

Analyse van het woningmarktmodel van het Centraal Planbureau

M.A. Allers
J.B.S. Conijn



rijksuniversiteit
 groningen

finance
ideas

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Inhoud

Voorwoord	3
1 Samenvatting en conclusies	4
1.1. Onderzoeksvraag	4
1.2. Context: denken over de woningmarkt	4
1.3. Het effect van de verhuurderheffing	5
1.4. Het aanbod van nieuwe woningen	5
1.5. Uitspraken over welvaartseffecten van hervormingen	6
1.6. Conclusie: woningmarktmodel beperkt bruikbaar	7
2 Inleiding	9
3 Het woningmarktmodel in maatschappelijke context	10
3.1. Woningmarktmodel was kind van zijn tijd	10
3.2. Bouwstenen van het woningmarktmodel	10
3.3. De omslag in beleid	12
4 Doorrekening van het regeerakkoord van 2012	14
4.1. Effect op huren	14
4.2. Effect op woningbouw	15
5 Nieuwbouw	17
5.1. Nieuwbouw in het woningmarktmodel anno 2020	17
5.2. Rol van woningcorporaties in het model	18
5.3. Nieuwbouw en verhuurderheffing	18
5.4. Woningbouw en woningcorporaties	19
5.5. Rol van gemeenten	21
5.6. Tot slot	22
6 Vooronderstellingen zijn leidend maar onvoldoende onderbouwd	24
6.1. Gedragsveronderstellingen ongefundeerd	24
6.2. Uitkomsten hangen af van vooronderstellingen	25
7 De vermeende welvaartswinst	26
7.1. Beperkingen van de door het CPB gepresenteerde welvaartseffecten	26
7.2. Welvaartseconomie	26
7.3. Eerste bedenking: rolzuiverheid	27
7.4. Tweede bedenking: winnaars en verliezers	29
Referenties	34

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Aedes, maar dit rapport geeft niet noodzakelijk de mening van Aedes weer. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteurs.

Wij danken Stefan Groot, Jan Möhlmann en Francis Weyzig (CPB) voor het geven van informatie over het woningmarktmodel en voor het nalopen op een eerdere versie van dit rapport op feitelijke onjuistheden. Eventuele resterende onjuistheden komen voor onze rekening.

Aedes is dank verschuldigd voor het faciliteren van een uitvraag onder woningcorporaties over de wijze waarop in 2020 de nieuwbouw door woningcorporaties is gerealiseerd.

Maarten Allers
Johan Conijn
April 2021

1 Samenvatting en conclusies

1.1. Onderzoeksvraag

Het woningmarktmodel van het CPB is een belangrijk instrument om gevolgen te voorspellen van beleidsvoornemens met betrekking tot de woningmarkt. Wij onderzoeken of dit model niet te veel een theoretische werkelijkheid schept, en te veel abstraheert van diverse relevante institutionele kenmerken van de Nederlandse woningmarkt. We beperken ons hierbij tot de sociale huursector.

Aan het woningmarktmodel van het CPB liggen drie onderzoeken ten grondslag: een analyse van de koopsector (2006a), van de huursector (2008) en van de gehele woningmarkt (2010). In de loop der tijd zijn drie versies van het model ontwikkeld en gepubliceerd, in 2011, 2016 en 2020. Hierbij zijn cruciale veranderingen in het model aangebracht, waardoor sommige voorspellingen diametraal zijn veranderd. Wij gaan na waarom deze veranderingen zijn aangebracht en welke gevolgen ze hebben.

Wij onderzoeken hoe het woningmarktmodel is gebruikt om uitspraken te doen over het effect van maatregelen op de hoogte van de huren en op het niveau van de nieuwbouw. Een van die maatregelen is invoering en aanpassing van de verhuurderheffing. Van bijzonder belang is hierbij de relatie tussen de reikwijdte van het woningmarktmodel en de betekenis die aan de uitkomsten worden toegekend. Belangrijk onderdeel van dat laatste vormen de gepresenteerde welvaartseffecten van beleidsopties.

1.2. Context: denken over de woningmarkt

Toen het CPB het woningmarktmodel ontwikkelde bestond een brede consensus dat overheidsingrijpen het functioneren van de woningmarkt ernstig belemmerde, vooral de omvangrijke subsidiëring in de koop- en de huursector. Het kabinet Rutte-Asscher dat eind 2012 aantrad nam maatregelen om de fiscale subsidiëring te versoberen en de huren te verhogen richting marktconform niveau. Het woningmarktmodel sloot op deze doelen aan.

Al snel keerde het tij evenwel. De huurstijgingen die het gevolg waren van het kabinetsbeleid om huren meer marktconform te maken leverden veel maatschappelijke weerstand op. Dit beleid, begonnen in 2013, is al na enkele jaren verlaten. Er is nu een zeer breed draagvlak in de politiek dat het niet meer de bedoeling is dat woningcorporaties (op termijn) de markthuur gaan vragen. Dit weerspiegelt zich in het overheidsbeleid, maar vond echter niet zijn weg naar het woningmarktmodel.

1.3. Het effect van de verhuurderheffing

Toen het kabinet Rutte-Asscher (in wording) in 2012 in het concept-regeerakkoord voorstelde om huren meer marktconform te maken en een verhuurderheffing in te voeren, zijn de gevolgen daarvan doorgerekend met het woningmarktmodel. De verhuurderheffing zou toen volgens het CPB leiden tot hogere huren en meer investeringen door corporaties in nieuwbouwwoningen.

Deze voorspelling volgde echter niet uit het model maar is daar als vooronderstelling in opgenomen. Achteraf bleek deze niet te kloppen. Dat komt onder meer doordat het CPB geen rekening hield met het feit dat voor woningcorporaties betaalbaarheid voor de doelgroep een belangrijke doelstelling is. Het CPB verwachtte dat hogere huuropbrengsten de verhuurderheffing die corporaties moesten betalen ruimschoots zouden compenseren, en dat corporaties daardoor meer zouden investeren in nieuwbouw. In werkelijkheid kozen woningcorporaties er in samenspraak met de Woonbond al snel voor de huurstijging te matigen en halveerde de woningbouw door woningcorporaties na de invoering van de verhuurderheffing.

Inmiddels is de genoemde gedragsvooronderstelling aangepast. In de huidige modelversie heeft een verhoging van de verhuurderheffing geen direct effect meer op huren. Verhoging leidt nu vooral tot minder corporatiewoningen. Omgekeerd leidt verlaging van de heffing tot meer corporatiewoningen. Op het totale bouwvolume heeft de verhuurderheffing echter geen invloed. Dat komt doordat nieuwbouwwoningen voor corporaties die van marktpartijen in het model verdringen. Ook die veronderstelling sluit niet aan bij het feitelijke gedrag. Woningcorporaties zijn opdrachtgever voor een belangrijk deel van de sociale huurwoningen.

We zien dus dat de met behulp van het woningmarktmodel gekwantificeerde effecten voortvloeien uit *vooronderstellingen* over het gedrag van woningcorporaties. Het gedrag van woningcorporaties volgt niet uit het model, het wordt er in de vorm van verwachtingen ingestopt. De wisselende gedragsveronderstellingen die het CPB heeft gemaakt, zijn bepalend voor de uitkomsten van het model. Maar die veronderstellingen zijn onvoldoende onderbouwd en in het verleden onjuist gebleken. Hier wreekt zich ook dat het CPB geen rekening houdt met het effect van veranderende kasstromen op de financiële kengetallen van woningcorporaties die consequenties hebben voor het gedrag van woningcorporaties en voor de beoordeling door toezichthouders.

1.4. Het aanbod van nieuwe woningen

Veel beleidsvoorstellen richten zich momenteel op het vergroten van het woningaanbod. De te verwachten effecten hiervan worden ook met het woningmarktmodel doorgerekend. Dit model schetst echter geen goed beeld van de manier waarop nieuwbouw tot stand komt.

Het totale woningaanbod neemt in het model alleen toe als de marktprijs van woningen stijgt. Woningcorporaties nemen een deel van de woningbouw af. Zij hebben in het model echter geen invloed op de totale omvang van de nieuwbouw. Als zij meer afnemen, nemen marktpartijen minder af. En omgekeerd. Slecht één factor bepaalt in

het model de omvang van de woningbouw, en dat is de marktprijs, vanwege de invloed hiervan op de winstgevendheid voor grondeigenaren en projectontwikkelaars.

Dit is een te sterke versimpeling van de werkelijkheid. Het CPB kent woningcorporaties geen rol toe bij projectontwikkeling: dat doen in dit model alleen commerciële grondeigenaren en projectontwikkelaars. De beschikbare plancapaciteit, de rol van de verschillende overheden, juridische belemmeringen en voorwaarden, zoals eisen in gemeentelijke bestemmingsplannen, en mogelijke beperkingen in de productiecapaciteit blijven allemaal buiten beschouwing.

Wij tonen cijfermatig aan dat woningcorporaties in werkelijkheid een eigen, zelfstandige rol spelen bij de realisatie van woningen. Corporaties zijn slechts ten dele afhankelijk van commerciële projectontwikkelaars. Gemeenten spelen bovendien een belangrijke rol door via bestemmingsplannen te sturen op een voldoende groot aandeel van sociale huurwoningen in nieuwbouwprojecten. Gemeenten beschikken over het juridische instrumentarium dat nodig is om de gewenste samenstelling af te dwingen en gebruiken dat waar nodig ook. Een verlaging van de woningbouw bij woningcorporaties wordt dus niet automatisch gecompenseerd door marktpartijen (of omgekeerd). Het door het CPB veronderstelde verdringingseffect is geen vanzelfsprekendheid.

De vooronderstelling in het woningmarktmodel dat nieuwbouw uitsluitend reageert op veranderingen in woningprijzen is dus onhoudbaar. De conclusie van het CPB dat veranderingen in de verhuurderheffing de totale woningbouw niet beïnvloeden kan niet worden getrokken. In de Nederlandse verhoudingen is woningbouw een zeer complex proces. Te complex voor een model. "Er is daarom geen woningmarktmodel voorhanden om de mogelijke ontwikkelingen van het woningaanbod goed te beschrijven en te berekenen" (PBL, 2021, p 22/23).

1.5. Uitspraken over welvaartseffecten van hervormingen

In het woningmarktmodel leiden subsidies in de koop- en de huursector tot een verstoring van de woningmarkt. Minder subsidie levert volgens het CPB een verhoging van de welvaart op door doelmatigheidswinst. Dit geldt voor meer marktconforme huren en voor beperking van de huurtoeslag. Negatieve gevolgen voor de inkomensverdeling kunnen volgens het CPB het beste worden gerepareerd via generieke, niet aan de hoogte van de huur gerelateerde inkomensondersteuning.

Deze redenering gaat er impliciet vanuit dat de woningmarkt zonder subsidies tot een optimale uitkomst zou leiden. Subsidies leiden dan tot overconsumptie. Dat klopt echter niet. Het is expliciet overheidsbeleid om goede woningen voor iedereen beschikbaar en betaalbaar te maken, ook voor mensen met een laag inkomen. Huisvesting is, net als onderwijs maar anders dan skivakanties, een bemoeigoed waarvan de overheid vindt dat iedereen een bepaald minimumniveau moet consumeren. Woningen moeten voldoen aan minimumeisen voor onder meer omvang, voorzieningen en veiligheid. Dit maakt ze duurder. Subsidiëring dient om ze toch voor iedereen betaalbaar te maken.

Blijkbaar volgt uit de politieke afweging dat de voordelen van subsidiëring meer dan opwegen tegen eventuele verliezen aan doelmatigheid. Dat het CPB dit als

overconsumptie en dus welvaartsverlies veroorzaakt, miskent het gegeven dat beleid op politieke keuzes berust en niet uit economische modellen voortvloeit.

Een tweede probleem is dat elke maatregel zowel winnaars als verliezers oplevert. Zolang de som maar positief is, presenteert het CPB een positief welvaartseffect. Dit betekent dat beleid met een volgens het CPB positief welvaartseffect voor bepaalde groepen zeer nadelig kan zijn. Als dat kwetsbare groepen betreft, waarvoor de overheid voor zichzelf een taak ziet, dan zou het welvaartseffect in sommige gevallen als negatief moeten worden beoordeeld.

Immers, in de rekenmodellen tellen kosten en baten voor iedereen even zwaar. In de praktijk kunnen sommige mensen zich prima zonder overheidsingrijpen redden en hebben anderen juist ondersteuning van de overheid nodig. Bovendien maakt een extra euro een rijkard minder gelukkig dan een arme. Hiermee wordt geen rekening gehouden en deze beperkingen worden ook niet genoemd als nuancering bij de uitkomsten.

Het CPB is zich ervan bewust dat beleid ook verliezers oplevert en brengt herverdelingseffecten zo goed mogelijk in kaart. Maar dat lost het probleem niet op. Dat komt doordat de stilzwijgende vooronderstelling achter de CPB-adviezen dat negatieve inkomenseffecten probleemloos kunnen worden gerepareerd, niet klopt. Algemene inkomensondersteuning, bijvoorbeeld via belastingverlaging, is voor dit doel veel te duur omdat ook huishoudens waarvoor de huur niet hoog is vergeleken tot het inkomen ervan profiteren. Gerichte ondersteuning bereikt niet iedereen die ervoor in aanmerking komt en kan werken financieel onaantrekkelijk maken. Ook de uitvoeringskosten van inkomensherverdeling worden in de CPB-analyses genegeerd.

1.6. Conclusie: woningmarktmodel beperkt bruikbaar

De waarde van het woningmarktmodel ligt in de manier waarop allerlei variabelen van de woningmarkt op een systematische manier in samenhang worden doorgerekend. De uitkomsten volgen echter uit vooronderstellingen die onvoldoende zijn onderbouwd en in het verleden onjuist zijn gebleken.

Waar het gaat om de manier waarop woningcorporaties zullen reageren op beleidsvoorstellen als het verlagen van de verhuurderheffing is het belangrijk om te weten dat dergelijke gedragsreacties als *vooronderstellingen* in het model zijn opgenomen. Het is dus niet juist om ze als uitkomsten te interpreteren. Zo worden ze echter wel gepresenteerd.

Om inzicht te bieden in het effect van beleidsvoorstellen gericht op vergroting van het woningaanbod is het model ook niet geschikt. Dat komt doordat het veronderstelt dat het woningaanbod uitsluitend kan worden vergroot door hogere woningprijzen. De rol van woningcorporaties bij het ontwikkelen van woningen is ook van belang, maar wordt in het model genegeerd.

Ten slotte is het onduidelijk wat door het CPB gepresenteerde welvaartseffecten zeggen over de wenselijkheid van beleidsvoorstellen. Bij het bepalen van welvaartseffecten wordt gedaan alsof wonen geen bemoeigoed is zoals bijvoorbeeld

ook onderwijs, en alsof subsidiëring altijd tot overconsumptie en dus tot welvaartsverlies leidt. Daarnaast wordt genegeerd dat negatieve effecten voor de inkomensverdeling slechts ten dele kunnen worden gerepareerd en dat aan die reparatie kosten verbonden zijn.

Voor de CPB-analyse van de woningmarkt wordt dus een zeer beperkt welvaartsbegrip gehanteerd. Of een maatregel die volgens het CPB een positief welvaartseffect oplevert de feitelijke welvaart verbetert of verslechtert valt zonder nader onderzoek niet te zeggen.

2 Inleiding

Het woningmarktmodel van het CPB is bedoeld om mogelijke hervormingen van het woonbeleid te analyseren. Het model speelt een belangrijke rol bij het beoordelen van beleidsvoorstellen op het terrein van de woningmarkt. Het werd eerst toegepast bij het voorspellen van de gevolgen van verschillende voorstellen om de woningmarkt te hervormen, zoals bij het regeerakkoord van Rutte-Asscher in 2012. Vervolgens is het ook gebruikt bij achtergrondstudies zoals Keuzes in Kaart. Ook het onderdeel woningmarkt van verkiezingsprogramma's en van nieuwe regeerakkoorden is er mee doorgerekend.

De analyses die het CPB met dit model uitvoert zijn vanaf het begin niet onomstreden geweest. In dit rapport onderzoeken wij of het model niet te veel een theoretische werkelijkheid schept, en abstraheert van verschillende relevante institutionele kenmerken van de Nederlandse woningmarkt in het algemeen en de sociale huursector in het bijzonder. We concentreren ons op de sociale huursector. De koopsector wordt alleen meegenomen voor zover dat nodig is.

We beschrijven het ontstaan van het woningmarktmodel, de maatschappelijke context daarbij en het soort analyses waarvoor het is gebruikt. Ook gaan wij na welke belangrijke veranderingen in het model zijn aangebracht en hoe de huidige versie ervan werkt.

Vervolgens gaan wij na in hoeverre het model bruikbaar is om effecten van beleidsmaatregelen te voorspellen. Specifiek: is het model bruikbaar voor het volgende?

- Het bepalen van het welvaartseffect van beleidsvoorstellen;
- Het inzicht bieden in het effect van beleidsvoorstellen gericht op de vergroting van het aanbod van woningen;
- Het inzicht bieden in de wijze waarop woningcorporaties zullen reageren op beleidsvoorstellen als het invoeren, verhogen en verlagen van de verhuurderheffing.

Het rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 3 beschrijft het ontstaan van het woningmarktmodel en de maatschappelijke context waarin dit gebeurde. Hoofdstuk 4 gaat na hoe het model is gebruikt om de effecten door te rekenen van het regeerakkoord van 2012, waarin onder meer de verhuurderheffing is opgenomen, en laat zien dat de voorspellingen die destijds zijn gemaakt over het effect op de huren en de nieuwbouw door corporaties niet zijn uitgekomen. Hoofdstuk 5 laat zien dat het woningmarktmodel niet geschikt is om voorspellingen te doen over nieuwbouw omdat het abstraheert van essentiële institutionele aspecten van de woningmarkt. Hoofdstuk 6 beschrijft hoe de uitkomsten van het model afhangen van enkele cruciale vooronderstellingen, die onvoldoende zijn onderbouwd en waarvan is gebleken dat ze niet kloppen. Hoofdstuk 7 ten slotte laat zien welke beperkingen het door het CPB gehanteerde smalle welvaartsbegrip heeft, zodat niet te zeggen valt of beleidsopties die volgens het CPB een positief welvaartseffect opleveren de feitelijke welvaart zullen verhogen of verlagen.

3 Het woningmarktmodel in maatschappelijke context

3.1. Woningmarktmodel was kind van zijn tijd

Vanaf 2006 zijn veel publicaties verschenen over de noodzaak de woningmarkt te hervormen. Het startpunt van de analyses was veelal de vraag naar het publieke belang op de woningmarkt en de wenselijkheid van overheidsingrijpen om dit publieke belang te borgen. Geconstateerd werd dat dit overheidsingrijpen was doorgeschoten. Dit uitte zich in allerlei regelgeving en in de omvangrijke subsidiëring in de koop- en de huursector. Een vroeg voorbeeld van zo'n publicatie is het advies van de Raad van Economische Adviseurs (REA, 2006). De REA zag geen reden om vanuit paternalistische overwegingen de huren laag te houden en stelde huurliberalisering voor. De extra winsten die daardoor ontstaan bij woningcorporaties en andere verhuurders, zouden vervolgens afgeroomd moeten worden en bestemd moeten worden voor belastingverlaging (REA, 2006, p.12).

Deze redeneerlijn krijgt veel navolging, zoals in de Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde (2008): "De sociale huursector raakt steeds meer ontwricht door de toenemende impliciete subsidies" (Besseling et al. 2008, p. 72) en "Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg" (Conijn 2008, p. 145). Vergelijkbare conclusies worden getrokken door de Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (CSED/SER, 2010), in het Interdepartementale rapport Wonen in het kader van de Brede heroverwegingen (Ministerie van Financiën, 2010) en het advies van 22 economen "Naar een duurzame financiering van de woningmarkt" (Bartelsman et al., 2012), waarin ook weer marktconforme huren worden bepleit. Dat het draagvlak voor deze zienswijze toen bijzonder groot was blijkt ook uit Wonen 4.0, het plan voor integrale hervorming van de woningmarkt van Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes en NVM (2012). In dit plan bepleiten deze organisaties geleidelijke afschaffing van de fiscale subsidiëring in de koopsector en een geleidelijk traject naar marktconforme huren.

De rode draad in dit debat over de woningmarkt was toentertijd dat overheidsingrijpen het functioneren van de woningmarkt ernstig belemmerde, vooral door de omvangrijke subsidiëring in de koop- en de huursector. Dit is opgepakt door het kabinet Rutte-Asscher dat eind 2012 aantrad. De fiscale subsidiëring in de koopsector werd versoberd en de huren werden fors verhoogd om meer marktconform te worden.

3.2. Bouwstenen van het woningmarktmodel

In de periode 2006 – 2010 heeft ook het CPB verschillende onderzoeken uitgevoerd over het functioneren van de woningmarkt. Deze onderzoeken sluiten aan bij en hebben mede bijgedragen aan de geschetste, dominante zienswijze dat de

subsiëring op de woningmarkt een marktversturende factor was. Het gaat dan met name om onderzoek naar de koopwoningmarkt (CPB, 2006a en 2006b) en de huurwoningmarkt (CPB, 2008). De resultaten van beide onderzoeken hebben in 2010 tot een integrale analyse geleid, waarbij het woningmarktmodel voor het eerst is toegepast (CPB, 2010). Een handleiding bij dit model verscheen een jaar later (CPB, 2011).

Koopsector

Het rapport over de koopsector (CPB, 2006a) modelleert vraag en aanbod van woondiensten in de koopsector en schat de omvang van de subsidiëring in deze sector op 14 miljard euro, ofwel 20 procent van de toegerekende huurwaarde van het eigenwoningbezit. Bij de bepaling van de subsidiëring vormde de fiscale behandeling van andere vormen van vermogen in box 3 het referentiepunt. Het ging bij de subsidiëring dus niet alleen om de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, maar ook door het Rijk gederfde vermogensrendementsheffing van box 3. Volgens het CPB (2006b) veroorzaakt de subsidie verstoringen in de keuzes van huishoudens, waardoor welvaartsverlies ontstaat. Als gevolg van de subsidiëring in de koopsector is er sprake van 'overconsumptie' en verlies aan werkgelegenheid door te hoge belastingtarieven. Hervorming waarbij de subsidie tot de helft zou worden teruggebracht zou leiden tot een welvaartswinst ter hoogte van 0,2% van het bruto binnenlands product.¹

Huursector

Twee jaar later komt het CPB met een model voor de huursector (CPB, 2008). Ook voor deze sector wordt de subsidiëring gekwantificeerd. Deze subsidiëring is deels het gevolg van huurprijnsregulering die ertoe leidt dat de feitelijke huur lager is dan de markthuurl. Daarnaast ontvangen veel huurders huurtoeslag. Bij elkaar had de subsidiëring in de huursector een omvang van 14 miljard euro, toevallig evenveel als in de koopsector. Omdat de huursector in kwantitatief en kwalitatief opzicht kleiner is, is de subsidiëring hier naar verhouding groter. Het directe welvaartsverlies werd geschat op 0,4% van het bruto binnenlands product.

Het belangrijkste doel van het woninghuurbeleid is niet welvaartmaximalisatie maar ervoor zorgen dat iedereen, ook huishoudens met een laag inkomen, een goede, betaalbare woning heeft (CPB, 2008, p. 55). Hiervoor moet een prijs worden betaald in de vorm van welvaartsverlies. Dit welvaartsverlies is volgens de CPB-analyse echter nodeloos hoog, onder meer doordat de helft van de subsidiëring in de huursector terecht komt bij huishoudens met midden en hoge inkomens. Het (deels) vervangen van subsidiëring door inkomensondersteuning zou tot minder verstoring van de huurwoningmarkt leiden. "De inkomensondersteuning zorgt voor de gewenste solidariteit. Doordat deze niet aan de woonconsumptie is gebonden, is er geen sprake van verstoringen op de woningmarkt" (CPB, 2008, p. 56).

¹ Bij de berekening van de welvaartswinst werd uitgegaan van een breed welvaartsbegrip. Tegenwoordig hanteert het CPB bij het woningmarktmodel een smaller welvaartsbegrip, waarbij de gerapporteerde doelmatigheidseffecten alleen betrekking hebben op het domein van de woningmarkt. We komen hier in paragraaf 7.4 uitgebreider op terug.

Synthese

Een synthese van de modellen voor de koopwoningmarkt en de huurwoningmarkt verscheen onder de titel “Hervorming van het Nederlandse woonbeleid” (CPB, 2010). Deze titel geeft al aan dat het CPB voorstander is van een hervorming van de woningmarkt. Vermindering van de subsidiëring in de koop- en de huursector is op grond van de analyses van het CPB het beste medicijn. Het CPB onderkent dat het daarbij wenselijk kan zijn om huishoudens met lage inkomens te ontzien. Dat kan met behulp van gebonden inkomensoverdrachten, zoals de huurtoeslag. Het nadeel daarvan is echter dat die moeten worden afgebouwd als het inkomen stijgt. Hierdoor neemt de marginale druk aan de onderkant van het loongebouw toe, zodat werken minder loont (armoedeval). Op grond hiervan concludeert het CPB dat ongebonden inkomensoverdrachten de voorkeur hebben. “Als de overheid de huidige woonsubsidies zou vervangen door ongebonden inkomensoverdrachten, kan dus een welvaartswinst worden geboekt” (CPB, 2010, p. 67). Het woningmarktmodel dat het CPB vanaf 2010 gebruikt voor het doorrekenen van de effecten van beleidsopties is gebaseerd op deze analyse.

3.3. De omslag in beleid

Veranderd tij

Al snel keerde het tij evenwel. De relatief hoge huurstijgingen die het gevolg waren van het kabinetsbeleid om meer marktconforme huren tot stand te brengen, leverden veel maatschappelijke weerstand op. Het beleid werd aangepast. Aedes en de Woonbond, die in 2012 in het plan Wonen 4.0 nog achter meer marktconforme huren stonden, liepen hierbij voorop. Deze veranderde beleidsopvattingen zijn aan de hand van de volgende ontwikkelingen en beleidsmaatregelen te illustreren:

- Op 3 juni 2015 sloten Aedes en de Woonbond het Sociaal huurakkoord om de stijging van de huursom te beperken tot 1%-punt plus inflatie. Daarmee namen beide organisaties afstand van het sinds 2013 gevoerde rijksbeleid om de huren extra te verhogen en gaven zij prioriteit aan de betaalbaarheid van het wonen. Begin 2016 heeft het toenmalige kabinet dit overgenomen in de vorm van de huursombenadering. Daarbij was 2016 een overgangsjaar waarin de huurstijging van zelfstandige huurwoningen maximaal 1% bedroeg. Vervolgens is de huursombenadering vastgelegd in regelgeving, die alleen betrekking heeft op woningcorporaties. De huursomstijging was tot en met 2020 gelijk aan de inflatie plus 1%-punt.
- Via de nieuwe Woningwet, in 2015 unaniem door de Tweede en de Eerste Kamer aangenomen, is het passend toewijzen ingevoerd en per 1 januari 2016 van kracht geworden. Passend toewijzen stelt een plafond aan de nieuwe huur van een corporatiewoning bij mutatie, ongeacht de kwaliteit van de woning of de markthuur van de woning. Dit plafond geldt voor huishoudens met een inkomen dat recht geeft op huurtoeslag. Voor een- en tweepersoonshuishoudens is de maximale huur 633 euro per maand en voor drie- of meerpersoonshuishoudens is de maximale huur 679

euro (prijspeil 2021). Uit gegevens van de Autoriteit woningcorporaties blijkt dat dit passend toewijzen in 2019 voor 77% van alle verhuringen van toepassing was.²

- In de Rijksbegroting voor 2021 is de Wet eenmalige huurverlaging aangekondigd. Deze wet is vervolgens aangenomen met brede steun in het parlement. De wet verplicht woningcorporaties de huur te verlagen bij huishoudens die qua inkomen in aanmerking komen voor huurtoeslag maar een huur hebben hoger dan het op het betreffende huishouden van toepassing zijn de aftoppingsgrens. Het gaat naar verwachting om 260.000 huishoudens, circa 12% van alle corporatiewoningen, die recht hebben op huurverlaging. Woningcorporaties worden hiervoor gecompenseerd via een verlaging van het tarief van de verhuurderheffing.
- Tot slot heeft de Tweede Kamer, na aanhoudende aandrang van de Eerste Kamer, een motie aangenomen om in 2021 de huren van alle gereguleerde huurwoningen te bevriezen. Deze motie is overgenomen door het kabinet en zal worden uitgevoerd. Er is toegezegd dat verhuurders hier ook voor zullen worden gecompenseerd. De nadere uitwerking van de compensatie volgt in 2022.

De bovenstaande beleidsmaatregelen laten duidelijk zien dat het marktconforme huurbeleid, waarmee het kabinet Rutte-Asscher gestart is, al na enkele jaren verlaten is. Er is nu een zeer breed draagvlak in de politiek dat het niet (meer) de bedoeling is dat woningcorporaties op termijn de markthuur gaan vragen. Dit weerspiegelt zich in het overheidsbeleid. De betaalbaarheid van het wonen, een belangrijke doelstelling van het overheidsbeleid, wordt niet alleen via de huurtoeslag nagestreefd, maar ook via huren die lager zijn dan de markthuren.

Model verandert niet mee

Op de CPB-analyses heeft deze beleidsomslag geen invloed. In bijvoorbeeld CPB (2020a) wordt nog steeds gepleit voor markthuren. “De verhuurderheffing draagt ook bij aan het verbeteren van de algemene doelmatigheid binnen het domein van de woningmarkt. De heffing stimuleert corporaties om huren meer in lijn te brengen met markthuren of leidt (...) tot een kleinere omvang van de corporatiesector” (p. 26). Dit citaat illustreert dat het CPB, in strijd met de nu heersende beleidsopvattingen, nog steeds markthuren wenselijk vindt vanwege de doelmatigheid.

² Van alle toewijzingen had 78% betrekking op de doelgroep voor huurtoeslag (Autoriteit woningcorporaties, 2020, p. 33). Aan 98,7% van deze huishoudens is een woning met passende huur toegewezen (p. 34). Dat gaat dus om $0,78 \times 98,7 = 77\%$ van alle huishoudens.

4 Doorrekening van het regeerakkoord van 2012

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher dat in oktober 2012 aantrad nam hervorming van de woningmarkt een belangrijke plaats in. Het debat over de versturende werking van de subsidiëring in de koop- en de huursector had zijn effect niet gemist. In de koopsector zou een begin worden gemaakt met een geleidelijke fiscale versoering en in de huursector dienden relatief hoge huurstijgingen tot meer marktconforme huren te leiden. De corporaties dienden zich te beperken tot hun kerntaken.

Onderdeel van het regeerakkoord was verder de invoering van een verhuurderheffing met ingang van 2013. Het belangrijkste doel van deze heffing was om in deze crisisperiode extra middelen in de schatkist te laten vloeien (Veenstra et al. 2016, p. 15; CPB 2020a, p. 26). Daarnaast beschouwde het CPB, zoals verderop nog zal worden toegelicht, de verhuurderheffing als middel om via huurverhogingen een marktconform huurniveau te realiseren.

De gevolgen van deze voornemens werden destijds met het woningmarktmodel in kaart gebracht. Belangrijke uitkomsten waren het effect op de hoogte van de huren en, in het verlengde daarvan, op het volume van de nieuwbouw.

4.1. Effect op huren

De eerste analyse van het voorgenomen regeerakkoord, uitgevoerd voor de informateurs, verscheen op 29 oktober 2012 (CPB, 2012a). Het CPB concludeerde dat de extra huuropbrengsten de extra uitgaven aan de verhuurderheffing ruimschoots zouden overtreffen. Structureel zouden de huren met 2,4 miljard euro toenemen terwijl de verhuurderheffing de verhuurders structureel 1,2 miljard euro zou gaan kosten (p.19). Als gevolg hiervan zou het aanbod van huurwoningen toenemen. “Omdat de extra huurinkomsten groter zijn dan de extra verhuurdersheffing, neemt het aanbod van huurwoningen toe, waardoor de rantsoenering op de huurmarkt verder afneemt” (p. 20). “De vermindering van de versturende subsidie op de koopwoningmarkt en de afnemende rantsoenering op de huurwoningmarkt leiden tot een structurele welvaartswinst van 0,3% bbp” (p. 20).

De uitkomsten van het CPB leidden tot kritische reacties. Al op 7 november 2012 bleek uit een doorrekening van Conijn en Achterveld (2012) dat de ruimte om de huren zo sterk te verhogen als het kabinet wenste en het CPB voor mogelijk had gehouden, er helemaal niet was. Dat kwam doordat het regeerakkoord het huurniveau maximeerde op 4,5% van de woz-waarde van een woning. Door de dalende woz-waarden als gevolg van de financieel-economische crisis was dat plafond steeds lager komen te liggen en daarmee waren de mogelijkheden om de huren te verhogen sterk ingeperkt.

Achteraf bleek dat het CPB in het woningmarktmodel geen rekening had gehouden met de dalende woz-waarden. De maximale huurpotentie werd door Conijn en Achterveld (2012, p. 13) berekend op krap 1 miljard euro, nog niet de helft van wat het CPB had becijferd en onvoldoende om de verhuurderheffing te kunnen compenseren. Ook de financiële kengetallen van de woningcorporaties, die bij de financiële beoordeling van belang zijn, zouden bij uitvoering van het regeerakkoord sterk verslechteren. Op 12 november 2012 publiceerde het CPB een actualisatie van de economische effecten van het regeerakkoord, uitgevoerd op verzoek van de minister-president. De paragraaf over de woningmarkt was echter niet aangepast (CPB, 2012b).

Kort daarna, op 20 november 2012, publiceerde het Centraal Fonds Volkshuisvesting, de toenmalige financiële toezichthouder in de corporatiesector, zijn doorrekeningen van het regeerakkoord (CFV, 2012). De uitkomsten sloten aan bij die van Conijn en Achterveld en lieten aan duidelijkheid niets te wensen over. "Per saldo betekent het regeerakkoord een afname van het volkshuisvestelijke vermogen van +/- € 17 miljard." Veel woningcorporaties zouden mede door de voorgenomen invoering van de verhuurderheffing te maken krijgen met een te lage solvabiliteit. Dat beperkt hun mogelijkheden om investeringen te doen.

Op 20 december erkende het CPB (2012c) dat het geen rekening had gehouden met de daling van de woz-waarden die sinds 2008 was opgetreden. De mogelijkheden om extra huurinkomsten te genereren hingen, zo betoogde het CPB nu, in grote mate af van de verdere ontwikkeling op de woningmarkt. Als de woningmarkt in 2017 volledig hersteld zou zijn, zou het huurplafond van 4,5% van de woz-waarde woningcorporaties niet belemmeren om voldoende huurinkomsten te genereren. Als daarentegen de woningmarkt verder zou wegzakken, zou dat niet mogelijk zijn. Alleen was in 2012 niet te voorzien hoe het met de woningmarkt zou verlopen. Woningcorporaties konden er daarom niet zonder meer vanuit gaan dat er voldoende huurinkomsten gegenereerd zouden kunnen worden.

4.2. Effect op woningbouw

Belangrijker dan de rekentechnische exercities over de (on)mogelijkheden de huren extra te verhogen is het feitelijke gedrag van woningcorporaties. Het CPB veronderstelde in 2012 dat woningcorporaties als reactie op de verhuurderheffing de huren extra zouden verhogen. "Een hogere verhuurdersheffing leidt tot hogere huren" (CPB, 2012b, p. 36). Dat is gedurende enkele jaren ook gebeurd. Maar dat was niet de enige gedragsreactie. Al snel bleek dat woningcorporaties hun investeringen meteen drastisch verlaagden.

Deze verlaging kwam begin 2013 al naar voren uit een vergelijking van de investeringsvoornemens, die eind 2012 werden opgesteld voor de periode 2013 – 2017, ten opzichte van de eerdere plannen van eind 2011 voor de periode 2012 – 2016 (Conijn en Cleassens, 2013). De verlaging betrof vooral de investeringen in het sociale (DAEB) segment. De voorgenomen nieuwbouw van DAEB-woningen over de prognoseperiode van 2013 – 2017 ten opzichte van de eerdere prognoseperiode van 2012 – 2016 liet een afname zien van maar liefst 32%. De totale investeringen lieten een daling zien van 23%.

Inmiddels weten we dat de woningbouw door corporaties is gehalveerd van circa 30.000 woningen per jaar in de periode 2010 - 2013 naar circa 15.000 in de periode 2014 – 2019 (Aedes, 2020). Deze gedragsreactie van woningcorporaties stond haaks op de verwachting die het CPB eind 2012 had dat de woningbouw door woningcorporaties zou stijgen.

Een belangrijke oorzaak voor de onjuiste inschatting is dat het CPB geen oog had voor het effect op het rendement. De verhuurderheffing heeft een groot negatief effect op het rendement van nieuwbouw van gereguleerde huurwoningen. Investeren in nieuwbouw en verbetering is steeds onrendabeler geworden (RIGO, 2021, p. 34). Nu is rendement niet het enige criterium om een investering te doen, maar het speelt in de afweging van woningcorporaties wel een rol (Conijn, 2019, p. 29). Het lagere rendement heeft er mede toe geleid dat de investeringen in woningen sterk zijn gedaald (RIGO, 2021, p. 34).

5 Nieuwbouw

5.1. Nieuwbouw in het woningmarktmodel anno 2020

Nieuwbouw is in het woningmarktmodel uitgewerkt in het onderdeel dat 'Voorraadaanpassing' heet. Hier modelleert het CPB de mutatie van de woningvoorraad en daarmee ook de nieuwbouw van woningen. In de eerste versie van het model uit 2011 beschouwde het CPB de koop- en de huursector als één geheel. In de versie van 2016 en die van 2020 wordt onderscheid gemaakt tussen de marktsector, bestaande uit de koopsector en de commerciële huursector, en de niet-commerciële huursector. Daarbij is de niet-commerciële huursector onderverdeeld in drie segmenten:

- Niet-liberaliseerbare huurwoningen van woningcorporaties;
- Geliberaliseerde en liberaliseerbare huurwoningen van woningcorporaties;
- Niet-liberaliseerbare huurwoningen van particuliere beleggers.

Bij het huidige gebruik van het woningmarktmodel speelt deze driedeling overigens inhoudelijk geen rol. In feite worden deze segmenten samengenomen, waardoor de niet-liberaliseerbare huurwoningen van particuliere beleggers worden samengevoegd met de woningen van woningcorporaties.

In het stabiele groeipad³ is de groeivoet van de woningvoorraad een constant percentage van de woningvoorraad. De hoogte van het percentage is afhankelijk van de verwachte groei van het aantal huishoudens en de verwachte reële inkomensontwikkeling. Verder houdt het model rekening met onttrekkingen (sloop) van woningen, die ook een constant percentage van de woningvoorraad zijn. Deze aannames leiden er samen toe dat in het stabiele groeipad de omvang van de nieuwbouw ook een constant percentage is van de woningvoorraad.

De enige factor die in het model tot afwijkingen van de nieuwbouw ten opzichte van het stabiele groeipad kan leiden, is de marktprijs van de woningen. Als de marktprijs sterker stijgt dan in het stabiele groeipad is verondersteld, zal er volgens het model meer worden gebouwd, en andersom. De redenering van het CPB die hieraan ten grondslag ligt is: "Hoe hoger de prijs, hoe aantrekkelijker het voor grondeigenaren, projectontwikkelaars en bouwbedrijven is om woningen te bouwen" (CPB, 2020c, p. 11). Doorredenerend zou men dan kunnen stellen dat beleid gericht op vergroting van het woningaanbod in dit model overbodig is. De markt zorgt via prijsveranderingen immers voor evenwicht tussen vraag en aanbod.

Dit is een tamelijk mechanische modellering van een in werkelijkheid zeer complex bouwproces. Hierbij is van belang dat het CPB-model woningcorporaties geen rol toekent bij de projectontwikkeling. In het woningmarktmodel zijn alleen commerciële grondeigenaren en projectontwikkelaars verantwoordelijk voor de omvang van de

³ Dit is gedefinieerd als "een staat van de woningmarkt waarbij alle prijzen en volumes zich met een constante (langetermijn) groeivoet ontwikkelen" (CPB, 2020c, p.6).

nieuwbouw. De beschikbare plancapaciteit en de rol van de verschillende overheden (Rijk, provincies en gemeenten) spelen in het woningmarktmodel geen rol. Ook juridische belemmeringen en voorwaarden, zoals eisen in gemeentelijke bestemmingsplannen, blijven buiten beschouwing. Evenmin besteedt het model aandacht aan mogelijke beperkingen in de productiecapaciteit. In een aparte CPB-publicatie wordt wel een (kwalitatief) beeld geschetst van de rol van de verschillende actoren op de woningmarkt, en van voorwaarden voor en beperkingen aan nieuwbouw (CPB, 2019). Deze inzichten zijn echter niet verwerkt in het woningmarktmodel. Dat kent slechts één factor die de omvang van de woningbouw bepaalt, en dat is de winstgevendheid voor de grondeigenaren en de projectontwikkelaars.

Winstgevendheid is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor commerciële projectontwikkelaars, maar het is te eenvoudig voorgesteld dat dit een voldoende voorwaarde is voor nieuwbouw. Deze versimpelde weergave van de totstandkoming van nieuwbouw heeft vervolgens ook consequenties voor de rol die woningcorporaties volgens het woningmarktmodel bij de nieuwbouw vervullen.

5.2. Rol van woningcorporaties in het model

In het model van het CPB hebben woningcorporaties geen directe invloed op de omvang van de woningbouw.⁴ Zij vervullen geen zelfstandige rol om de woningbouw te doen toenemen. Woningcorporaties worden niet gezien als ontwikkelaar of opdrachtgever voor de bouw van woningen. Zij zijn volgens het model slechts afnemers van een deel van de woningbouw waarvan de omvang vanuit het perspectief van de woningcorporaties vaststaat.

Woningcorporaties kunnen in de modellering van het CPB meer woningen afnemen bij commerciële projectontwikkelaars door hogere prijzen te bieden voor nieuwbouwwoningen, maar dit gaat dan ten koste van het deel van de nieuwbouw dat anders naar de marktsector zou zijn gegaan. Het deel van de nieuwbouw dat woningcorporaties verwerven is in het model afhankelijk van de netto huuropbrengst, inclusief verhuurderheffing, die woningcorporaties realiseren. Als de netto huuropbrengst stijgt, eigenen woningcorporaties zich een groter deel van de nieuwbouwproductie toe ten opzichte van de marktsector. Bij een daling van de netto huur gebeurt het omgekeerde.

5.3. Nieuwbouw en verhuurderheffing

De modellering van het CPB is dus dat woningcorporaties geen directe invloed hebben op de omvang van de nieuwbouw. De hoogte en de verandering van de netto huurinkomsten zijn bepalend voor het deel van de nieuwbouw dat woningcorporaties verwerven. De consequenties hiervan zijn zichtbaar als het CPB het effect doorrekent van een verandering van de verhuurderheffing. Een verandering van de

⁴ Indirect is er wel een, zeer beperkt, effect: een groter aanbod van woningcorporaties leidt namelijk tot meer woningconsumptie door huishoudens (wegens lagere huren) en daardoor tot iets hogere marktprijzen. En die leiden zoals gezegd tot een hoger aanbod.

verhuurderheffing leidt tot een verandering van de netto huuropbrengst bij de woningcorporaties. Die verandering van de netto huuropbrengst leidt vervolgens tot een groter of kleiner aandeel van de nieuwbouw, waarvan de omvang vaststaat. Twee recente voorbeelden van dergelijke doorrekeningen kunnen dit nader illustreren:

- In het kader van Kansrijk woonbeleid (CPB 2020a, p. 36) zijn met het woningmarktmodel verschillende beleidsopties doorgerekend. Eén van deze opties was de volledige afschaffing van de verhuurderheffing in 2022. “Hoewel woningcorporaties door het afschaffen van de verhuurderheffing op lange termijn fors meer woningen kopen, is het effect op de totale woningvoorraad beperkt.⁵ (...) Als corporaties een groter deel van de woningproductie afnemen, zullen andere partijen minder woningen afnemen (het verdringingseffect)”.
- In het kader van de analyse van het CPB naar de effecten van baangerelateerde investeringskorting is ook het effect van een tijdelijke verlaging van de verhuurderheffing gezien. De verlaging heeft een omvang van 87% in de periode 2012 – 2025. Ook hier weer een vergelijkbare zienswijze: “Het effect op de totale investeringen is beperkt vanwege het verdringingseffect” (CPB, 2020c, p. 20).

5.4. Woningbouw en woningcorporaties

De woningbouw is in Nederland een zeer complex proces waarbij verschillende actoren betrokken zijn. Bovendien gaat er ook een grote invloed uit van wet- en regelgeving. Deze factoren zijn bepalend voor zowel de omvang van de woningbouw, als ook voor de samenstelling daarvan, onder meer naar eigendomsverhouding en naar prijsklasse. Het voert in dit kader te ver om dit complexe proces in detail te beschrijven. In dit verband zullen twee onderwerpen nader gezien worden:

- De rol die woningcorporaties vervullen als opdrachtgever en ontwikkelaar;
- De rol die gemeenten vervullen bij de samenstelling van de nieuwbouw.

De statistiek Verleende bouwvergunningen van het CBS geeft informatie over de opdrachtgevers bij de verstrekte bouwvergunningen voor woningen.⁶ Het CBS onderscheidt daarbij drie categorieën opdrachtgevers, waarbij de opdrachtgever niet altijd de aanvrager van de bouwvergunning hoeft te zijn:

- Overheid en woningcorporaties;
- Bouwers voor de markt;
- Andere particuliere opdrachtgevers.

Tot ‘bouwers voor de markt’ worden de commerciële projectontwikkelaars, inclusief de institutionele beleggers, gerekend. Het CBS rekent particuliere personen en ook collectief particulier opdrachtgeverschap tot de ‘andere particuliere opdrachtgevers’. Woningcorporaties zijn als opdrachtgever samengevoegd met overheid in de categorie ‘overheid en woningcorporaties’. Nu zullen overheden alleen bij uitzondering opdracht

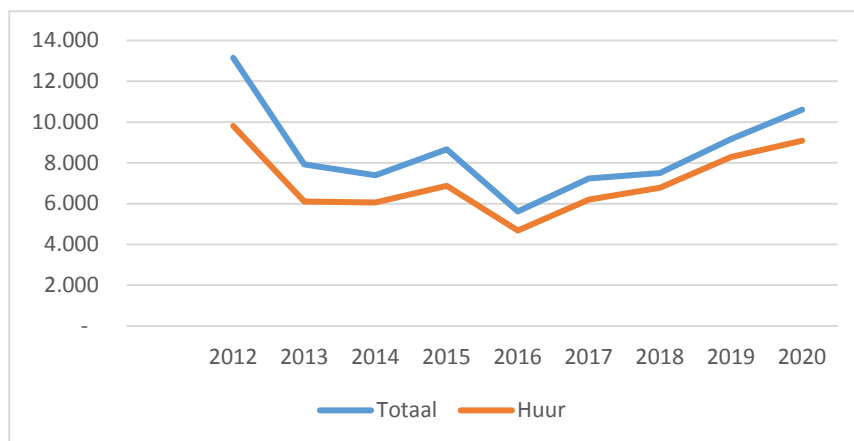
⁵ Het effect is beperkt en niet nul als gevolg van het in de vorige voetnoot beschreven indirecte effect.

⁶ Het CBS onderscheidt in de statistiek Verleende bouwvergunningen woningen, wooneenheden en recreatiewoningen. Recreatiewoningen blijven buiten beschouwing. Woningen en wooneenheden zijn in dit verband samengenomen en kortweg aangeduid als woningen.

geven tot de bouw van woningen. Daarom is het gebruikelijk dat de bouwvergunningen in deze categorie volledig aan woningcorporaties worden toegeschreven.

Figuur 1 toont voor de periode 2012 – 2020 het aantal woningen waarvoor aan woningcorporaties, als opdrachtgever, een bouwvergunning is verstrekt.

Figuur 1: Het aantal woningen waarvoor een bouwvergunning is verstrekt aan woningcorporaties, als opdrachtgever, 2012 - 2020



Bron: CBS

In 2012, voordat de verhuurderheffing werd ingevoerd, hebben woningcorporaties, op basis van de verleende bouwvergunningen, opdracht gegeven voor de bouw van 13.200 woningen. Het merendeel was een huurwoning, maar in die tijd lieten woningcorporaties ook nog relatief veel koopwoningen bouwen. Na de invoering van de verhuurderheffing in 2013 is het aantal woningen teruggelopen tot 5.600 woningen in 2016. Daarna is het aantal weer toegenomen en in 2020 uitgekomen op 10.600.

Opmerkelijk is dat woningcorporaties nu bij een veel groter aandeel van hun nieuwbouwwoningen opdrachtgever zijn. In 2019 bedroeg de nieuwbouw van woningcorporaties 13.300 (Aedes, 2020). Bij ongeveer 62% hiervan was de woningcorporatie ook opdrachtgever. Dat aandeel was in 2012 ongeveer 40%, toen nieuwbouw van woningcorporaties 30.000 was.

Oprichtverlening voor nieuwbouw kan onder uiteenlopende omstandigheden plaatsvinden. Informatie hierover kan worden ontleend aan een enquête die Aedes begin 2021 onder de aangesloten woningcorporaties heeft gehouden. De enquête heeft betrekking op de gerealiseerde nieuwbouw in 2020 en is inclusief woningen via transformatie van ander vastgoed.⁷ De respons heeft een dekking van circa 90% van alle woningen die woningcorporaties in 2020 hebben gerealiseerd.

⁷ Woningen die via transformatie van ander vastgoed worden gerealiseerd zijn niet begrepen in de nieuwbouw waarvoor een bouwvergunning is verstrekt.

Tabel 1: De nieuwbouw van woningen door woningcorporaties naar wijze van realisatie, procentueel aandeel, 2020

Wijze van realisatie	Procentueel aandeel
Bouw op eigen grond	5
Bouw op grond van gemeente	15
Turn key	9
Sloop gevolgd door nieuwbouw	40
Transformatie van bestaand vastgoed	5
Onbekend	26
Totaal	100

Bron: eigen berekening op basis van enquête onder leden van Aedes (zie tekst)

Uit de tabel blijkt dat sloop van bestaande woningen en vervolgens nieuwbouw domineert met 40% van het totaal. Verder worden ook woningen gerealiseerd op eigen grond en op grond van de gemeente, samen 20% van de woningen. Woningcorporaties verwerven ook nieuwbouwwoningen turn key. Vermoedelijk nemen woningcorporaties deze woningen af van (commerciële) ontwikkelaars. Het aandeel hiervan is 9%. Deze uitkomsten dienen met enige voorzichtigheid te worden gezien omdat bij 26% van de woningen niet bekend is op welke wijze de woningen zijn gerealiseerd. Niettemin komt een duidelijk beeld naar voren dat woningcorporaties een eigen, zelfstandige rol spelen bij de realisatie van woningen. De afhankelijkheid van commerciële projectontwikkelaars is beperkt.

De zienswijze van het CPB dat woningcorporaties geen invloed hebben op de omvang van de nieuwbouw is in strijd met de rol die ze als opdrachtgevers vervullen. Ook de relatief grote omvang van sloop gevolgd door nieuwbouw bij woningcorporaties laat dit zien. Woningcorporaties vervullen ook de rol van projectontwikkelaar. Als er onvoldoende bouwlocaties zijn of een tekort aan productiecapaciteit, zal dat woningcorporaties belemmeren in het realiseren van nieuwbouw, maar dat geldt dan evenzeer voor commerciële projectontwikkelaars.

5.5. Rol van gemeenten

Gemeenten hebben een belangrijke rol en verantwoordelijkheid bij de bouw van woningen. Een aspect daarvan, te weten het door de gemeente verstrekken van een bouwvergunning, is in het voorafgaande al aan de orde geweest. Gemeenten hebben een grote invloed op de omvang van de woningbouw, maar ook op de samenstelling van het woningbouwprogramma. Het realiseren van betaalbare woningen, in de koop- en in de huursector, heeft daarbij voor veel gemeenten een hoge prioriteit. In veel gevallen komt deze prioriteit voor betaalbare nieuwbouw naar voren in de gemeentelijke woonvisies. De gewenste woningbouw van sociale huurwoningen door woningcorporaties maakt hier onderdeel van uit. Met enkele voorbeelden kan de rol van de gemeenten en de invloed van de gemeenten op de samenstelling van de nieuwbouw worden geïllustreerd.

- Het bestemmingsplan is een belangrijk instrument van de gemeente om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de nieuwbouw. De Wet ruimtelijke ordening

(Wro), in combinatie met het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), geeft gemeenten de juridische mogelijkheid om de samenstelling van de woningbouw te bepalen. “Sinds de implementatie van de Wro en Bro kunnen gemeenten gebieden en percelen bijvoorbeeld bestemmen voor verschillende woningbouwcategorieën” (PBL, 2021, p. 107). Dit heeft mede betrekking op sociale huur.

- Sinds 2020 verstrekt het Rijk via de woningbouwimpuls financiële bijdragen aan gemeenten voor de bouw van woningen. Een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een bijdrage is dat minimaal de helft van de woningen in het project tot de betaalbare koop- of huurcategorieën behoort. Er zijn nu voor twee tranches bijdragen aan gemeenten toegekend. Het gaat in totaal om 57 projecten met 98.687 woningen die de komende jaren gebouwd gaan worden. Als het aan de aanvragende gemeenten ligt is hiervan 28% een sociale huurwoning.⁸ Het realiseren van deze sociale huurwoningen is een subsidievoorwaarde.
- Op basis van de gemeentelijke woonvisies maken woningcorporaties prestatieafspraken met gemeenten en huurdersorganisaties. Dit is geregeld in de Woningwet (2015). Deze afspraken bestrijken het werkterrein van woningcorporaties. Ook afspraken over de nieuwbouw maken onderdeel uit van deze afspraken.

Gemeenten staan dus niet neutraal ten opzichte van de samenstelling van de nieuwbouw in de gemeente. Mede op basis van regionale of lokale woningbehoefteramingen hebben gemeenten in veel gevallen een beleidsopvatting over de omvang van de sociale huur die door woningcorporaties gerealiseerd zou moeten worden.

Als woningcorporaties, bijvoorbeeld door beperkte financiële middelen, minder nieuwbouw kunnen realiseren, is het niet vanzelfsprekend dat marktpartijen dat compenseren door extra nieuwbouw. Dat zal immers niet overal in overeenstemming zijn met het gemeentelijke beleid. Het is zeer goed mogelijk dat er dan vertraging optreedt in de realisatie van de nieuwbouw, in plaats van de substitutie binnen het woningbouwprogramma waar het woningmarktmodel vanuit gaat.

5.6. Tot slot

De aanname in het woningmarktmodel van het CPB dat de omvang van de woningbouw (nagenoeg) volledig bepaald wordt door marktpartijen, zoals grondeigenaren en commerciële projectontwikkelaars, vindt geen steun in de feiten. Woningcorporaties blijken als opdrachtgever een belangrijke rol te spelen. Veel woningbouw van woningcorporaties wordt binnen de eigen woningportefeuille via sloop/nieuwbouw gerealiseerd. Woningcorporaties hebben ook eigen grondposities. Verder hebben de gemeenten opvattingen over de gewenste samenstelling van de nieuwbouw, waarbij ook de sociale huur een aandeel heeft. Het juridische instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat, stelt gemeenten ook in staat om de gewenste samenstelling af te dwingen.

⁸ Deze gegevens zijn verstrekt door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Dit impliceert dat een verlaging van de woningbouw bij woningcorporaties niet automatisch wordt gecompenseerd door marktpartijen. Evenmin is het omgekeerde het geval. Het door het CPB veronderstelde verdringingseffect is geen vanzelfsprekendheid.

In de Nederlandse verhoudingen is woningbouw een zeer complex proces. Te complex voor een model. "Er is daarom geen woningmarktmodel voorhanden om de mogelijke ontwikkelingen van het woningaanbod goed te beschrijven en te berekenen" (PBL, 2021, p 22/23).

6 Vooronderstellingen zijn leidend maar onvoldoende onderbouwd

6.1. Gedragsveronderstellingen ongefundeerd

Het CPB gebruikt het woningmarktmodel nu meer dan tien jaar om de mogelijke consequenties van beleidsvoorstellen door te rekenen. In de loop der tijd is het model aangepast, mede op basis van waargenomen feitelijke gedragsreacties. Een belangrijke veronderstelling in de oorspronkelijke versie was dat corporaties op de verhuurderheffing zouden reageren door de huren te verhogen. Dit zou hen meer opleveren dan de verhuurderheffing hen zou kosten. Daardoor zouden ze meer gaan investeren in nieuwe woningen. Met deze vooronderstelling werd onvoldoende rekening gehouden met het feit dat betaalbaarheid van wonen voor woningcorporaties een belangrijke doelstelling is.

Dat woningcorporaties geen markthuren vragen, is niet alleen het gevolg van regelgeving, maar ook van eigen beleidskeuzes. In 2015 sloten Aedes en de Woonbond het Sociaal huurakkoord om de hoogte van de huurstijgingen te matigen. Zoals uiteengezet heeft de invoering van de verhuurderheffing echter vooral geleid tot een daling van de nieuwbouw van corporatiewoningen en bleef het effect op de huren kleiner dan het CPB verwachtte. De door het CPB verwachte stijging van de woningbouw door corporaties kwam er daardoor niet – in werkelijkheid halveerde de woningbouw door corporaties.

In de huidige versie van het woningmarktmodel heeft een verhoging van de verhuurderheffing geen direct effect meer op de huren. Nu wordt dus wel rekening gehouden met het feit dat woningcorporaties hun huren betaalbaar willen houden, en dat regelgeving die vanaf 2016 is ingevoerd hen daartoe ook verplicht. Verhoging van de heffing leidt nu in het model vooral tot minder nieuwbouwwoningen voor corporaties. Bij een verlaging van de verhuurderheffing wordt het omgekeerde verondersteld. Wanneer de verhuurderheffing omlaag gaat verwacht het CPB nu geen sterke daling van de huren, omdat de verhuurderheffing maar beperkt is doorgerekend aan huurders. In plaats daarvan verwacht het CPB nu dat corporaties dan meer investeren in nieuwbouwwoningen.

Deze extra investeringen komen volgens het CPB in de plaats van woninginvesteringen door andere partijen. Er zou sprake zijn van een verdringingseffect. Ook hier houdt het CPB onvoldoende rekening met het gedrag van woningcorporaties als opdrachtgever voor de bouw van woningen. Voor een groot deel van de woningbouw zijn woningcorporaties niet afhankelijk van andere (commerciële) ontwikkelaars.

6.2. Uitkomsten hangen af van vooronderstellingen

We zien dus dat de met behulp van het woningmarktmodel gekwantificeerde effecten voortvloeien uit *vooronderstellingen* over het gedrag van woningcorporaties. Het gaat met name om gedrag ten aanzien van het huurbeleid en het investeringsbeleid. Dit gedrag volgt niet uit het model, het wordt er in de vorm van verwachtingen ingestopt.

Waar de veronderstellingen op zijn gebaseerd is niet helemaal duidelijk. Dat geldt voor de eerste versie van het model en ook voor de huidige versie. Het CPB heeft in de loop der tijd de gedragsveronderstellingen aangepast, maar nog steeds ontbreekt een goede onderbouwing.

Hierbij is ook van belang dat veranderende kasstromen, zoals door de invoering van de verhuurderheffing, ook invloed hebben op de financiële kengetallen van woningcorporaties. Dit effect laat het CPB buiten beschouwing. Voor toezichthouders, en daarmee ook voor woningcorporaties, is het effect op de kengetallen van groot belang. De hierboven genoemde reactie van het CFV (2012) op de invoering van de verhuurderheffing in combinatie met het voorgenomen huurbeleid, laat dit duidelijk zien. De verslechterde vermogenspositie die daarvan het gevolg was heeft invloed op het gedrag van woningcorporaties, zoals in paragraaf 4.2 is gebleken, en heeft mede geleid tot de daling van de investeringen.

De waarde van het woningmarktmodel ligt in de manier waarop allerlei variabelen van de woningmarkt in samenhang worden doorgerekend. Er moet echter voor worden gewaakt dat de vooronderstellingen die erin gaan vervolgens als uitkomsten worden geïnterpreteerd.

Het probleem van het woningmarktmodel bevindt zich vooral aan de aanbodzijde van de woningmarkt. Het model is beter geschikt om consequenties van beleidsvoornemens voor de vraagzijde van de woningmarkt, en dan in het bijzonder het gedrag van woonconsumenten, in kaart te brengen. Al is het effect van markthuren op de vraag naar woondiensten, zoals het CPB dat heeft gemodelleerd, al eerder ter discussie gesteld (Conijn en Schilder, 2012). Beleidsmatig ligt de uitdaging voorlopig vooral bij de aanbodkant: hoe kan het aanbod worden vergroot? Om die vraag te beantwoorden is het woningmarktmodel niet behulpzaam.

7 De vermeende welvaartswinst

7.1. Beperkingen van de door het CPB gepresenteerde welvaartseffecten

Het CPB gebruikt het woningmarktmodel om effecten te berekenen van mogelijke beleidsopties. In *Kansrijk woonbeleid – update* (CPB, 2020a) bijvoorbeeld worden de effecten van een hele reeks beleidsopties doorgerekend. Belangrijk daarbij zijn de welvaartseffecten. Volgens de CPB-analyse leidt subsidiëring van wonen tot overconsumptie en neemt de welvaart daarom toe wanneer de overheid wonen minder subsidieert en wanneer de sociale huursector kleiner wordt. Hierdoor komen de huren dichterbij het marktconforme niveau te liggen. Huishoudens met een laag inkomen kunnen in deze visie beter via algemene inkomensondersteunende regelingen worden geholpen dan via subsidiëring van woondiensten.

Waar zijn deze conclusies op gebaseerd? En in hoeverre zeggen ze iets over de wenselijkheid van beleidsopties waaraan een positief welvaartseffect wordt toegeschreven? Bij het woningmarktmodel hanteert het CPB een “smal” welvaartsbegrip. Wat wordt daardoor buiten het zicht gehouden?

Met het woningmarktmodel worden voorspellingen gedaan over ontwikkelingen op de woningmarkt, zoals veranderingen in het huurniveau en veranderingen in de omvang van de nieuwbouw. Om op basis daarvan uitspraken te kunnen doen over maatschappelijke welvaart gebruikt het CPB een tak van de economische wetenschap die welvaartseconomie heet.

De manier waarop het CPB de welvaartseconomie toepast kent twee belangrijke beperkingen, die het moeilijk maken om uit de resultaten af te leiden of een onderzochte beleids optie wenselijk is of niet. We schetsen hieronder eerst kort de grondbeginselen van de welvaartseconomie, en richten ons dan specifiek op deze twee punten.

7.2. Welvaartseconomie

Volgens de welvaartseconomie heeft de overheid twee taken:

- Het bevorderen van doelmatigheid. Daarmee wordt bedoeld dat de overheid ervoor moet zorgen dat het marktmechanisme zo goed mogelijk kan werken (bijvoorbeeld door het tegengaan van monopolievorming) en dat de overheid in actie komt waar de markt niet de gewenste uitkomst levert. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij publieke goederen (deltawerken, defensie), bij bemoegoederen (zorg, onderwijs, huisvesting) en bij externe effecten (uitstoot schadelijke stoffen, horizonvervuiling).
- Het zorgen voor een rechtvaardige inkomensverdeling. Door inkomens te herverdelen, onder meer via belastingheffing en sociale zekerheid, kan de inkomensverdeling rechtvaardiger worden gemaakt. Wat als rechtvaardig wordt

beschouwd is een politieke keuze, die in elke maatschappij anders kan uitvallen. In een land als Nederland wordt herverdeling belangrijker gevonden dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten.

Beide taken zijn belangrijk. Het mooie is dat er in theorie geen afweging hoeft te worden gemaakt tussen het najagen van het eerste of het tweede doel. Dat komt doordat *beide* overheidsdoelen in theorie *afzonderlijk* van elkaar worden bereikt. De overheid kan zorgen voor zoveel mogelijk doelmatigheid, en vervolgens via herverdeling voor een eerlijke verdeling van inkomens. Dit volgt uit het zogeheten *tweede fundamentele theorema van de welvaartseconomie* en vormt het fundament onder de advisering van het CPB. De consequentie is namelijk dat de overheid voor het bereiken van een rechtvaardige inkomensverdeling niet hoeft in te grijpen in prijzen of huren, doordat bijvoorbeeld huishoudens die een hoge huur betalen via het belastingstelsel of de sociale zekerheid kunnen worden ondersteund.

Dat de overheid voor een eerlijke inkomensverdeling kan zorgen zonder in te grijpen in de prijzen is gunstig, omdat ingrijpen in prijzen kan leiden tot economische verstoringen en dus een verminderde doelmatigheid. Dat werkt zo. In een situatie zonder economische verstoring reflecteren prijzen zowel de marginale productiekosten als wat consumenten voor een extra product over hebben. Mensen consumeren dan precies de optimale hoeveelheid van alles. De markt fungeert als efficiënt dataverwerkingsmechanisme dat zorgt voor een optimale allocatie.

Als de overheid bijvoorbeeld wonen goedkoper maakt, dan stijgt de vraag naar woningen (mensen kiezen voor betere of grotere woningen) en daalt de vraag naar andere goederen en diensten. Als we ervan uitgaan dat de verdeling van de bestedingen tussen wonen en andere goederen en diensten optimaal was voordat de overheid ingreep (een doorgaans stilzwijgende vooronderstelling waar we zo op terugkomen), dan leiden lagere woonprijzen tot een economische verstoring, en dus lagere doelmatigheid.

CPB-adviezen over de woningmarkt zijn erop gericht om zo weinig mogelijk in te grijpen in de prijzen. Dat betekent ook dat subsidies op wonen volgens het CPB zoveel mogelijk moeten worden tegengegaan.

7.3. Eerste bedenking: rolzuiverheid

Bemoeigoederen

Zoals gezegd is deze redenering gebaseerd op de vooronderstelling dat de situatie zonder overheidsingrijpen optimaal is. Dat is echter lang niet altijd het geval. Het Nederlandse overheidsbeleid op het gebied van de woningmarkt kent verschillende doelen (CPB, 2020a, p. 24):

- Het bevorderen dat iedereen, ongeacht inkomen, een woning van voldoende kwaliteit heeft;
- Het bevorderen van een aantrekkelijke ruimtelijke omgeving;
- Het ondersteunen van huishoudens met een hoge huur ten opzichte van hun inkomen.

De overheid ziet huisvesting als een “bemoeigoed”, waarvan de consumptie door huishoudens met een beperkt inkomen te laag zou zijn als de overheid niet zou ingrijpen. Dat de overheid woonruimte niet als een gewoon goed ziet blijkt al uit de Grondwet, die stelt dat zorgen voor woongelegenheden een overheidstaak is, net als volksgezondheid (artikel 22). Doel van het overheidsbeleid is kort gezegd dat goede woonruimte voor elk huishouden beschikbaar en betaalbaar moet zijn, ook voor huishoudens met een laag inkomen. Dat de Nederlandse overheid dit laatste als doel heeft valt bijvoorbeeld te lezen in een recente Memorie van Toelichting, die als motivatie voor wetwijziging aangeeft dat er huurders zijn “waarbij de huur te hoog is in verhouding met hun inkomen”.⁹

Het is belangrijk om te benadrukken dat dit doel iets anders is dan algemene inkomensrechtvaardigheid. Wonen wordt, net als gezondheidszorg en onderwijs maar anders dan skivakanties, beschouwd als een basisgoed waarvan iedereen in Nederland een zeker minimumniveau moet consumeren. In de literatuur wordt dit wel *commodity egalitarianism* genoemd. In de CPB-analyses speelt dit echter geen rol.

Om goede woonruimte voor elk huishouden beschikbaar te maken zet de overheid verschillende instrumenten in. Nieuwbouwwoningen moeten voldoen aan het Bouwbesluit, dat eisen bevat op het gebied van bruikbaarheid, oppervlak, (brand)veiligheid, uiterlijk, leefbaarheid en energieverbruik. En door te reguleren waar wel en niet mag worden gebouwd wil de overheid zorgen voor een aantrekkelijke ruimtelijke omgeving en bijvoorbeeld het Groene Hart beschermen.

Dergelijke regels leiden tot een hogere prijs van woningen. Om wonen voor iedereen betaalbaar te maken zet de overheid diverse vormen van subsidiëring in. De huurtoeslag is daarvan een belangrijke. Zoals het CPB (2020a, p. 24) schrijft, zijn de belangrijkste doelen van de huurtoeslag het stimuleren van huishoudens met een laag inkomen om kwalitatief goede woningen te huren en het ondersteunen van huishoudens met een hoge huur. Daarnaast dragen woningcorporaties, in samenhang met huurprijsregulering, via een relatief laag huurniveau ook in grote mate bij aan de betaalbaarheid van het wonen in de sociale huursector.

Overconsumptie?

Door dit overheidsingrijpen liggen de bestedingen aan wonen hoger dan anders het geval zou zijn. Het is echter problematisch om dit als welvaartsverlies te zien. Het is andersom: zonder overheidsingrijpen zou de woonconsumptie suboptimaal zijn. De hogere woonconsumptie is geen negatief bijeffect van regulering of subsidiëring, het is het expliciete doel van een democratisch bestuurd overheid. Daarmee is niet gezegd dat het bestaande beleid om dit doel te bereiken optimaal is. Zoals het CPB (2020a) schrijft, kan de huurtoeslag bijvoorbeeld alleenstaanden stimuleren een meerpersoonswoning te (blijven) huren.

Interessant is een vergelijking met de CPB-advisering op het gebied van onderwijs. Onderwijs is net als huisvesting een bemoeigoed en wordt ook zwaar gesubsidieerd. Grote delen zijn gratis toegankelijk en er bestaat zelfs een wettelijke leerplicht. De

⁹ Wet van 8 juli 2020 tot wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (reparatie verhuurderheffing bij gedeeld genot huurwoningen). Staatsblad 2020, 243, p. 4.

consumptie van onderwijs in vergelijking met overige goederen is dus veel hoger dan die zou zijn zonder overheidsingrijpen. Toch ziet het CPB dit niet als een betreuwenswaardige economische verstoring en wordt bij onderwijs niet gepleit voor het afbouwen van subsidies in combinatie met een generieke verhoging van uitkeringen of verlaging van belastingen (CPB 2020b). Waarom bij wonen dan wel? Wie bepaalt of wonen een bemoeigoed is: de econoom of de politicus?

Dit is het eerste bezwaar tegen de manier waarop het CPB uitspraken doet op het gebied van de woningmarkt. Het CPB is niet rolzuiver, maar gaat als econoom op de stoel van de politicus zitten.¹⁰ De hierboven genoemde beleidsdoelen van de overheid volgen uit maatschappelijke en politieke voorkeuren en zijn voor een economische analyse dus een gegeven. In de terminologie van de WRR (2000) zijn deze beleidsdoelen antwoorden op de *wat-vraag*, die niet alleen vanuit de wetenschap kan worden beantwoord, maar een normatief karakter heeft. Economische analyses zijn meer behulpzaam bij het beantwoorden van de *hoe-vraag*: het kiezen van beleid om de gestelde doelen te bereiken. Maar ze kunnen niet de doelen zelf ter discussie stellen.

7.4. Tweede bedenking: winnaars en verliezers

Bij het analyseren van de gevolgen van een mogelijke beleidsverandering maakt het CPB een schatting van de verandering in doelmatigheid die deze beleidswijziging teweeg zou brengen. Neemt de doelmatigheid toe, door het verminderen van economische verstoringen, dan wordt dit gepresenteerd als een positief welvaartseffect.

Wie gaat erop vooruit?

In theorie kan iedereen er met een dergelijke beleidswijziging op vooruitgaan. In de praktijk zijn er echter winnaars en verliezers. Zolang de winst groter is dan het verlies, en de winnaars de verliezers dus zouden kunnen compenseren en er toch zelf ook nog op vooruit gaan, is volgens het CPB het welvaartseffect positief. Het CPB past hiermee het zogeheten *Hicks-Kaldor criterium* toe, dat ook gebruikt wordt bij maatschappelijke kostenbatenanalyses. In de praktijk worden verliezers echter zelden of nooit afdoende gecompenseerd. Het CPB is zich hier goed van bewust en brengt om deze reden herverdelingseffecten zo goed mogelijk in kaart.

Dit laat onverlet dat beleid met een volgens het CPB positief welvaartseffect voor bepaalde groepen zeer nadelig kan zijn. Als dat kwetsbare groepen betreft, waarvoor de overheid voor zichzelf een taak ziet, dan zou het welvaartseffect in sommige gevallen als negatief moeten worden beoordeeld. Immers, in de rekenmodellen is iedereen gelijk en tellen kosten en baten voor iedereen even zwaar. In de praktijk kunnen sommige mensen zich prima zonder overheidsingrijpen redden maar hebben

¹⁰ Soms lijken politici zelfs als probleem te worden gezien die doelmatigheid in de weg staan. In CPB (2016a, p. 2-3) staat onder meer het volgende over de subsidiëring van huren: "First best vanuit economisch perspectief is dan om deze subsidie weg te nemen. Als dat politiek niet wenselijk of juridisch lastig is, dan resteert de verhuurderheffing als een second best instrument om verhuurders een prikkel te geven de (impliciete) subsidie op huren te verlagen. In de wereld van second best is de heffing goed te plaatsen."

anderen juist ondersteuning van de overheid nodig. Bovendien maakt een extra euro een rijkard minder gelukkig dan een arme. Om beide redenen levert voorgesteld beleid waarmee iemand met een hoog inkomen er 100 euro op vooruit gaat minder welvaartswinst op dan beleid dat iemand met een laag inkomen 100 euro oplevert. Het bevoordelen en benadelen van kwetsbare huishoudens zou dus eigenlijk zwaarder moeten wegen dan het bevoordelen en benadelen van welvarende groepen. Dat gebeurt niet.

Doelmatigheidswinst is nog geen welvaartswinst

Het Hicks-Kaldor criterium, dat winst en verlies voor iedereen even zwaar meetelt, heeft nog wel meer beperkingen (zie bijvoorbeeld Gowdy, 2004). Het is een pragmatische oplossing om relatief eenvoudig berekeningen te kunnen maken. Toepassing ervan maximaliseert echter *niet* per se de welvaart. De aantrekkingskracht zit vooral in de praktische toepasbaarheid, niet in de betekenis die aan de uitkomsten kan worden toegekend.

De belangrijkste alternatieve benadering stelt dat de maatschappelijke welvaart kan worden gemaximaliseerd door de *sociale welvaartsfunctie* te specificeren en vervolgens te maximaliseren. Die sociale welvaartsfunctie reflecteert hoe de maatschappij denkt over rechtvaardigheid. Dat is dus iets normatief, niet iets dat uit een economische model volgt. Het is aan de politiek om hierover keuzes te maken. Dat gebeurt in de praktijk ook, maar daar rolt natuurlijk geen kant en klare, wiskundig te optimaliseren sociale welvaartsfunctie uit. Met deze methode kan in de praktijk dus niet worden gerekend.

Om toch iets te kunnen kwantificeren is gebruik van het Hicks-Kaldor criterium goed te verdedigen. Maar de resultaten moeten zorgvuldig worden geïnterpreteerd. Een positieve uitkomst van een dergelijke analyse kan *niet* zomaar worden gepresenteerd als een welvaartsstijging. Daar zijn verschillende redenen voor (Gowdy, 2004). Een voor dit stuk belangrijke reden is dat dan wordt gedaan alsof overheidssteun aan een miljonair per euro evenveel welvaartswinst oplevert als steun aan iemand die van een minimuminkomen moet rondkomen. Dat is in strijd met het overheidsdoel om inkomensongelijkheid te beperken en armoede te bestrijden. En het gaat ook voorbij aan het feit dat een euro extra een miljonair minder gelukkig maakt dan iemand met een laag inkomen.

Kader: doelmatigheidswinst versus welvaartswinst

Het begrip welvaartswinst is in de CPB-publicaties over de woningmarkt niet altijd in dezelfde betekenis gehanteerd. Dat zou tot misverstanden kunnen leiden bij de interpretatie van deze studies.

- Een vroege studie in het kader van het woningmarktmodel (CPB, 2006b, p. 11) vermeldt expliciet dat bij de berekening van de welvaartswinst is uitgegaan van een breed welvaartsbegrip. Dat betekent dat de analyse niet is beperkt tot welvaartseffecten op de woningmarkt. Ook bijvoorbeeld de waarde van het verlies aan vrije tijd wanneer mensen meer gaan werken wordt meegerekend. Ook in een vervolgstudie (CPB, 2010, p. 11) staat vermeld dat een breed welvaartsbegrip is gehanteerd, maar navraag leert dat dit niet geldt voor de kwantitatieve output van het woningmarktmodel die daarin wordt gepresenteerd.
- In Kansrijk woonbeleid (CPB/PBL, 2016 en CPB 2020a) staat expliciet dat het woningmarktmodel een smaller welvaartsbegrip hanteert: de gerapporteerde welvaartseffecten hebben alleen betrekking op het domein van de woningmarkt.
- In de rapportage CBP Woningmarktmodel 2020, waarop de analyse in Kansrijk woonbeleid voortbouwt, wordt dit echter niet met zoveel woorden vermeld. Wel is de precieze operationalisering beschreven, waaruit de economisch geschoolde lezer kan afleiden hoe smal het gehanteerde begrip precies is. Ook zwijgt die publicatie over welvaartseffecten en worden in plaats daarvan doelmatigheidseffecten gepresenteerd.
- In de rapportage over de daaraan voorafgaande modelversie (CPB, 2016b) komt de term doelmatigheid juist helemaal niet voor; daarin worden welvaartseffecten gerapporteerd. Hoe breed die zijn staat niet expliciet vermeld; uit navraag blijkt dat een smal welvaartsbegrip is gehanteerd. In Kansrijk woonbeleid (de versies van 2016 en van 2020) worden beide termen (welvaart en doelmatigheid) gebruikt.
- Het hanteren van een smal welvaartsbegrip lijkt beperkt te zijn tot het woningmarktmodel. In de rest van de reeks Kansrijk Beleid hanteert het CPB wel zoveel mogelijk het bredewelvaarts perspectief (CPB, 2020a).

In het kader van het woningmarktmodel hebben welvaartseffecten dus alleen betrekking op veranderingen in doelmatigheid binnen de woningmarkt. Het volgende citaat geeft aan hoe dit moet worden geïnterpreteerd:

“Het begrip doelmatigheid zoals gehanteerd in dit rapport heeft betrekking op de (woon) consumptie van huishoudens. Daarmee worden lang niet alle effecten van een herziening van het woonbeleid gekwantificeerd. Een vrijere woningmarkt kan bijvoorbeeld bijdragen aan een verbeterde arbeidsmobiliteit. Andere mogelijke effecten zijn een toe- of afname van segregatie en een verbeterde of verslechterde leefbaarheid. Effecten op ongelijkheid, toegankelijkheid, de kwaliteit van de bebouwde omgeving en dergelijke worden hierbij niet meegenomen. De beperkingen van de analyses maken het niet mogelijk om veranderingen op de welvaart in brede zin te analyseren.” (Kansrijk Woonbeleid 2016, p. 10).

Inkomensherverdeling is imperfect en kostbaar

Zoals gezegd is het CPB zich goed bewust van het feit dat beleid naast winnaars ook verliezers kent. Daarom probeert men om herverdelingseffecten tussen verschillende groepen op de woningmarkt kwalitatief in beeld te brengen. Vaak gaat dit gepaard met de aanbeveling hier desgewenst iets aan te doen via het belastingstelsel of de sociale zekerheid, en dus niet door “gebonden” ondersteuning die wonen goedkoper maakt.¹¹ Volgens de theorie (het tweede fundamentele theorema van de welvaartseconomie) kan dat ook. De praktijk is echter weerbarstiger.

Inkomensherverdeling gebeurt voor een belangrijk deel via progressieve belastingheffing, die ongunstig kan zijn voor de doelmatigheid.¹² Een groot bezwaar tegen het gebruik van de door het CPB geprefereerde ongebonden maatregelen via het belastingstelsel of de sociale zekerheid is dat deze door hun ongerichtheid erg duur zijn. Een groot deel van het geld zal immers terecht komen bij huishoudens waarbij de woonkosten niet te hoog zijn in relatie tot het inkomen. Ingrijpen in prijzen is bij bemoeigoederen als woonruimte in de praktijk dan ook lastig te vermijden.

Maar het is ook niet eenvoudig om via inkomensherverdeling gericht die huishoudens te bereiken die een hoge huur betalen in vergelijking met hun inkomen. Hiervoor is in Nederland een complex systeem van toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag) opgezet. In de praktijk leidt de complexiteit hiervan tot uitvoeringsproblemen (Tweede Kamer, 2020). Ook vragen niet alle rechthebbenden een toeslag (succesvol) aan (CPB/SCP, 2020). Dit treft vermoedelijk vooral de mensen die het minst zelfredzaam zijn. Verder worden uitgekeerde toeslagen soms teruggevorderd doordat wijzigingen in bijvoorbeeld inkomen niet tijdig zijn doorgegeven. Bij de huurtoeslag spelen deze problemen minder dan bij andere toeslagen, maar verwaarloosbaar zijn ze niet.

De stilzwijgende vooronderstelling achter de CPB-adviezen dat negatieve inkomenseffecten zonder noemenswaardig welvaartsverlies kunnen worden gecorrigeerd is dus niet houdbaar. Volgens het tweede fundamentele theorema van de welvaartseconomie kunnen negatieve inkomenseffecten altijd worden gerepareerd. Maar in de praktijk blijken de instrumenten die daarvoor beschikbaar zijn moeilijk uitvoerbaar en niet iedereen te bereiken. Ook de hoge uitvoeringskosten daarvan worden in CPB-analyses genegeerd.

Aan een beleidswijziging die economische verstoringen vermindert en daardoor doelmatigheid bevordert kan dus niet zomaar een positief welvaartseffect worden toegeschreven. Het tweede overheidsdoel, een rechtvaardige inkomensverdeling, kan bij negatieve herverdeeleffecten moeilijk worden bereikt, en voor zover dit wel kan zijn daar doelmatigheidsverliezen en andere nadelen aan verbonden. Die worden in de CPB-analyses niet genoemd of meegenomen. Dit is het tweede bezwaar tegen de

¹¹ Bijvoorbeeld CPB (2020a), p. 25: “De inzet van sociale woningbouw als instrument om huishoudens met een laag inkomen toegang te geven tot betaalbare woonruimte is meer verstorend dan een stelsel met markthuren in combinatie met financiële ondersteuning”.

¹² Progressieve belastingen maken het financieel minder aantrekkelijk voor mensen om via extra onderwijs of cursussen hun inkomen te verbeteren.

manier waarop het CPB uitspraken doet over de doelmatigheidseffecten van beleidsopties op het terrein van wonen.

De conclusie is dat niet valt te zeggen of een beleidsoptie die volgens het woningmarktmodel een positief welvaartseffect oplevert de feitelijke welvaart verhoogt of verlaagt. En dus ook niet of die beleidsoptie wenselijk is of niet.

Referenties

- Aedes (2020) Meer tevreden huurders ondanks moeilijke tijden. Rapportage Aedes-benchmark.
- Autoriteit woningcorporaties (2021) Staat van de corporatiesector 2020.
- Bartelsman et al. (2012) Naar een duurzame financiering van de woningmarkt.
- Besseling, P., L. Bovenberg, G. Romijn, W. Vermeulen (2008) De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies. In: Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, Agenda voor de woningmarkt, pp. 13 – 77.
- CFV (2012) Analyse van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) van het Regeerakkoord over de effecten van het voorgenomen huurbeleid en de verhuurderheffing.
- Conijn, J.B.S. (2008), Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg. In: Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, Agenda voor de woningmarkt, pp, 145 – 177.
- Conijn, J.B.S. (2019) Kennis is als een fata morgana. De hervorming van de woningmarkt: resultaten en lessen voor de toekomst.
- Conijn, J.B.S., en W. Achterveld (2012) Verhuurderheffing en corporaties. Een financiële analyse.
- Conijn, J.B.S., en F. Claessens (2013) Consequenties van de heffingen.
- Conijn, J.B.S., en F. Schilder (2012) De vraag naar woondiensten en de betaalbaarheid in de huursector.
- CPB (2006a) Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning.
- CPB (2006b) Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning.
- CPB (2008) Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt.
- CPB (2010) Hervorming van het Nederlandse woonbeleid.
- CPB (2011) Gebruikershandleiding CPB Woningmarktmodel.
- CPB (2012a) Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord.
- CPB (2012b) Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord.
- CPB (2012c) Gevolgen van het huurbeleid nader bekeken.
- CPB (2016a) Hoorzitting / rondetafelgesprek Evaluatie verhuurderheffing, CPB notitie 29 juni.

CPB (2016b) CPB Woningmarktmodel.

CPB (2019) Het bouwproces van nieuwe woningen.

CPB (2020a) Kansrijk woonbeleid update.

CPB (2020b) Kansrijk onderwijsbeleid update.

CPB-(2020c) Woningmarktmodel 2020.

CPB (2020d) Analyse verwachte effecten Baangerelateerde Investeringskorting en alternatieven.

CPB/PBL (2016) Kansrijk woonbeleid.

CPB/SCP (2020) Kansrijk armoedebeleid.

CSED/SER (2010) Naar een integrale hervorming van de woningmarkt.

Gowdy, J.M. (2004) The Revolution in Welfare Economics and Its Implications for Environmental Valuation and Policy, *Land Economics*, 80, pp. 239-257.

Ministerie van Financiën (2010) Rapport brede heroverwegingen. Wonen.

PBL (2021) Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2021-2025.

REA (2006) Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt.

Tweede Kamer (2020) Ongekend onrecht. Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.

Veenstra J., M.A. Allers en J.H. Garretsen (2016) Evaluatie verhuurderheffing.

VEH, Woonbond, Aedes en NVM (2012) Wonen 4.0. Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt.

WRR (2000) Het borgen van publiek belang.