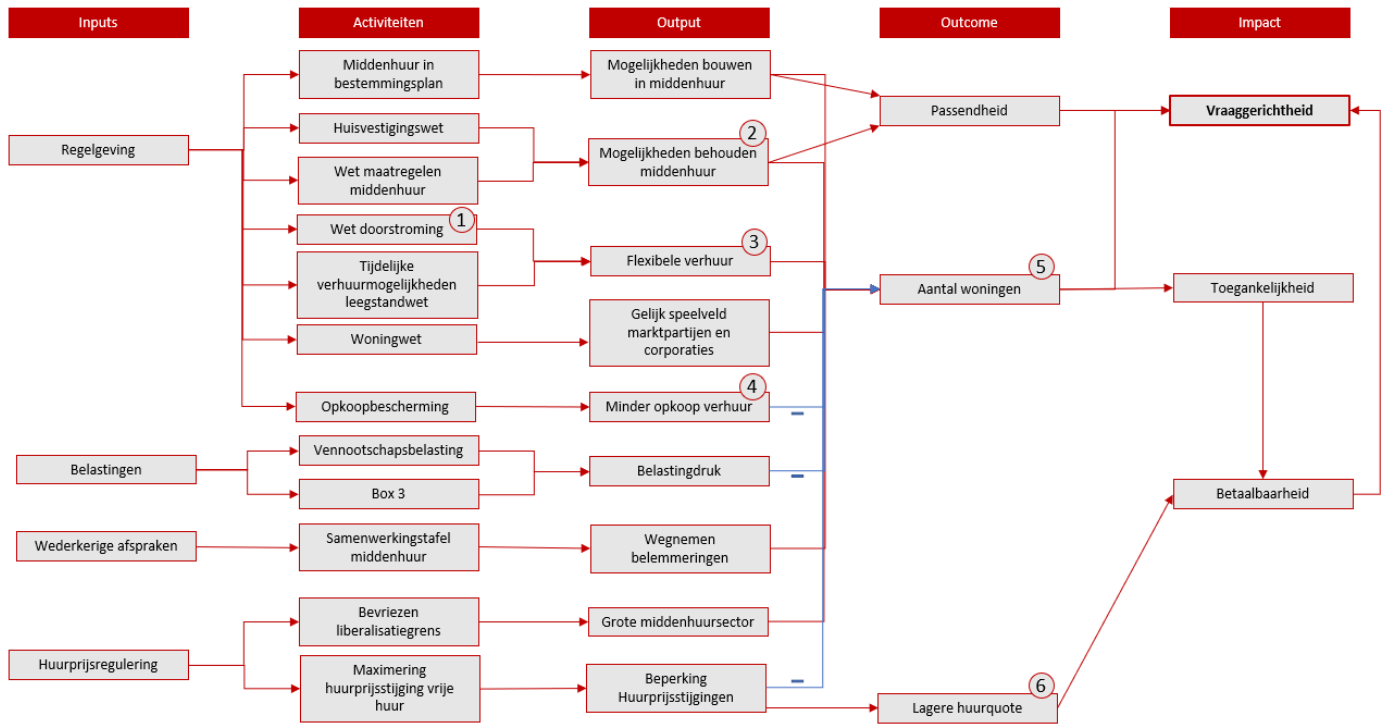


Bron: SEO Economisch Onderzoek

Neveneffecten:

1. Hogere huren, bouw van sociale huurwoningen met een hogere huur en verstoring van de prijs-kwaliteitsafweging;
2. Minder verhuisgeneigdheid en daarmee minder doorstroming;
3. Verlies van expertise bij woningcorporaties;
4. Voorzichtige bestuurders. Ondernemerschap met goed risicomanagement ontbreekt;
5. Negatief effect op de investeringsruimte;
6. Positieve externe effecten (denk bijvoorbeeld aan minder criminaliteit).

Figuur A.2 Uitgebreide versie beleidstheorie middenhuur en vrije huur

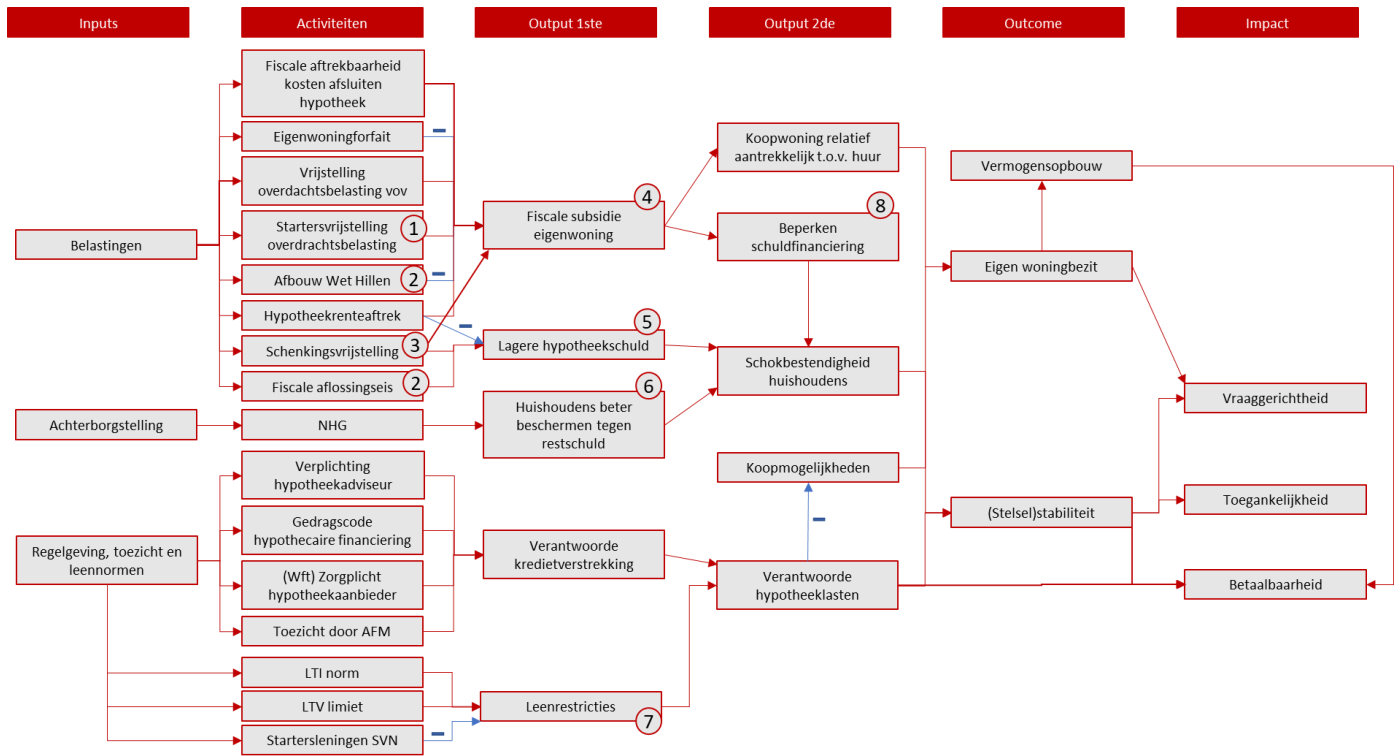


Bron: SEO Economisch Onderzoek

Neveneffecten:

1. Verminderde doorstroming;
2. Negatief effect op het rendement en daarmee het aanbod;
3. Negatieve externe effecten door verlaging bestaanszekerheid (denk bijvoorbeeld aan mentale stress);
4. Negatief effect op het aanbod;
5. Beleggers verdringen starters op de woningmarkt;
6. Lagere verhuisgeneigdheid en daarmee minder doorstroming.

Figuur A.3 Uitgebreide versie beleidstheorie koop

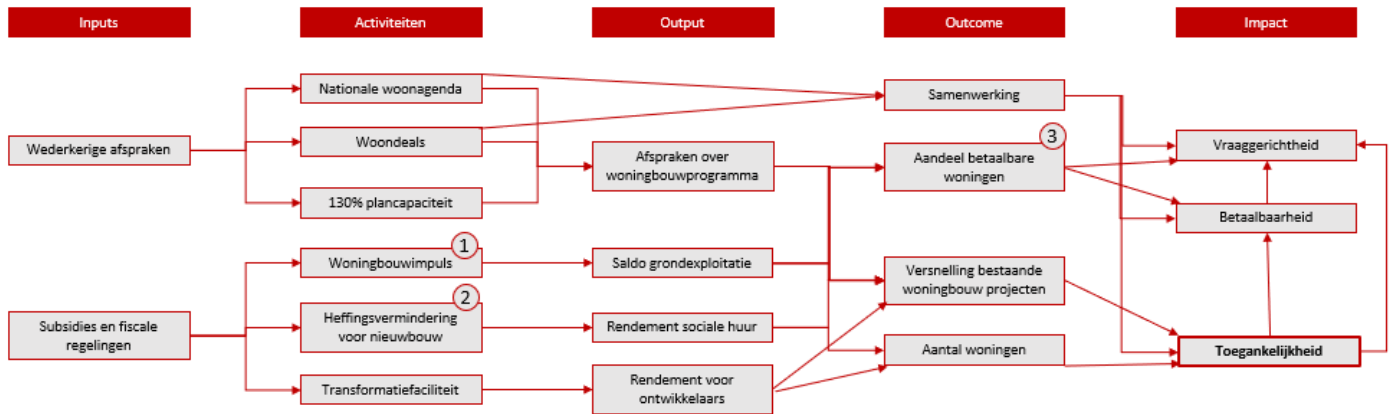


Bron: SEO Economisch Onderzoek

Neveneffecten:

1. Beperkt prijsopdrijvend effect van woningen;
2. Meer illiquide vermogen;
3. Vermogensongelijkheid;
4. Meer illiquide vermogen;
5. Hogere huizenprijzen en verstoring van de beslissing tussen huren en kopen;
6. Boom-bust cycli (geluk- en pechgeneraties), minder doorstroming en lagere groei door drukkend effect op de consumptie;
7. Moreel wangedrag;
8. Verstoring van de beslissing huren en kopen en beperkt de mogelijkheden tot consumptiespreiding over de levensloop;
9. Minder liquide vermogen en daardoor minder schokbestendigheid.

Figuur A.4 Uitgebreide beleidstheorie woningaanbod



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Mogelijke neveneffecten:

1. Het project was zonder Rijksbijdrage gefinancierd door de gemeente (verdringingseffect);
2. Substitutie: de bijdrage aan een project leidt tot vertraging of niet uitvoeren van andere projecten;
3. Vertraging project en hogere prijzen in het marktsegment.

Bijlage B Lijst evaluaties

Tabel B.1 Lijst met de beoordelen evaluaties

| Thema | Titel | Auteur | Jaar |
|------------------------------|---|-----------------|------|
| Sociale huur | | | |
| 1. | Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt | BZK | 2016 |
| 2. | Evaluatie van de inkomensafhankelijke huurverhoging | Rigo | 2016 |
| 3. | Evaluatie ZBO huurcommissie | UBR | 2016 |
| 4. | Evaluatie passend toewijzen | Platform31 | 2017 |
| 5. | Evaluatie verhuurderheffing | BZK | 2016 |
| 6. | Rapportage verhuurderheffing 2020 | BZK | 2020 |
| 7. | Evaluatie heffingsverminderingen verhuurderheffing | Ecorys/SEO | 2020 |
| 8. | Evaluatie scheiding DAEB en niet-DAEB | ABD Topconsult | 2018 |
| 9. | Evaluatie extern toezicht woningwet | ABD Topconsult | 2018 |
| 10. | Evaluatie Woningwaarderingstelsel | ABF | 2019 |
| 11. | Evaluatie Woningwet | BZK en Companen | 2020 |
| 12. | Evaluatie Huisvestingswet | Rigo | 2020 |
| 13. | Evaluatie rollen Autoriteit woningcorporaties | ABD Topconsult | 2021 |
| 14. | Evaluatie Wet doorstroming huurmarkt 2015 | Companen | 2021 |
| 15. | Evaluatie wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek | Rigo | 2021 |
| Midden- en vrije huur | | | |
| 16. | Evaluatie procedure huurcommissie | USBO | 2021 |
| 17. | Evaluatie fbi en vbi (alleen fbi vastgoed) | SEO | 2022 |
| 18. | De waarde van woningen in verhuurde staat | SEO | 2022 |
| 19. | Ervaringen Samenwerkingstafel middenhuur | BZK | 2018 |
| Koop | | | |
| 20. | Evaluatie eigenwoningregeling | SEO | 2019 |
| 21. | Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling | Panteia | 2019 |
| 22. | Notitie ex-post effecten woningmarktmaatregelen | CPB | 2019 |
| 23. | Evaluatie schenkingsvrijstelling eigen woning | SEO | 2021 |
| Aanbod | | | |
| 24. | Beleidsdoorlichting artikel 2.2 Woningbouw | Rigo | 2016 |
| 25. | Evaluatie tijdelijke verhuurmogelijkheden Leegstandwet | Companen | 2016 |
| 26. | Rapportage expertteams Eigenbouw en Transformatie | BZK | 2018 |
| 27. | Tussentijdse evaluatie Wet aanpak woonoverlast | Regioplan | 2019 |
| 28. | Beleidsdoorlichting artikel 5.1 Ruimtelijke ordening | Ecorys | 2020 |

| Thema | Titel | Auteur | Jaar |
|-------|---|------------|------|
| 29. | Eindrapport evaluatie Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders | Rigo | 2021 |
| 30. | Rapport Realisatiekracht nieuwbouw woningcorporaties | Rigo | 2021 |
| 31. | Evaluatie Woondeals | AEF | 2021 |
| 32. | Aanpak woningtekort en WBI | ARK | 2022 |
| 33. | Rapport tussentijdse evaluatie woningbouwimpuls | Companen | 2021 |
| 34. | Onderzoek additionaliteit Wbi | Rigo | 2022 |
| 35. | Beleidsdoorlichting art. 4.1 Energietransitie gebouwde omgeving | CE Delft | 2022 |
| 36. | Rapport tussenevaluatie flexpoolregeling | Rigo | 2022 |
| 37. | Reflectie op de regeling van het Volkshuisvestingsfonds | STEC | 2022 |
| 38. | Evaluatie kamerverhuurvrijstelling | BZK | 2017 |
| 39. | Ruimte voor flexwoningen | PBL | 2020 |
| 40. | Sociale koopwoningen in het bestemmingsplan | Platform31 | 2019 |
| 41. | Eindrapportage evaluatie platform31 | AEF | 2021 |
| 42. | Evaluatie SEKW 2013 | Ecorys | 2021 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Bijlage C Overzicht gehanteerde inkomensgroepen

Overzicht inkomensbegrippen op basis van het Programma Betaalbaar wonen:

- Minima: Huishoudens met een huishoudinkomen boven het sociaal minimum, maar onder 120 procent van het minimuminkomen van de huurtoeslag;
- Lage inkomens: Huishoudens tussen minima en de inkomensgrenzen voor sociale huur voor eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens (ook wel de DAEB-doelgroep);
- Lage middeninkomens: Huishoudens die in aanmerking komen voor een middenhuurwoning of een betaalbare koopwoning, met een inkomen boven de inkomensgrenzen van sociale huur maar niet in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke huurverhoging;
- Hoge middeninkomens: Huishoudens die in aanmerking komen voor een middenhuurwoning of een betaalbare koopwoning, met een inkomen waarmee ze in aanmerking komen voor een lage inkomensafhankelijke huurverhoging;
- Hoge inkomens: Een restcategorie die in aanmerking komt voor een hoge inkomensafhankelijke huurverhoging.

Inkomensafbakening eenpersoonshuishoudens in 2022:

- Minima: 0 - 23.975 euro;
- Lage inkomens: 23.975 - 40.765 euro;
- Lage middeninkomens: 40.765 - 47.948 euro;
- Hoge middeninkomens: 47.948 - 56.527 euro;
- Hoge inkomens: meer dan 56.527 euro.

Inkomensafbakening meerpersoonshuishoudens in 2022:

- Minima: 0 - 23.975 euro;
- Lage inkomens: 23.975 - 45.014 euro.
- Lage middeninkomens: 45.014 - 55.486 euro;
- Hoge middeninkomens: 55.486 - 75.369 euro;
- Hoge inkomens: meer dan 75.369 euro.

Bijlage D Begroting

Tabel 6.5 Uitgaven en inkomsten

| Artikel 3 Woningmarkt | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Huurtoeslag | 3.629.966 | 3.860.443 | 3.934.868 | 3.963.679 | 3.996.521 | 4.222.655 | 4.311.856 |
| Ontvangsten huurtoeslag | 810.381 | 553.191 | 557.315 | 957.719 | 459.522 | 432.243 | 368.749 |
| Dienst van de Huurcommissie | 12048 | 12646 | 14456 | 11214 | 8816 | 7939 | 11657 |
| Inspectie Leefomgeving en Transport ²³⁰ | | 373 | 375 | 933 | 332 | 950 | 947 |
| Waarborgfonds Sociale Woningbouw | 294314 | 1706 | 1176 | 1132 | 4654 | 1105 | 1099 |
| Saneringsbijdragen | 8367 | 15033 | 28471 | 470767 | | | |
| NHG risicovoorziening | | 26932 | 30018 | 30608 | 29768 | 33860 | 63547 |
| Binnenstedelijke Transformatiefaciliteit | | | | 28.000 | 10000 | | |
| Woningbouwimpuls | | | | | | 295147 | 499473 |
| Volkshuisvestingsfonds | | | | | | | 413165 |
| Flexpools | | | | | | | 14183 |
| Kwetsbare groepen | | | | | | | 49059 |
| TRSHV | | 206 | 1036 | 1181 | | | |
| Woningmarktsubsidies ²³¹ | 6081 | 3217 | 2845 | 2584 | 7161 | 5689 | 7804 |
| Woningmarktopdrachten ²³² | 4836 | 2844 | 1765 | 2898 | 3590 | 4361 | 3435 |
| Bijdrage ZBO's ²³³ | | 3035 | 2310 | 951 | 2432 | 630 | 2791 |
| Woningbouwopdrachten ²³⁴ | | | | | | 118 | 2075 |
| Rijksvastgoedbedrijf | | | | | | | 6840 |
| Fiscale regelingen | | | | | | | |
| Hypotheekrenteaftrek | 13.202.374 | 12.544.194 | 11.770.432 | 10.985.664 | 9.800.000 | 8.980.550 | 8.853.074 |
| Aftrek financieringskosten eigen woning | 223.509 | 215.821 | 218.334 | 210.000 | 217.121 | 251.124 | 237.867 |
| Aftrek periodieke betalingen erfpacht, opstal en beklemming | 27.736 | 28.664 | 29.785 | 30.931 | 31.111 | 30.681 | 30.937 |
| af trek rente en kosten van geldleningen over restschuld vervreemde eigen woning | 25.278 | 27.388 | 25.869 | 21.370 | 17.027 | 11.903 | 10.243 |
| Eigenwoningforfait | -3.069.052 | -3.138.983 | -3.346.201 | -3.327.960 | -3.166.000 | -3.059.000 | -2.816.848 |

²³⁰ Dit zijn bijdragen voor de toezichthouder Autoriteit woningcorporaties.

²³¹ Dit zijn subsidies voor onderzoek en kennisoverdracht, bijvoorbeeld aan de Woonbond of Platform31.

²³² Opdrachten voor onderzoek en kennisoverdracht op het terrein van wonen.

²³³ Betreffen activiteiten voor onderzoek en kennisoverdracht, specifiek in samenwerking met het CBS en het Kadaster.

²³⁴ Opdrachten aan onderzoek- en adviesbureaus ten behoeve van het oplossen van knelpunten bij woningbouw.


| Artikel 3 Woningmarkt | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (Wet Hillen) | 529.006 | 561.000 | 634.000 | 646.706 | 574.000 | 578.000 | 583.007 |
| Schenk- en erfbelasting Eenmalige vrijstelling eigen woning | 33.000 | 37.000 | 194.000 | 129.000 | 152.000 | 217.000 | 173.000 |
| Overdrachtsbelasting algemeen tarief | 1.594.425 | 2.062.372 | 2.454.067 | 2.737.106 | 2.715.300 | 3.198.000 | 2.470.454 |
| Overdrachtsbelasting vrijstelling woning starters | | | | | | | 360.396 |
| Verhuurderheffing | 1.346 | 1.474 | 1.617 | 1.738 | 1.688 | 1.887 | 1.837 |
| Kamerverhuurvrijstelling | 10.643 | 10.643 | 10.643 | 10.643 | 10.261 | 10.031 | 10.000 |

Bron: Artikel 3 begroting ministerie van BZK en begroting ministerie van Financiën

Bijlage E Lijst met experts

De volgende experts zijn geïnterviewd bij dit onderzoek. De uitkomsten van deze gesprekken zijn verwerkt in de rapportage. De experts zijn niet gevraagd de uitkomsten van dit onderzoek te onderschrijven.

- Prof. dr. Arjan Lejour (CPB)
- Erik Jan van Kempen (LNV)
- Dr. Frans Schilder (PBL)
- Prof. dr. Johan Conijn (Finance Ideas)
- Dr. Martijn Eskinasi (BZK)
- Dr. Stefan Groot (Rabobank)
- Jos van Rooij (AFM)
- Matthijs Snijder (AFM)
- Jan Möhlmann (CPB)
- Margriet Schepman (Neprom)
- Gerwin Woelders (NHG)
- Nic Vrieselaar (Rabobank)
- Erwin Evers (Vesteda, mede namens IVBN)
- Marcel Trip (Woonbond)
- Rick Eeuwes (WSW)
- Marja Elsinga (TU Delft)
- Peter Boelhouwer (TU Delft)
- Michiel Ras (SCP)
- Bob Witjes (Aedes)



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2023-89
ISBN 978-90-5220-316-4

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2023 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl