

Prijsregulering in de vrije huursector



Amsterdam, juni 2019

In opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Woningmarkt

Prijsregulering in de vrije huursector

Kansen en risico's van de 'noodknop middenhuur'

Bert Hof
Ward Rougoor
Thierry Belt



seo economisch onderzoek

“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 nr. 2019-38

ISBN 978-90-6733-980-3

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 © 2019 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

Samenvatting

Onder de noodknop middenhuur krijgen gemeenten (tijdelijk) de mogelijkheid om de huurprijs bij aanvang van een nieuw huurcontract van woningen in het geliberaliseerde segment te maximeren op een percentage van de WOZ-waarde van de te verhuren woning. Het doel hiervan is het tegengaan van excessief hoge huren in de vrije sector, om voldoende huurwoningen in de vrije sector voor middeninkomens te behouden en uit te breiden. Om dit te kunnen bereiken dient de noodknop middenhuur een voldoende grote prikkel te geven aan verhuurders om huurprijzen omlaag te brengen. Tegelijkertijd dient de prikkel voor verhuurders om woningen te willen onttrekken uit het (midden)huursegment voldoende klein te zijn.

Dit rapport bevat de in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerde economische analyse van de zogenaamde *noodknop middenhuur*. De noodknop middenhuur beoogt via prijsregulering in de vrije huursector excessief hoge huren tegen te gaan, zodat de beschikbaarheid van huurwoningen voor huishoudens met een middeninkomen wordt vergroot. Wat “excessief” hoge huren zijn, is nog niet nader gedefinieerd.

Het doel van de noodknop omvat niet alleen het behouden van bestaande huurwoningen met een huur die bij het middensegment past, maar het kan ook gaan om het omlaag brengen van de huur tot huren die bij het middensegment passen. De noodknop is gericht op het niveau van de (aanvangs)huur en niet in de eerste plaats op huurprijsstijgingen.

De te beantwoorden hoofdvragen van dit onderzoek zijn:

- Wat zijn de effecten van prijsregulering in de vrije huursector via een plafond in de markt?
- Wat zijn de voor- en nadelen van verschillende vormgevingsvarianten?
- Wat zijn de voor- en nadelen van andere vormen van lokaal maatwerk gericht op vergroting van de beschikbaarheid van huurwoningen voor huishoudens met een middeninkomen?

De vragen zijn beantwoord middels theoretische analyses op basis van bestaande literatuur, aangevuld met inzichten uit interviews met woningmarktexperts, gemeenten en marktpartijen. Het onderzoek bestond uit de volgende stappen: identificatie van het doel en de kernelementen van de noodknop, het analyseren van de voorwaarden waaronder de noodknop de beoogde effecten genereert, het beschrijven van de verwachte effecten en de kansen en risico's van de noodknop en het vergelijken van varianten van en alternatieven voor de noodknop middenhuur.

Keernelementen van de noodknop

De noodknop middenhuur bestaat uit de volgende, nader uit te werken, kernelementen:

1. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om de aanvangshuurprijs (de huurprijs bij aanvang van een nieuw huurcontract) van woningen in het geliberaliseerde segment van de huurmarkt te maximeren op een percentage van de WOZ-waarde van de te verhuren woning: het ‘huurprijsplafond’;
2. Woningen in het geliberaliseerde segment van de huurmarkt bóven een nader te bepalen huurprijs of WOZ-waarde van de woning worden uitgezonderd van dit prijsplafond;

3. Een gemeente mag alleen gebruikmaken van de noodknop als is voldaan aan twee voorwaarden: er is sprake van schaarste op de markt voor woningen in het middenhuursegment van de vrije huursector én deze schaarste gaat gepaard met onredelijke en onevenwichtige effecten;
4. De noodknop is bedoeld als tijdelijk instrument, waarbij nog is uit te werken wat “tijdelijk” is en hoe dat als voorwaarde voor de toepassing door een gemeente wordt gehanteerd;
5. Investerende partijen dienen voldoende verdienmogelijkheden (een redelijk rendement) te houden om woningen bestemd voor de middenhuur te bouwen (als deze partijen investeren vanuit een langetermijnperspectief, “duurzame investeerders”).

Voorwaarden voor functioneren noodknop

De belangrijkste voorwaarden waaronder de noodknop middenhuur de beoogde effecten genereert zijn:

- een uitwerking en concretisering van de kernelementen en het doel van de noodknop;
- het bestaan van problemen nu en in de toekomst zonder noodknop, in de vorm van woningen in de vrije huursector die qua kenmerken en kwaliteit passen bij middeninkomens, maar momenteel onbetaalbaar zijn voor die middeninkomens, en/of in de vorm van in de toekomst stijgende huren van woningen die momenteel betaalbaar zijn voor middeninkomens tot hoogtes die niet meer betaalbaar zijn;
- een voldoende grote prikkel voor verhuurders om huurprijsniveaus te brengen onder de huur zoals die zonder noodknop tot stand zou komen;
- een voldoende kleine prikkel voor verhuurders om woningen te onttrekken uit het (midden)huursegment;
- het via nieuwbouw daadwerkelijk beschikbaar komen van meer aanbod van huurwoningen voor het middensegment, op zo’n manier dat de schaarste vermindert en prijzen evenwichtiger worden, en op zo’n termijn dat zinvol sprake is van ‘tijdelijkheid’ van de noodknop;
- hierop aansluitend het aantrekkelijk genoeg blijven van het financieren van en investeren in nieuwbouw.

Kansen en risico’s van de noodknop

Als de noodknop middenhuur erin slaagt voor een deel van de vrijesectorwoningen de huren te verlagen, profiteren de huishoudens die in deze woningen verblijven of terecht komen. Dit kan de doorstroom op de woning- en arbeidsmarkt bevorderen. Hier tegenover staan verschillende risico’s. Het belangrijkste is dat door de introductie van een niet of nauwelijks knellend huurprijzplafond de beschikbaarheid van voor middeninkomens betaalbare huurwoningen niet of nauwelijks toeneemt, terwijl een strikt knellend huurprijzplafond reden kan zijn voor (potentiële) verhuurders om woningen niet beschikbaar te maken of te houden voor dit deel van de woningmarkt.

De noodknop gaat verder gepaard met de volgende risico’s:

- De introductie van een knellend huurprijzplafond maakt nieuwbouw van middenhuurwoningen relatief minder aantrekkelijk;
- Verhuurders zullen terughoudender kunnen zijn met woningverbetering of verduurzaming van de woning als deze zich niet (volledig) vertaalt in een hogere WOZ-waarde en daarmee een hoger huurprijzplafond;

- Voor woningen met een WOZ-waarde die een huur oplevert net onder de middenhuurgrens, hebben verhuurders een prikkel een woning zodanig te verbeteren, dat deze alsnog boven de middenhuurgrens uitkomt;
- Omdat de noodknop geen inkomenstoets bevat, is er geen garantie dat de huishoudens die profiteren van lagere huren huishoudens met een middeninkomen zijn ('scheefwonen');
- Er is een risico dat op middellange termijn niet dusdanig wordt bijgebouwd, dat er voldoende huurwoningen beschikbaar zijn tegen voor middeninkomens betaalbare huren. In dat geval kan de noodknop minder tijdelijk uitpakken dan beoogd.

Risico's zouden deels kunnen worden beperkt. Denk aan het bieden van compensatie aan beleggers en ontwikkelaars bij nieuwbouw van middenhuurwoningen of aan verhuurders van bestaande huurwoningen die tot het middensegment (gaan) behoren. De rekening hiervan komt dan bij de belastingbetaler te liggen. Een intensievere vorm van WOZ-waardevaststelling zou kunnen voorkomen dat de noodknop ten koste gaat van woningverbetering of -verduurzaming.

Varianten en alternatieven

Tabel S.1 geeft het overzicht van de voordelen en kansen enerzijds, en nadelen, beperkingen en risico's anderzijds van de noodknop middenhuur, alsmede de relatieve voor- en nadelen van de belangrijkste vormgevingsvarianten. Qua vormgeving lijkt het hanteren van een bandbreedte voor het te hanteren percentage van de WOZ-waarde te prefereren boven de andere varianten. Verder kan worden opgemerkt dat het hanteren van één percentage voor alle WOZ-waardes als bezwaar heeft dat het een lineair verband veronderstelt tussen WOZ-waarde enerzijds en kosten/huur anderzijds. Dit pleit voor het onderzoeken van een variant waarin het percentage varieert tussen verschillende categorieën van WOZ-waardes.

Tabel S.1 Overzicht voor- en nadelen inzet noodknop en vormgevingsvarianten

Inzet noodknop		Voordelen/kansen	Nadelen/risico's/beperkingen
Noodknop - knellend huurprijsplafond. Gericht op verlagen algehele prijsniveau		Huurders met middeninkomens krijgen (bij mutatie) een lagere huur dan anders het geval was geweest, wat de doorstroming op woning- en arbeidsmarkt kan bevorderen	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op minder nieuwbouw van middenhuur (en daardoor hogere WOZ-waardes) <i>(mogelijk te beperken door compensatie te geven)</i> - Verschuiving van aanbod middenhuur naar koop en duurdere huur <i>(mogelijk te beperken door compensatie te geven)</i> - Vergroot risico op scheefwonen in middenhuur - Bemoedigt investering in de woning <i>(mogelijk op te lossen door verandering WOZ-waardevaststellingen)</i> - Introduceert tweede gereguleerde segment - Verschillen tussen gemeenten compliceren beslissingen
Niet-knellend huurprijsplafond - gericht op tegengaan excessen		Excessen verdwijnen doordat huren worden verlaagd, of woningen worden verkocht	<ul style="list-style-type: none"> - Introduceert richtprijs met als risico prijsopdrijving - Introduceert tweede gereguleerde segment - Verschillen tussen gemeenten compliceren beslissingen
Vormgevingsvarianten		Relatieve voordelen	Relatieve nadelen
Percentage WOZ-waarde	Geen voorwaarden aan percentage	Maximale vrijheid om noodknop af te stemmen op karakteristieken lokale woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op 'te knellend' gebruik van de noodknop met verlies van aanbod tot gevolg - Kan leiden tot wildgroei van verschillende reguleringsregimes
	Ondergrens aan te hanteren percentage	Neemt risico van 'te knellend' gebruik weg, terwijl maatwerk mogelijk blijft	Kan nog steeds leiden tot wildgroei
	Bandbreedte voor te hanteren percentage	Enige vrijheid noodknop af te stemmen op karakteristieken lokale woningmarkt	Verschillen mogelijk tussen gemeenten
	Richtpercentage	Door beargumenteerd af te wijken behouden gemeenten enige flexibiliteit	Gebrek aan maatwerk zou kunnen leiden tot beperktere effectiviteit
Afbakening middenhuur-segment	Op basis van percentage maal WOZ-waarde	Indexatie niet nodig omdat maximale huur meegroeit met WOZ-waardeontwikkeling	Toepassing iets ingewikkelder door vermenigvuldiging percentage met WOZ-waarde
	Op basis van WOZ-waarde	Eenvoudige toepassing	Periodieke indexatie nodig
Noodknop alleen toepassen op net geliberaliseerde segment		De noodknop kan dienen als rem om te voorkomen dat woningen na liberalisatie plots heel duur worden	<ul style="list-style-type: none"> - Vergt relatief veel uitwerking en administratie - Betreft minder woningen - Kan leiden tot moeilijk uitlegbare reguleringsverschillen tussen woningen
Noodknop alleen toepassen op woningen tot een bepaald bouwjaar		Beperkt de risico's dat noodknop (met knellend plafond) ten koste gaat van nieuwbouw	Nieuw gebouwde huurwoningen zijn duurder dan zonder de noodknop (met knellend plafond)

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Tabel S.2 geeft het overzicht van de voordelen en kansen enerzijds, en nadelen, beperkingen en risico's anderzijds van enkele alternatieven die gericht zijn op de korte of middellange termijn.

Tabel S.2 Overzicht voor- en nadelen alternatieven gericht op korte of middellange termijn

Alternatieven	Voordelen/kansen	Nadelen/risico's/beperkingen
Reguleren huurprijsstijging in contract	Voorkomt dat verhuurders 'captive' huurders uitbuiten	Sluit niet aan bij probleemanalyse waarbij de huren nu al te hoog liggen
Reguleren huurprijsstijging bij mutatie	<ul style="list-style-type: none"> - Voorkomt snelle prijsstijging bij mutatie in geval van schaarste - Geen risico voor verhuurders op huur dalingen t.o.v. noodknop 	<ul style="list-style-type: none"> - Sluit niet aan bij probleemanalyse waarbij de huren nu al te hoog liggen - Vereist inzage in het vorige huurcontract - Herijking van de huur in geval van lang zittende huurder of verbouwing is niet mogelijk
Specifieke ondersteuning voor middeninkomens	<ul style="list-style-type: none"> - Sluit directer aan bij doelgroep van de noodknop - Geen nieuw reguleringssegment woningmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> - Kosten worden gedragen door de belastingbetaler - Kan alsnog leiden tot oplopende huurprijzen
Doortrekken WWS	<ul style="list-style-type: none"> - Bekend en beproefd systeem - Voorkomt tweede reguleringssysteem - Mogelijk betere spreiding middenhuurwoningen in de stad dan wanneer WOZ-waardes het uitgangspunt vormen - Lagere huren voor wie in de woningen terechtkomt 	<ul style="list-style-type: none"> - Net als noodknop risico op woningonttrekkingen - Houdt minder rekening met marktwaarde doordat locatie beperkt meeweegt. Verschil tussen marktwaarde en gereguleerde prijs is waarschijnlijk groter dan bij de noodknop o.b.v. WOZ-waardes
Duitse systeem van huurprijs-regulering op basis van 'Mietspiegel'	<ul style="list-style-type: none"> - Specifiek gericht op excessen en snelle prijsstijgingen in tijden van schaarste - Biedt huurders een benchmark om de gevraagde woninghuur tegen af te zetten 	<ul style="list-style-type: none"> - Richthuurprijs kan huurprijzen opdrijven - Nederland heeft geen vergelijkbaar systeem om woninghuren bij te houden - Evaluatie van Duitse systeem laat slechts beperkt effect zien

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Geen van de varianten of alternatieven is zonder nadelen, risico's of beperkingen. Het introduceren van een knellend huurprijsplafond zonder aanvullend beleid gaat met name met risico's gepaard. Indien een noodknop met een knellend huurprijsplafond wordt ingevoerd, verdienen compensatie, aanpassingen van WOZ-waardevaststellingen en het alleen toepassen van de noodknop op woningen tot een bepaald bouwjaar serieuze overweging om risico's te mitigeren. Bij het introduceren van een niet-knellend huurprijsplafond gericht op alleen de ergste excessen is het de vraag of ander beleid hetzelfde zou kunnen bereiken, zonder een tweede gereguleerde segment op de huurwoningmarkt te introduceren.

Op basis van de kwalitatieve analyses in dit rapport lijkt gerichte ondersteuning voor middeninkomens de meest kansrijke beleidsoptie uit de bovenstaande tabellen om nader uit te werken. Dit houdt geen risico's in op woningonttrekking of beperking van de nieuwbouw of beperking van investeringen in bestaande woningen. Het bouwen van méér huurwoningen blijft ook dan een randvoorwaarde voor een betere beschikbaarheid.

Tot slot

De noodknop middenhuur heeft als algemeen geformuleerd doel de huren in de vrije huursector op de korte termijn te verlagen, zodanig dat huurwoningen voor huishoudens met een middeninkomen beschikbaar blijven of komen. Het specifieke doel daarbij is nog onbekend, omdat dit afhangt van wat als excessief hoge huren wordt gezien. Een duidelijk en gedeeld beeld van wat wel en wat niet het doel is van de noodknop middenhuur kan verwarring en onzekerheid onder betrokkenen voorkomen.

Door een knellend huurprij plafond te introduceren profiteren huishoudens die in de betreffende woningen terechtkomen van een lagere huur. Dit kan de doorstroming op de woning- en arbeidsmarkt bevorderen. Het belangrijkste risico dat hier tegenover staat, is dat verlaagde rendementen van verhuurders leiden tot verkoop van woningen, wat de effectiviteit van de noodknop beperkt.

Inhoud

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 De noodknop middenhuur	3
2.1 Doel	3
2.2 Opzet instrument	4
2.3 Stappenschema noodknop.....	8
3 Analyse voorwaarden werking noodknop	11
3.1 Voorwaarden vooraf.....	11
3.2 Behoud van huurwoningen voor middeninkomens	12
3.3 Uitbreiden aantal huurwoningen voor middeninkomens	13
3.4 Tijdelijkheid	15
3.5 Verdienmogelijkheden bouwen voor middenhuur.....	15
3.6 Overzicht	15
4 Verwachte effecten van de noodknop	17
4.1 Effecten op het aanbod.....	17
4.2 Effecten op de vraag.....	23
4.3 Overige effecten op de woningmarkt	24
4.4 Samenvatting	25
5 Vormgeving en alternatieven	29
5.1 Vormgevingsvarianten.....	29
5.2 Alternatieven	32
5.3 Overzicht van voor- en nadelen	36
6 Slotbeschouwing	39
Literatuur	41
Bijlage A Klankbordgroep en interviews	43

1 Inleiding

Dit rapport beantwoordt de vragen wat de effecten zijn van prijsregulering in de vrije huursector via een plafond in de markt, wat de voor- en nadelen zijn van verschillende vormgevingsvarianten en van alternatief beleid gericht op vergroting van de beschikbaarheid van huurwoningen voor huishoudens met een middeninkomen.

Dit rapport bevat de in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitgevoerde economische analyse van de zogenaamde *noodknop middenbuur*. De noodknop middenhuur beoogt via prijsregulering in de vrije huursector excessief hoge huren tegen te gaan, zodat de beschikbaarheid van huurwoningen voor huishoudens met een middeninkomen wordt vergroot. De te beantwoorden hoofdvragen zijn:

1. Wat zijn de effecten van prijsregulering in de vrije huursector via een plafond in de markt?
2. Wat zijn de voor- en nadelen van verschillende vormgevingsvarianten?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van andere vormen van lokaal maatwerk gericht op vergroting van de beschikbaarheid van huurwoningen voor huishoudens met een middeninkomen?

De vragen zijn beantwoord middels theoretische analyses op basis van bestaande literatuur, aangevuld met inzichten uit interviews met woningmarktexperts, gemeenten en marktpartijen.

Leesmijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het beoogde instrument en geeft daarbij aan welke onderdelen nog niet concreet zijn uitgewerkt. Hoofdstuk 3 analyseert aan welke voorwaarden het instrument zou moeten voldoen om het beoogde doel te kunnen bereiken. Hoofdstuk 4 geeft aan wat de verwachte effecten zullen zijn, op basis van theoretische overwegingen, aanwijzingen uit de literatuur en de gehouden gesprekken. Hoofdstuk 5 bespreekt de voor- en nadelen van verschillende vormgevingsvarianten en van mogelijke alternatieven om hetzelfde doel te bereiken. Hoofdstuk 6 geeft een slotbeschouwing.

Dit rapport heeft geprofiteerd van discussies met een klankbordgroep, van interviews met woningmarktdeskundigen en van groeps gesprekken met belanghebbenden. Bijlage A vermeldt de samenstellingen hiervan.

2 De noodknop middenhuur

Het doel van de noodknop middenhuur is het tegengaan van excessief hoge huren in de vrije sector, om zodoende huurwoningen in de vrije sector voor middeninkomens te behouden en uit te breiden. Onder de noodknop krijgen gemeenten (tijdelijk) de mogelijkheid om de huurprijs bij aanvang van een nieuw huurcontract van woningen in het geliberaliseerde segment van de huurmarkt te maximeren op een percentage van de WOZ-waarde van de te verhuren woning. Woningen boven een nader te bepalen huurprijs of WOZ-waarde van de woning worden uitgezonderd van dit prijsplafond.

Dit hoofdstuk beschrijft de ‘noodknop middenhuur’ en geeft daarbij aan welke elementen nog niet concreet zijn uitgewerkt. De noodknop wordt beschreven aan de hand van het doel van het instrument (paragraaf 2.1), de opzet van het instrument (paragraaf 2.2) en een stappenschema dat illustreert hoe de noodknop in grote lijnen zou worden ingevoerd en toegepast (paragraaf 2.3).

2.1 Doel

Voor de beoordeling en de vormgeving van de noodknop middenhuur is het belangrijk om vast te stellen wat het instrument beoogt. In beleidsstukken¹ worden de doelen van de noodknop verschillend geformuleerd. Sommige formuleringen zijn gericht op het tegengaan van (exorbitante) huurstijgingen in het middenhuursegment, andere op (excessief) hoge huurwaardes. Sommige formuleringen lijken te suggereren dat het om het tegengaan van uitwassen gaat (‘woekerhuren’), andere dat het meer in het algemeen gaat om het (tijdelijk) drukken van de marktprijs (‘bestemmen van de bestaande voorraad als middenhuur’).

Het vervolg van dit rapport gaat in samenspraak met BZK uit van het volgende. Het doel van de noodknop middenhuur is het tegengaan van excessief hoge huren in de vrije sector, om zodoende huurwoningen in de vrije sector voor middeninkomens te behouden en uit te breiden^{2,3}. Dit laatste omvat niet alleen het behouden van bestaande huurwoningen met een huur die bij het middensegment past, maar het kan ook gaan om het omlaag brengen van de huur tot huren die passen bij het middensegment⁴. Het mogelijke effect van de noodknop op huurstijgingen is te zien als een neveneffect of een indirect effect.

Figuur 2.1 illustreert een en ander visueel.

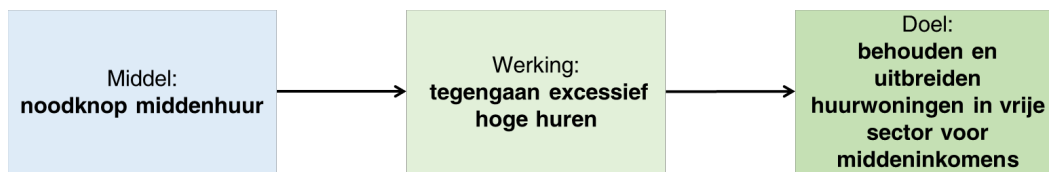
¹ Onder andere Kamerstukken II 32 847 nummers: 347, 359, 440, 468, 469 en 470.

² De noodknop gaat niet uit van een inkomensstoets om woningen toe te wijzen (bron: BZK).

³ Onder middeninkomens wordt verstaan: huishoudens met een belastbaar huishoudinkomen tussen de €34.678 en €52.500 per jaar (bron: BZK, zie blz. 10 in Middelkoop & Schilder, 2017).

⁴ Het is daarbij niet de bedoeling dat vrijesectorwoningen ‘terugvallen’ in het sociale segment (bron: BZK). Dit kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd door vergelijking met het puntensysteem van het woningwaarderingssysteem (een woning blijft geliberaliseerd als het aantal punten hoog genoeg is) en/of door een ‘bodem’ te leggen in de maximale huurprijs van geliberaliseerde woningen onder de noodknop op het liberalisatieniveau.

Figuur 2.1 Doelen van de noodknop middenhuur



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Op het moment van schrijven is niet gedefinieerd wanneer er sprake is van *excessief* hoge huren. De invulling hiervan bepaalt voor een belangrijk deel de werking van het instrument → zie ook hoofdstuk 3 en hoofdstuk 6.

Een probleemanalyse en daarbij aansluitende beleidstheorie kunnen duidelijk maken welke problemen er optreden, hoe deze problemen zouden kunnen worden opgelost, welke instrumenten hierbij passen en hoe deze instrumenten geacht worden te werken. Vandaar dat dit hoofdstuk toewerkt naar een eerste versie van een beleidstheorie.

2.2 Opzet instrument

De noodknop middenhuur bestaat uit de volgende kernelementen:

1. Gemeenten krijgen een door de rijksoverheid nader vorm te geven *mogelijkheid* om de *aanvangshuurprijs* (de huurprijs bij aanvang van een nieuw huurcontract) van woningen in het geliberaliseerde segment van de huurmarkt te *maximeren op een percentage van de WOZ-waarde* van de te verhuren woning: het ‘huurprijsplafond’;⁵
2. Woningen in het geliberaliseerde segment van de huurmarkt bóven een (door gemeenten of de rijksoverheid) nader te bepalen huurprijs of WOZ-waarde van de woning worden *uitgezonderd* van dit prijsplafond;⁶
3. Een gemeente mag alleen gebruikmaken van de noodknop als is voldaan aan twee (nader uit te werken) voorwaarden: er is sprake van *schaarste* op de markt voor woningen in de vrije huursector (meer specifiek: in het middenhuursegment) én deze schaarste gaat gepaard met *onredelijke en onevenwichtige effecten*;⁷
4. De noodknop is bedoeld als *tijdelijk* instrument, waarbij nog is uit te werken wat “tijdelijk” is en hoe dat als voorwaarde voor de toepassing door een gemeente wordt gehanteerd;⁸
5. Investerende partijen dienen voldoende *verdienmogelijkheden* (een (niet nader gespecificeerd) redelijk rendement) te houden om woningen bestemd voor de middenhuur te bouwen (als deze partijen investeren vanuit een langetermijnperspectief, “duurzame investeerders”).⁹

Elke van deze vijf kernelementen bevat zaken die nog niet vaststaan, maar waar nadere keuzes ter concretisering dienen te worden gemaakt als de noodknop zou worden ingevoerd. De keuzes hierin

⁵ Zie o.a. Bijlage 2 bij Kamerstukken II 32 847 nr. 440.

⁶ Bron: BZK.

⁷ Bronnen: BZK en Bijlage 2 bij Kamerstukken II 32 847 nr. 440; Kamerstukken II 32 847 nr. 469.

⁸ Zie o.a. Kamerstukken II 32 847 nr. 440.

⁹ Zie o.a. Kamerstukken II 32 847 nummers 440, 469 en 470.

bepalen mede de effecten van het instrument. Dit is dan ook een belangrijke invalshoek van de volgende hoofdstukken.

Ad. 1 maximering aanvangshuurprijs

Alleen bij nieuwe contracten

De gemaximeerde huur geldt niet voor lopende huurcontracten, maar alleen voor nieuwe. Mogelijk hoge huren bij bestaande contracten worden er in beginsel niet door geraakt → zie verder hoofdstuk 4.

Nieuwe huurcontracten kunnen betrekking hebben op bestaande huurwoningen, waar de vorige huurder vertrekt en een nieuwe huurder inkomt. Het effect van de gemaximeerde huur hangt dan onder meer af van wat de huur bij de vorige huurder was. Lag deze boven de gemaximeerde huur, dan zal de huur bij de nieuwe huurder omlaag moeten. Lag deze onder of op de gemaximeerde huur, dan wordt voorkomen dat de huur stijgt tot boven dit maximum (voor zover de verhuurder zo'n verhoging in gedachten had). Alternatief is dat de verhuurder bij vertrek van de vorige huurder de woning onttrekt aan de huurwoningmarkt → zie daarover verder de volgende hoofdstukken.

Nieuwe huurcontracten kunnen ook betrekking hebben op woningen die nieuw zijn voor het middenhuursegment in de vrije sector, door nieuwbouw of door onttrekking aan een ander deel van de woningmarkt (of vastgoedmarkt). Het effect van de gemaximeerde huur hangt dan onder meer af van de huur die de verhuurder in gedachten had zónder dat het maximum bestond. Een belangrijke vraag is of het maximum ertoe leidt dat er minder woningen beschikbaar komen voor het middenhuursegment → zie daarover verder de volgende hoofdstukken.

In ieder geval hangt het tempo waarin het instrument effect sorteert op (wijzigingen in) huurhoogtes af van de mate waarin er jaarlijks nieuwe huurcontracten worden aangegaan.

Alleen bij aanvang:

De gemaximeerde huur geldt alleen bij aanvang van het huurcontract. Dit komt neer op de eerste 12 maanden, omdat voor woningen met een geliberaliseerd huurcontract (vrijesectorhuur) geldt dat de huurprijs eens in de 12 maanden mag worden verhoogd (behoudens na verbetering van de woning). Verhoging kan (bijvoorbeeld via een indexeringsclausule) in het huurcontract zijn opgenomen en moet in andere gevallen via een nieuw huurcontract worden geregeld.^{10,11} Dat laatste houdt in dat de huur andermaal gemaximeerd is. Met andere woorden: enkel door opname van mogelijke huurverhogingen in het huurcontract zou een verhuurder -tijdens een lopend contract- boven de plafondprijs kunnen uitkomen. Vragen hierbij zijn in welke mate mogelijke huurverhogingen door verhuurders in huurcontracten zullen worden vermeld, of deze door huurders zullen worden geaccepteerd en welke verhogingen er in de praktijk daadwerkelijk zullen worden doorgevoerd → zie daarover verder het volgende hoofdstuk.

¹⁰ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurverhoging/vraag-en-antwoord/huurverhoging-vrije-sector>

¹¹ Hiernaast geldt dat de Huurcommissie de aanvangshuurprijs van woningen met een geliberaliseerde huurprijs kan toetsen; als daaruit blijkt dat de overeengekomen huurprijs op of onder de liberalisatiegrens hoort te liggen, dan dient de huurprijs dienovereenkomstig te worden verlaagd. Zie: <https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurprijs-en-punten/huurprijs-bij-een-nieuw-contract/>

Uitwerkingsvarianten maximering

De Rijksoverheid bepaalt hoe de maximering zoals gemeenten die zouden kunnen toepassen eruit komt te zien. In beginsel betreft dit het percentage van de WOZ-waarde dat de maximale huurprijs (het huurprijzplafond) bepaalt. Onder andere de volgende opties worden overwogen¹²:

- er worden geen voorwaarden gesteld aan het percentage; dit wordt overgelaten aan gemeenten ('vrij maximum');
- er wordt via wetgeving een ondergrens gesteld aan het percentage, waardoor gemeenten geen lager percentage mogen hanteren dan deze ondergrens ('ondergrens maximum');
- er wordt via wetgeving een bandbreedte aangegeven voor het percentage, waarbij de gemeente het percentage binnen deze bandbreedte moet hanteren ('bandbreedte maximum');
- er wordt in wetgeving een richtpercentage opgenomen, dat in principe door gemeenten dient te worden gehanteerd, maar waarvan beargumenteerd mag worden afgeweken (verondersteld kan worden dat deze afwijking goedkeuring behoeft van de rijksoverheid) ('richtpercentage maximum').

Ad.2 uitzondering boven nader te bepalen huurprijs of WOZ-waarde

De uitzondering heeft als doel om het instrument enkel te laten gelden voor het middenhuursegment in de vrije sector. De rijksoverheid of gemeenten dienen hiervoor te bepalen vanaf welke maandelijkse huurprijs of vanaf welke WOZ-waarde géén sprake meer is van middenhuur. In het vervolg spreken we van een 'middenhuurgrens' als het gaat om de maximale maandelijkse huurprijs voor het middensegment, of van een 'WOZ-grens' als het gaat om de maximale WOZ-waarde.

Als woningen in het geliberaliseerde segment van de huurmarkt boven een middenhuurgrens worden uitgezonderd van het prijzplafond, houdt dit in dat het huurprijzplafond gaat gelden voor huurwoningen met een huur tussen momenteel € 720,42 (de huurliberalisatiegrens in 2019¹³) en de nader te bepalen middenhuurgrens.

Ad. 3 onredelijke en onevenwichtige effecten van schaarste

De voorwaarde van schaarste houdt in dat de (markt)prijs voor huurwoningen in het middensegment relatief hoog zal liggen. De voorwaarde dat er sprake is van onredelijke en onevenwichtige effecten sluit aan bij formuleringen als excessief hoge huren, extreme huren en woekerhuren. Het risico hierop is groter wanneer er schaarste is, omdat potentiële huurders wanneer er *geen* schaarste is contracten met hogere huurprijzen makkelijker kunnen afwijzen ten faveure van contracten van concurrerende verhuurders met lagere huurprijzen.

Voor een toepassing van bovenstaande criteria zal moeten worden geconcretiseerd wanneer er sprake is van:

- een situatie zonder schaarste;
- een situatie met schaarste, maar zonder onredelijke en onevenwichtige effecten;
- een situatie met schaarste, met onredelijke en onevenwichtige effecten.

¹² Bron: offerteaanvraag BZK.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurverhoging/vraag-en-antwoord/huurliberalisatiegrens>

In beleidsstukken¹⁴ wordt onderscheid gemaakt tussen huurprijsstijgingen waarbij er een duidelijke ‘link’ is tussen huurprijs en marktwaarde enerzijds en huurprijzen die niet meer in verhouding staan tot de kwaliteit van een woning.

Ad. 4 Tijdelijkheid

Het begrip tijdelijkheid kan op verschillende manieren worden ingevuld. Het kan onderdeel zijn van gestelde voorwaarden vooraf, bijvoorbeeld in termen van concrete nieuwbouwprogramma’s, waaraan moet zijn voldaan voordat een gemeente een ‘noodknop’ mag gaan hanteren. Het kan de vorm krijgen van een absolute maximale termijn waarvoor een noodknop mag worden gehanteerd. Het kan de vorm krijgen van een voorwaardelijke termijn: een noodknop mag worden gehanteerd, totdat bepaalde voorwaarden niet meer gelden, bijvoorbeeld gerelateerd aan de schaarste van middenhuurwoningen. (Dit zou op vergelijkbare wijze als een huisvestingsverordening kunnen worden vormgegeven.) Een vraag is of een noodknop slechts eenmalig (en gedurende een beperkte termijn) mag worden gehanteerd, of meerdere keren.

De gedachte achter de tijdelijkheid van het instrument is dat alleen meer aanbod van huurwoningen voor het middensegment een structurele oplossing kan bieden voor de vermindering van schaarste en evenwichtigere prijzen. Bij gemeenten die een noodknop willen toepassen “moet er sprake zijn van een concrete en toekomstbestendige aanpak van middenhuur in samenwerking met marktpartijen en corporaties”.¹⁵

Ad. 5 Redelijk rendement bouwen voor middenhuur

Het idee dat investerende partijen voldoende verdienmogelijkheden dienen te houden, of anders gezegd een redelijk rendement moeten kunnen blijven behalen, sluit aan bij het vorige kernelement omdat het gericht is op het bouwen van woningen bestemd voor de middenhuur.¹⁶ Het gaat *hier* dus nadrukkelijk om het rendement op het bouwen van nieuwe woningen bestemd voor de middenhuur. Daarnaast is van belang wat het effect is van een huurprijsplafond voor het rendement op het verhuren van bestaande woningen (in het kader van het behoud van deze woningen voor het middenhuursegment); zie hierboven onder *ad. 1*.

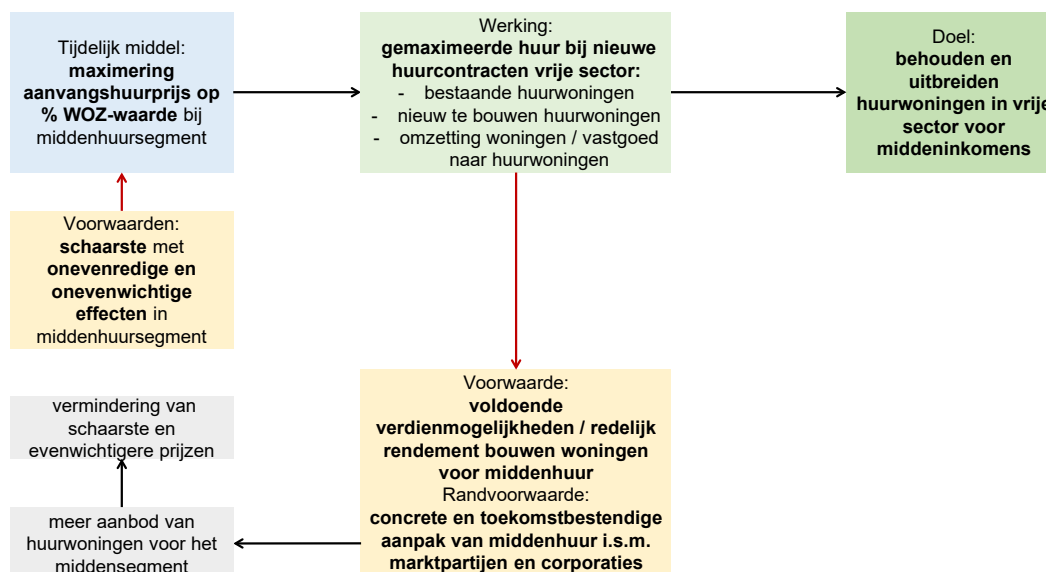
Op basis van bovenstaande kan Figuur 2.1 worden uitgebreid tot een visuele weergave op grote lijnen van de bedoelde werking van de noodknop middenhuur. Zie Figuur 2.2. Het bovenste deel van de figuur geeft de eigenlijke noodknop weer, die op kortere termijn via gemaximeerde huur bij nieuwe huurcontracten dient te zorgen voor behoud en uitbreiding van huurwoningen in de vrije sector voor middeninkomens. Het onderste deel geeft de ideale situatie op langere termijn weer, waarin het aanbod van huurwoningen voor het middensegment voldoende toeneemt.

¹⁴ Zie o.a. Kamerstukken II 32 847 nr. 440.

¹⁵ Zie o.a. Kamerstukken II 32 847 nr. 440.

¹⁶ Overigens ook op verbetering en verduurzaming van bestaande woningen (Kamerstukken II 32 847 nr. 440), maar niet in algemenere zin op het rendement op de verhuur van bestaande woningen.

Figuur 2.2 Bedoelde werking van de noodknop



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

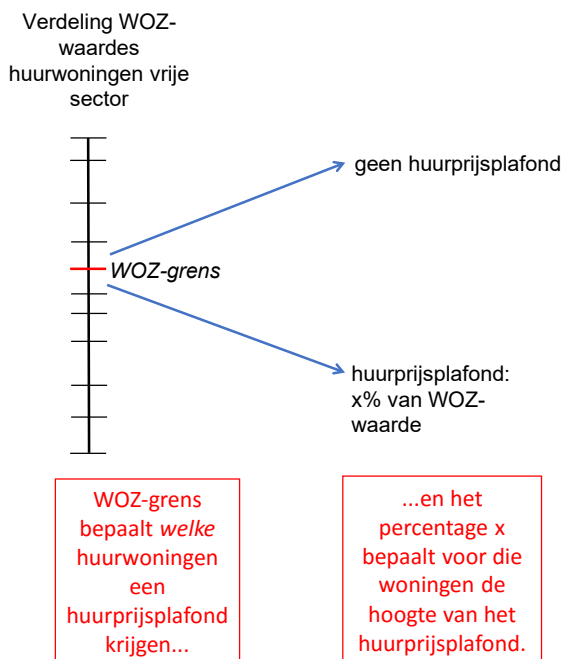
2.3 Stappenschema noodknop

De noodknop middenhuur kent bij invoering de volgende stappen:

1. De rijksoverheid voert de noodknop middenhuur in en stelt daarvoor de vormgeving van de noodknop vast;
2. Gemeenten krijgen op basis hiervan de mogelijkheid om onder voorwaarden (zie paragraaf 2.2) de noodknop middenhuur toe te passen. Een gemeente of de rijksoverheid bepaalt hiertoe de middenhuurgrens of maximale WOZ-waarde;
3. Bij toepassing van de noodknop stelt een gemeente conform de voorwaarden een percentage x vast als maximumhuur in termen van de WOZ-waarde van een huurwoning;
4. Bij ieder *nieuw* huurcontract in de vrije sector wordt bekeken of de WOZ-waarde onder of boven de **WOZ-grens** valt, ofwel of $x\%$ van de WOZ-waarde onder of boven de **middenhuurgrens** valt (afhankelijk van hoe de noodknop wordt vormgegeven):
 - a. Indien *boven* de grens, dan is er geen huurprijsplafond van toepassing op de betreffende huurwoning. Einde stappen;
 - b. Indien *onder* de grens, dan is het **huurprijsplafond** van toepassing op de betreffende huurwoning, en dit is gelijk aan $x\%$ van de WOZ-waarde;
5. Voor de huurwoningen die vallen onder (4b) stelt de verhuurder een aanvangshuurprijs vast die ten maximale gelijk is aan het huurprijsplafond van de desbetreffende woning; dus $x\%$ van de WOZ-waarde van de desbetreffende woning;
6. Tijdens de loop van een huurcontract kan een verhuurder de huur maximaal eenmaal per jaar verhogen indien dit in het huurcontract is vastgelegd (zie paragraaf 2.2). In beginsel kan de huur daarbij *bóven* het huurprijsplafond komen;
7. Bij ieder nieuw huurcontract geldt weer stap (4). Merk op dat de WOZ-waarde van een woning in de tussentijd kan zijn gewijzigd.

Figuur 2.3 illustreert de werking van de noodknop als deze wordt vormgegeven met een WOZ-grens. Gegeven deze grens en de verdeling van (huur)woningen in de vrije sector in termen van WOZ-waardes, hangen de effecten op de (huur)woningmarkt in een gemeente in de eerste plaats af van het gekozen percentage x van de WOZ-waarde dat als maximumhuur gaat gelden.

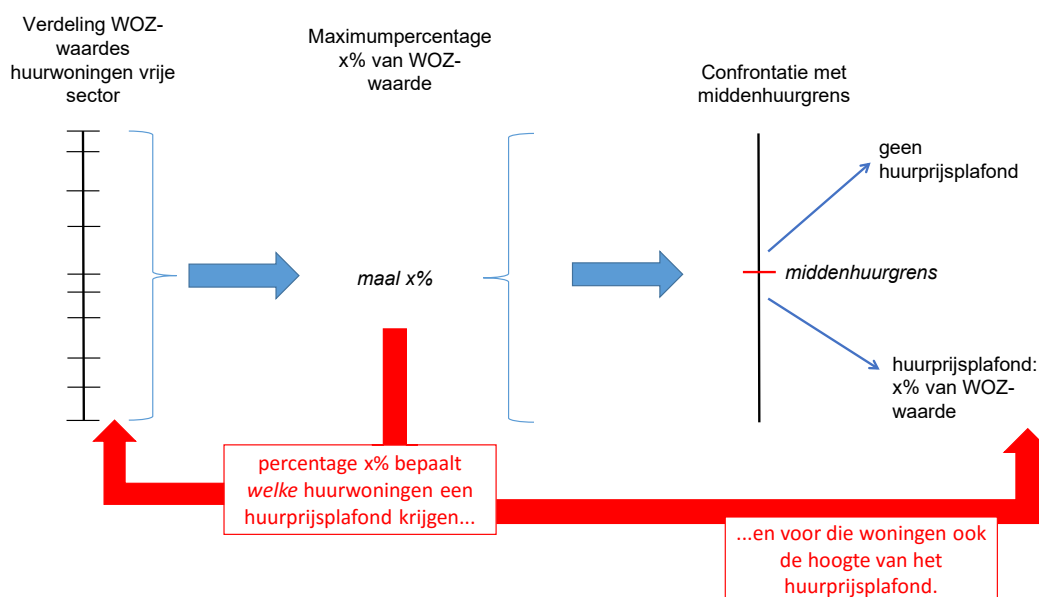
Figuur 2.3 WOZ-grens en maximumpercentage x bepalen welke woningen welk huurprijsplafond krijgen



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 2.4 illustreert de werking van de noodknop als deze wordt vormgegeven met een middenhuurgrens. Ook in dit geval hangen de effecten op de (huur)woningmarkt in een gemeente af van het gekozen percentage x van de WOZ-waarde dat als maximumhuur gaat gelden (gegeven de middenhuurgrens en de verdeling van (huur)woningen in de vrije sector in termen van WOZ-waardes).

Figuur 2.4 Maximumpercentage x bepaalt welke woningen welk huurprijsplafond krijgen



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

De vaststelling van het percentage x is cruciaal voor de werking van de noodknop. Het bepaalt -op basis van de WOZ-waarde en gegeven de middenhuur- of WOZ-grens- de 'opdeling' van de huidige vrije sector huurmarkt in een 'ongereguleerd' deel en een deel met gereguleerde huren op een niveau dat voor middeninkomens betaalbaar is.

Vanwege de relaties tussen de WOZ-waarde, het maximumpercentage x en het huurprijsplafond kunnen de vormgeving met een WOZ-grens en met een middenhuurgrens equivalent worden uitgevoerd, namelijk door de WOZ-grens zodanig te kiezen dat geldt dat de middenhuurgrens gelijk is aan x procent van de WOZ-grens → zie verder hoofdstuk 5.

3 Analyse voorwaarden werking noodknop

Essentiële voorwaarden voor de beoogde werking van de noodknop middenhuur zijn een voldoende grote prikkel om huurprijsniveaus te brengen onder het niveau van de huur zoals die zonder noodknop tot stand zou komen en een voldoende kleine prikkel om woningen te onttrekken uit het (midden)huursegment. Als randvoorwaarde geldt verder dat het aantrekkelijk genoeg moet blijven om te investeren in nieuwbouw.

Als opmaat voor de analyses in de volgende hoofdstukken geeft dit hoofdstuk een systematische uiteenzetting van de voorwaarden waaronder de noodknop zou kunnen werken zoals beoogd. Omwille van de leesbaarheid gaat dit hoofdstuk ervan uit dat de noodknop wordt vormgegeven met een *middenhuurgrens*. Een gemeente of de rijksoverheid bepaalt in dat geval tot welke maandelijkse huur er nog sprake is van middenhuur, dat wil zeggen een huur die kan worden betaald door personen of gezinnen met een middeninkomen.

In algemene zin dient de noodknop juridisch en praktisch uitvoerbaar te zijn en vergt de uitvoering en handhaving capaciteit van rijk en gemeenten. Deze noties werken wij in dit rapport niet nader uit.

De voorwaarden waaronder de noodknop middenhuur de beoogde effecten zou kunnen genereren, zijn gegroepeerd naar:

- de voorwaarden vooraf, voordat het instrument zou kunnen worden ingevoerd;
- het doel van behoud van huurwoningen voor middeninkomens;
- het doel van het uitbreiden van het aantal huurwoningen voor middeninkomens;
- de voorwaarde van tijdelijkheid, in de zin dat dat alleen meer aanbod van huurwoningen voor het middensegment een structurele oplossing biedt voor de vermindering van schaarste en evenwichtiger prijzen;
- de voorwaarde dat investerende partijen voldoende verdienmogelijkheden dienen te houden om woningen bestemd voor de middenhuur te bouwen.

3.1 Voorwaarden vooraf

Op het moment van schrijven is het denken over de vormgeving van een noodknop middenhuur nog niet uitgekristalliseerd. Hoofdstuk 2 gaf al kort aan dat elementen van de noodknop moeten worden uitgewerkt en geconcretiseerd, voordat deze zou kunnen worden ingevoerd. Dit betreft:

- *het precieze doel van de noodknop*. Alle betrokkenen (rijksoverheid, gemeenten, marktpartijen) dienen een duidelijk en gedeeld beeld te hebben van wat wel en wat niet het doel is van de noodknop middenhuur. Zonder zo'n gedeeld beeld is er risico op verwarring, op het verschillend toepassen tussen gemeenten, op het anders toepassen van het instrument dan beoogd et cetera. Ook vergroot onduidelijkheid het risico voor marktpartijen, waardoor negatieve neveneffecten van het instrument groter kunnen uitpakken → zie verder hoofdstuk 4.

- Een mogelijke precisering betreft bijvoorbeeld de huurwoningen waar het om gaat. De noodknop is gericht op huurwoningen in de vrije sector voor middeninkomens, dat wil zeggen woningen met een huur die voor deze inkomenscategorie betaalbaar is. Een precisering zou bijvoorbeeld kunnen ingaan op de vraag of het enkel gaat om de maandelijkse huur (betaalbaarheid), of ook om de vraag of de woning qua kenmerken en kwaliteit aansluit bij wat middeninkomens wensen (geen studentenwoning).
- Een ander voorbeeld van een concretisering is al aangestipt in hoofdstuk 2 en betreft de invulling van het begrip ‘excessief’ hoge huren. Het ligt voor de hand dat de invulling van dit begrip invloed heeft op de hoogte van het huurprijsplafond;
- de inkadering door de rijksoverheid van de keuzemogelijkheden voor gemeenten voor het *percentage x* van de WOZ-waarde van te verhuren woningen op basis waarvan het huurprijsplafond (per woning) wordt vastgesteld → zie verder hoofdstuk 5;
- door wie (gemeenten of rijksoverheid) en op basis waarvan (huurprijs of WOZ-waarde van de woning) wordt bepaald welke woningen worden *uitgezonderd van het huurprijsplafond* → zie verder hoofdstuk 5;
- de uitwerking van de *voorwaarden waaraan moet zijn voldaan vóórdat een gemeente de noodknop mag gaan toepassen*: schaarste op de markt voor woningen in de vrije huursector voor middeninkomens en het optreden van onredelijke en onevenwichtige effecten;
- concretisering van de wijze waarop de noodknop een *tijdelijke instrument* is.

3.2 Behoud van huurwoningen voor middeninkomens

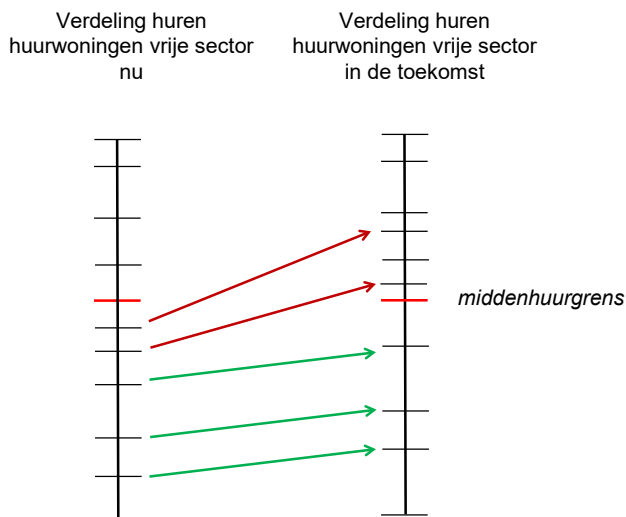
Het idee achter het behoud van bestaande huurwoningen voor middeninkomens is dat er woningen zijn met een huur die momenteel betaalbaar is voor middeninkomens, maar dat deze huur in de toekomst dusdanig kan gaan stijgen dat deze woningen niet meer betaalbaar zijn. De voorwaarden voor het effectief zijn van een noodknop voor het behoud van huurwoningen zijn:

- zonder noodknop stijgen er bij mutatie huren van woningen die momenteel betaalbaar zijn voor middeninkomens tot hoogtes die niet meer betaalbaar zijn;
- ten minste een deel van deze woningen wordt momenteel gehuurd door huishoudens met middeninkomens;
- met noodknop wordt het percentage x (in combinatie met de ‘middenhuurgrens’) zodanig gekozen dat de huren van woningen die momenteel betaalbaar zijn, bij mutatie betaalbaar blijven;
- de WOZ-waardes van deze woningen stijgen niet zó snel dat de huren alsnog onbetaalbaar worden;
- de noodknop leidt er niet toe dat verhuurders de huur alsnog verhogen tot boven het huurprijsplafond na het eerste jaar van een nieuw huurcontract (om dat bij mutatie weer te moeten verlagen);
- de noodknop leidt niet of in beperkte mate tot het onttrekken van woningen uit het (midden)huursegment van de vrije sector.

Figuur 3.1 illustreert de eerstgenoemde voorwaarde: een deel van de woningen die nu betaalbaar zijn voor middeninkomens wordt in de toekomst te duur voor deze huishoudens. Deze woningen (de rode pijlen in de figuur) kunnen onder de noodknop voor deze doelgroep worden behouden

als de WOZ-waarde laag genoeg is (want anders vallen de woningen niet onder het regime van de noodknop) én als de woningen niet worden onttrokken aan het (midden)huursegment.

Figuur 3.1 Situatie duurder wordende huurwoningen, zonder noodknop



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

De reden dat de noodknop zou kunnen leiden tot het onttrekken van woningen uit het huursegment (ten opzichte van de situatie zonder noodknop) is dat de eigenaar/belegger/financier denkt een hoger rendement te kunnen behalen indien de woning bijvoorbeeld wordt verkocht als koopwoning. Dit kan gebeuren als de noodknop leidt (of in de toekomst kan leiden) tot lagere huren dan zonder noodknop, waardoor het rendement op woningverhuur daalt ten opzichte van de situatie zonder noodknop. Of dit gebeurt hangt mede af van de gekozen waarde van x en van de ontwikkeling van de WOZ-waarde.¹⁷

Als er inderdaad als gevolg van de noodknop woningen worden onttrokken aan het middenhuursegment van de woningmarkt, is een belangrijke vraag of daardoor het totale aanbod van woningen voor het middenhuursegment *terugloopt* → zie verder hoofdstuk 4.

3.3 Uitbreiden aantal huurwoningen voor middeninkomens

Het idee achter het uitbreiden van het aantal huurwoningen voor middeninkomens is dat er woningen zijn met een huur die momenteel *niet* betaalbaar is voor middeninkomens en dat deze huren zodanig naar beneden worden gebracht dat deze woningen wél betaalbaar worden. Dit geldt niet ongelimiteerd voor de gehele vrije sector; de noodknop gaat gepaard met een ‘middenhuurgrens’ waarboven de huren nog steeds vrij zijn.

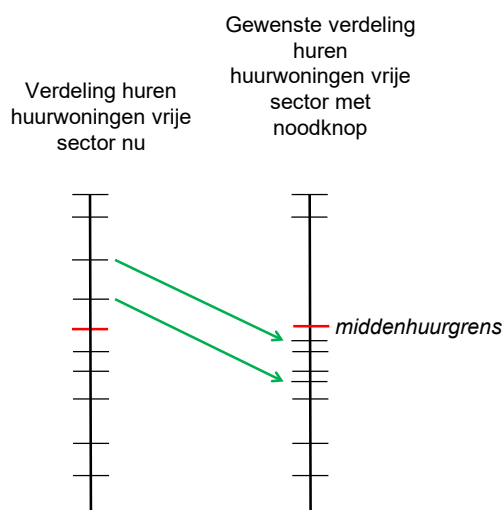
¹⁷ Als de WOZ-waarde bijvoorbeeld daalt, gaat het huurprijzplafond omlaag, maar gaan ook de opbrengsten van verkoop van de woning omlaag. Tegenover dat laatste staat dat de vrijkomende gelden aan andere beleggingen kunnen worden besteed (ander vastgoed, vastgoed in het buitenland et cetera).

De voorwaarden voor het effectief zijn van een noodknop voor het uitbreiden van het aantal betaalbare huurwoningen zijn:

- zonder noodknop zijn er woningen in de vrije huursector die qua kenmerken en kwaliteit passen bij middeninkomens, maar momenteel onbetaalbaar zijn voor die middeninkomens;
- met noodknop wordt het percentage x zodanig gekozen dat de huren van (een deel van) deze woningen zodanig naar beneden worden bijgesteld, dat ze betaalbaar worden;
- de WOZ-waardes van deze woningen stijgen niet zó snel dat de huren alsnog onbetaalbaar worden;
- de noodknop leidt er niet toe dat verhuurders de huur alsnog verhogen tot boven het huurprijssplafond na het eerste jaar van een nieuw huurcontract (om dat bij mutatie weer te moeten verlagen);
- de noodknop leidt niet of in beperkte mate tot het onttrekken van woningen uit het (midden)huursegment van de vrije sector.

Figuur 3.2 illustreert de bedoelde werking van de noodknop. Een deel van de woningen die nu onbetaalbaar zijn voor middeninkomens wordt door de noodknop bereikbaar voor deze doelgroep (de groene pijlen in de figuur). Dit is het geval als de WOZ-waarde laag genoeg is (want anders vallen de woningen niet onder het regime van de noodknop) én als de woningen niet worden onttrokken aan het (midden)huursegment.

Figuur 3.2 Bedoelde werking noodknop bij woningen die nu te duur zijn



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Aangezien de noodknop alleen effectief is als huren naar beneden worden bijgesteld, vermindert een effectieve noodknop het rendement op bestaande huurwoningen die nu een hogere huur hebben dan de middenhuurgrens, en met noodknop tot lagere huur worden gedwongen. Daarom zou een noodknop kunnen leiden tot het onttrekken van woningen uit het huursegment.¹⁸

¹⁸ Net als in de vorige subparagraaf is de vraag relevant of woningen die als gevolg van de noodknop worden onttrokken aan het huursegment van de woningmarkt, het aanbod van woningen voor het middenhuursegment doen verkleinen. Zie verder hoofdstuk 4.

3.4 Tijdelijkheid

Bij de gedachte van een noodknop als een tijdelijk instrument speelt in ieder geval een rol dat alleen meer aanbod van (of minder vraag naar) huurwoningen voor het middensegment een structurele oplossing kan bieden voor de vermindering van schaarste en evenwichtiger prijzen (zie hoofdstuk 2). De noodknop fungeert daarom alleen zoals bedoeld als tijdelijk instrument als er (via nieuwbouw) *daadwerkelijk* meer aanbod van huurwoningen (of minder vraag) komt voor het middensegment, op een termijn die op een zinvolle manier aansluit bij de tijdelijkheid van de noodknop, en op zo'n manier dat de schaarste vermindert en prijzen evenwichtiger worden.

3.5 Verdienmogelijkheden bouwen voor middenhuur

Een noodknop kan het rendement op het bouwen voor middenhuur verlagen, ook als bij nieuwbouw nu al afspraken worden gemaakt (tussen gemeente en marktpartijen) over (maximale) huurprijsniveaus en (maximale) huurprijsstijgingen. De koppeling van een maximale huurprijs aan de WOZ-waarde betekent dat een dalende WOZ-waarde kan leiden tot een daling van de gevraagde huur (bij het eerstvolgende nieuwe huurcontract). Dat is zonder noodknop niet het geval. Het effect hiervan hangt af van de mate waarin dalende WOZ-waardes plaatsvinden (of worden verwacht plaats te vinden).

De voorwaarde van voldoende verdienmogelijkheden komt daarom neer op het kunnen blijven behalen van een zodanig rendement dat aanbieders blijven bouwen, *ondanks dat* de noodknop an sich kan leiden tot lagere rendementen. In de praktijk zal het financieren van en investeren in nieuwbouw een risico-rendementscombinatie moeten geven die aantrekkelijk genoeg is, zodat er niet door de noodknop minder wordt gebouwd dan zonder de noodknop het geval zou zijn geweest.

3.6 Overzicht

De belangrijkste voorwaarden waaronder de noodknop middenhuur de beoogde effecten genereert zijn:

- een uitwerking en concretisering van de kernelementen van de noodknop. Daarbij dient het doel van de noodknop duidelijk te zijn; en
- het bestaan van problemen nu en in de toekomst zonder noodknop in de vorm van:
 - stijgende huren van woningen die momenteel betaalbaar zijn voor middeninkomens tot hoogtes die niet meer betaalbaar zijn; en/of
 - het bestaan van woningen in de vrije huursector die qua kenmerken en kwaliteit passen bij middeninkomens, maar momenteel onbetaalbaar zijn voor die middeninkomens; en
- een *voldoende grote prikkel* (onder meer via het te kiezen maximumpercentage x) om huurprijsniveaus voor een voldoende groot aantal woningen (onder meer via de te kiezen middenhuurgrens) te brengen onder de huur zoals die zonder noodknop tot stand zou komen; en
- een *voldoende kleine prikkel* (via lagere huren en kans op verlaging van huren) om woningen te onttrekken uit het (midden)huursegment; en

- het via *nieuwbouw daadwerkelijk beschikbaar komen van meer aanbod van huurwoningen* voor het middensegment, op zo'n manier dat de schaarste vermindert en prijzen evenwichtiger worden, en op zo'n termijn dat zinvol sprake is van 'tijdelijkheid' van de noodknop; en hiermee samenhangend
- het *aantrekkelijk genoeg blijven van het financieren van en investeren in nieuwbouw*, ondanks een in beginsel verslechterde risico-rendementscombinatie door de noodknop.

4 Verwachte effecten van de noodknop

Als de noodknop middenhuur erin slaagt voor een deel van de vrijesectorwoningen de huren te verlagen, profiteren de huishoudens die in deze woningen verblijven of terechtkomen. Hier staan verschillende risico's tegenover. Het belangrijkste is dat door de introductie van een niet of nauwelijks knellend huurprijsplafond de beschikbaarheid van voor middeninkomens betaalbare huurwoningen niet of nauwelijks zal toenemen, terwijl een strikt knellend huurprijsplafond reden kan zijn voor (potentiële) verhuurders om woningen niet beschikbaar te maken of te houden voor dit deel van de woningmarkt.

De effecten van de noodknop zijn in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop deze uiteindelijk vorm krijgt. Om handen en voeten te kunnen geven aan de verwachte effecten van de noodknop, gaat dit hoofdstuk uit van een noodknop die op zo'n manier wordt vormgegeven en ingezet dat de huurprijzen in de middenhuursector op de korte- tot middellange termijn op een duidelijk lager niveau komen te liggen dan zonder de noodknop het geval zou zijn geweest. Het hoofdstuk gaat er verder vanuit dat de invoering van de noodknop 'ineens' gebeurt, dus zonder overgangstermijn. Tot slot wordt verondersteld dat de noodknop er niet leidt toe dat verhuurders de huur alsnog verhogen tot boven het huurprijsplafond na het eerste jaar van een nieuw huurcontract (om dat bij mutatie weer te moeten verlagen).

De verwachte effecten zijn gegroepeerd onder effecten op het aanbod (paragraaf 4.1), op de vraag (paragraaf 4.2) en overige effecten (paragraaf 4.3). Hierbij kan worden opgemerkt dat effecten op vraag en aanbod deels samenhangen. Zo hangt het effect op de vraag naar middenhuurwoningen af van het effect via het aanbod. Paragraaf 4.4 vat het hoofdstuk samen.

4.1 Effecten op het aanbod

Bestaande huurwoningen

De introductie van een knellend huurprijsplafond maakt het per saldo minder aantrekkelijk om woningen te verhuren. Voor woningen die zonder noodknop een hogere huur zouden kennen, gaan de huren en daarmee de rendementen omlaag. Ook wordt een neerwaarts risico geïntroduceerd doordat de maximale huur bij mutatie daalt op het moment dat de WOZ-waarde van de verhuurde woning daalt. Bij een substantiële daling van de huur door de noodknop ligt het voor de hand dat alternatieve investeringen/beleggingen aantrekkelijker worden, zelfs als rekening wordt gehouden met de transactiekosten die samenhangen met verkoop van de woning en het doen van alternatieve investeringen/beleggingen. Als de woning wordt verkocht, komt er geld vrij voor de verhuurder/belegger/financier dat alternatief wordt aangewend, binnen of buiten de woningmarkt, binnen of buiten het huursegment. De betreffende woning wordt mogelijk een koopwoning.

Tekstvak 4.1 illustreert de inzichten uit de economische literatuur over de effecten van huurprijsregulering op het aanbod. Hoewel er relatief weinig wetenschappelijk harde empirische studies zijn verricht, wijzen de theoretische literatuur en empirische studies op negatieve effecten op het aanbod.

Tekstvak 4.1 Literatuur effecten huurprijsregulering

Hoewel een volledige beschrijving van de literatuur over de effecten van huurprijsregulering buiten de reikwijdte van het huidige rapport valt, illustreren de volgende studies welke inzichten hierover bestaan:

- Turner & Malpezzi (2003) stellen: “[...] despite the frequency with which potential supply effects are pointed out in the theoretical literature, and the substantial literature that demonstrates that, in general, landlords respond to incentives, surprisingly little empirical work has directly tested the effects of controls on supply”. Ook in 2019 stellen Diamond, McQuade & Qian: “Despite the policy interest, due to a lack of detailed data and natural experiments, we have little well-identified empirical evidence evaluating how introducing local rent controls affects tenants, landlords, and the broader housing market.”.
- Jenkins (2009) stelt: “Basic economic theory suggests that at controlled rates, quantity supplied is reduced and controlled housing is less available. Further, the regulatory cluster attenuates ownership, creates uncertainty, and increases the costs of supplying housing. Thus, basic economic theory would suggest that both short-run and long-run effects will reduce housing availability. [...] The economics profession has reached a rare consensus: Rent control creates many more problems than it solves”.
- Sturtevant (2018) stelt: “Rent control and rent stabilization laws lead to a reduction in the available supply of rental housing in a community, particularly through the conversion to ownership of controlled buildings”.
- Asquith (2019) vindt enig bewijs dat in San Francisco verhuurders in het gereguleerde segment bij stijgende prijzen huurwoningen uit het gereguleerde segment onttrekken. Dit betreft verhuurders die al onder het gereguleerde segment vallen, niet de effecten van de introductie van huurprijsregulering. Bij de noodknop middenhuur hoeft het door Asquith gevonden effect zich niet in dezelfde mate voor te doen, vanwege de koppeling aan de WOZ-waarde.
- Diamond, McQuade & Qian (2017) bestuderen de uitbreiding van huurprijsregulering in San Francisco in 1994. Als gevolg hiervan nam het aanbod van gereguleerde woningen af met 15 procent, wat zorgde voor huurprijsstijgingen buiten de gereguleerde sector van 5 procent.

Bij invoering van een noodknop zal een deel van de verhuurders een huur vragen die onder het huurprijfplafond ligt en een ander deel zal een huur vragen die boven het huurprijfplafond ligt. Verhuurders met een huur *boven* het huurprijfplafond staan voor de keuze om de huur te verlagen of de woning te verkopen. Een deel zal voor dat laatste kiezen. Afhankelijk van het gekozen percentage x en de middenhuurgrens zou kunnen worden beredeneerd dat zonder noodknop deze woningen al niet betaalbaar waren voor middeninkomens. Wel verdwijnen er dan huurwoningen van het hogere segment.¹⁹

Het deel van de verhuurders dat een huur vraagt die onder het huurprijfplafond ligt, wordt om deze reden bij eerste mutatie (het eerste aflopende huurcontract) niet door dat plafond geraakt. De huren kunnen in de loop van de tijd in beginsel worden verhoogd tot dat huurprijfplafond (bij gelijkblijvende WOZ-waarde). Wanneer het zover is, staat de verhuurder voor de keuze om de

¹⁹ Diamond, McQuade & Qian (2019) vinden dat een afname van het aanbod van gereguleerde huurwoningen als gevolg van toegenomen huurprijsregulering bij ‘corporate landlords’ onder andere leidt tot een toename van ongereguleerde huurwoningen, verkoop aan eigenaar-bewoners en in nieuwbouw van huurwoningen (die vrijgesteld waren van de huurprijsregulering).

huur niet verder te verhogen of om te verkopen. De combinatie van het in de toekomst niet verder kunnen verhogen van de huur en de mogelijkheid tot verlaging als de WOZ-waarde afneemt kan een reden zijn om al eerder tot verkoop van de woning over te gaan.²⁰ In het meest extreme scenario zou hierdoor het totale aanbod van woningen voor het middenhuursegment netto kunnen teruglopen.

Beleggers die in de afgelopen twee à drie jaar een woning hebben gekocht, worden waarschijnlijk harder geraakt dan beleggers die eerder een woning hebben gekocht. Deze beleggers hebben relatief veel betaald voor de woning en daarbij geen rekening gehouden met een mogelijk huurprijzplafond. Particuliere beleggers (een diverse groep die de afgelopen jaren in omvang is toegenomen²¹) hebben daarbij gemiddeld genomen minder spreidingsmogelijkheden dan institutionele beleggers.²²

De noodknop zal waarschijnlijk ook nieuwe instroom van verhuurders (waaronder ‘buy to let’) afremmen. Dit effect is waarschijnlijk sterker dan het effect op bestaande verhuurders. Bestaande verhuurders moeten namelijk kosten maken om de woning van de hand te doen. Bij kleinere rendementswijzigingen zullen zij eerder besluiten de woning aan te houden.

Tekstvak 4.2 illustreert middels een vraag-/aanbodfiguur hoe een prijzplafond in algemene zin uitwerkt op prijzen en hoeveelheden op een markt.

²⁰ Huurprijzen stijgen momenteel in de regel tijdens een huurcontract mee met de inflatie en fungeren zo als ‘inflatiehedge’ voor beleggers. Bij mutatie worden huren vaak opgetrokken naar een marktconform niveau. Onder de noodknop zullen maximale huren bij mutatie moeten mee dalen op het moment dat de WOZ-waarde daalt. Huurwoningen krijgen hierdoor een hoger risicoprofiel bij beleggers (voor zover ontwikkelingen in WOZ-waardes en markthuren niet perfect gecorreleerd zijn).

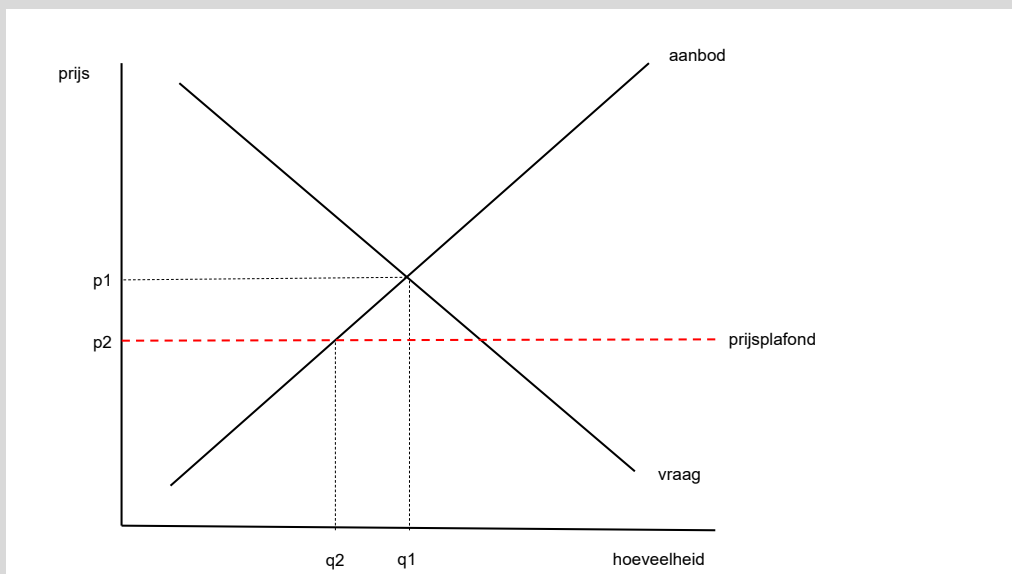
²¹ Zie bijvoorbeeld Dynamis (2018).

²² Zie bijvoorbeeld Diamond, McQuade & Qian (2019), die vinden dat individuele beleggers in veel mindere mate reageren op huurprijsregulering dan ondernemingen.

Tekstvak 4.2 Illustratie werking prijsplafond

Figuur 4.1 geeft middels een vraag-aanbodfiguur op abstracte wijze aan hoe een prijsplafond in algemene zin uitwerkt op prijzen en hoeveelheden op een markt. Zonder prijsplafond komt een prijs p_1 en een ‘verhandelde’ hoeveelheid q_1 tot stand, door het samenspel van vraag en aanbod. Een prijsplafond stelt het nieuwe prijsniveau vast op p_2 . Tegen deze lagere prijs is het voor een deel van de aanbieders niet meer lonend om het betreffende product aan te bieden, waardoor het aanbod terugloopt naar q_2 .

Figuur 4.1 Algemene werking prijsplafond



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Als bovenstaande figuur wordt toegepast op de vrije huursector, zouden de prijzen bijvoorbeeld de huren zijn en de hoeveelheden de huurwoningen. Hoewel de figuur in algemene zin waarschuwt voor een negatieve aanbodreactie, is deze niet zonder meer geschikt voor nadere analyses op het middenhuursegment in de vrije sector. In de figuur komt er één ‘prijs’ tot stand, terwijl er in werkelijkheid sprake zal zijn van verschillende huurniveaus, verschillen in kenmerken en kwaliteit tussen woningen en relaties tussen de verschillende segmenten van de woningmarkt (huur en koop, sociale huur en vrijesector huur).²³

Nieuwbouw van huurwoningen

De introductie van een knellend huurprijsplafond maakt de nieuwbouw van middenhuurwoningen relatief minder aantrekkelijk voor beleggers en ontwikkelaars. De noodknop kan op twee manieren nieuwbouw minder aantrekkelijk maken: als het huurprijsplafond tot lagere huren leidt dan in huidige afspraken en door het creëren van onzekerheid over de toekomstige huurinkomsten. De toekomstige WOZ-waardeontwikkeling is immers onbekend en bij een daling van de WOZ-waarde daalt ook de maximale huur.

²³ In situaties van schaarste is het bovendien de vraag of er één ‘prijs’ tot stand komt, of dat aanbieders in staat zijn om elke ‘vrager’ een prijs te laten betalen die zo dicht mogelijk zijn of haar maximale betalingsbereidheid benadert.

De omvang van deze twee effecten samen laat zich moeilijk voorspellen. Michielsens et al. (2017) hebben schattingen gemaakt van de aanbodelasticiteit van woningen. Deze verschilt sterk tussen verschillende perioden. Zo stellen de auteurs voor de periode 1995-2007 vast dat investeringen in de woningvoorraad vrijwel niet reageren op woningprijsstijgingen. Van 2008 tot 2016 is juist sprake van een relatief hoge aanbodelasticiteit van 1,49.²⁴ Over de gehele periode komen de auteurs tot een prijselasticiteit van 1,09, voor periodes met dalende prijzen tot een elasticiteit van 0,57.

Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat er in elk geval vanaf 2008 een effect lijkt te zijn van woningprijzen op de investeringen in nieuwe woningvoorraad. Een vraag is in welke mate de noodknop via het rendement op huurwoningen de waarde (prijzen) van deze woningen beïnvloedt. Stel dat de noodknop leidt tot een waardedaling van 10 procent van huurwoningen, dan zou dat bij toepassing van de genoemde elasticiteiten leiden tot een daling aan investeringen tussen de 5,7 en 14,9 procent. Deze illustratieve cijfers zijn gebaseerd op landelijke gemiddelden uit het verleden en niet noodzakelijk één op één toepasbaar op de huidige woningmarkt. Bovendien vinden Michielsens et al. aanzienlijke verschillen tussen regio's.²⁵ Desalniettemin ligt het voor de hand dat beleggers indien zij lagere rendementen op specifiek het middenhuursegment ervaren, ook minder geneigd zullen zijn hierin te investeren. Minder nieuwbouw kan leiden tot hogere WOZ-waardes, wat de werking van de noodknop ondermijnt.

Wat meespeelt is dat gemeenten en ontwikkelaars zonder noodknop al afspraken maken over het type woningen dat gebouwd wordt, de huurprijsniveaus en de toekomstige huurprijsstijgingen.²⁶ Als de noodknop de maximale huur reguleert, zullen daarover mogelijk andere afspraken moeten worden gemaakt. Het effect van de noodknop is afhankelijk van welk maximaal huurniveau hieruit volgt. Als dit huurniveau gelijk aan of hoger is dan wat nu wordt afgesproken, zijn de effecten anders dan wanneer de noodknop om lagere huren vraagt. In dat laatste geval zullen beleggers gecompenseerd willen worden door de gemeenten (bijvoorbeeld via de grondprijs). Een en ander hangt ook af van de mate van tijdelijkheid van de noodknop. Nu worden afspraken gemaakt voor 15 tot 25 jaar. Indien de noodknop een kortere levensduur heeft, zal dat mogelijk leiden tot een herziening van afspraken voor de periode na het aflopen van de noodknop.

Verschuiving van aanbod

De introductie van de noodknop betekent dat de Nederlandse woningmarkt in grote lijnen vier in plaats van drie segmenten krijgt. Naast koop en sociale huur bestaat de voormalige vrije huursector dan uit een deel middenhuur dat middels de noodknop is gereguleerd en een deel vrije ongereguleerde huur in de prijsklassen daarboven.

Net zoals nu de vrijhuursector aantrekkelijker is voor beleggers dan sociale huur, zal in de nieuwe situatie het prijssegment boven de middenhuur relatief aantrekkelijker worden dan het middels noodknop gereguleerde middenhuursegment. Beleggers zullen deels opschuiven naar het 'nieuwe' ongereguleerde segment, en verder naar koop en naar buiten de woning- of vastgoedmarkt. Deze

²⁴ Dit impliceert dat een stijging van de woningprijzen met 1 procent leidt tot 1,49 procent extra investeringen in de woningvoorraad.

²⁵ Prijselasticiteiten zijn lager in de grote steden, vermoedelijk omdat er beperkingen zijn voor nieuwbouw en een deel van het nieuwe aanbod daarom 'weglekt' naar de omliggende regio.

²⁶ Zie bijvoorbeeld Gemeente Amsterdam (2017).

verschuiving kan bijvoorbeeld optreden bij de eerste mutatie die leidt tot een knellend huurprijsp plafond.

Het is onduidelijk in hoeverre er daarnaast een verschuiving van aanbod optreedt van steden met schaarste van huurwoningen naar gebieden zonder of in ieder geval met minder schaarste. In de steden waar door een grote vraag hogere huurprijzen kunnen worden gevraagd, is het waarschijnlijker dat beleggers ervoor kiezen woningen die onder de noodknop vallen te verkopen. In de andere gebieden zal de gemeente de noodknop niet (kunnen of willen) gebruiken. Of beleggers dáár zullen beleggen, hangt af van het rendement dat er kan worden behaald, dat in gebieden zonder schaarste in beginsel relatief laag zal zijn.

Möhlman & Groot (2016) vinden bovendien dat de huur als percentage van de WOZ bij grotere woningen lager ligt dan bij kleinere woningen. Het toepassen van één maximumpercentage op alle WOZ-waardes kan dan als effect hebben dat huurprijsp plafonds eerder knellen bij de kleinere woningen, die daardoor voor verhuurders ook minder aantrekkelijk kunnen worden. Kleinere woningen zijn meer te vinden in steden met schaarste van huurwoningen dan in andere gebieden.

Het is zonder nader onderzoek niet te zeggen welk deel van de voormalig vrije huursector na invoering van de noodknop zal bestaan uit middenhuur. Enerzijds zal de noodknop een deel van het huursegment dat niet betaalbaar is of blijft voor middeninkomens bij mutatie ‘herbestemmen’ tot middenhuur met een daarbij behorende huurprijs. Dit vergroot het aandeel middenhuurwoningen. Tegelijkertijd zullen verhuurders, beleggers en financiers reageren op de nieuwe regulering. Dit betekent dat een deel van de middenhuurwoningen zal worden verkocht en bijvoorbeeld beschikbaar komt als koopwoning. Beleggers kunnen koopwoningen in het duurdere segment kopen om deze vervolgens te verhuren in het hogere segment buiten de scope van de noodknop.

De volgende tegenstelling doet zich voor. Als het huurprijsp plafond *hoog* wordt gesteld, zal het weinig effect sorteren op de huurprijsniveaus en de beschikbaarheid van woningen voor huishoudens met een middeninkomen maar weinig vergroten. Tegelijkertijd gaan de rendementen voor verhuurders maar weinig omlaag, zodat er ook weinig woningen worden onttrokken. Als het huurprijsp plafond *laag* wordt gesteld, zal er een groter dempend effect zijn op de huurprijsniveaus, maar is er ook een groter risico dat een substantieel deel van de huurwoningen waar het om gaat juist wordt onttrokken aan het middenhuursegment. De noodknop heeft daarom een substantieel risico op ineffectiviteit: óf het brengt huren niet omlaag, óf de woningen waarbij de huur omlaag wordt gebracht, verdwijnen alsnog van het bedoelde segment.

Overige gedragseffecten via het aanbod

Een mogelijk neveneffect van de noodknop is dat verhuurders terughoudender zullen zijn met woningverbetering of verduurzaming van de woning als deze zich niet (volledig) vertaalt in een hogere WOZ-waarde en daarmee een hoger huurprijsp plafond. De WOZ-waarde wordt grotendeels vastgesteld op basis van vergelijkbare panden. Investerings in bijvoorbeeld een nieuwe keuken of badkamer komen mogelijk niet tot uitdrukking in een hogere WOZ-waarde.²⁷ Een risico is dat de gemiddelde kwaliteit van middenhuurwoningen achteruit gaat als woningen met een hogere

²⁷ Ter vergelijking, in het woningwaarderingssstelsel worden op basis van recente investeringen in extra kwaliteit in bijvoorbeeld de keuken of de badkamer extra punten gegeven.

kwaliteit onvoldoende extra huuropbrengsten opleveren. Een verhuurder kan in zo'n geval beslissen om investeringen achterwege te laten, of om zo'n woning te verkopen.

Verhuurders zullen bij woningverbetering en waarschijnlijk ook in algemene zin vaker bezwaar gaan aantekenen op de WOZ-vaststelling, met als doel dat deze hoger wordt vastgesteld.

Voor woningen met een WOZ-waarde die een huur oplevert nét onder de middenhuurgrens, geldt juist dat de verhuurder een prikkel krijgt de woning wél te verbeteren. Als deze verbetering zorgt voor een hogere WOZ-waarde – bijvoorbeeld via bezwaarstelling op een WOZ-vaststelling – dan komt de woning boven de middenhuurgrens uit en valt daarmee buiten de scope van de noodknop.

Bij een knellend huurprijsplafond zouden verhuurders een prikkel kunnen hebben om binnen het lopende huurcontract grotere huurverhogingen door te voeren (de noodknop reguleert immers alleen de aanvangshuur), om op deze manier een deel van het lagere rendement te compenseren.

Tot slot is een mogelijk gedragseffect via het aanbod dat het huurprijsplafond gaat functioneren als een 'richtprijs' in de markt. Elke verhuurder weet voor welk bedrag de woning maximaal verhuurd mag worden, en zal in de prijsstelling wellicht richting dit maximum opschuiven voor zover de woning een huur kent onder dat maximum. Of dit een effect zich daadwerkelijk zal voordoen is evenwel allesbehalve zeker, omdat verhuurders *zonder* noodknop de huur ook al zo hoog kunnen vaststellen.

4.2 Effecten op de vraag

Ontwikkeling van de vraag

Op dit moment is er een beperkt aanbod van vrijesectorwoningen voor huishoudens met een middeninkomen.²⁸ Als de noodknop erin slaagt voor een deel van de vrijesectorwoningen de huren te verlagen, profiteren de huishoudens hiervan die in deze woningen terecht komen. Afhankelijk van waar en hoe deze huishoudens zonder noodknop zouden hebben gewoond, kan dit leiden tot een (wenselijke) 'doorstroom' op de woningmarkt en op de arbeidsmarkt.

Een lagere prijs zal naar verwachting leiden tot een toename in de vraag naar middenhuurwoningen in steden waar de noodknop in werking is gesteld. Tegenover het toegenomen aanbod van huurwoningen die betaalbaar zijn voor middeninkomens staat dan ook een toegenomen vraag, waardoor een deel van de potentiële huurders teleurgesteld zal moeten worden. Dit is een soortgelijk effect als de wachtlijsten bij sociale huurwoningen. Dit effect is groter naarmate er meer woningen aan het aanbod worden onttrokken door de noodknop.

²⁸ Zo stelt Van Gijzel (2018) dat de toekomstige extra behoefte aan middenhuurwoningen naar schatting tussen de 60.000 en 200.000 woningen bedraagt in de komende tien jaar. Van Middelkoop en Schilder (2017) stellen dat voor de groep middeninkomens vrije huurwoningen in het middensegment vaak niet betaalbaar zijn. Dit geldt vooral, maar niet alleen, voor huishoudens met lagere middeninkomens: huishoudens die op basis van hun inkomen net niet meer in de sociale huursector terecht kunnen. Groot, Möhlman en Lejour (2016) stellen dat als subsidiëring op koopwoningen en gereguleerde huurwoningen omlaag gaat, geliberaliseerde huurwoningen een aantrekkelijker alternatief worden, waardoor het aanbod op lange termijn zal toenemen, terwijl er op korte termijn aanbodfricties kunnen spelen. Zie ook Van der Heijden & Boelhouwer (2018) en afscheidsrede Johan Conijn (2019).

Omdat de noodknop geen inkomenstoets bevat, zijn de huishoudens die profiteren van de lagere huren niet noodzakelijk huishoudens met een middeninkomen. Ook huurders met hogere inkomens komen immers in aanmerking en zijn voor verhuurders mogelijk aantrekkelijker (want minder risicovol in termen van betaling) dan huishoudens met (lagere) middeninkomens. Er bestaat derhalve een risico op ‘scheefwonen’ in het segment waarvoor de noodknop gaat gelden.²⁹ Ook bij stijgingen in het inkomen kan worden verwacht dat (een deel van de) huurders liever in het door de noodknop gereguleerde segment blijft wonen, in plaats van door te stromen naar het ongereguleerde segment (boven de middenhuurgrens) of de koopsector.

Overige gedragseffecten via de vraag

De noodknop creëert op korte termijn in potentie een ongelijkheid tussen huurders met een lopend huurcontract en huurders met een nieuw huurcontract. Voor huurders met een lopend huurcontract verandert er in eerste instantie niets, terwijl voor huurders met een nieuw huurcontract een maximum gaat gelden voor de huur.

Bovenstaande biedt voor de mondiger huurders met een lopend huurcontract mogelijk onderhandelingsruimte op het moment dat de huidige huur hoger is dan de maximale toegestane huur na mutatie³⁰. Zij zouden hierover met de verhuurder in gesprek kunnen gaan: als zij zouden vertrekken, is dat nadelig voor de verhuurder; dat zou kunnen worden gebruikt als argument om (binnen het bestaande huurcontract) een nieuwe huurprijs overeen te komen die lager is dan de huidige huur, maar hoger dan de maximale huur na mutatie. Een vraag is wel in hoeverre dit ‘dreigen met vertrek’ realistisch is; het hangt in ieder geval af van de daadwerkelijke beschikbaarheid van huurwoningen met een lagere huur.

4.3 Overige effecten op de woningmarkt

In algemene zin zullen huurders en verhuurders naar verwachting moeten wennen aan een tweede gereguleerd huursegment, met andere spelregels dan die van het woningwaarderingstelsel.

Conjunctuur, groei en rente

Het is een open vraag of in vergelijking met de situatie zonder noodknop het verlagende effect op de huren vooral plaatsvindt in een opgaande of in een neergaande conjunctuur. In een opgaande conjunctuur zullen zonder noodknop huren bij mutatie stijgen, in een neergaande conjunctuur dalen of minder stijgen. Onder de noodknop zal de maximale huur meebewegen met de WOZ-waarde. Als in een opgaande conjunctuur (met enige vertraging) WOZ-waardes stijgen, zal ook de maximale huur omhoog gaan; in een neergaande conjunctuur omlaag of ten minste minder omhoog.

Als door welvaartsgroei of andere factoren WOZ-prijzen blijven stijgen, leidt een vast percentage als maximumhuur ertoe dat huren in de loop der tijd ook gaan stijgen. Tenzij de welvaartsgroei

²⁹ Zie bijvoorbeeld Sturtevant (2018), die op basis van literatuuronderzoek concludeert: “While some low-income families do benefit from rent control, so, too, do higher-income households”. Diamond, McQuade & Qian (2018) laten zien dat huurders die profiteren van huurprijsregulering minder verhuiscenigd zijn.

³⁰ Een soortgelijke situatie doet zich voor op het moment dat de huur die bij mutatie voldeed aan het huurprijsplafond van de noodknop zich na een aantal jaren van huurprijsstijgingen (of WOZ-dalingen) boven dit niveau bevindt.

plaatsvindt bij de middeninkomens, worden deze huurwoningen alsnog ‘onbereikbaar’ voor middeninkomens.

De hoogte van de rente kan van belang zijn voor de werking van de noodknop, al is het effect hiervan niet bij voorbaat duidelijk. Op het moment van schrijven is de rente laag. Beleggers die gebruikmaken van vreemd vermogen hebben daardoor relatief lage rentekosten. Als de rente zou gaan stijgen, gaan de financieringskosten van beleggers omhoog. Bij een vaststaand huurprijzplafond daalt dan het rendement van beleggers. Als de rentestijging ook nog zorgt voor lagere WOZ-waardes omdat er bij een gegeven inkomen minder kan worden geleend voor koopwoningen, daalt het rendement nog verder als het huurprijzplafond knellend is. Maar als een opgaande conjunctuur zorgt voor én hogere rentes én hogere inkomens, hoeft deze laatste conclusie niet op te gaan.

Twijfels bij tijdelijkheid

De noodknop is bedoeld als tijdelijk instrument, om de periode te overbruggen dat er in voldoende mate is bijgebouwd, zodanig dat er voldoende huurwoningen beschikbaar zijn tegen voor middeninkomens betaalbare huren. Niemand die we hebben gesproken denkt dat er in schaarstegebieden op een termijn van vijf of tien jaar in deze mate zal worden bijgebouwd. Schaarste op de woningmarkt lijkt van alle tijden en ook voor de toekomst worden tekorten voorspeld (Buijs & Wolf, 2019). Dit bemoeilijkt het afschakelen van de noodknop in de toekomst en kan voor stakeholders aanleiding zijn om aan te nemen dat de noodknop voor onbepaalde tijd zal bestaan. Ook kan het in algemene zin na introductie van een instrument moeilijk zijn om het ‘af te schaffen’, als het door betrokkenen zoals huurders en gemeenten als een ‘verworven recht’ of ‘business as usual’ wordt beschouwd.

Gedragseffecten bij toepassing door gemeenten

De toepassing van de noodknop door gemeente A kan verschillende consequenties hebben voor (de toepassing van de noodknop in) gemeente B. Als de woning- en arbeidsmarkten van deze gemeenten niet overlappen, zijn er weinig consequenties te verwachten. Is er wel overlap, dan zou gemeente A aantrekkelijker kunnen worden, zodat er verhuisbewegingen op gang komen van gemeente B naar gemeente A. Dit treedt echter alleen op als de noodknop effectief is in het verlagen van huren, zonder dat er te veel woningen door de noodknop worden onttrokken (zie paragraaf 4.1). Als dit het geval is, kan dit als consequentie hebben dat ook gemeente B de noodknop gaat toepassen, omdat het geen inwoners wil verliezen, of gemeente B ervaart juist het vertrek van inwoners als gewenst: als een gewenste doorstroming, die bevorderlijk is voor de ‘achterblijvers’. In dat geval zal gemeente B niet ook de noodknop gaan hanteren.

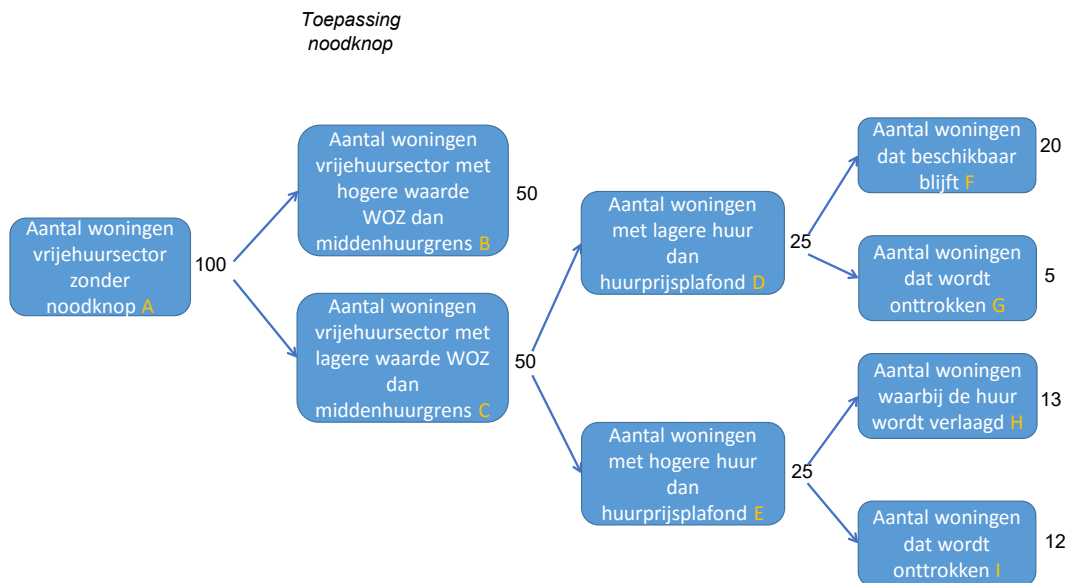
4.4 Samenvatting

Als de noodknop middenhuur erin slaagt voor een deel van de vrijesectorwoningen de huren te verlagen, profiteren de huishoudens die in deze woningen verblijven of terecht komen. Dit kan leiden tot een (wenselijke) doorstroming op de woning- en arbeidsmarkt. De noodknop middenhuur kent evenwel een substantieel risico op het bijten in de eigen staart. De introductie van een *niet of nauwelijks knellend huurprijzplafond* zal de beschikbaarheid van voor middeninkomens betaalbare huurwoningen niet of nauwelijks doen toenemen, terwijl het wel kosten van de introductie van nieuw beleid bij rijksoverheid, gemeenten en marktpartijen met zich meebrengt.

Een *strikt knellend huurprijzplafond* zou zonder reacties van verhuurders, beleggers en financiers weliswaar leiden tot een grotere beschikbaarheid van voor middeninkomens betaalbare huurwoningen, maar er kan juist worden verwacht dat lagere huuropbrengsten reden zijn om een deel van de woningen niet beschikbaar te maken of te houden voor dit deel van de woningmarkt. De noodknop is dan alsnog beperkt effectief. Dit mechanisme kan al op relatief korte termijn werken en kan in het meest extreme geval leiden tot een *mindere* beschikbaarheid van voor middeninkomens betaalbare huurwoningen.

Figuur 4.2 illustreert bovenstaande met volkomen willekeurig gekozen, fictieve cijfers. Op een huurwoningmarkt zijn 100 woningen beschikbaar in de situatie zonder noodknop (A). Bij invoering van een noodknop blijken 50 woningen een dusdanig hoge WOZ-waarde te hebben, dat er geen huurprijzplafond op deze woningen van toepassing is (B). De overige 50 woningen vallen wél onder het huurprijzplafond (C). Bij 25 woningen is de huur al lager dan het bijbehorende huurprijzplafond (D), maar bij 25 is deze huur juist hoger (E). Bij laatstgenoemde woningen zou de huur moeten worden verlaagd, en bij 13 woningen gebeurt dit ook daadwerkelijk (H); de overige 12 woningen worden aan de huurmarkt onttrokken omdat de verhuurder het verlaagde rendement te laag vindt ten opzichte van alternatieven (I). Bij de 25 woningen die nu al een lagere huur hebben dan het huurprijzplafond (D), worden er 5 van de markt onttrokken (G), omdat de verhuurders verwachten dat het toekomstige rendement lager uitvalt en vanwege het neerwaartse risico in verband met de koppeling van maximale huur aan de WOZ.

Figuur 4.2 Illustratie mogelijke effecten noodknop



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

De effectiviteit van de noodknop in bovenstaande illustratieve situatie is dat er 13 woningen een lagere huurprijs kennen dan zonder noodknop het geval zou zijn geweest (H). Hier profiteren de huurders van die in deze woningen terecht komen. Hier staat tegenover dat er 5 woningen aan het

middenhuursegment worden onttrokken (G), zodat de netto effectiviteit uit 8 woningen bestaat (die in huurprijs zijn gedaald).³¹

De empirische vraag is natuurlijk wat de daadwerkelijke cijfers zijn in een specifieke gemeente. Hoe hoger daarbij de middenhuurgrens wordt gezet, hoe meer woningen onder de noodknop zullen vallen (C). Hoe lager het maximumpercentage x wordt gezet, hoe meer woningen een te hoge huur zullen hebben (E) en hoe hoger het aandeel daarvan dat zal worden onttrokken (I/E). Een achterliggende vraag is welk percentage x het aantal bij H maximeert. Bij lagere percentages zouden meer woningen de huur moeten gaan verlagen (hogere basis E), maar neemt het aandeel dat woningen dat beschikbaar blijft (H/E) af.

De noodknop gaat verder gepaard met de volgende risico's:

- De introductie van een knellend huurprijzplafond maakt nieuwbouw van middenhuurwoningen relatief minder aantrekkelijk;
- Verhuurders zullen terughoudender zijn met woningverbetering of verduurzaming van de woning als deze zich niet (volledig) vertaalt in een hogere WOZ-waarde en daarmee een hoger huurprijzplafond;
- Voor woningen met een WOZ-waarde die een huur oplevert net onder de middenhuurgrens, hebben verhuurders een prikkel een woning zodanig te verbeteren, dat deze alsnog boven de middenhuurgrens uitkomt;
- Omdat de noodknop geen inkomenstoets bevat, is er geen garantie dat de huishoudens die profiteren van lagere huren huishoudens met een middeninkomen zijn;
- Er is een risico dat op middellange termijn niet dusdanig wordt bijgebouwd, dat er voldoende huurwoningen beschikbaar zijn tegen voor middeninkomens betaalbare huren.

Bovenstaande roept twee vragen op. Ten eerste of er een range van huurprijzplafonds is die én zorgt voor voldoende huurverlaging in de markt én zorgt voor een acceptabel laag aantal woningonttrekkingen. Gezien het belang hiervan voor de werking van het instrument, zou dit nader onderzoek vergen. Ten tweede of er vormgevingsvarianten of alternatieven zijn die beter zouden kunnen werken. Zie hiervoor hoofdstuk 5.

³¹ Daarnaast worden 12 woningen aan het hogere huursegment onttrokken (I).

5 Vormgeving en alternatieven

Risico's van de noodknop middenhuur kunnen mogelijk worden beperkt door compensatie te bieden aan beleggers en ontwikkelaars bij nieuwbouw van middenhuurwoningen en aan verhuurders van bestaande huurwoningen die tot het middensegment (gaan) behoren. De noodknop middenhuur zou ook kunnen worden beperkt tot bestaande woningen. Een intensievere vorm van WOZ-waardevaststelling zou kunnen voorkomen dat de noodknop ten koste gaat van woningverbetering of -verduurzaming. Gerichte ondersteuning voor middeninkomens lijkt het meest kansrijk om op kortere termijn meer huurwoningen binnen het bereik van huishoudens met middeninkomens te brengen.

Aansluitend op de conclusies uit het voorgaande hoofdstuk gaat het onderhavige hoofdstuk in op de verschillen in effecten die kunnen worden verwacht bij verschillende vormgevingsvarianten (paragraaf 5.1) en op mogelijke alternatieven voor een noodknop middenhuur die leiden tot een betere beschikbaarheid van betaalbare huurwoningen voor huishoudens met een middeninkomen (paragraaf 5.2). Paragraaf 5.3 vat de voor- en nadelen van verschillende varianten en alternatieven samen.

5.1 Vormgevingsvarianten

Deze paragraaf gaat achtereenvolgens in op enkele uitwerkingsvarianten voor het maximumpercentage x , op de wijze van afbakening van de bovenkant van het middenhuursegment, op het toepassen van de noodknop op enkel net geliberaliseerde huurwoningen, op compenserend beleid richting bouwers, beleggers en verhuurders, op de vaststelling van de WOZ-waarde en tot slot op een vrijstelling voor nieuwbouw.

5.1.1 Uitwerkingsvarianten maximering

Hoofdstuk 1 noemde de volgende uitwerkingsvarianten voor het percentage van de WOZ-waarde dat de maximale huurprijs (het huurprijsplafond) bepaalt:

1. er worden door de rijksoverheid geen voorwaarden gesteld aan het percentage; dit wordt overgelaten aan gemeenten ('vrij maximum');
2. er wordt via wetgeving een ondergrens gesteld aan het percentage, waardoor gemeenten geen lager percentage mogen hanteren dan deze ondergrens ('ondergrens maximum');
3. er wordt via wetgeving een bandbreedte aangegeven voor het percentage, waarbij de gemeente het percentage binnen deze bandbreedte moet hanteren ('bandbreedte maximum');
4. er wordt in wetgeving een richtpercentage opgenomen, dat in principe door gemeenten dient te worden gehanteerd, maar waarvan beargumenteerd mag worden afgeweken (verondersteld wordt dat deze afwijking goedkeuring behoeft van de rijksoverheid) ('richtpercentage maximum').

Een eerste constatering is dat deze uitwerkingsvarianten allemaal tegen het in hoofdstuk 4 geconstateerde risico aanlopen dat de noodknop beperkt effectief is.

Zeker als het doel is om enkel de echte excessen aan te pakken, dan ligt een *vrij maximum* niet voor de hand. Gemeenten zouden in dat geval een dusdanig laag percentage kunnen kiezen dat ook marktconforme (maar niet excessief hoge) huren raakt. Dit kan worden voorkomen door een ondergrens te stellen, al dan niet middels een bandbreedte, of een richtpercentage. Dit roept overigens de vraag op of er geen efficiëntere manieren zijn om excessen tegen te gaan.³² Ook als het doel is om huidige en/of toekomstige huren te verlagen, lijkt het verstandig om een ondergrens (al dan niet als onderdeel van een bandbreedte) te hanteren, om het risico op negatieve effecten zoveel mogelijk in te perken.

Het hanteren van een *richtpercentage* heeft als nadeel dat er minder ruimte wordt geboden voor maatwerk door gemeenten (anders dan het al dan niet toepassen van de noodknop). Zulk maatwerk kan nuttig zijn vanwege verschillen in de samenstelling van het woningbestand en in de inkomensverdeling van de bevolking. Een stad met hoge WOZ-waardes en relatief veel midden- of hoge middeninkomens kent waarschijnlijk een andere problematiek dan een stad met even hoge WOZ-waardes en relatief veel lage middeninkomens, een stad met relatief veel kleinere woningen kent een andere relatie tussen WOZ-waarde en huur dan een stad met relatief veel grotere woningen et cetera.

Dit pleit voor een *ondergrens* of *bandbreedte*. Het verschil hiertussen is het al dan niet hanteren van een bovengrens. De vraag is wat het nut is van een bovengrens, of beter gezegd wat de risico's zijn van een 'te hoog' huurprijsplafond. Een te hoog huurprijsplafond betekent dat het plafond in de praktijk niet of nauwelijks effectief zal zijn, terwijl er wel kosten worden gemaakt om het in te stellen. Een hoog huurprijsplafond zou tevens het signaal kunnen afgeven dat elke huurprijs tot dat (hoge) plafond maatschappelijk acceptabel is. Dit pleit dan voor het hanteren van een bandbreedte. Dat heeft als bijkomend voordeel dat verschillen tussen gemeenten, wanneer zij de noodknop zouden toepassen, niet te groot kunnen worden.

Een tijdens het onderzoek genoemde variant is het door gemeenten hanteren van *verschillende maximumpercentages binnen gebieden* in hun gemeente/stad, of eigenlijk: voor verschillende categorieën van WOZ-waardes. Dit zou tegemoet kunnen komen aan een bezwaar van het hanteren van één percentage voor alle WOZ-waardes, namelijk dat er geen precies lineair verband is tussen WOZ-waarde (en omvang van de woning) enerzijds en kosten of huur anderzijds. Wel ligt hier een risico dat als gemeenten proberen via deze percentages spreidingsbeleid te voeren, daarbij te weinig rekening wordt gehouden met effecten via het aanbod in het door de noodknop gereguleerde segment. Het hanteren van een bandbreedte waarin rekening wordt gehouden met een niet-lineaire relatie tussen WOZ en huur/kosten zou hieraan tegemoet kunnen komen.

5.1.2 Afbakening bovenkant middenhuursegment

Een vormgevingsaspect betreft de vraag op welke wijze de bovenkant van de middenhuursector wordt afgebakend (zie hoofdstuk 2). Dit kan op basis van de *maandelijksse huur*. In dat geval bepaalt de WOZ-waarde tezamen met het maximumpercentage x of de huur boven of onder de

³² Als het doel niet zozeer is om het tekort aan voor middeninkomens betaalbare huurwoningen terug te dringen, maar om specifiek excessen tegen te gaan, dan zal eerst moeten gedefinieerd wanneer er sprake is van excessen, en hoe deze afwijken van de totstandkoming van een marktconforme huur in situaties van schaarste. Op basis daarvan kan beleid worden geformuleerd dat zo goed mogelijk aansluit bij deze excessen.

middenhuurgrens valt. Valt de huur daarboven, dan is het huurprijzplafond niet van toepassing. Valt de huur daaronder, dan is het huurprijzplafond wel van toepassing en gelijk aan x maal de WOZ-waarde. Alternatief is om een *WOZ-waarde* als bovengrens van middenhuur te hanteren. In dat geval vallen alle woningen met een hogere WOZ-waarde niet onder het huurprijzplafond en alle woningen met een lagere WOZ-waarde wel. Voor deze laatste woningen geldt het huurprijzplafond van x maal de WOZ-waarde.

De twee systemen leveren in beginsel hetzelfde resultaat, want bij een gegeven maximumpercentage x volgt uit de gekozen middenhuurgrens een WOZ-grens, en uit de gekozen WOZ-grens een middenhuurgrens. Een voordeel van het hanteren van een *middenhuurgrens* is dat de maximale huur automatisch meebeweegt met de WOZ-waardeontwikkeling, terwijl de toepassing iets ingewikkelder is vanwege de vermenigvuldiging van de WOZ-waarde met het maximumpercentage (vergelijk Figuur 2.3 met Figuur 2.4). Een voordeel van het hanteren van een *WOZ-grens* is dat deze eenvoudiger is in de toepassing, terwijl deze grens waarschijnlijk wel periodiek geherijkt of geïndexeerd dient te worden.

De middenhuur- of WOZ-grens zou door de rijksoverheid kunnen worden vastgesteld of vrij door gemeenten worden ingevuld. Hier ligt een relatie met de wijze waarop het maximumpercentage x wordt vastgesteld (zie subparagraaf 5.1.1). Als dat anders dan met een richtpercentage vanuit de rijksoverheid gebeurt, heeft een gemeente op zijn minst enige vrijheid bij het toepassen van het maximumpercentage. Nog meer maatwerk in de vorm van het tevens vaststellen van de middenhuur- of WOZ-grens voegt hieraan weinig toe, terwijl er wel risico's optreden op het te hoog vaststellen van deze grens. Ook wordt het systeem vanwege verschillen tussen gebieden steeds gecompliceerder. Als het maximumpercentage x wordt vastgesteld middels een richtpercentage vanuit de rijksoverheid, voegt het vaststellen van de middenhuur- of WOZ-grens door gemeenten bewegingsvrijheid toe, die kan worden gebruikt om met lokale omstandigheden rekening te houden. Wel lijkt het dan verstandig ook voor deze grens bandbreedtes vanuit de rijksoverheid op te leggen.

5.1.3 Alleen toepassen op net geliberaliseerde segment

In deze variant gaat de noodknop (het huurprijzplafond) alleen gelden voor woningen die vanuit het sociale segment voor het eerst in het geliberaliseerde segment worden verhuurd. Hoe dit praktisch en juridisch vormgegeven zal worden, is niet bekend. Het houdt in dat minder woningen worden geraakt, namelijk niet de woningen die zich al in het geliberaliseerde segment bevinden (al dan niet in het verleden via het sociale segment), of die nieuw daaraan worden toegevoegd zonder dat ze uit het sociale segment komen.

Deze variant sluit aan bij een probleemanalyse waarbij het probleem specifiek is dat woningen die worden geliberaliseerd de 'tussenstap' van middenhuur in de vrije sector overslaan (dit in tegenstelling tot een probleemanalyse waarin bestaande woningen in de vrije sector te duur zijn en/of bestaande woningen in de vrije sector in de toekomst te duur zullen worden.) Deze variant kent dezelfde beperking, dat een deel van de verhuurders op de huurverlaging zal reageren door de woning te verkopen in plaats van beschikbaar te stellen aan het middenhuursegment. Voor zover verhuurders in reactie op het huurprijzplafond de huren verlagen zonder woningen te verkopen, ontstaat er bovendien verschil in regulering binnen dit nu deels gereguleerde segment. Eenzelfde

type woning kan dan verschillende prijzen kennen, afhankelijk van de vraag of de woning al dan niet zojuist is geliberaliseerd.

5.1.4 Compenserend beleid

Door de noodknop middenhuur wordt in beginsel de bouw van middenhuurwoningen relatief minder aantrekkelijk (zie hoofdstuk 4). Dit zou mogelijk kunnen worden gecompenseerd om te voorkomen dat de noodknop tot minder nieuwbouw van middenhuurwoningen leidt dan zonder noodknop. Dit speelt een rol bij het maken van afspraken tussen beleggers en ontwikkelaars enerzijds en gemeenten anderzijds. Een mogelijke vorm van compensatie is het hanteren van (nog) lagere grondprijzen, als de grond in bezit is van de gemeente. De rekening hiervan komt dan bij de gemeente (lees: de belastingbetaler) te liggen.

Compenserend beleid zou ook een rol kunnen spelen bij bestaande huurwoningen die door de noodknop worden geraakt. Verhuurders van deze woningen zouden dan (deels) een compensatie krijgen vanwege gedaalde huurinkomsten.

5.1.5 Vaststelling WOZ-waarde

Een mogelijk neveneffect van de noodknop zoals genoemd in hoofdstuk 4 is dat woningverbetering of verduurzaming van de woning zich mogelijk niet (volledig) vertaalt in een hogere WOZ-waarde en daarmee een hoger huurprijzplafond. Dit zou kunnen worden tegengaan door een intensievere vorm van vaststelling van WOZ-waardes, die meer op kwaliteiten en kenmerken van individuele woningen is gericht dan op de verkoop van vergelijkbare woningen.

5.1.6 Vrijstelling nieuwbouw

Een manier om ervoor te zorgen dat de noodknop middenhuur niet ten koste gaat van nieuwbouw, is om het huurprijzplafond enkel van toepassing te verklaren op woningen gebouwd vanaf een bepaald jaar. Dit is het geval bij de in paragraaf 5.2 te bespreken ‘Mietpreisbremse’ in Duitsland, en was ook het geval bij de in hoofdstuk 4 genoemde verruiming van huurprijzregulering in San Francisco in 1994.

In welke mate hierdoor risico’s op negatieve effecten op de nieuwbouw worden verkleind, is in de eerste plaats afhankelijk van de mate waarin het huurprijzplafond – bijvoorbeeld door afspraken met gemeente – knellend is, met andere woorden: in hoeverre het huurprijzplafond überhaupt leidt tot het minder aantrekkelijk worden van investeringen in nieuwbouw. Tegenover de verkleining van deze risico’s staat uiteraard wel dat de betreffende woningen vervolgens een hogere huur kennen dan als ze wél onder het huurprijzplafond zouden vallen, waardoor ze minder betaalbaar zijn voor middeninkomens.

5.2 Alternatieven

De noodknop middenhuur legt de rekening grotendeels neer bij verhuurders en beleggers. Het belangrijkste risico hiervan is dat deze zich terugtrekken en hun investeringen elders beleggen. Compenserend beleid zou dit risico mogelijk kunnen inperken.

Verder biedt de noodknop geen garantie dat er huishoudens met een middeninkomen in de betreffende woningen gaan wonen. Ook creëert de noodknop een tweede gereguleerd huursegment. De regelgeving wordt daardoor voor huurders en verhuurders moeilijker te doorgronden en er is een risico dat beide regelgevende kaders niet goed op elkaar aansluiten.

Vandaar dat deze paragraaf enkele alternatieven kort toelicht. Er is niet gestreefd naar een bespreking van alle mogelijke denkbare alternatieven. Er wordt aangegeven in hoeverre er sprake is van lokaal maatwerk dat op relatief korte termijn effectief zou kunnen zijn. De alternatieven zijn genoemd in gesprekken met stakeholders, woningmarktdeskundigen, het ministerie van BZK en in de literatuur.

5.2.1 Alternatieven op korte en middellange termijn

Reguleren van huurprijsverhogingen

De noodknop reguleert de aanvangshuur bij mutatie en laat huurprijsverhogingen tijdens een contract onaangeroerd. Huurprijsverhogingen bij mutatie worden indirect gereguleerd door de aanvangshuur bij mutatie.

Een alternatief is om (alleen) de huurprijsverhogingen tijdens de contractduur te reguleren, strikter dan in de huidige regulering³³. Dit kan bijvoorbeeld door de jaarlijkse huurprijsverhoging te maximeren op de consumentenprijsindex (CPI) plus een nader te kiezen percentage. Dit alternatief sluit vooral aan bij een probleemanalyse waarbij een huurder na het aangaan van een contract wordt geconfronteerd met huurprijsstijgingen, terwijl de huurder zeker in een krappe markt moeilijker zo'n stijging kan weigeren (de huurder is *captive*). Het alternatief sluit niet aan bij een probleemanalyse waarbij de huren te hoog liggen, want bij mutatie kunnen deze alsnog stijgen.

Een tweede variant is om de huurprijsverhoging specifiek bij mutatie te reguleren. De huurprijs na mutatie mag dan niet hoger zijn dan de oude huurprijs plus een nader te kiezen percentage. Deze variant is verkend door de minister van BZK.³⁴ De minister geeft daarbij aan dat een nadeel van deze regulering is dat de gemeente inzage moet hebben in het oude huurcontract om te kunnen handhaven. Ook houdt deze variant volgens de minister geen rekening met de herijking van de huur in het geval dat een huurder voor een lange periode in de woning heeft gewoond of wanneer er grootschalige renovaties hebben plaatsgevonden. Bij de noodknop middenhuur heeft de gemeente geen inzage nodig in het oude huurcontract, maar in beginsel wel in het nieuwe.³⁵ De koppeling aan de WOZ-waarde borgt de mogelijkheid tot het herijken van de huur bij vertrek van een lang zittende huurder. Grootschalige renovaties zouden tot uitdrukking kunnen worden gebracht in de WOZ-waarde.³⁶

Een mogelijk voordeel van het reguleren van huurprijsverhogingen bij mutatie is dat anders dan bij de noodknop bij mutatie de huur niet hoeft worden verlaagd. Hierdoor treedt er ook in mindere mate een 'schok' op. Beleggers zullen hierdoor minder worden afgeschrikt. De keerzijde van de

³³ Zie bijvoorbeeld: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurverhoging/vraag-en-antwoord/huurverhoging-vrije-sector>

³⁴ Kamerstukken II, 32 847 nr. 440

³⁵ Deze zou eventueel door de nieuwe huurder aan de gemeente kunnen worden verstrekt.

³⁶ Al dan niet na bezwaar van de verhuurder.

medaille is dat huurwoningen niet op korte termijn betaalbaarder worden. Daarnaast gelden de bovengenoemde nadelen.

Het beperken van huurprijsverhogingen tijdens een huurcontract ligt het meest voor de hand als rijksoverheidsbeleid, terwijl het beperken van huurprijsverhogingen bij mutatie beter als lokaal maatwerk kan worden vormgegeven.

Specifieke ondersteuning voor middeninkomens

Om de vrije huursector toegankelijker te maken voor middeninkomens kan worden overwogen deze groep specifiek (financieel) te ondersteunen (bijvoorbeeld via verruiming van de huurtoeslag³⁷). De rekening van de interventie komt dan niet bij beleggers, maar bij het rijk of de gemeente (lees: de belastingbetaler) te liggen. Het voordeel hiervan is dat er geen risico's zijn van onttrekking van (midden)huurwoningen. Er wordt ook geen nieuw segment op de woningmarkt geïntroduceerd. Een ander voordeel van dit alternatief is dat de interventie specifiek gericht is op de doelgroep die met moeite een geschikte (huur)woning vindt. Een kanttekening daarbij is dat niet ieder huishouden in Nederland met een middeninkomen moeite heeft om een geschikte (huur)woning te vinden.

Deze manier van ondersteuning lijkt bijvoorbeeld effectiever dan het subsidiëren van middenhuurwoningen via lagere grondprijzen, tenminste als dat niet tot meer aanbod leidt (Groot, Möhlman en Lejour, 2016). Een belangrijk nadeel is dat meer bestedingsruimte ook meer druk geeft op de markt voor middenhuur, met als mogelijk gevolg (alsnog) oplopende huurprijzen zolang het aanbod niet toeneemt. Ondersteuning voor middeninkomens kan als lokaal maatwerk worden vormgegeven.

Het doortrekken van het woningwaarderingstelsel

Een door stakeholders en woningmarktexperts genoemde optie is het 'doortrekken' van het woningwaarderingstelsel tot bijvoorbeeld €1.000 of 200 punten.³⁸ Een voordeel van dit alternatief is dat zowel sociale huur als middenhuur binnen hetzelfde, bekende regelgevende kader worden gereguleerd. Deze optie is door de minister van BZK verkend.³⁹

De waarde van een woning in het woningwaarderingstelsel is vooral afhankelijk van de kenmerken van de woning. Locatie en andere factoren die van invloed zijn op de 'marktwaarde' wegen in mindere mate mee. De noodknop middenhuur aan de andere kant is volledig op WOZ-waarde gebaseerd, waardoor locatie en andere factoren die van invloed zijn op de marktwaarde zwaarder meewegen dan in het woningwaarderingstelsel. Anderzijds tellen bepaalde kwaliteitskenmerken in het woningwaarderingstelsel beter mee dan via de WOZ (niet elke woningverbetering uit zich volledig in een hogere WOZ-waarde).

Een voordeel van het gebruik van WOZ-waardes is dat deze dicht bij de 'marktwaarde' van de woning liggen. Het verschil tussen gereguleerde huurprijs en marktprijs is dan kleiner. Voordelen

³⁷ Zie bijvoorbeeld Van Middelkoop & Schilder (2017), Diamond, McQuade & Qian (2017 en 2019).

³⁸ Een woning met 200 punten heeft per juli 2018 een maximale huurprijs van €1.014 in de maand. https://www.huurcommissie.nl/fileadmin/afbeeldingen/Downloads/Huurprijstabellen/Maximale_huur_prijsgrenzen_voor_zelfstandige_woonruimten_per_1_juli_2018.pdf

³⁹ Tweede Kamer 32.847 nr. 440

van het gebruik van het woningwaarderingsstelsel zijn het reeds bekende systeem en mogelijk de betere spreiding van middenhuurwoningen in de stad.⁴⁰

Ook bij het doortrekken van het woningwaarderingsstelsel zal naar verwachting sprake zijn van een krimp en/of verschuivend aanbod van (midden)huurwoningen. Omdat het woningwaarderingsstelsel landelijk geldt, is bij deze optie in beginsel geen sprake van lokaal maatwerk.

Een optie bij het doortrekken van het woningwaarderingsstelsel is om bij het toewijzen van de huurwoningen een (verlengde) inkomenstoets te hanteren, net als bij het huidige toewijzen van sociale huurwoningen. Mogelijk zou dit het risico op scheefwonen enigszins kunnen beperken.

Mietpreisbremse

Duitsland kent een vorm van huurregulering genaamd ‘Mietpreisbremse’, oftewel huurprijsrem. Deze regulering is van toepassing op regio’s waarin sprake is van schaarste. Bij mutatie mag de verhuurder een nieuwe huurprijs per vierkante meter vragen van maximaal 110 procent van het gemiddelde van de buurt waarin de huurwoning zich bevindt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar onderhoudsniveau en kwaliteit van de woning. De Mietpreisbremse geldt niet bij nieuwbouw of bij ingrijpende renovaties.

Potentieel voordeel van zo’n systeem is dat er een koppeling is met huurprijzen van vergelijkbare huurwoningen. Het systeem geeft huurders informatie over wat een redelijke huurprijs kan zijn. Een potentieel nadeel is dat als verhuurders bij mutatie consequent 110 procent van het gemiddelde van de buurt vragen, het gemiddelde op termijn ook 10 procent omhooggaat. Ten opzichte van dit nieuwe gemiddelde kunnen verhuurders vervolgens weer 10 procent extra vragen et cetera. In Nederland ontbreekt de zogenoemde ‘Mietspiegel’ waaruit huurder en verhuurders de gemiddelde huur op buurtniveau kunnen afleiden. Deze zou in dat geval dus nog opgebouwd moeten worden.

De Mietpreisbremse is in 2015 ingevoerd. In één evaluatie wordt een beperkt ‘remmend’ effect van 2,7 procent van huurprijzen gevonden (Derschmeier et al., 2017). Direct na invoering was een korte periode van minder hard stijgende huren zichtbaar. Daarna verdween dit effect, vermoedelijk omdat de regeling niet actief gehandhaafd werd. Daarnaast speelt dat de ‘Mietspiegel’ verouderd is en daardoor geen actueel beeld geeft van huren in de buurt. Als gevolg hiervan wordt tussen de zestig en zeventig procent van de huurwoningen bij mutatie aangeboden voor meer dan 110 procent van hetgeen door de Mietspiegel wordt voorgeschreven. Huurders zijn in veel gevallen blij een woning te hebben gevonden of zien op tegen het juridisch aanvechten van de voorgestelde huurprijs. Een andere evaluatie becijfert een netto daling van 2,9 procent van gereguleerde huurprijzen: een stijging vlak vóór de invoering van 2,9 procent minus een daling daarna van 5,8 procent (Mense et al., 2018). Merk op dat dit steeds *relatieve* effecten zijn: de huurprijzen zijn bijna 3 procent lager *dan ze zonder regulering zouden zijn geweest*, wat niet hoeft te betekenen dat ze daadwerkelijk *dalen*. Ook wordt een afname van het aanbod in het gereguleerde segment waargenomen, alsmede substantieel minder onderhoud aan de woningen in dit segment.

Of een soortgelijk systeem in Nederland meerwaarde zou kunnen hebben, vereist nader onderzoek.

⁴⁰ Voor zover dit niet ongedaan gemaakt wordt door verhuurders die middenhuurwoningen in gunstig gelegen buurten van de hand doen.

5.2.2 Structurele oplossingen

Noch de noodknop middenhuur, noch de hierboven geschetste alternatieven bieden een structurele oplossing voor een tekort aan voor middeninkomens betaalbare huurwoningen. Elkaar versterkende structurele oplossingen zijn eerder door het CPB en woningmarktexperts uiteengezet.⁴¹

Verklein verschillen in woonsubsidies

Het gereguleerde huursegment en de koopmarkt worden expliciet en impliciet gesubsidieerd. Sociale verhuurders kunnen via geborgde kredietfaciliteiten goedkoper lenen en krijgen van de gemeente vaak korting op de grondprijs. Sociale huurwoningen kennen prijsregulering en afhankelijk van inkomen en huur ontvangen huurders huurtoeslag. Kopers genieten hypotheekrenteaftrek. Omdat vergelijkbare subsidies ontbreken⁴² voor het vrije huursegment, is dit segment financieel minder aantrekkelijk voor huurders. Groot et al. (2016) laten zien dat middeninkomens met een koophuis gemiddeld een vijfde van hun besteedbaar inkomen besteden aan woonlasten, terwijl middeninkomens die in een vrije sectorhuur woning wonen een derde van hun inkomen kwijt zijn aan huur. De door hen gepresenteerde oplossing voor dit probleem is het verder afbouwen van de hypotheekrenteaftrek en het meer marktconform vaststellen van de huren in het nu al gereguleerde huursegment, waarbij de huidige subsidiëring zou kunnen worden vervangen door een eigendomsneutrale woontoeslag.

Bouwen

De andere -voor de hand liggende- structurele oplossing is meer (middenhuur)woningen bouwen. Belemmeringen die het bouwen van voldoende woningen tegengaan, zouden hiervoor moeten worden weggenomen en stimulansen zouden kunnen worden geïntroduceerd. Michielsens, Groot & Veenstra (2019) noemen in dit kader het financieel aantrekkelijk maken voor gemeenten om meer bouwlocaties toe te wijzen, provincies de taak te geven zorg te dragen voor voldoende woningen en een actievere rol van het rijk. Bouwlocaties buiten de steden bieden mogelijkheden om relatief snel veel woningen te realiseren. Ook kan het flexibeler maken van bestemmingsplannen en het versnellen van onderhandelingen en procedures helpen.

5.3 Overzicht van voor- en nadelen

Tabel 5.1 geeft het overzicht van de voordelen en kansen enerzijds, en nadelen, beperkingen en risico's anderzijds van de noodknop middenhuur, alsmede de relatieve voor- en nadelen van de belangrijkste vormgevingsvarianten. Qua vormgeving van het te hanteren percentage van de WOZ-waarde lijkt het hanteren van een bandbreedte te prefereren boven de andere varianten. Verder kan worden opgemerkt dat het hanteren van één percentage voor alle WOZ-waardes als bezwaar heeft dat het een lineair verband veronderstelt tussen WOZ-waarde enerzijds en kosten/huur anderzijds. Dit pleit voor het onderzoeken van een variant waarin het percentage varieert tussen verschillende segmenten van WOZ-waardes (een hoger percentage bij lagere WOZ-waardes).

⁴¹ Onder andere Groot, Möhlman & Lejour (2016); Michielsens, Groot & Veenstra (2019); en Groot et al. (2016).

⁴² Dit wil niet zeggen dat er in het geheel geen sprake is van subsidiëring, bijvoorbeeld in de vorm van lagere grondprijzen dan voor koopwoningen.

Tabel 5.1 Overzicht voor- en nadelen inzet noodknop en vormgevingsvarianten

Inzet noodknop	Voordelen/kansen	Nadelen/risico's/beperkingen
Noodknop - knellend huurprijsplafond. Gericht op verlagen algehele prijsniveau	Huurders met middeninkomens krijgen (bij mutatie) een lagere huur dan anders het geval was geweest, wat de doorstroming op woning- en arbeidsmarkt kan bevorderen	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op minder nieuwbouw van middenhuur (en daardoor hogere WOZ-waardes) <i>(mogelijk te beperken door compensatie te geven)</i> - Verschuiving van aanbod middenhuur naar koop en duurdere huur <i>(mogelijk te beperken door compensatie te geven)</i> - Vergroot risico op scheefwonen in middenhuur - Bemoedigt investering in de woning <i>(mogelijk op te lossen door verandering WOZ-waardevaststellingen)</i> - Introduceert tweede gereguleerde segment - Verschillen tussen gemeenten compliceren beslissingen
Niet-knellend huurprijsplafond - gericht op tegengaan excessen	Excessen verdwijnen doordat huren worden verlaagd, of woningen worden verkocht	<ul style="list-style-type: none"> - Introduceert richtprijs met als risico prijsopdrijving - Introduceert tweede gereguleerde segment - Verschillen tussen gemeenten compliceren beslissingen
Vormgevingsvarianten	Relatieve voordelen	Relatieve nadelen
Percentage WOZ-waarde	Geen voorwaarden aan percentage	Maximale vrijheid om noodknop af te stemmen op karakteristieken lokale woningmarkt
	Ondergrens aan te hanteren percentage	Neemt risico van 'te knellend' gebruik weg, terwijl maatwerk mogelijk blijft
	Bandbreedte voor te hanteren percentage	Enige vrijheid noodknop af te stemmen op karakteristieken lokale woningmarkt
	Richtpercentage	Door beargumenteerd af te wijken behouden gemeenten enige flexibiliteit
Afbakening middenhuur-segment	Op basis van percentage maal WOZ-waarde	Indexatie niet nodig omdat maximale huur meegroeit met WOZ waarde ontwikkeling
	Op basis van WOZ-waarde	Eenvoudige toepassing
Noodknop alleen toepassen op net geliberaliseerde segment	De noodknop kan dienen als rem om te voorkomen dat woningen na liberalisatie plots heel duur worden	<ul style="list-style-type: none"> - Vergt relatief veel uitwerking en administratie - Betreft minder woningen - Kan leiden tot moeilijk uitlegbare reguleringsverschillen tussen woningen
Noodknop alleen toepassen op woningen tot een bepaald bouwjaar	Beperkt de risico's dat noodknop (met knellend plafond) ten koste gaat van nieuwbouw	Nieuw gebouwde huurwoningen zijn duurder dan zonder de noodknop (met knellend plafond)

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 5.2 geeft het overzicht van de voordelen en kansen enerzijds, en nadelen, beperkingen en risico's anderzijds van enkele alternatieven die gericht zijn op de korte of middellange termijn.

Tabel 5.2 Overzicht voor- en nadelen alternatieven gericht zijn op korte of middellange termijn

Alternatieven	Voordelen/kansen	Nadelen/risico's/beperkingen
Reguleren huurprijsstijging in contract	Voorkomt dat verhuurders 'captive' huurders uitbuiten	Sluit niet aan bij probleemanalyse waarbij de huren nu al te hoog liggen
Reguleren huurprijsstijging bij mutatie	<ul style="list-style-type: none"> - Voorkomt snelle prijsstijging bij mutatie in geval van schaarste - Geen risico voor verhuurders op huur dalingen t.o.v. noodknop 	<ul style="list-style-type: none"> - Sluit niet aan bij probleemanalyse waarbij de huren nu al te hoog liggen - Vereist inzage in het vorige huurcontract - Herijking van de huur in geval van lang zittende huurder of verbouwing is niet mogelijk
Specifieke ondersteuning voor middeninkomens	<ul style="list-style-type: none"> - Sluit directer aan bij doelgroep van de noodknop - Geen nieuw reguleringssegment woningmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> - Kosten worden gedragen door de belastingbetaler - Kan alsnog leiden tot oplopende huurprijzen
Doortrekken WWS	<ul style="list-style-type: none"> - Bekend en beproefd systeem - Voorkomt tweede reguleringssysteem - Mogelijk betere spreiding middenhuurwoningen in de stad dan wanneer WOZ-waardes het uitgangspunt vormen - Lagere huren voor wie in de woningen terechtkomt 	<ul style="list-style-type: none"> - Net als noodknop risico op woningonttrekkingen - Houdt minder rekening met marktwaarde doordat locatie beperkt meeweegt. Verschil tussen marktwaarde en gereguleerde prijs is waarschijnlijk groter dan bij de noodknop o.b.v. WOZ-waardes
Duitse systeem van huurprijs-regulering op basis van 'Mietspiegel'	<ul style="list-style-type: none"> - Specifiek gericht op excessen en snelle prijsstijgingen in tijden van schaarste - Biedt huurders een benchmark om de gevraagde woninghuur tegen af te zetten 	<ul style="list-style-type: none"> - Richthuurprijs kan huurprijzen opdrijven - Nederland heeft geen vergelijkbaar systeem om woninghuren bij te houden - Evaluatie van Duitse systeem laat slechts beperkt effect zien

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Bovenstaande tabellen overziend is het duidelijk dat geen van de varianten of alternatieven zonder nadelen, risico's of beperkingen is. Het introduceren van een knellend huurprijsplafond zonder aanvullend beleid in de vorm van compensatie en aanpassing van WOZ-waardevaststellingen gaat met name met veel risico's gepaard. Indien een noodknop wordt ingevoerd, verdienen compensatie en aanpassingen van WOZ-waardevaststellingen daarom serieuze overweging. Ook het alleen toepassen van de noodknop op woningen tot een bepaald bouwjaar verdient serieuze overweging. Bij het introduceren van een niet-knellend huurprijsplafond gericht op de ergste excessen is het de vraag of er geen minder vérgaand instrument is te bedenken dan het introduceren van een tweede gereguleerde segment.

Het afleiden van een voorkeursvolgorde vereist een weging van alle elementen, waarvoor nader onderzoek nodig is naar de omvang van de problematiek als er niet wordt ingegrepen, naar de achterliggende oorzaken en naar de aansluiting van het instrument op die oorzaken. Dat gezegd hebbende lijkt op basis van de kwalitatieve analyses in dit rapport gerichte ondersteuning voor middeninkomens nog het meest kansrijk van de beleidsopties zoals samengevat in de bovenstaande tabellen. Dit houdt geen risico's op woningonttrekking of beperking van de nieuwbouw of van investeringen in bestaande woningen in. Het bouwen van méér (huur)woningen (voor middeninkomens) blijft ook dan een randvoorwaarde voor een betere beschikbaarheid.

6 Slotbeschouwing

Vervolgstappen zijn bij voorkeur gebaseerd op informatie over de aard, omvang en achterliggende oorzaken van de problematiek die als maatschappelijk ongewenst wordt gezien.

De vrije huursector is verreweg het kleinste segment op de woningmarkt in Nederland. Door beleid op de koopmarkt en in het sociale segment neemt de vraag naar deze woningen toe. De vrije huursector kan op termijn een grotere rol spelen als het aanbod van woningen via nieuwbouw toeneemt en er een level playing field ontstaat tussen de verschillende segmenten van de woningmarkt.

De noodknop middenhuur heeft als algemeen geformuleerd doel de huren in de vrije huursector op de korte termijn te verlagen, zodanig dat huurwoningen voor huishoudens met een middeninkomen beschikbaar blijven of komen. Het specifieke doel daarbij is nog onbekend, omdat dit afhangt van wat als excessief hoge huren wordt gezien. Zonder nadere invulling van dit begrip blijven doel en effecten van de noodknop onduidelijk.⁴³ Een duidelijk en gedeeld beeld van wat wel en wat niet het doel is van de noodknop middenhuur kan verwarring en onzekerheid onder betrokkenen voorkomen.

Door een (knellend) huurprijsplafond te introduceren profiteren huishoudens die in de betreffende woningen terecht komen van een lagere huur. Dit kan leiden tot een gewenste doorstroming op de woning- en arbeidsmarkt. Er is geen garantie dat specifiek lagere middeninkomens hiervan profiteren. Belangrijk is dat zo'n plafond gepaard met een risico dat verlaagde rendementen van verhuurders leiden tot verkoop van huurwoningen, wat de effectiviteit van de noodknop beperkt of in het meest extreme geval teniet doet. Compensatie zou dit risico in beginsel kunnen beperken; de belastingbetaler betaalt hiervoor de rekening.

Wat het meest verstandige beleid op de korte tot middellange termijn is, is afhankelijk van welk probleem er wordt geconstateerd, wat de oorzaak van dit probleem is, en wat de omvang van dit probleem is. Een probleem van huurprijsstijgingen is anders dan een probleem van hoge huurprijsniveaus, hoewel de twee uiteraard aan elkaar gerelateerd zijn. Een probleem van uitzonderlijke excessen in gebieden met schaarste is anders dan een algemener probleem van te weinig huurwoningen die betaalbaar zijn voor huishoudens met een middeninkomen. Stijgende of hoge huurprijzen kunnen verschillende oorzaken hebben: hogere kosten, een toenemende vraag ten opzichte van het aanbod en/of relatief hoge rendementen. Objectieve informatie over aard en omvang van de problematiek zou het noodzakelijke inzicht moeten geven om verstandige vervolgstappen te ondernemen.

⁴³ Objectieve criteria voor de vraag wat onder excessen of excessieve huurprijsniveaus moet worden verstaan zijn niet voorhanden. De kernvraag lijkt te zijn wat (nog) als maatschappelijk acceptabel wordt gezien. Concretisering zou kunnen plaatsvinden door af te bakenen wie profiteert en wie de prijs betaalt voor ontwikkelingen op de woningmarkt in tijden van schaarste, en/of wanneer qua uitkomsten en verdeling van uitkomsten economisch en maatschappelijk dit als onwenselijk wordt gezien.

Literatuur

- Buijs, M. en C. Wolf (2019) Stand van de bouw. De bouwsector in economisch perspectief. ABN AMRO Sector Advisory, 29 april 2019.
- Conijn, J. (2019). Kennis is als een fata morgana. Hervorming van de woningmarkt: resultaten en lessen voor de toekomst. Afscheidsrede 17 januari 2019.
- Derschmeier et al (2017). Evaluation der Mietpreisbremse. IW Policy Paper No. 5/2017.
- Diamond R., McQuade, T. & F. Qian (2018) Who Pays for Rent Control? Heterogeneous Landlord Response to San Francisco's Rent Control Expansion, AEA Papers and Proceedings 2019, 109: 377-380.
- Diamond R., McQuade, T. & F. Qian (2018) The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. NBER Working Paper No. 24181.
- Dynamis (2018). Marktscan buy to let 2018. Utrecht.
- Gemeente Amsterdam (2017). Spelregels voor woningbouwprogrammering, 20 juni 2017. Amsterdam.
- Groot et al. (2016). Betaalbaarheid van het wonen in de huursector. Verkenning van beleidsopties, PBL.
- Groot, Möhlman en Lejour (2016). De positie van middeninkomens op de woningmarkt. CPB Policy brief 2016/13
- Kamerstukken II, 2017-2018, 32 847, nr. 347.
- Kamerstukken II, 2017-2018, 32 847, nr. 359.
- Kamerstukken II, 2017-2018, 32 847, nr. 440.
- Kamerstukken II, 2017-2018, 32 847, nr. 468.
- Kamerstukken II, 2017-2018, 32 847, nr. 469.
- Kamerstukken II, 2017-2018, 32 847, nr. 470.
- Mense, Michelsen & Kholodilin (2018). Empirics on the Causal Effects of Rent Control in Germany. *Discussion Papers of DIW Berlin 1584*, German Institute for Economic Research.
- Michielsen, T., Groot, S. en R. van Maarseveen (2017). Prijselasticiteit van het woningaanbod. CPB Notitie, 15 augustus 2017. Den Haag.
- Michielsen, T., Groot, S. en J. Veenstra (2019). Het bouwproces van nieuwe woningen. CPB Boek maart 2019.

Middelkoop, M. van & F. Schilder (2017), Middeninkomens op de woningmarkt. Ruimte op een krap speelveld, Den Haag: PBL.

Möhlman & Groot (2016). Schatting Marktconforme huur. CPB achtergronddocument 15 november 2016. Den Haag.

Sturtevant, L. (2018), The Impacts of Rent Control: A Research Review and Synthesis. National MultiHousing Council. Washington.

Van der Heijden & Boelhouwer (2018). Wat is er aan de hand met de woningmarkt? *Vastgoedrecht* 2018, 6, p. 125-131.

Van Gijssel, R. (2018). Samen bouwen aan middenhuur. Ervaringen van één jaar Samenwerkingstafel middenhuur.

Bijlage A Klankbordgroep en interviews

De klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Nijmegen
- G40 Stedennetwerk
- IVBN (Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed)
- Vastgoed Belang (Branchevereniging voor particuliere beleggers in vastgoed)
- Neprom (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen)

De geïnterviewde woningmarktexperts zijn:

- Prof. dr. J.B.S Conijn, emeritus bijzonder hoogleraar Woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam vanwege de Amsterdam School of Real Estate & directeur woningcorporaties Finance Ideas
- Prof. dr. P.J. Boelhouwer, hoogleraar Housing Systems van de TU Delft
- dr. Esther Geuting, directeur innovatie Stec Groep & Dhr. B. Dopper, medior adviseur Stec Groep
- Dr. Jan Möhlmann, wetenschappelijk medewerker CPB

De twee groepsinterviews met marktpartijen bestonden uit vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Patrizia
- a.s.r. real estate
- Amvest
- Altera Vastgoed
- CBRE Global Investors
- Syntrus Achmea Real Estate & Finance
- Bouwinvest
- Heijmans Vastgoed
- Provast
- BPD
- Grouwels Vastgoed
- Van der Vorm Vastgoed B.V.
- Twee particuliere beleggers op persoonlijke titel

De twee groepsinterviews met gemeenten bestonden uit vertegenwoordigers van:

- Amsterdam
- Haarlem
- Nijmegen
- Rotterdam
- Utrecht
- Zaanstad



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl