

Woningmarktbeleid in Amsterdam

Middeninkomens en de effecten
van het 40-40-20-beleid

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Maart 2018

Woningmarktbeleid in Amsterdam

Middeninkomens en de effecten
van het 40-40-20-beleid

Jorrit Bakker
Cox Bogaards
Nicole van Egmond-Smit
Radislav Semenov

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen	7
1 Inleiding	9
2 Middeninkomens op de Amsterdamse woningmarkt	11
2.1 Wie zijn de middeninkomens?	11
2.2 Waar wonen middeninkomens?	12
2.3 Hoe verhuizen middeninkomens?	13
2.4 Hoe zit het met de betaalbaarheid voor middeninkomens?	14
2.5 Middeldure woningen in Amsterdam	16
2.6 Woningbouwproductie	17
3 Beleid	21
3.1 Het woningmarktbeleid van de gemeente Amsterdam	21
3.2 Economische doorwerking	22
4 Beleidseffecten	25
4.1 Doorstroming	25
4.2 Betaalbaarheid	30
4.3 Kosten van korting op grondprijs	32
5 Alternatieve beleidsopties	35
5.1 Bouwprogramma	35
5.2 Gemeentelijke huursubsidie	36
5.3 Startersleningen	36
5.4 Huuraf trek	37
5.5 Gedifferentieerde leennormen met meer ruimte voor starters	38
Bijlage A Tabel grondprijzen	39

Conclusies op hoofdlijnen

Het nieuwe woonbeleid van de gemeente Amsterdam, dat bij de nieuwbouw (sterker) gaat sturen op woningaanbod voor middeninkomens, zal niet leiden tot een wezenlijk betere toegang voor deze groep tot de Amsterdamse woningmarkt. Vanaf 2019 wordt 40% van het nieuwe aanbod sociale woningbouw, 40% van het aanbod moet in het middensegment plaatsvinden onder bijzondere voorwaarden en 20% van het aanbod mag in het dure, vrije segment worden aangeboden.

Dit leidt initieel tot 1.300 extra woningen per jaar in het middensegment, met name huurwoningen. Deze woningen komen beschikbaar voor huishoudens met een bruto jaarinkomen tussen € 35.000 en € 52.000, waarvan de helft afkomstig moet zijn uit de sociale huursector. Ook zal een kwart van deze woningen bestemd zijn voor gezinnen en daarom groter dan marktconform worden gebouwd. Verder neemt het aantal te bouwen sociale huurwoningen toe met 325 per jaar. Hiertegenover staat een afname met 1.625 per jaar van het aantal te bouwen woningen in het duurdere segment.

Doorstroming de achilleshiel van het nieuwe woonbeleid

Op basis van ontwikkelingen in het recente verleden kan worden vastgesteld dat bijna 70% van de afname van het aantal te bouwen nieuwe dure woningen ten koste gaat van doorstroming binnen Amsterdam. Deze doorstroming komt voor een groot deel voort uit de gereguleerde huursector en de vrije (midden)huursector. Doorstroming binnen het dure segment gaat via verhuisketens bovendien uiteindelijk net zo goed ten koste van doorstroming vanuit minder dure segmenten. Het beperken van aanbod in het dure segment heeft daarmee grote negatieve gevolgen voor de doorstroming. Een nieuwe dure woning levert vaak een keten aan verhuisbewegingen op, waardoor diverse huishoudens in verschillende prijsklassen een verbeterstap op de woningmarkt kunnen maken.

Naast de effecten op de doorstroming door het beperken van aanbod in het dure segment, zullen er in de toekomst ook negatieve effecten op de doorstroming zijn door het ontstaan van een gesubsidieerd middensegment. Huishoudens die in de binnenstad een relatief royale woning bemachtigen voor een lage prijs, zullen daar niet snel vertrekken, wat de doorstroming in de toekomst verder beperkt. Zo ontstaat bovendien een nieuwe groep scheefwoners, in het tot op heden ongesubsidieerde middensegment. Door bovendien de huren de komende 25 jaar alleen te mogen aanpassen aan de inflatie, zal bij stijgende reële huizenprijzen de mate van subsidiëring verder kunnen oplopen in de tijd.

Sociale dimensie van ondersteuning middeninkomens moeilijk te onderbouwen

Hoewel sociale overwegingen ten grondslag liggen aan de wens om 'betaalbare woningen' te realiseren voor de middeninkomens, is deze casus niet eenvoudig te onderbouwen. Wanneer gekeken wordt naar de betaalbaarheid, dan blijkt bijna 90% van de middeninkomens in Amsterdam minder dan 40% van het netto inkomen te besteden aan woonlasten inclusief energie. Ter vergelijking: voor de groep lage inkomens heeft ruim de helft woonlasten ter grootte van meer dan 40% van het netto inkomen. Hierbij is dan ook al rekening gehouden met huurtoeslag. Het is daarmee duidelijk dat betaalbaarheidsproblemen veel groter zijn voor lage inkomens dan voor middeninkomens. Een belangrijk punt is dat ruim de helft van de middeninkomens in Amsterdam in de gereguleerde sector zitten en deze huishoudens hebben een lage gemiddelde woonquote van ongeveer 25%. Ruim 30% van de middeninkomens heeft een koopwoning en ook voor deze groep is de gemiddelde woonquote ongeveer 25%. Het betaalbaarheidsprobleem is geconcentreerd bij een beperkte groep middeninkomens in (vooral) de dure huursector. Dit betreft ruim 10% van de middeninkomens die een netto huurquote hebben van meer dan 40%. Betaalbaarheid is dan ook vooral een probleem voor middeninkomens die zijn aangewezen op de dure huursector.

Een ander relevant punt bij de sociale afweging is het feit dat middeninkomens relatief hoog opgeleid (HBO of WO) zijn. De helft van de middeninkomens heeft een hogere opleiding genoten en onder de groep tot 50 jaar is dit zelfs 60%. Hoger opgeleiden zijn doorgaans niet te kwalificeren als een kwetsbare groep. Bovendien houdt een beleid van aanbodsturing geen rekening met dynamiek. Jonge, hoogopgeleide mensen met een middeninkomen zullen later niet zelden gaan behoren tot de groep van hogere inkomens. Ze hebben nu nog een middeninkomen omdat ze nog niet op het hoogtepunt van hun arbeidsmarktloopbaan zitten, maar in de loop van de tijd schuiven ze door naar de groep hogere inkomens. Op korte termijn kan het huishoudinkomen overigens ook fors stijgen, als alleenstaanden – die sterk vertegenwoordigd zijn binnen de middeninkomens – gaan samenwonen. Dit betekent dat een betekenisvol deel van de doelgroep middeninkomens die een gesubsidieerde woning betreft in de tijd transformeert richting hogere inkomens. Zo ontstaat een nieuwe categorie scheefwoners, maar nu binnen het gesubsidieerde middensegment.

Geen specifieke tekorten in het middensegment, maar krapte op de hele woningmarkt

De feiten wijzen daarnaast ook niet direct op een bijzonder tekort aan woningen in het middensegment. Ongeveer 45% van de woningen in Amsterdam heeft een marktwaarde van € 150.000 tot € 250.000, wat correspondeert met een marktconforme huur van ongeveer € 700 tot € 1.000 per maand. Het feit dat er weinig woningen in deze huurklasse zijn, komt doordat een groot deel van deze woningen in het middensegment een lagere huur kent, omdat ze door corporaties worden verhuurd. Er is sprake van krapte op de Amsterdamse woningmarkt, maar dit speelt in vrijwel alle segmenten en niet specifiek in het 'middensegment'. Ook prijsontwikkelingen wijzen op een krapte over de gehele breedte van de Amsterdamse woningmarkt en niet op specifieke grote spanningen rond huur of koopwoningen in het kwalitatieve middensegment.

Forse belastinguitgaven gaan ten koste van de belastingbetaler in Amsterdam

Het nieuwe woonbeleid is bovendien kostbaar. De gemeente ziet af van grondinkomsten langs drie kanalen. De eerste is dat er meer sociale woningen worden gebouwd ten koste van dure woningen in de vrije sector. Dit zorgt voor een derving aan grondopbrengsten van € 40 miljoen per jaar. Ook mogen de huren van de nieuw te bouwen woningen in het middensegment in de toekomst alleen met de inflatie worden verhoogd. Hiervoor moet de gemeente jaarlijks € 25 miljoen aan compensatie bieden aan marktpartijen. Ten slotte wordt een kwart van de te bouwen woningen in het middensegment rechtstreeks gesubsidieerd, door lage huren te koppelen aan royale woningen. Dit zou volgens gegevens van de gemeente nog eens € 15 miljoen op jaarbasis kosten. Deze posten tezamen zorgen dan voor een derving aan grondopbrengsten met ongeveer € 80 miljoen op jaarbasis. Bovendien lijkt de derving aan grondopbrengsten vanuit de directe subsidiëring onderschat. Wanneer vanuit opbrengstpotentieel wordt gekeken, dan zou deze post niet € 15 miljoen bedragen, maar in de orde van € 40 miljoen per jaar kunnen komen te liggen.

De conclusie is hoe dan ook dat er forse belastinguitgaven worden gedaan met het nieuwe beleid en dat deze gedeelde opbrengsten uiteindelijk ten laste gaan van de Amsterdamse belastingbetaler, waaronder vrij veel huishoudens met lage inkomens.

Alternatieve routes overwegen

Gelet op de beperkte effectiviteit van de regeling, de geringe mogelijkheden om gericht sociale ondersteuning te bieden aan gekozen doelgroepen en de hoge kosten, rijst de vraag of er geen betere alternatieven zijn om de betaalbaarheid en toegankelijkheid van het wonen in Amsterdam te vergroten. In deze studie worden hiertoe enkele routes beschreven die zowel op gemeentelijk als op nationaal niveau zouden kunnen worden overwogen.

1 Inleiding

De Amsterdamse woningmarkt staat onder druk. Woningprijzen zijn de afgelopen periode sterk opgelopen en aanbod op de koop- en huurmarkt is schaars vergeleken met het aantal woningzoekenden. Het beeld is dat met name middeninkomens het lastig hebben. Zij verdienen te veel voor een sociale huurwoning en te weinig voor een vrije huur- of koopwoning.

De gemeenteraad heeft in juli 2017 de 'Woonagenda 2025' aangenomen. Dit zet het woningmarktbeleid van de gemeente tot 2025 uiteen. Eén van de belangrijkste maatregelen in de agenda is de introductie van een verdeling voor nieuwbouwwoningen waarbij 40% van de nieuw te bouwen woningen sociale huur wordt, 40% middeldure huur of koop en 20% in duurere segmenten kan worden ingevuld.

Richting de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 heet het Economisch Instituut voor de Bouw op eigen initiatief een onderzoek gedaan naar de Amsterdamse woningmarkt. Centraal hierbij staan de positie van middeninkomens in de Amsterdamse woningmarkt en de gevolgen van het 40-40-20-beleid op de woningmarkt. Er is gekozen voor de gemeente Amsterdam omdat het beleid hier al redelijk is uitgewerkt. Het inzicht in de doorwerking van het beleid is echter ook relevant voor andere gemeenten waar speciaal beleid voor deze inkomensgroep op de agenda staat.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 analyseert de feiten over middeninkomens op de Amsterdamse woningmarkt. Wie is deze doelgroep precies? Waar woont deze? Hoe verhuizen zij? Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van het beleid in de 'Woonagenda 2025' en de te verwachten doorwerking in de woningmarkt. Hoofdstuk 4 analyseert de effecten van het beleid op de betaalbaarheid, doorstroom en inkomsten van het grondbedrijf. Hoofdstuk 5 geeft ten slotte een aantal aanbevelingen en alternatieven voor het gemeentelijk beleid.

2 Middeninkomens op de Amsterdamse woningmarkt

Het beeld bestaat dat de middeninkomens in Amsterdam onder druk staan op de woningmarkt. Zij verdienen te veel om aanspraak te kunnen maken op een sociale huurwoning, maar verdienen te weinig om een woning te kunnen huren in de vrije huursector of een woning te kunnen kopen. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de huidige groep middeninkomens in Amsterdam, gedefinieerd als inkomens tussen € 35.000 en € 52.500 bruto per jaar. Hoe ziet deze groep eruit qua leeftijd, opleiding en huishoudenssamenstelling? Waar woont deze groep nu? Hoe komen zij daar terecht? Hoe stromen zij op dit moment door? Wat zijn de woonlasten van middeninkomens? En hoe verhoudt zich dat tot de woonlasten van andere inkomensgroepen?

2.1 Wie zijn de middeninkomens?

Tabel 2.1 laat zien dat ongeveer de helft van de middeninkomens hoogopgeleid is. Onder huishoudens tot 50 jaar bestaat zelfs ruim 60% uit hoger opgeleiden. Jongere generaties zijn hoger opgeleid dan oudere generaties. Voor jonge, hoogopgeleide mensen geldt bovendien dat deze niet zelden alleen voor een beperkte periode tot de middeninkomens zullen behoren. Jonge, hoogopgeleide mensen realiseren tot ongeveer het 45^{ste} levensjaar jaarlijks stevige inkomensstijgingen en een betekenisvol deel van deze groep zal in de tijd doorstromen naar de groep hogere inkomens.

Tabel 2.1 Huishoudens met een middeninkomen naar leeftijd en opleidingspeil in Amsterdam, 2015

	Lager opgeleid	Middelbaar opgeleid	Hoger opgeleid	Totaal
< 30 jaar	850	2.550	8.275	11.675
30-50 jaar	3.875	12.300	22.050	38.225
50-70 jaar	8.925	7.025	10.700	26.650
> 70 jaar	2.150	2.100	1.850	6.100
Totaal	15.800	23.950	42.875	82.650

Bron: WoON 2015

Tabel 2.2 Huishoudens met een middeninkomen naar leeftijd en huishoudenssamenstelling in Amsterdam, 2015

	Alleenstaand	Paar zonder kinderen	Paar met kinderen	Totaal
< 30 jaar	5.700	5.025	950	11.675
30-50 jaar	24.200	4.375	9.650	38.225
50-70 jaar	16.375	5.100	5.150	26.650
> 70 jaar	2.050	3.275	775	6.100
Totaal	48.325	17.775	16.550	82.650

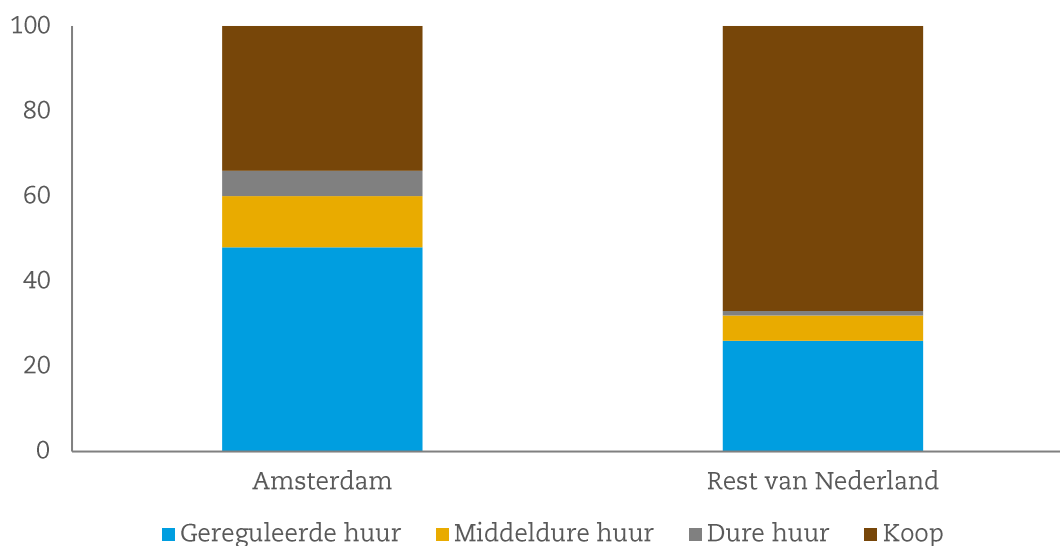
Bron: WoON 2015

De groep middeninkomens bestaat voor bijna 60% uit alleenstaanden, wat ook het beeld is bij de middelbare leeftijdscohorten (30-70 jaar). Onder ouderen en jongeren bevinden zich ook wat meer paren zonder kinderen. Voor jongeren komt dit omdat zij alleen soms nog niet genoeg verdienen om een middeninkomen te realiseren, terwijl ouderen lager zijn opgeleid en doorgaans een inkomensterugval kennen door pensionering.

2.2 Waar wonen middeninkomens?

De groep middeninkomens in Amsterdam woont voor bijna de helft in de gereguleerde huursector. Dat is bijna twee keer zoveel als in de rest van Nederland. Een derde heeft een huis gekocht in Amsterdam. Dit ligt ver onder het gemiddelde van 67% in Nederland zoals figuur 2.1 laat zien.

Figuur 2.1 Middeninkomens naar sector in Amsterdam en de rest van Nederland, in procenten, 2015



Bron: WiA 2015

Een belangrijke oorzaak van het grote aandeel middeninkomens in de gereguleerde huursector is de ontwikkeling van de nieuwe verhuringen in het gereguleerde segment. In Amsterdam worden relatief veel gereguleerde huurwoningen verhuurd aan hoogopgeleiden en jongeren (tabel 2.3 en 2.4). Bovendien zijn deze aandelen tussen 2006 en 2015 sterk toegenomen en ook relatief sterker gegroeid in Amsterdam dan in de rest van Nederland. Deze woningen worden in toenemende mate verhuurd aan afgestudeerde studenten die net gestart zijn op de arbeidsmarkt maar nog niet veel verdienen. Voor hen is een gereguleerde huurwoning nog beschikbaar, maar zij zullen door loonstijging al snel gaan behoren tot de middeninkomens of hoger. In 2015 werd slechts 10% van de woningen verhuurd aan lager opgeleide huishoudens.

Tabel 2.3 Aandeel van opleidingsniveau in de nieuwe verhuringen van de gereguleerde huursector in Amsterdam en de rest van Nederland, 2006 en 2015

	Amsterdam		Rest van Nederland	
	2006	2015	2006	2015
Hoger opgeleid	33%	41%	21%	25%
Middelbaar opgeleid	39%	49%	41%	51%
Lager opgeleid	27%	10%	38%	23%

Bron: WoON 2006, 2015

Tabel 2.4 Aandeel van leeftijdscohorten in de nieuwe verhuringen van de gereguleerde huursector in Amsterdam en de rest van Nederland, 2006 en 2015

	Amsterdam		Rest van Nederland	
	2006	2015	2006	2015
< 25 jaar	25%	50%	27%	37%
25-30 jaar	24%	18%	20%	23%
30-50 jaar	34%	22%	31%	24%
50-70 jaar	12%	9%	12%	11%
> 70 jaar	5%	1%	10%	5%

Bron: WoON 2006, 2015

2.3 Hoe verhuizen middeninkomens?

Jaarlijks verhuist ongeveer 8,8% van de middeninkomens in Amsterdam. Dit zijn ruim 7.000 huishoudens per jaar. Middeninkomens die binnen Amsterdam verhuizen blijven voor een groot deel binnen het segment waar ze ook eerder huurden of gaan naar een duurder segment. Zo laat tabel 2.5 zien dat er jaarlijks ruim 900 huishoudens met een middeninkomen uit het gereguleerde segment naar een middeldure huurwoning doorstromen en bijna 700 middeninkomens opnieuw een gereguleerde huurwoning betrekken. Vanuit de middeldure huur stroomt ook een substantieel deel door naar een koopwoning. De relatief hoge aantallen die vanuit de dure huur en koop naar de gereguleerde huursector verhuizen, betreffen met name nieuwe huishoudensvorming: jongeren die op zichzelf gaan wonen of scheidingen.

Tabel 2.5 Huishoudens met een middeninkomen verhuisd binnen Amsterdam naar huidige sector en vorige sector, 2015

Vorige sector	Huidige sector				Totaal
	Gereguleerde huur	Middeldure huur	Dure huur	Koop	
Gereguleerde huur	675	925	175	475	2.250
Middeldure huur	75	600	325	625	1.650
Dure huur	150	0	150	250	525
Koop	300	0	0	250	550
Totaal	1.200	1.550	625	1.600	4.975

Bron: WoON 2015

Bij de in- en uitstroom van middeninkomens tussen Amsterdam en de rest van Nederland valt op dat het grootste deel van de middeninkomens dat naar Amsterdam verhuist terecht komt in de middeldure huur en koop (tabel 2.6). De middeninkomens die Amsterdam verlaten, vertrekken met name vanuit de gereguleerde huursector. Van de dynamiek van middeninkomens komt 70% voor rekening van huishoudens van binnen Amsterdam.

Tabel 2.6 Huishoudens met een middeninkomen per sector van de in- en uitstroom tussen Amsterdam en de rest van Nederland, 2015

	Instroom naar Amsterdam	Uitstroom vanuit Amsterdam
Gereguleerde huur	200	1.300
Middeldure huur	900	400
Dure huur	250	0
Koop	800	250
Totaal	2.150	1.950

Bron: WoON 2015

2.4 Hoe zit het met de betaalbaarheid voor middeninkomens?

De betaalbaarheid van middeninkomens kan worden bepaald aan de hand van de netto woonquote. Dit is de verhouding tussen de netto woonlasten inclusief energielasten en het netto huishoudinkomen¹. Tabel 2.7 laat zien dat de gemiddelde netto woonquote afneemt als het inkomen stijgt. Van de lage inkomens betaalt 55% meer dan 40% van het netto huishoudinkomen aan woonlasten. Van de middeninkomens heeft 12% een netto woonquote van boven de 40%. Vooral de huishoudens met zeer lage inkomens geven een groot deel van hun inkomen uit aan wonen. Voor middeninkomens in Amsterdam ligt de gemiddelde netto woonquote vrij dicht bij het Nederlands gemiddelde. Voor lage inkomens ligt deze in Amsterdam wel hoger.

¹ Zie 'Wonen in beweging' (CBS 2016) voor de methodiek achter de berekening van de netto woonquote.

Tabel 2.7 Aandeel van de huishoudens in Amsterdam naar netto-woonquoteklasse en inkomensklasse, 2015

Netto woonquote	Inkomensklasse			
	< € 35.000	€ 35.000-€ 52.500	€ 52.500-€ 70.000	< € 70.000
< 20%	4%	21%	30%	60%
20% - 30%	15%	40%	49%	29%
30% - 40%	27%	26%	16%	6%
40% - 50%	24%	9%	3%	3%
> 50%	31%	3%	3%	2%

Bron: WoON 2015

De netto woonquote hangt ook sterk af van het segment waar huishoudens in wonen (tabel 2.8). Middeninkomens met een gereguleerde huurwoning geven een relatief klein deel van hun inkomen uit aan wonen. Ook in de koopsector is de betaalbaarheid voor middeninkomens relatief gunstig. Ten opzichte van middeldure en dure huur is de woonquote in de koopsector een stuk lager en is de betaalbaarheid van de woonlasten gunstiger.

Tabel 2.8 Aandeel van de huishoudens met een middeninkomen in Amsterdam naar netto-woonquoteklasse en sector, 2015

Netto woonquote	Inkomensklasse			
	Gereguleerde huur	Middeldure huur	Dure huur	Koop
< 20%	21%	0%	0%	30%
20% - 30%	54%	4%	0%	39%
30% - 40%	22%	61%	9%	22%
40% - 50%	2%	33%	47%	5%
> 50%	0%	3%	44%	3%

Bron: WoON 2015

Middeninkomens hebben relatief lage netto woonquotes doordat zij voor een groot deel in de gereguleerde huursector wonen. Voor de middeninkomens in de gereguleerde huursector is de netto woonquote slechts voor 2% van de huishoudens hoger dan 40%.

Betaalbaarheidsproblemen concentreren zich in het dure huursegment, al is er ook een groep van lagere middeninkomens die in de middeldure huur hoge woonquotes kent. Van de middeninkomens in de middeldure huursector heeft ruim 30% van de huishoudens een netto woonquote hoger dan 40%. Voor de middeninkomens in de dure huur is dit ruim 90%.

Betaalbaarheidsproblemen lijken zich vooral voor te doen bij ruim 10% van de middeninkomens, die in middeldure of dure huurwoningen zit. Betaalbaarheid is dan ook vooral een probleem voor middeninkomens die zijn aangewezen op de dure huursector.

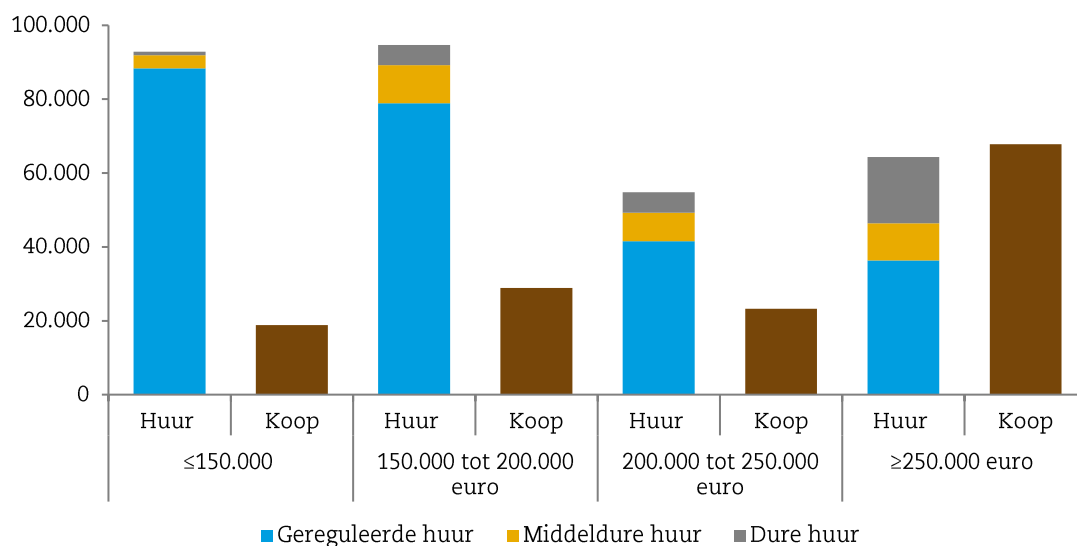
De groep middeninkomens in Amsterdam is over het algemeen relatief hoog opgeleid, met name onder jongeren, kent veel dynamiek, woont voor een groot deel in de gereguleerde huursector en ongeveer 10% heeft hoge woonquotes.

2.5 Middeldure woningen in Amsterdam

De Amsterdamse koopwoningmarkt kenmerkt zich door een hoog aantal transacties en snelle prijsstijgingen in de afgelopen jaren. De ontwikkelingen op de koopmarkt werken ook door in de vrije huursector, waar huren de afgelopen jaren ook stevig zijn toegenomen. Deze ontwikkelingen laten zien dat de vraag naar woningen hoger is dan het aanbod, er is dus sprake van schaarste aan woningen in Amsterdam. De vraag is echter of er ook een specifiek tekort aan woningen in het middensegment bestaat.

Figuur 2.2 laat zien dat ongeveer een kwart van de woningen in Amsterdam een marktwaarde heeft onder de € 150.000. Van de Amsterdamse woningvoorraad bestaat vervolgens nog eens 45% uit woningen in het middeldure segment (tussen € 150.000 en € 250.000). Dit lijkt op het eerste oog verassend omdat Amsterdam wordt gezien als een stad met dure woningen. Er zijn in Amsterdam echter veel kleine woningen. Deze woningen hebben een hoge WOZ-waarde per m², maar zijn relatief klein waardoor de totale WOZ-waarde relatief laag uitvalt. Als gevolg van de sterke prijsstijgingen in de afgelopen twee jaar, zal een deel van de woningen inmiddels overigens wel zijn doorgeschoven naar categorieën met een hogere WOZ-waarde. Dit neemt niet weg dat er qua marktwaarde en daarmee qua kwaliteit een omvangrijk middensegment in de Amsterdamse woningmarkt aanwezig is. Op de vrije markt zouden woningen tussen € 150.000 en € 250.000 voor huren van ongeveer € 700 tot € 1.000 per maand kunnen worden aangeboden, maar de feitelijke huren worden door de corporaties onder de liberalisatiegrens gehouden. Er zijn met andere woorden wel veel woningen met een kwaliteit die past bij een middensegment, maar de bijbehorende marktconforme huren worden niet gerekend. Hierdoor wordt er een 'gat in het aanbod' geconstateerd, dat in feite administratief van aard is en niet duidt op een specifiek probleem in het aanbod.

Figuur 2.2 Verdeling van de Amsterdamse woningvoorraad naar WOZ-waarde en sector, 2015



Bron: WoON 2015

Het aandeel gereguleerde huurwoningen in Amsterdam is relatief hoog, ook bij woningen met hoge WOZ-waarden. Binnen het middeldure segment wordt het grootste deel van de woningen in de gereguleerde huursector verhuurd. In totaal worden ongeveer 120.000 huurwoningen in het middensegment verhuurd in het gereguleerde huursegment. Gegevens over de marktwaarde van de woningvoorraad wijzen al met al niet zozeer op een specifiek tekort aan woningen in het middensegment.

Tabel 2.9 geeft weer dat 52% van de huishoudens in Amsterdam een bruto-inkomen heeft van minder dan € 35.000 per jaar en dat 75% van hen woonachtig is binnen het gereguleerde huursegment. Van de middeninkomens, die 20% van de Amsterdamse huishoudens vormen, woont bijna de helft in een gereguleerde huurwoning. Ook in de inkomensklasse daarboven (bruto-jaarinkomen van € 52.500 - € 70.000) woont nog eens 35% van de huishoudens in een gereguleerde huurwoning. Dit laat zien dat er groepen zijn die in gereguleerde huurwoningen wonen, die qua inkomen in andere segmenten zouden kunnen passen. Aan de andere kant wordt een groot deel van de woningen in het middensegment in de gereguleerde sector verhuurd.

Tabel 2.9 Huishoudens naar inkomensklasse en sector in Amsterdam, 2015

	Lage inkomens	Middeninkomens	Hoge inkomens		Totaal
	<€35.000	€35.000-€52.500	€52.500-€70.000	>€70.000	
Gereguleerde huur	175.775	39.525	16.925	13.000	245.225
Middeldure huur	10.875	9.950	4.125	6.650	31.600
Dure huur	8.575	4.625	4.375	12.225	29.800
Koop	38.425	28.550	23.350	48.450	138.775
Totaal	233.650	82.650	48.775	80.350	445.400

Bron: WoON 2015

Op basis van deze analyse lijkt er ruimte in de Amsterdamse woningvoorraad voor een betere allocatie van bestaande woningen. Van een specifiek tekort aan woningen in het middensegment lijkt niet direct sprake, eerder is sprake van algemene schaarste. Ook de beschikbare informatie over prijzen wijst niet op bijzondere tekorten aan aanbod in het middensegment, maar op krapte over een breed palet.

2.6 Woningbouwproductie

Naast de positie van middeninkomens op de woningmarkt is het voor een goede beleidsanalyse van het 40-40-20-beleid ook belangrijk om inzicht te krijgen in de nieuwbouwproductie in Amsterdam voor de komende raadsperiode. Hieronder volgt een analyse van de te verwachten nieuwbouwproductie in het licht van de voornemens van lokale politieke partijen.

De meeste lokale politieke partijen hebben ambitieuze woningbouwplannen opgenomen in hun verkiezingsprogramma voor de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018. Enkele partijen hebben specifieke aantallen genoemd. Hieronder zullen wij ingaan op de specificaties en de realisatiekansen van deze plannen in het licht van de verleende vergunningen, beschikbare plancapaciteit en de nieuwbouw in afgelopen jaren.

Tabel 2.10 laat zien dat enkele grote politieke partijen in de gemeente Amsterdam de ambitie hebben om de komende jaren gemiddeld 10.000 woningen per jaar bij te bouwen. De PvdA streeft er naar dit aantal tot 2030 aan te houden.

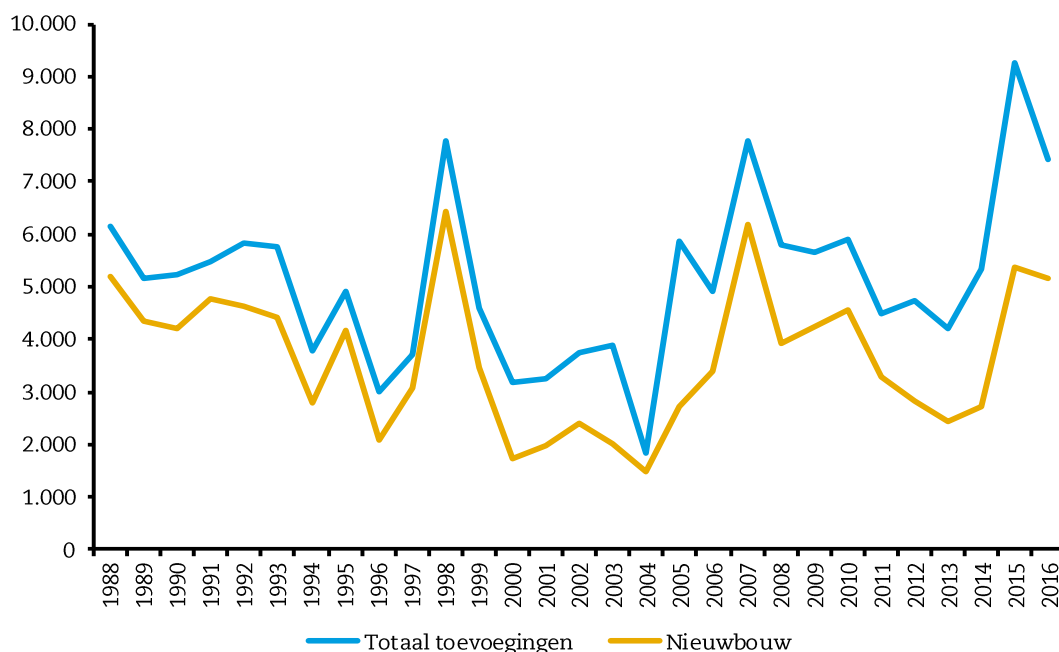
Tabel 2.10 Woningbouwplannen lokale politieke partijen Amsterdam

Politieke partij	Aantal woningen per jaar	Totaal te bouwen
D66	12.500	50.000 (komende vier jaar)
PvdA	10.000	120.000 (tot 2030)
VVD	10.000	10.000 per jaar
GroenLinks	7.500	75.000 (komende tien jaar)

Bron: Verkiezingsprogramma's politieke partijen

Uit figuur 2.3 blijkt dat deze plannen in historisch perspectief zeer ambitieus zijn. De figuur laat de ontwikkeling van woningbouw in de gemeente Amsterdam zien vanaf 1988. In 1998 en 2007 was de nieuwbouw het hoogst met ruim 6.000 woningen per jaar. Het gemiddelde aantal nieuwbouwwoningen per jaar over de hele periode is ruim 3.500 woningen. In de afgelopen tien jaar lag dit rond 4.000 woningen per jaar. Met het oog op deze cijfers lijkt de ambitie 10.000 woningen per jaar te realiseren een zeer grote opgave.

Figuur 2.3 Ontwikkeling nieuwbouw en totaal toevoegingen gemeente Amsterdam, 1988-2018



Bron: CBS

Een belangrijke indicator voor het aantal te verwachte nieuwbouwwoningen de komende jaren is het aantal verleende vergunningen voor woningbouw. Tabel 2.11 laat het aantal verleende vergunningen voor woningbouw en het aantal gereedgemelde woningen zien in de periode 2014 tot 2017 en een prognose voor de periode 2018-2021. Op basis hiervan zal de nieuwbouw de komende jaren in Amsterdam naar verwachting lager uitkomen dan wordt geambieerd. De prognose is gemaakt op basis van het aantal vergunningen en gereedmeldingen in de periode

2014-2017. Hierbij is de doorlooptijd van vergunningen tot gereedmelding en uitval van geplande woningen voor Amsterdam berekend. Wanneer deze wordt geprojecteerd op de periode 2018 tot 2021 blijkt dat bij een oplopend aantal vergunningen tot 8.500 in 2021 de woningbouw in totaal over de vier jaar niet boven 26.000 woningen uitkomt. In het vervolg van de analyse wordt uitgegaan van het verwachte aantal gereedmeldingen uit tabel 2.11, hetgeen neerkomt op een gemiddeld circa 6.500 woningen per jaar.

Tabel 2.11 Vergunningen en gereedmeldingen woningen Amsterdam, 2014-2021

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vergunningen	7.065	7.370	7.287	5.887	7.000	7.500	8.000	8.500
Gereedmeldingen	2.732	5.362	5.157	4.599	6.000	6.000	6.500	7.000

Bron: CBS, vanaf 2018 bewerking EIB

Deze aantallen kunnen echter alleen gehaald worden als er voldoende plannen zijn om vergunningen voor te verlenen. In de periode 2018-2021 staan op het moment ruim 32.000 woningen op de rol.² Uit het verleden, en ook uit recent onderzoek van het EIB in opdracht van de provincie Noord-Holland en Bouwend Nederland, blijkt echter dat er ook rekening moet worden gehouden met 25% uitval of uitstel van plannen.³ De realisatie komt daarmee op ruim 24.000 plannen over een periode van vier jaar. Daarmee lijken de aantallen in bovenstaande tabel realiseerbaar, maar een ambitie om 10.000 woningen per jaar toe te voegen zal tegen deze achtergrond niet worden gerealiseerd. Dit neemt niet weg dat als de geprognosticeerde nieuwbouw uit tabel 2.11 wordt gehaald, dit alsnog een historisch zeer productieve periode betekent.

² Plancapaciteit Noord-Holland 2017, provincie Noord-Holland

³ Analyse plancapaciteit woningbouw in Noord-Holland, EIB, 2017

3 Beleid

In dit hoofdstuk wordt het beleid van de gemeente Amsterdam uit de 'Woonagenda 2025' en het 'Actieplan meer middeldure huur' beschreven. Vervolgens wordt de economische doorwerking van het beleid op de verschillende segmenten in de woningmarkt geanalyseerd.

3.1 Het woningmarktbeleid van de gemeente Amsterdam

In juli 2017 is de Amsterdamse gemeenteraad tot het besluit gekomen dat van alle nieuwbouwwoningen die tot 2025 worden gebouwd, 40% bestemd is voor gereguleerde huur, 40% voor middeldure woningen en 20% voor dure huur- en koopwoningen. Het beleid is echter ook van toepassing op transformatieprojecten en inzet bij onderhandelingen over ontwikkeling van particuliere grond. Doel van dit beleid is om de Amsterdamse woningmarkt toegankelijk te houden voor lage- en middeninkomens.

Het beleid geldt alleen voor plannen waarover nog geen contractuele verplichten zijn aangegaan met marktpartijen om vertraging van bestaande plannen te voorkomen. Voor 2018 voorziet het 'Actieplan meer middeldure huur' dat een minimum van 1.500 middeldure huurwoningen worden gebouwd. Verder geldt dat bij grote locaties (met meer dan 800 woningen) wordt ingezet op een combinatie van koop- en huurwoningen. Daarnaast geldt dat, ter bevordering van een goede menging, een deel van de middeldure woningen ook koopwoningen kunnen zijn. Bij kleinere locaties richt de gemeente zich alleen op middeldure huurwoningen. Bij de bouw van sociale huurwoningen hebben woningcorporaties voorrang. De mate waarin het woningbouwprogramma tot uiting komt binnen individuele projecten is afhankelijk van de mate waarin de verschillende segmenten voorkomen in de woningvoorraad in de directe omgeving, de aard en de intensiteit van de verdichtingsopgave en de omvang van het financiële effect op de grondexploitatie. Daarbij stelt het Actieplan een minimum aan de grootte van de vrije huurwoningen van 40 m² gebruiksoppervlak.

De woningbouwprogrammering wordt gerealiseerd door de middeldure huur op te nemen in de bestemmingsplannen van de te ontwikkelen locaties. Doel is om deze woningen 25 jaar lang te verhuren in het middensegment. Deze mogen dan ook 25 jaar lang niet worden uitgeponnd en de huurverhoging wordt gemaximeerd door de inflatie volgens de CPI-index. Ook bij opeenvolgende verhuringen binnen die 25 jaar mag de huur niet hoger liggen dan de geïndexeerde aanvankelijke huur. Verder wordt huurders niet verplicht een parkeerplaats te huren bij de woning om niet de toegankelijkheid van de woningen voor de doelgroep te beperken.

Tabel 3.1 Voorwaarden doelgroepen segmenten

Segment	Maximale bruto jaarinkomen per huishouden	Maximale maandelijkse huur
Sociale huur	< € 36.798	< € 710,68
Middeldure huur-/koop	€ 35.000-€ 52.367	€ 710,68-€ 971
Dure huur-/koop	> € 55.500	> € 971

Bron: EIB

Tabel 3.1 laat de voorwaarden zien die worden gesteld aan het bruto jaarinkomen van huishoudens om in aanmerking te komen voor sociale of middeldure huurwoningen en de maximale huur voor beide segmenten. Huishoudens in middeldure huurwoningen mogen jaarlijks geen inkomen hebben van meer dan 1,5 maal het modaal inkomen. Deze eis geldt niet voor huishoudens vanuit de sociale huursector. De gemeente Amsterdam definieert de inkomenseis als € 52.367⁴, op basis van de verwachting van het modaal inkomen over 2018 van het CPB is dit € 55.500 per jaar. De middeldure woningen hebben een maximale kale aanvangshuur van € 971 per maand en per project moet worden gestuurd op een gemiddelde kale aanvangshuur van € 850, zodat woningen over de hele bandbreedte van de middeldure huurprijzen worden gerealiseerd. De helft van de middeldure huurwoningen zijn gereserveerd voor scheefwoners in de sociale huursector om doorstroming en toewijzing aan de aangewezen doelgroep te bevorderen.

Het grootste deel van de woningen wordt initieel met een marktconforme oppervlakte gebouwd. Dit zal echter in de duurere stadsdelen kleine woningen opleveren. Om ook voor gezinnen een woning in deze stadsdelen beschikbaar te kunnen stellen, zal bij een kwart van de woningen aanvullende voorwaarden worden gesteld aan de woninggrootte. De gemeente Amsterdam beoogt zo gezinnen in de stad te kunnen behouden en zal per project afspraken maken over het aantal grotere middeldure huurwoningen, mogelijk door lagere residuele grondopbrengsten te accepteren. Dit is in het 'Actieplan meer middeldure huur' beschreven. Vooralsnog is nog niet geregeld dat gezinnen voorrang krijgen bij toewijzing van grotere woningen, maar mogelijk zal de gemeenteraad dit in de toekomst via een aanpassing van de Huisvestingsverordening regelen.

3.2 Economische doorwerking

Het beleid gericht op nieuwbouw zal een aantal effecten oproepen in andere segmenten van de woningmarkt. Hieronder worden de ingrepen in de markt en de diverse doorwerkingen hiervan beschreven.

Concreet wordt er op vier manieren ingegrepen in de markt:

1. Segmentering van het aanbod in de nieuwbouw. Er worden meer middeldure woningen gebouwd ten koste van dure woningen.
2. De huurprijs voor de nieuwbouwwoningen in het middeldure huursegment wordt inflatievolgend gemaakt.
3. Voor een kwart van de middeldure woningen wordt gestuurd op een minimale grootte van de woning.
4. Er gelden toelatingseisen voor de nieuwe middeldure woningen. Deze worden toegewezen aan middeninkomens (tussen de € 35.000 en € 52.367) waarvan 50% uit het gereguleerde segment dient te komen.

Ontwikkelaars zullen via korting op de grondprijs worden gecompenseerd voor de kosten van het segmenteren van nieuwbouw en het hanteren van maximaal toegestane (huur)prijzen. Dit voorkomt dat er op termijn minder woningen gebouwd worden of dat er ingeleverd moet worden op kwaliteit.

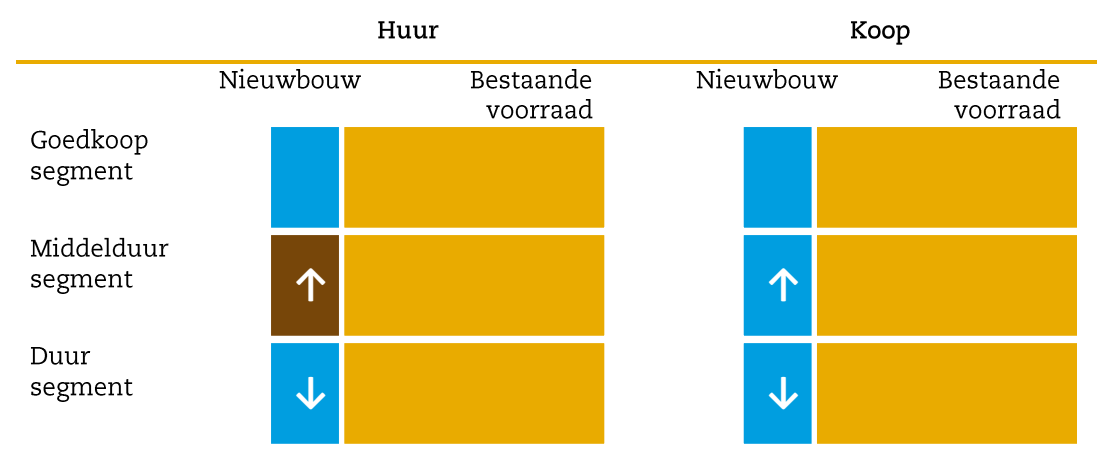
Het beleid kent daarmee niet alleen doelstellingen, maar is ook voorzien van instrumenten. Daarmee moet het inderdaad mogelijk zijn om een groter middensegment in de huursector bij de woningbouwprogrammering te realiseren. Bij middeldure koopwoningen is echter nog niet duidelijk hoe dit geïnstrumenteerd zal worden en de vormgeving rond de instrumenten die hier kunnen worden ingezet is ook nog niet eenvoudig.

Figuur 3.1 geeft schematisch weer bij welke segmenten het nieuwe beleid neerslaat. Er worden langs verschillende dimensies segmenten onderscheiden. Ten eerste is er de driedeling in de markt tussen het goedkope, middeldure en dure segment. Dit betreft met name de woningkwaliteit en prijs waarvoor deze, al dan niet marktconform, wordt verhuurd. Daarnaast

⁴ Actieplan Middeldure Huur

is er onderscheid te maken tussen de huurmarkt en koopmarkt. De korting op de grondprijs wordt toegekend aan huurwoningen om het rendement van de huurregulering te compenseren, maar voor middeldure koopwoningen zal voor zover bekend geen grondprijskorting worden verleend. Als laatste wordt er onderscheid gemaakt tussen nieuwbouw en bestaande voorraad. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat er een nieuw segment in de middeldure huur wordt gecreëerd waar prijsregulering en subsidiëring plaatsvindt. In de bestaande voorraad middeldure huurwoningen vindt geen prijsregulering plaats. In feite worden de grenzen van het gereguleerde huursegment opgetrokken richting de nieuwbouw van middeldure huurwoningen.

Figuur 3.1 Effect van segmentering aanbod van nieuwbouwwoningen op aanbod in de bestaande voorraad



Bron: EIB

De figuur laat zien dat het aanbod in het middensegment in de nieuwbouw vergroot wordt ten koste van het aanbod in het dure segment. Dit beperkt de mogelijkheden voor doorstroming naar het duurdere segment en het verminderde aanbod zal ook een opwaarts effect hebben op de prijs in dit segment. In het middeldure segment zal een tweedeling tussen nieuwbouw en bestaande bouw ontstaan, waardoor het effect op de prijzen in de bestaande, ongereguleerde middeldure woningen naar verwachting beperkt zal zijn.

In het dure segment zorgt de aanbodbeperking voor meer schaarste in dit segment. Door de prijsstijging in het dure segment worden bovendien transformaties en het splitsen van dure woningen in meerdere middeldure appartementen minder aantrekkelijk en worden kwaliteitsinvesteringen in middeldure woningen om ze op te trekken naar het dure segment aantrekkelijker. Zo ontstaan tegenreacties vanuit de markt die ervoor zorgen dat het initiële effect in de vorm van meer middeldure huurwoningen bij de programmering weer wordt tegengewerkt door minder doorstroming naar duurdere segmenten en minder aanbodaanpassingen ten nadele van het middeldure segment.

Naast bovengenoemde effecten voor de Amsterdamse woningmarkt zijn er ook regionale effecten. Door de stijging van prijzen worden de Amsterdamse woningen in het dure segment minder aantrekkelijk voor huishoudens buiten Amsterdam, terwijl voor de inwoners van Amsterdam de dure woningen buiten Amsterdam aantrekkelijker worden. Bij het middeldure segment geldt het omgekeerde. Hier zullen minder huishoudens vanuit Amsterdam de omgeving opzoeken, terwijl er juist meer huishoudens van buiten Amsterdam de stad in zullen willen komen. Dit geldt in het bijzonder voor huurwoningen die met veel subsidie worden aangeboden.

Referentiescenario

Bij het berekenen van effecten van beleid moet een vergelijking worden gemaakt met een referentiescenario: een alternatief gebaseerd op de situatie zonder dit specifieke beleid. In dit scenario wordt voor de nieuwbouw gerekend met 35% gereguleerde huurwoningen, 20% middeldure woningen en 45% dure woningen. Dit spoort met de opleveringen in 2015 en 2016 in Amsterdam en het ligt ook in lijn met de verhoudingen tussen de segmenten in de plancapaciteit.⁵ We hanteren dit als referentiescenario waarmee het huidige beleid wordt vergeleken. In het beleidsscenario vindt dus een verschuiving in de nieuwbouw plaats van dure woningen naar met name de middeldure woningen (ter grootte van 20%-punt) en voor een kleine deel naar de gereguleerde huursector (ter grootte van 5%-punt).

Uitgaande van een woningbouwproductie van gemiddeld 6.500 woningen jaarlijks voor de komende periode, betekent dit dat er jaarlijks 1.300 meer middeldure woningen en 325 gereguleerde huurwoningen worden gebouwd ten koste van 1.625 dure woningen. Ten slotte zal de helft van de in totaal 2.600 middeldure nieuwbouwwoningen worden vergeven aan middeninkomens in bestaande gereguleerde huurwoningen, waardoor hier 1.300 woningen per jaar beschikbaar komen. Door de compensatie in de grondprijs zal er geen verandering optreden in de totale bouwproductie.

⁵ Plancapaciteit Noord-Holland 2017, provincie Noord-Holland

4 Beleidseffecten

Dit hoofdstuk analyseert de effecten van het 40-40-20-beleid op de woningmarkt in Amsterdam ten opzichte van het referentiescenario. In het voorgaande hoofdstuk is geconcludeerd dat het beleid richting de huursector geïnstrumenteerd is. In dit hoofdstuk worden de effecten van het beleid op de toegankelijkheid van de woningmarktsegmenten, de doorstroming, betaalbaarheid en kosten voor de gemeente geanalyseerd.

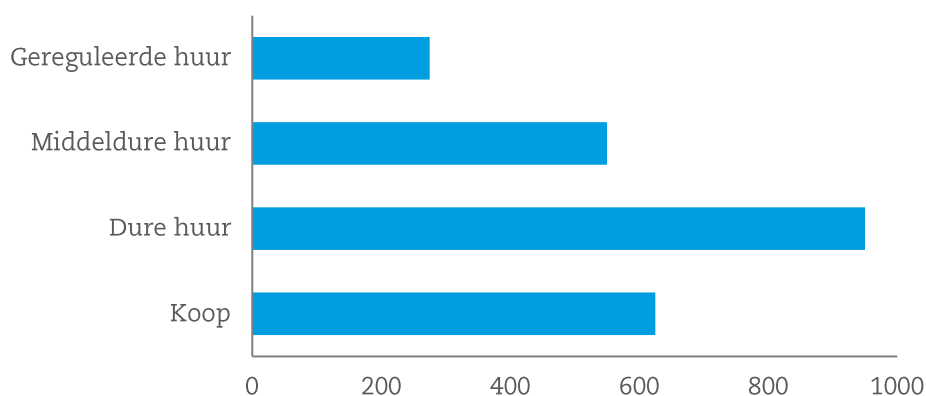
4.1 Doorstroming

De effecten op de doorstroming zijn drieledig. Ten eerste zal door het verminderde aanbod van dure woningen minder doorstroming vanuit het middeldure segment naar het dure segment kunnen plaatsvinden. Ten tweede zal door de toelatingseis dat 50% van de nieuwe middeldure huurwoningen wordt verhuurd aan middeninkomens uit de sociale huursector, de ruimte in de gereguleerde huursector enigszins toenemen. Ten derde zal door de subsidiëring van de nieuwe middeldure huurwoningen de doorstroming vanuit deze woningen op termijn afnemen.

Doorstroming naar het dure huursegment

Het bouwen van minder dure woningen beperkt de doorstroming naar het dure segment. Het verminderen van de doorstroming in de bestaande voorraad betekent dat er minder verhuisketens op gang komen. Huishoudens die vraag uitoefenen in het dure segment komen vaak vanuit een middeldure woning. Van de 2.600 bestaande middeldure huurwoningen die jaarlijks vrijkomen in Amsterdam, komt meer dan de helft vrij door huishoudens die doorstromen naar de dure huursector of koopsector, zie figuur 4.1. Minder aanbod in deze sectoren door minder nieuwbouw zal ook de doorstroom uit bestaande middeldure huurwoningen verkleinen.

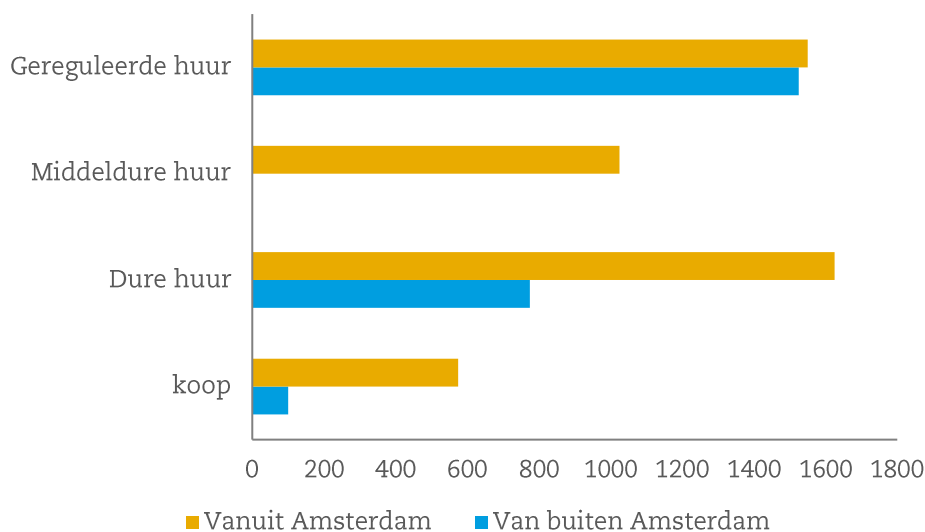
Figuur 4.1 Doorstroom binnen Amsterdam vanuit middeldure huurwoningen naar sector, 2015



Bron: WoON 2015

De nieuwe bewoners van dure woningen in Amsterdam komen bovendien voor ruim twee derde uit Amsterdam zelf. Figuur 4.2 laat zien dat het overgrote deel daarvan doorstroomt uit de gereguleerde en middeldure huursector. Als er minder dure huurwoningen beschikbaar komen zal dit repercussies hebben op de doorstroom vanuit deze segmenten en daarmee het aantal woningen dat daar beschikbaar komt.

Figuur 4.2 Oorsprong van nieuwe huurder in dure woningen in Amsterdam naar sector en binnen/buiten Amsterdam, 2015



Bron: WoON 2015

Op basis van de bovenstaande verhoudingen betekent dit dat er van de 1.625 minder dure huurwoningen die er gebouwd zullen worden, ruim 1.000 ten koste zullen gaan van doorstroming binnen Amsterdam. De verminderde beschikbaarheid van 1.000 dure woningen betekent dat er 1.000 huishoudens minder kunnen instromen vanuit andere segmenten. Hierbij moet bedacht worden dat ook doorstroming binnen het dure segment via verhuisketens uiteindelijk ook weer doorwerkt in de minder dure segmenten daaronder. De verhuisketens binnen de stad worden alleen onderbroken door migratie van buiten de stad. Het beperken van het aanbod aan de bovenkant van het spectrum is niet alleen in absolute, maar ook in relatieve zin ongunstig voor de doorstroming. Aanbod aan de bovenkant van de markt levert de langste verhuisketens op en daarmee ook mogelijkheden voor diverse huishoudens om hun positie op de woningmarkt te verbeteren. De kern van het probleem van het nieuwe woonbeleid is dat er niet meer woningen worden gebouwd, maar dat er alleen een andere samenstelling wordt gerealiseerd. Door woningbouw in het middensegment te substitueren voor woningen in het dure segment, zal er nadat rekening is gehouden met doorstroming, maar een zeer beperkt effect resulteren in termen van toegankelijkheid van het middensegment. Er worden wel meer woningen in het middensegment gebouwd, maar er vindt direct en indirect veel minder doorstroming vanuit het middensegment (zowel vanuit de gereguleerde als de vrije huursector) plaats naar duurdere woningen. Hier komen dan nog in omvang lastig in te schatten aanbod-effecten bij in de vorm van bijvoorbeeld minder transformaties van dure naar middeldure woningen.

Doorstroming vanuit de gereguleerde huursector

De toelatingseis dat 50% van de bewoners van de middeldure nieuwbouwwoningen uit de gereguleerde huur dient te komen, schept meer ruimte in de gereguleerde sector. De vraag is wat deze doorstromende middeninkomens hadden gedaan als het beleid niet was ingezet. Zoals eerder beschreven, stromen er jaarlijks ruim 900 middeninkomens door van de gereguleerde huursector naar een middeldure huurwoning en bijna 500 stromen door naar een koopwoning binnen Amsterdam. Het grootste deel van de nieuwe huurders van de gereguleerde middeldure huurwoningen zal naar verwachting uit deze groep bestaan. Deze huishoudens waren zonder het beleid ook verhuisd omdat de woning waar ze nu wonen niet meer aan hun eisen voldoet. Dit betekent dat ook het netto effect op de toegankelijkheid in de gereguleerde huursector aanzienlijk lager ligt dan het aantal huishoudens dat straks doorschuift naar de

middenhuursector. Deze groep was zonder het beleid ook vaak doorgestroomd naar de (dure) huursector of de koopsector in de stad.

Er moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de middeninkomens in de gereguleerde huursector waarvoor de nieuwe gereguleerde middeldure huurwoningen aantrekkelijk zijn, met name de huurders zullen zijn die in kleine woningen of woningen op minder populaire locaties wonen. Het is onwaarschijnlijk dat de huurders met middeninkomens die in royale sociale huurwoningen en/of op populaire locaties wonen, geneigd zullen zijn om de overstap naar het nieuwe gereguleerde middensegment te maken. Weliswaar zullen deze woningen worden aangeboden tegen condities die vaak gunstiger zijn dan marktconforme condities, maar deze condities zijn niet zo gunstig als die voor aantrekkelijke woningen in de sociale huursector. Het zullen dan juist de middeninkomens in kleine sociale huurwoningen op minder geliefde locaties de overstap willen maken. En het is juist deze groep die ook zonder het nieuwe beleid voor veel doorstroming vanuit de sociale sector zorgt. De toegankelijkheid van de gereguleerde huursector zal wel kunnen toenemen door het extra aanbod van 325 sociale huurwoningen per jaar, maar de doorstroming vanuit de sociale sector naar de middenhuur (waarvoor 50% van het aanbod wordt gereserveerd) zal weinig effect hebben op de toegankelijkheid van de sociale huursector, omdat een belangrijk deel van deze groep ook zonder het beleid zou zijn vertrokken naar andere segmenten en/of andere regio's.

Doorstroom vanuit de nieuwe gereguleerde middeldure huurwoningen

Op termijn zal het voor de huishoudens die in de nieuwe gereguleerde middeldure huurwoningen wonen ook minder aantrekkelijk worden om door te stromen. Door de inflatievolgende huurprijs kan er een gat ontstaan tussen de huur die zij betalen en de marktconforme huur van de woning. Voor de nieuwe middeldure huurwoningen die groter dan marktconform worden gebouwd, zal dit vanaf het begin gelden. Door de impliciete subsidie die op de woningen zit, zal de verhuisgeneigdheid van de huishoudens afnemen en zal de doorstroom vanuit deze woningen kleiner zijn. Zij betalen als het ware een verhuisbelasting op het moment dat zij hun gesubsidieerde woning verlaten.

Impliciete huursubsidie

Er is sprake van impliciete huursubsidie wanneer de werkelijk betaalde maandhuur lager ligt dan de marktconforme huur. Ten opzichte van de markthuurl, ontvangt de huurder dan een subsidie. De impliciete huursubsidie wordt in deze studie berekend door de werkelijk betaalde maandhuur per m² te verminderen met de te verwachten maandhuur per m² op basis van een rendement van 5% van de WOZ-waarde per jaar – de marktconforme huur.

Tabel 4.1 laat zien dat er een verband is tussen de omvang van de impliciete huursubsidie en de bereidheid om te verhuizen. Zoals te verwachten geeft een groter deel van de huishoudens die momenteel een woning huren waarbij de werkelijk betaalde maandhuur boven de marktconforme huur ligt aan dat zij bereid zijn om te verhuizen. Voor hen is de impliciete huursubsidie relatief laag en daarmee ook de verhuisbelasting. Dit verband bestaat zowel in de gereguleerde huursector als in de vrije huursector.

Tabel 4.1 Aandeel verhuiscapaciteit naar de hoogte van impliciete huursubsidie in Amsterdam, 2015

Impliciete huursubsidie (euro/m ² per maand)	Aandeel geneigd om te verhuizen*	
	Gereguleerde huursector	Vrije huursector
<-6	60	49
-6 tot -4	41	48
-4 tot -2	31	49
-2 tot 0	37	36
0 tot 2	30	37
2 tot 4	28	40
4 tot 6	27	31
6 tot 8	26	38
8 tot 10	25	18
10 tot 12	23	9
>12	24	23

* Huishoudens met het antwoord 'beslist wel' en 'eventueel wel, misschien' op de vraag of men van plan is om binnen 2 jaar te verhuizen worden beschouwd als verhuiscapaciteit

Bron: WiA 2015

Voor het werkelijke verhuiscapaciteit is eenzelfde patroon zichtbaar als voor de verhuiscapaciteit. Op stadsdeelniveau zit een groot verschil tussen de impliciete huursubsidie in de gereguleerde huursector. Tabel 4.2 laat zien dat de impliciete huursubsidie in de gereguleerde huursector hoger ligt in de populaire stadsdelen binnen de ring. In het centrum wordt ruim € 10 aan impliciete subsidie per vierkante meter gegeven terwijl in Zuidoost er vrijwel marktconforme huren worden gevraagd in de gereguleerde huursector. Dit komt met name door de grote verschillen in m²-prijs tussen de stadsdelen. In het centrum liggen de woningprijzen bijna twee en een half keer zo hoog als in Zuidoost. De huren in de vrije huursector liggen in alle stadsdelen rond een marktconform niveau. Dit heeft effect op de mutatiegraad voor beide sectoren in verschillende stadsdelen.

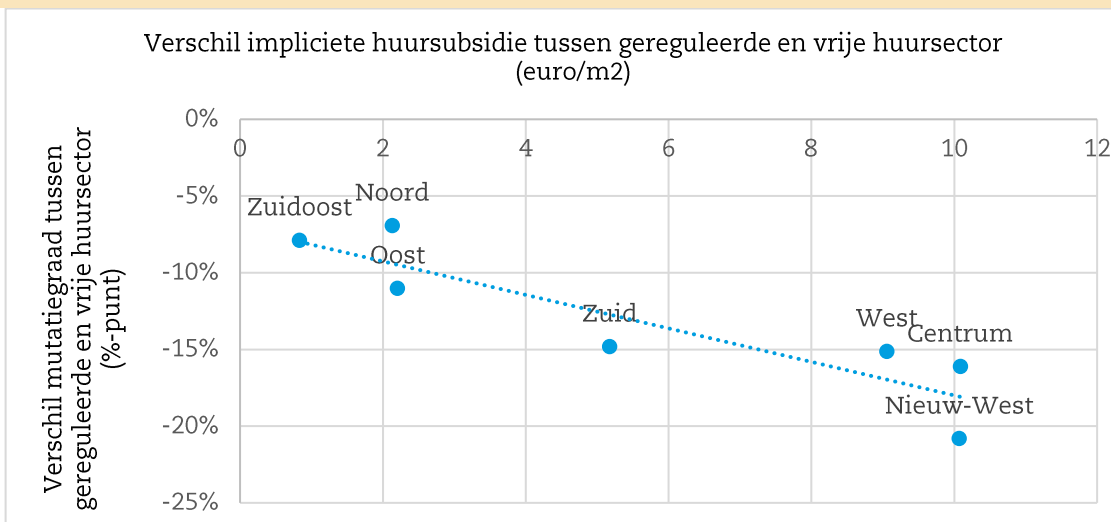
Tabel 4.2 Gemiddelde en aandeel impliciete huursubsidie naar stadsdeel en huursegment

	WOZ/m ² (€)	Impliciete huursubsidie (€/m ² / maand)	
		Gereguleerde huursector	Vrije huursector
Centrum	5.025	10,74	0,66
Zuid	4.525	9,09	0,03
West	4.025	7,06	-3,01
Oost	3.775	6,10	0,93
Noord	2.875	2,19	-0,02
Nieuw-West	2.725	1,29	-0,84
Zuidoost	2.175	-0,41	-1,25
Amsterdam	3.725	5,47	-0,33

Bron: WiA 2015, bewerking EIB

De mutatiegraad in de marktconforme, vrije huursector is hoger dan in de gereguleerde huursector waar impliciete subsidies worden verstrekt. Figuur 4.3 laat zien dat het verschil in mutatiegraad tussen de gereguleerde en vrije huursector groter wordt naarmate de impliciete huursubsidie toeneemt. Dit betekent dat als de impliciete huursubsidie hoger is, de doorstroming afneemt ten opzichte van wat bij marktconforme huren verwacht kan worden. De doorstroming in de nieuwe gereguleerde middeldure huurwoningen zal hierdoor op termijn ook lager liggen in vergelijking met een situatie als er geen impliciete subsidie wordt verleend. Voor de middeldure huurwoningen die groter dan marktconform worden gebouwd zal dit vanaf het begin gelden.

Figuur 4.3 Verschil impliciete huursubsidie en mutatiegraad tussen gereguleerde huur- en vrije huursector per stadsdeel



Bron: WiA 2015, bewerking EIB

De gemiddelde woningprijzen in Amsterdam bedroegen in december 2017 € 4.700 per vierkante meter.⁶ Voor de middeldure huurwoningen die groter dan marktconform worden gebouwd, geeft de gemeente Amsterdam met haar beleid hiermee een gemiddelde impliciete huursubsidie van € 6,5 per m² (zie tabel 4.3). De rest van de woningen zal in eerste instantie marktconform gebouwd worden en de impliciete subsidie die op termijn wordt opgebouwd, zal sterk afhangen van de huurprijsontwikkeling in Amsterdam.

Uitgaande van het effect van impliciete huursubsidie binnen de bestaande voorraad zal de doorstroming in deze woningen op termijn rond de 15%-punt lager liggen dan als de woningen marktconform worden gebouwd. Dit percentage zal toenemen in de tijd als de gemiddelde marktconforme huur sneller stijgt dan de inflatievolgende huur van de middeldure huurwoningen.

⁶ Huizenzoeker.nl

Tabel 4.3 Marktconforme, gereguleerde huur en impliciete huursubsidie in euro's per m² naar categorie VON-prijs per m²

VON-prijs	Oppervlakte in m ²	Totale VON-prijs	Marktconform		Gereguleerd		Impliciete huursubsidie per m ²
			Huur bij rendement van 5%	Huur per m ²	Oppervlakte in m ²	Huur per m ² bij huur van € 850 p.m.	
€ 2.500	80	200.000	833	10,42	80	10,63	0,00
€ 3.500	58	203.000	846	14,58	75	11,33	3,25
€ 4.500	47	211.500	881	18,75	65	13,08	5,67
€ 5.500	37	203.500	848	22,92	60	14,17	8,75

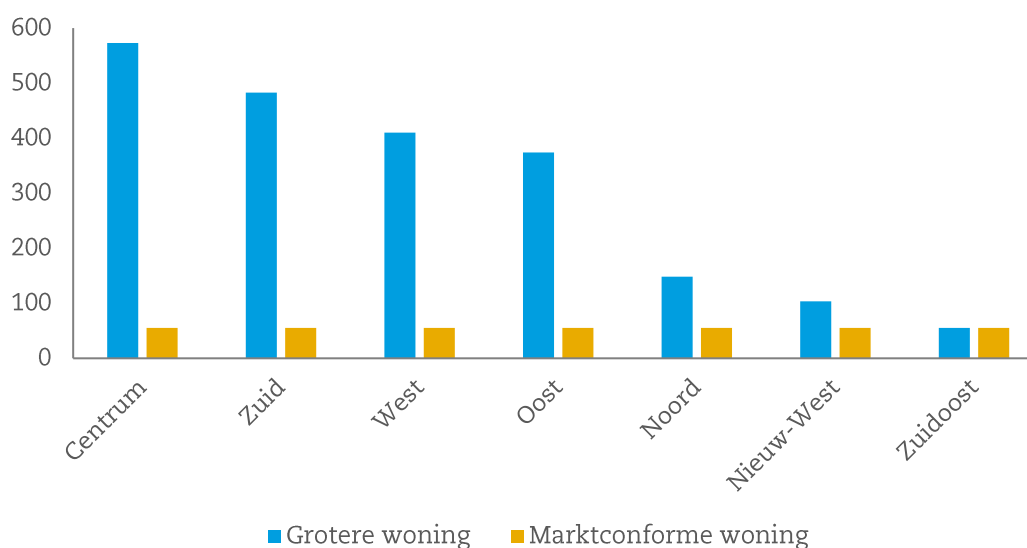
Bron: Gemeente Amsterdam, bewerking EIB

4.2 Betaalbaarheid

Het verlenen van een impliciete subsidie aan huurders via huurprijsregulering en grotere woningen zal ten goede komen aan de huurders van deze woningen. De betaalbaarheid van huurders in bestaande middeldure huurwoningen verbetert echter niet. Er ontstaat hierdoor ongelijkheid tussen de huurders in de nieuwe woningen en in de bestaande woningen. Het voordeel slaat alleen neer bij de eerste groep. Daarbij zijn de impliciete subsidies in het huidige beleid lastig te richten op de groep middeninkomens die betaalbaarheidsproblemen ondervinden.

De impliciete subsidie zal sterk afhangen van het stadsdeel waar men een nieuwe gereguleerde middeldure huurwoning weet te bemachtigen en/of er op grootte is gestuurd. Voor de groep die een dergelijke woning toegewezen krijgt, zal er vanaf het begin een impliciete subsidie worden verstrekt. Voor de andere groep zal er pas over de jaren mogelijk voordeel ontstaan doordat markthuren harder stijgen dan de inflatievolgende huren. Figuur 4.4 laat zien dat aan het eind van de komende raadsperiode in 2021 de impliciete subsidie met name neerslaat bij huurders die een grote woning in de stadsdelen binnen de ring weten te bemachtigen. Hierbij is uitgegaan van een aanvangshuur van € 850 per maand in 2018, een gemiddelde inflatie van 2 procent per jaar en een reële markthuurstijging van 1,5% per jaar.

Figuur 4.3 Impliciete huursubsidie per maand voor nieuwbouw huurwoningen naar stadsdeel in 2021



Bron: EIB

Te zien is dat het voordeel voor huishoudens met een gereguleerde middeldure huurwoning die groter dan marktconform is gebouwd, in Centrum meer dan tien keer groter is dan een huishouden met eenzelfde woning in Zuidoost. Voor huishoudens met een initieel marktconforme huur zal het voordeel alleen bestaan uit het maximeren op inflatievolgende huren. Hierdoor is sprake van een zeer beperkt voordeel dat gelijkmatig over de stadsdelen is verspreid. Aangezien slechts een kwart van de woningen groter dan marktconform wordt gebouwd, zal de subsidie vrijwel alleen bij deze groep neerslaan. Daarbij geldt dat ook het voordeel voor deze 600 huishoudens weer zeer scheef verdeeld is. Vooral de huishoudens in Centrum en Zuid zullen forse impliciete subsidies per huishouden ontvangen.

Via een beleid van aanbodsturing is het ook lastig om de subsidies te richten op specifieke groepen. Men subsidieert woningen en niet direct huishoudens. Zo is het lastig om de groepen middeninkomens met hoge woonquotes te bereiken. De middeninkomens in middeldure en dure huurwoningen zullen alleen profiteren op het moment dat zij naar een nieuwbouwwoning (kunnen) verhuizen en een groter dan marktconforme woning weten te bemachtigen. Het voordeel is daarnaast sterk afhankelijk van het stadsdeel waar ze komen te wonen. Door de toelatingseis dat de helft van de middeldure woningen wordt toegewezen aan middeninkomens uit de gereguleerde huur, zullen sommige huishoudens een overstap kunnen maken naar een gesubsidieerde woning, terwijl men anders bijvoorbeeld een koopwoning had gekocht. Dit levert een dergelijk huishouden een voordeel op, maar het effect op de betaalbaarheid kan beperkt uitvallen als bij de huidige lage rente de lasten niet veel hoger zouden uitpakken dan bij gesubsidieerde huur. Ook dit zal weer sterk afhangen van de locatie.

Zo ontstaat een toevallige spreiding van subsidies over groepen: hoge middeninkomens met veel subsidie en lage middeninkomens zonder subsidie, met huishoudens met veel alternatieven die toch veel subsidie gaan ontvangen en huishoudens met heel lastige alternatieven die nauwelijks voordeel van het beleid gaan krijgen. Ook ontstaat er een tweedeling tussen diegenen die van het beleid profiteren en diegenen die er niet tussen kunnen komen. Een kleine groep met een royaal gesubsidieerde nieuwe huurwoning en een grotere groep huishoudens die hoge huren in de bestaande vrije sector blijven betalen.

Een ander probleem is dat inkomens niet statisch zijn. De middeninkomens van vandaag zijn niet noodzakelijkerwijs de middeninkomens van morgen. Met name hoogopgeleide jongeren die nu een nieuwe gesubsidieerde huurwoning krijgen toegewezen zullen na een aantal jaren vaak tot de hogere inkomens gaan behoren, maar jaarlijks nog wel de subsidies blijven ontvangen. Op termijn wordt hiermee een nieuwe groep scheefwoners gecreëerd.

4.3 Kosten van korting op grondprijs

Door het nieuwe woonbeleid ontvangt de gemeente minder grondinkomsten. Dit loopt langs drie kanalen.

Lagere grondopbrengsten door bouw van meer sociale huurwoningen

Ten eerste worden meer sociale huurwoningen gebouwd ten koste van dure woningen in de vrije sector. Bij het nieuwe beleid zal 40% in plaats van 35% van het totaal aantal nieuwbouwwoningen een gereguleerde huurwoning zijn. Ervan uitgaande dat in de periode 2019-2021 in Amsterdam jaarlijks gemiddeld zo'n 6.500 gebouwd gaan worden (zie paragraaf 2.6), betekent dit dat door het nieuwe beleid jaarlijks 325 extra gereguleerde huurwoningen zullen worden gebouwd ten koste van woningen in de koopsector. Het grondbedrijf hanteert voor sociale huurwoningen een grondprijs van € 250 per m² in plaats van een marktconforme grondprijs van gemiddeld € 1.700 per m². Dit verschil loopt door reële prijsstijgingen van woningen in de komende jaren nog verder op. Uitgaande van een woonoppervlakte van gemiddeld 71 m² voor een gemiddelde sociale nieuwbouwwoning komt dit neer op een derving aan grondopbrengsten van gemiddeld € 40 miljoen per jaar (zie tabel 4.4).

Compensatie lagere huuropbrengsten door inflatievolgende huren

Het nieuwe woonbeleid stelt aan de nieuwbouw van middeldure huurwoningen de eis dat de huren voor 25 jaar alleen met de inflatie mogen worden verhoogd. Deze maatregel leidt tot lagere inkomsten voor de ontwikkelaars. Om de business case te sluiten en daarmee de realisatie van de geplande woningen te garanderen, zal de gemeente de ontwikkelaars compenseren door het verlagen van de grondprijs. Het gemeentelijk grondbedrijf krijgt hierdoor minder inkomsten. Voor de berekening van het effect van deze maatregel op de inkomsten van het gemeentelijk grondbedrijf maken wij gebruik van de uitgangspunten van het 'Actieplan Meer Middeldure Huur' van de gemeente Amsterdam⁷ waarin is berekend wat nieuwbouw van een minimum van 1.500 middeldure huurwoningen betekent voor de inkomsten van het gemeentelijk grondbedrijf. Het Actieplan gaat er van uit dat de compensatie van het effect van inflatievolgende huren gemiddeld € 9.200 per woning bedraagt. Over de periode 2019-2021 gaat het gemiddeld over 2.600 middeldure huurwoningen (40% van de 6.500 nieuwbouwwoningen) die gecompenseerd moeten worden. Dit leidt tot een derving aan grondopbrengsten met € 25 miljoen per jaar.

Grotere huurwoningen zonder extra huuropbrengsten

Het nieuwe beleid stelt de eis dat een kwart van de middeldure huurwoningen groter moeten worden gebouwd zonder dat hier extra huuropbrengsten tegenover staan. Ook deze maatregel vormde al onderdeel van het eerder genoemde Actieplan. Hierin is het effect berekend op basis van de grondprijs van huurwoningen voor gemiddeld 18 extra m². Voor een gemiddelde woning van 70 m² bedragen de kosten € 21.000. In de periode 2019-2021 worden jaarlijks gemiddeld 650 woningen gebouwd waarvoor ook wordt gestuurd op grootte. Uitgaande van de kentallen uit het Actieplan gaat het bij deze maatregel om totaal € 15 miljoen per jaar waarvoor het grondbedrijf de ontwikkelaars moet compenseren.

De drie effecten samen leiden tot een derving aan grondopbrengsten met € 80 miljoen per jaar (zie tabel 4.4). Dit zijn forse belastinguitgaven door het nieuwe beleid die uiteindelijk ten laste gaan van de Amsterdamse belastingbetaler, waaronder ook vrij veel huishoudens met lage inkomens.

⁷ Bijlage behorende bij raadstukken nr. 152/433 (mei 2017). De berekeningen in het Actieplan zijn gemaakt op basis van indicatieve grondprijzen die residueel bepaald zijn (zie bijlage A). Dit houdt in dat de grondprijs het verschil is tussen de marktwaarde van het vastgoed en de kosten voor het realiseren van de woning.

Tabel 4.4 Misgelopen inkomsten als gevolg van woningmarktbeleid gemeente Amsterdam, in miljoenen euro's per jaar

Lagere grondopbrengsten sociale huurwoningen	40
Compensatie lagere opbrengsten door inflatievolgend huurbeleid	25
Compensatie kosten grotere woningen zonder huuraanpassing	15
Totaal	80

Bron: EIB op basis van Actieplan

Sturen op grootte: opwaartse risico's

Er zijn bovendien nog een opwaartse risico's bij de compensatie van de grotere huurwoningen. Het Actieplan gaat uit van € 21.000 voor een woning die gemiddeld 18 m² ruimer wordt. Bij een vergelijking van marktconforme prijzen valt de belastingderving hoger uit. Uitgaande van een gemiddelde VON-prijs van € 200.000 van een marktconforme woning zal het verschil in waarde van een 35% grotere woning moeten worden gecompenseerd. Dit is ruim € 60.000 per woning en leidt in totaal tot een derving van grondopbrengsten met € 40 miljoen per jaar.

5 Alternatieve beleidsopties

Met de recente ontwikkelingen van toenemende schaarste en oplopende prijzen in Amsterdam is de aandacht voor betaalbaarheid toegenomen. Op basis van de analyse in voorgaande hoofdstukken moeten echter vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid in de Woonagenda 2025. Het verbeteren van de toegankelijkheid van het middensegment door extra aanbod bij de programmering wordt in belangrijke mate weer tegengewerkt door verminderde doorstroming. Het stimuleren van doorstroming vanuit de gereguleerde huursector naar het middensegment stuit vervolgens weer op te verwachten gedragsreacties van huurders in de gereguleerde sector. De effectiviteit van het beleid in termen van het verbeteren van de betaalbaarheid is ook kwetsbaar. Het is eenvoudig nauwelijks mogelijk om via aanbodsturing vooraf te bepalen effecten op de inkomensverdeling te realiseren. De voordelen slaan vrij toevallig neer en leveren forse voordelen op voor een kleine groep, waarbij geenszins vaststaat dat de voordelen van het beleid vooral zullen neerslaan bij de groep die men vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen graag zou ondersteunen. Door inkomensontwikkelingen in de tijd is het bovendien aannemelijk dat op termijn ook hoge inkomens gaan profiteren van de subsidies en dit is uiteraard niet beoogd. Ten slotte zijn de belastinguitgaven omvangrijk, zodat een beperkt resultaat moet worden afgewogen tegen deze uitgaven. Het beleid scoort dan ook niet gunstig in termen van doelmatigheid.

De vraag is of de betaalbaarheid en de positie van middeninkomens op de Amsterdamse woningmarkt niet op andere meer effectievere en meer doelmatigere wijzen kan worden verbeterd. Er zijn een aantal mogelijke routes die hieronder kort worden geduid. Hoewel alle routes voor- en nadelen hebben, lijken instrumenten die aangrijpen bij het inkomen van huishoudens effectiever en doelmatiger voor de betaalbaarheid dan instrumenten die inzetten op aanbodsturing en het koppelen van (impliciete) subsidies aan woningen.

5.1 Bouwprogramma

Een belangrijk probleem van het voorgestane beleid is dat het niet tot meer aanbod leidt, maar tot een verschuiving in het aanbod. Via effecten op de doorstroming wordt vervolgens ook weer het effect op de samenstelling goeddeels geneutraliseerd. Het beleid dat hier het best scoort is niet gericht op verandering van de samenstelling van het aanbod via quoterings- en subsidiëring, maar op vergroting van het totale aanbod. Dat levert voordelen op voor de betaalbaarheid, voor de doorstroming en voor de keuzevrijheid van huishoudens op de Amsterdamse woningmarkt. Dat is beleid dat onderkent dat er geen specifiek tekort is aan een bepaalde categorie woningen in Amsterdam, maar dat er een gespannen markt is in vrijwel alle segmenten en dat extra aanbod over een breed palet hier de oplossing is.

De mogelijkheden om de woningbouw in dichtbebouwd stedelijk gebied te vergroten zijn begrensd, maar daar waar extra aanbod kwalitatief goed mogelijk is zou hierop extra kunnen worden gestuurd door de gemeente. Zoals uit de analyse van de verhuisbewegingen blijkt, is Amsterdam bovendien behoorlijk verbonden met omliggende gemeenten. Meer aanbod in de regio zal dan ook meer ruimte in de stad creëren. Woningen in de groene omgeving rondom de stad zijn populair onder bepaalde doelgroepen die meer ruimte zoeken. Door in de regio deze woningen meer aan te kunnen bieden zal er ook meer doorstroming vanuit de stad plaats kunnen vinden. Dit biedt tegenwicht aan de prijsstijgingen in de stad en biedt huishoudens die binnen Amsterdam willen doorstromen extra mogelijkheden. Meer woningbouw in en rond de stad is dan ook een voor de hand liggende route als men de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt wil verbeteren vanuit het kanaal van woningaanbod.

Een belangrijke belemmering voor het bouwen van deze woningen is een schaarste aan geschikte woningbouwlocaties. Recent onderzoek van het EIB naar de plancapaciteit in Noord-Holland laat zien dat er net voldoende locaties zijn, maar dat er nog veel belemmeringen overkomen moeten worden om deze tijdig te kunnen ontwikkelen. Daarnaast is een groot deel

gericht op verdichting van bestaand stedelijk gebied. Juist het bouwen van grondgebonden woningen in de regio rondom de stad kan de druk op de stedelijke woningmarkt verlichten en huishoudens de keuze geven om ruimer te gaan wonen in een groene woonomgeving.

5.2 Gemeentelijke huursubsidie

Naast het creëren van meer en divers aanbod in de regio kan ook gekozen worden voor instrumenten die aangrijpen bij het inkomen van huishoudens in plaats van de woning. Dit kan de vorm krijgen van een gemeentelijke huursubsidie voor middeninkomens. Door huishoudens direct tegemoet te komen in hun huurlasten is geen aanbodsturing vereist, maar blijven huishoudens met middeninkomens toch toegang houden tot een betaalbare woning in Amsterdam.

Voordeel van deze maatregel is dat deze niet alleen ten goede komt aan de huurders van nieuwbouwwoningen, maar aan alle middeninkomens in Amsterdam. Dit voorkomt dat er ongelijkheid ontstaat tussen huurders van middeldure nieuwbouw en bestaande bouw.

Een ander voordeel van dit instrument is dat het de doorstroming niet belemmert omdat de subsidie niet gegeven wordt op de woning, maar aan de bewoners. Bij verhuizen behouden zij dezelfde tegemoetkomingsregeling. Zij zijn hierdoor meer geneigd om naar een beter passende woning te verhuizen omdat ze hier in prijs – in geval van kleiner gaan wonen – of kwaliteit – in geval van groter gaan wonen – op vooruit gaan. Een gemeentelijke subsidie kan mogelijk wel een aanzuigende werking hebben op huishoudens met middeninkomens die buiten de gemeente Amsterdam wonen, waardoor er alsnog meer druk komt op middeldure woningen. Ook moet rekening worden gehouden bij het begroten van de kosten van dit instrument met extra doorstroming vanuit het gereguleerde huursegment naar de middeldure huur.

Er wonen ongeveer 20.000 lage- en middeninkomens in middeldure huurwoningen in Amsterdam. Als deze huurders een vergoeding krijgen van € 100 per maand dan liggen de jaarlijkse kosten voor dit instrument rond € 24 miljoen. Stel dat er door de extra doorstroom en instroom vanuit omliggende gemeenten nog eens 10.000 extra huishoudens bij komen die aanspraak maken op deze huursubsidie, dan komt het totaalbedrag voor een huursubsidie op € 36 miljoen per jaar.

Belangrijk bij de vormgeving van een dergelijk instrument is de aansluiting bij de bestaande nationaal georganiseerde huurtoeslag. De huidige staffel in de opbouw hiervan en de harde inkomens- en vermogensgrenzen zorgen ervoor dat directe aansluiting moeilijk is. Een simpele variant kan bestaan uit een tegemoetkoming voor middeninkomens voor het gedeelte van de huur boven de € 711 per maand. De tegemoetkoming kan een percentage van de huur zijn dat afhankelijk is van het inkomen en geleidelijk afloopt bij hogere huren. Hiermee is de subsidie gericht op de groep met de grootste betaalproblemen en houden huishoudens een prikkel om door te stromen naar een woning die beter past bij hun veranderende situatie, zonder de (impliciete) subsidie die ze op hun woning ontvangen te verliezen.

5.3 Startersleningen

Een andere manier om de betaalbaarheid te verbeteren is middeninkomens meer mogelijkheden te bieden om een woning te kopen. Zoals in deze studie is aangegeven, is de betaalbaarheid voor middeninkomens in de koopsector gunstig. Het probleem zit, ondanks de relatieve hoge prijzen in Amsterdam, niet bij de betaalbaarheid in de koopsector, maar bij de financierbaarheid. Door striktere hypotheekregels vanuit de nationale overheid is het voor middeninkomens moeilijker geworden om een hypotheek te krijgen. Met name jonge huishoudens zijn aangewezen op huurwoningen, terwijl zij bij lagere lasten niet zelden een geschikte woning zouden kunnen kopen. Het uitsluiten van groepen van toegang tot de hypotheekmarkt heeft dan ook belangrijke negatieve effecten op de toegankelijkheid van de woningmarkt en de betaalbaarheid voor deze groepen. Door deze groepen te ondersteunen met een starterslening vanuit de gemeente worden zij in staat gesteld om een woning te financieren. Dit kan vaak zonder dat zij per maand meer gaan betalen aan woonlasten. De betaalbaarheid verbetert hiermee en er zijn positieve effecten op de doorstroming.

Een veel gehoord bezwaar tegen meer financieringsruimte voor starters is dat dit volledig in de prijzen gaat lopen. De feiten liggen echter anders. Slechts een deel van de huishoudens wordt gerantsoeneerd door de financieringslastnormen. Veel huishoudens kiezen ervoor om minder dan maximaal te lenen. Zij zullen hun gedrag niet aanpassen door de verandering in de regels. Ook maken huishoudens die gebruik maken van een starterslening, niet altijd volledig gebruik van de geboden ruimte. Ervan uitgaande dat 30% van de starters gebruik maakt van een starterslening en zij hierdoor gemiddeld 15% meer leenruimte krijgen, zal het effect op de vraag 4,5% zijn. Door substitutie-effecten en volume-effecten zal het uiteindelijke prijseffect nog bescheidener zijn. Extra kredietruimte vergroot dus de betaalbaarheid en/of de te realiseren woningkwaliteit voor de middeninkomens.

5.4 Huuraf trek

Naast instrumenten op lokaal niveau zijn er ook maatregelen te treffen op nationaal niveau om de betaalbaarheid te verbeteren. Deze maatregelen hebben als voordeel dat zij niet zorgen voor additionele druk op de Amsterdamse woningmarkt doordat er alleen lokaal gunstige regelingen zijn.

Om de aanzuigende werking van een gemeentelijke huurtoeslag op middeninkomens uit de rest van Nederland te mitigeren kan gekeken worden naar instrumenten op nationaal niveau. Een alternatief voor gemeentelijke huurtoeslag is een nationale huuraf trek op de inkomstenbelasting. Hiermee worden de lasten van alle huurders verlicht, waardoor huurwoningen betaalbaar(der) worden. Het kleine aandeel vrije sector huurwoningen in de woningvoorraad is voor een deel veroorzaakt door nationaal beleid en subsidies die gegeven worden aan gereguleerde huurwoningen en koopwoningen. Tabel 5.1 laat zien dat het percentage subsidie ten opzichte van de WOZ-waarde van de woning in de gereguleerde huursector en koopsector substantieel hoger ligt dan in de vrije huursector. De woonquote ligt in de vrije huursector ook fors hoger dan in de andere sectoren. Dit is een verklaring waarom de vrije huursector slechts 6% van de Nederlandse woningvoorraad beslaat. Het is de enige sector die (nagenoeg) geen ondersteuning krijgt vanuit het beleid van de overheid.

Tabel 5.1 Subsidieaandeel, woonquote en omvang sector in drie deelmarkten in Nederland, 2015 (%)

	Subsidieaandeel ¹	Woonquote ²	Omvang sector
Totaal inkomens			
Gereguleerde huur	2,7	25,3	36,6
Geliberaliseerde huur	0,2	34,2	5,9
Koop	1,5	21,4	57,5
Voor middeninkomens			
Gereguleerde huur	1,7	20,9	25,0
Geliberaliseerde huur	0,0	33,3	5,6
Koop	1,5	21,9	69,4

¹ Als percentage van de WOZ-waarde

² Voor huur: netto huur / besteedbaar inkomen en voor koop: netto hypotheeklasten + bijkomende lasten en onderhoud

Bron: CPB, WoON 2015

Een manier om de ongelijke behandeling op te lossen is een huuraf trek voor de vrije huursector in te voeren. Een huuraf trek van 2,5% van de WOZ-waarde levert bij een marginaal tarief van

42% in de inkomstenbelasting een belastingvoordeel op van € 2.140 per jaar.⁸ De hiermee gepaard gaande belastingderving bedraagt in de huidige aanbodconstellatie voor de rijksoverheid € 1 miljard.⁹ Dit bedrag komt ten goede aan de huidige huurders in de vrije sector. De extra vraag naar vrije sector huurwoningen die deze maatregel uitlokt, zal naar verwachting geen extra uitgaven voor de overheid opleveren. De extra huuraftrek in de vrije sector wordt in dat geval gecompenseerd door een afname van het beroep op hypotheekrenteaf trek en de kosten in de sociale huursector. Uiteraard hangt een en ander af van de precieze vormgeving en eventuele verrekening met de corporatiesector.

Het gelijker maken van subsidies op wonen tussen de sectoren bevordert de doorstroom en verbetert de allocatie van woningen. Dit zal vooral ten goede komen aan jonge huishoudens en middeninkomens die geen toegang meer hebben tot de gereguleerde huursector.

5.5 Gedifferentieerde leennormen met meer ruimte voor starters

Een nationale huuraftrek werkt vergelijkbaar als een gemeentelijke huursubsidie. Op eenzelfde manier kunnen gedifferentieerde leennormen voor starters een vergelijkbaar effect bewerkstelligen als startersleningen. Door starters bijvoorbeeld 20% meer leenruimte te bieden binnen de bestaande hypotheeknormen kan dit leiden tot een betere toegankelijkheid en betaalbaarheid van koopwoningen voor starters. Zoals eerder besproken zal het effect hiervan op de prijzen beperkt zijn omdat het gaat om een specifieke doelgroep en niet altijd maximaal gebruik wordt gemaakt van de extra leenruimte. Een dergelijk beleid sluit aan bij de levensloop en onderkent dat jonge huishoudens inkomensperspectief hebben en iets minder risicomidend hoeven te handelen in vergelijking met andere huishoudens. In tegenstelling tot de startersleningen en de huuraftrek vergt dit beleid geen budgettaire uitgaven en is eenvoudig door te voeren door een aanpassing van de inkomensregels vanuit de Rijksoverheid.

⁸ Uitgaande van een WOZ-waarde van vrije sector huurwoningen van € 203.400 (prijspeil 2015, WoON).

⁹ Er zijn ruim 450.000 woningen in de vrije huursector (WoON 2015).

Bijlage A Tabel grondprijzen

Tabel A.1 Effect grondprijs middelduur ten opzichte van marktconforme huur (bedragen in € per m²),

Prijsklasse VON-prijs	Markt- conforme beleggings- waarde huur- woning	Markt- conforme oppervlakte bij huur € 850	Aanname gewenste oppervlak in m ²	Grondprijs koop	Grondprijs markt- conforme huur	Grondprijs middel- duur alleen bij beperkende voor- waarden	Grondprijs middel- duur bij beperkende voorwaarden en sturen op gewenste grootte	Vershil grondprijs middelduur t.o.v. grondprijs marktconforme huur
2.500	2.500	80	80	450	450	350	350	-100
3.500	3.325	58	75	1.300	1.100	950	750	-350
4.500	4.275	47	65	2.100	1.900	1.700	1.300	-600
5.500	5.225	37	60	2.950	2.700	2.450	1.800	-900

Bron: Gemeente Amsterdam, Actieplan Meer Middeldure Huur



Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl