

Woningmarktmodel CPB ongeschikt voor beoordelen beleid

Met het woningmarktmodel van het Centraal Planbureau worden de effecten geschat van beleidsplannen op bijvoorbeeld huren, nieuwbouw en welvaart. Het wordt onder meer gebruikt bij kabinetsformaties. Door verschillende beperkingen is dit model echter niet geschikt voor analyses van plannen voor de huurmarkt.

IN HET KORT

- De vooronderstellingen van het model zijn onvoldoende onderbouwd, en ook in het verleden onjuist gebleken.
- Het model is niet bruikbaar voor analyse van voorstellen gericht op de vergroting van het woningaanbod.
- Een positief welvaartseffect volgens het model zegt niets over de wenselijkheid van de onderzochte beleidsopties.

MAARTEN ALLERS

Directeur van COELO en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

JOHAN CONIJN

Emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en directeur van Finance Ideas

Dit artikel is gebaseerd op het onderzoek van Allers en Conijn (2021), uitgevoerd in opdracht van Aedes COELO.

Het CPB gebruikt zijn woningmarktmodel nu meer dan tien jaar om de consequenties van beleidsvoorstellen in te schatten. Zo raamt het model de effecten van veranderingen in de verhuurderheffing op de hoogte van de huren en de omvang van de nieuwbouw. Ook worden de welvaartseffecten hiervan gekwantificeerd.

Aan het woningmarktmodel van het CPB liggen drie onderzoeken ten grondslag: een analyse van de koopsector (Koning et al., 2006), van de huursector (Romijn en Beseling, 2008) en van de gehele woningmarkt (Donders et al., 2010). In de loop der tijd zijn er van het model drie versies gemaakt (Van Dijk en Romijn, 2011; Van Dijk et al., 2016; Groot en Möhlmann, 2020). Bij nieuwe versies zijn er cruciale veranderingen in het model aangebracht, waardoor de inschatting van sommige effecten diametraal is veranderd.

Wij onderzochten de bruikbaarheid van het woningmarktmodel voor het inschatten van de consequenties van beleidsvoorstellen, en concentreren ons daarbij op de huurmarkt. We concluderen dat het model niet bruikbaar is als kompas voor beleid, omdat het model is gebaseerd op ongefundeerde gedragsveronderstellingen, de rol van woningcorporaties bij nieuwbouw miskent en 'welvaartseffecten' presenteert die niets zeggen over de wenselijkheid van de onderzochte beleidsopties.

Ongefundeerde gedragsvooronderstellingen

De in het woningmarktmodel gekwantificeerde effecten vloeien voort uit vooronderstellingen over het gedrag van actoren op de woningmarkt. Het gerapporteerde gedrag volgt niet uit het model, maar wordt er in de vorm van verwachtingen in gestopt, en is bepalend voor de uitkomsten van het model. De gehanteerde veronderstellingen verschillen per modelversie, zijn onvoldoende onderbouwd en in het verleden onjuist gebleken.

Een goed voorbeeld hiervan is de door het CPB verwachte reactie van woningcorporaties op 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 is een belasting op de waarde van woningen onder de liberalisatiegrens, en treft voornamelijk corporaties. Invoering zou volgens het CPB leiden tot hogere huren en meer investeringen door corporaties in nieuwbouwwoningen.

Deze voorspelling volgde echter niet uit het model, maar is daarin als vooronderstelling ingevoerd. Achteraf bleek deze vooronderstelling niet te kloppen, onder meer omdat het CPB er geen rekening mee hield 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. Daardoor zouden corporaties meer investeren in nieuwbouw. In werkelijkheid riep het meer marktconform maken van de huren veel maatschappelijke weerstand op, waardoor woningcorporaties er in samenspraak met de Woonbond al snel voor kozen om de huurstijging te matigen. Het gevolg was dat de woningbouw door de corporaties niet steeg, maar juist halveerde 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 woninginvesteringen door corporaties. Omgekeerd leidt verlaging van de heffing tot meer investeringen door corporaties. Op het totale bouwvolume heeft de verhuurderheffing volgens het CPB echter geen invloed. Dat komt doordat nieuwbouwwoningen voor corporaties nieuwbouwwoningen voor marktpartijen in het model verdringen.

Het aanbod van nieuwe woningen

In het woningmarktmodel groeit de woningvoorraad in principe met een constant percentage. De enige factor die tot afwijkingen van dit groeipercentage kan leiden, is de marktprijs van de woningen. Extra nieuwbouw door woningcorporaties heeft in het model dus geen invloed op de totale woningproductie. Als woningcorporaties 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 commerciële grondeigenaren en projectontwikkelaars. Het model schetst daarmee geen goed beeld van de manier waarop nieuwbouw tot stand komt.

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

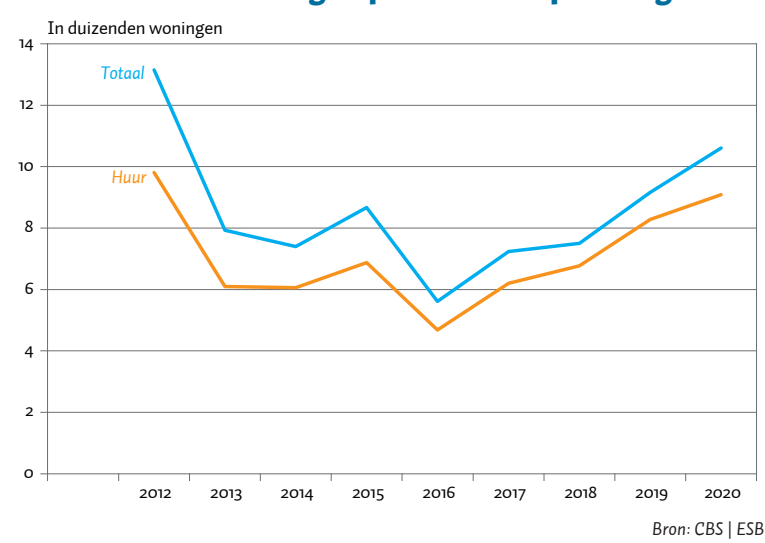
Maar in de praktijk zijn woningcorporaties voor een belangrijk deel niet afhankelijk van commerciële grondeigenaren en projectontwikkelaars. Dit blijkt onder meer uit het feit dat woningcorporaties ook zelf opdrachtgevers zijn voor de bouw van nieuwe woningen. Figuur 1 laat zien dat dit, in 2020, 10.600 woningen betrof (grotendeels huurwoningen). De in 2013 optredende daling in het aantal woningen waarvoor er een bouwvergunning is verstrekt, hangt mede samen met de invoering van de verhuurderheffing in dat jaar.

Dat woningcorporaties niet afhankelijk zijn van commerciële grondeigenaren en ontwikkelaars blijkt ook duidelijk uit de wijze waarop corporaties de woningen realiseren. Tabel 1 geeft daarvan voor 2020 een overzicht. Het grootste aandeel is de sloop van eigen woningen, gevolgd door nieuwbouw. Woningcorporaties bouwen ook op eigen grond en op grond van de gemeenten. In de genoemde situaties – samen goed voor zeker zestig procent van de totale nieuwbouw in 2020 – is de afhankelijkheid van commerciële grondeigenaren en projectontwikkelaars afwezig.

Bovenstaande cijfers laten duidelijk zien dat woningcorporaties – in tegenstelling tot wat het woningmarktmodel van het CPB veronderstelt – een eigen, zelfstandige rol spelen bij de realisatie van woningen. De afhankelijkheid van de commerciële grondeigenaren en projectontwikkelaars is beperkt, zodat een toename van het woningaanbod dus niet alleen afhankelijk is van commerciële grondeigenaren en projectontwikkelaars. Schaarre bouwcapaciteit kan een belemmering vormen voor woningbouw, maar dat geldt voor alle woningbouwers. Met deze restrictie houdt het woningmarktmodel bovendien geen rekening.

Hier komt nog bij dat ook gemeenten een belangrijke rol spelen door via bestemmingsplannen te sturen op een voldoende groot aandeel van sociale woningen in nieuwbouwprojecten. Gemeenten beschikken over het juridische instrumentarium dat nodig is om de gewenste samenstelling af te dwingen, en gebruiken dat ook. Een verlaging van de woningbouw bij woningcorporaties wordt dus niet

Aantal woningen waarvoor een bouwvergunning is verstrekt aan woningcorporaties als opdrachtgever FIGUUR 1



Wijze van realisatie van nieuwbouw van woningen door woningcorporaties in 2020 TABEL 1

Wijze van realisatie	Aandeel in procenten
Bouw op eigen grond	5
Bouw op grond van gemeente	15
Turnkey	9
Sloop gevolgd door nieuwbouw	40
Transformatie van bestaand vastgoed	5
Onbekend	26

De respons bedraagt negentig procent van alle woningen die woningcorporaties in 2020 hebben gerealiseerd. Inclusief woningen via transformatie van ander vastgoed, die niet zijn begrepen in de nieuwbouw waarvoor een bouwvergunning is verstrekt.

Bron: Enquête onder bij Aedes aangesloten corporaties. | ESB

automatisch gecompenseerd door marktpartijen (of omgekeerd), zoals het CPB veronderstelt.

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 is ongefundeerd.

Uitspraken over welvaartseffecten

In het woningmarktmodel leiden subsidies 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 een algemene, niet aan de woonsituatie gekoppelde inkomensondersteuning (CPB, 2020). Deze CPB-adviezen steunen op twee onjuiste vooronderstellingen: dat de woonconsumptie zonder overheidsingrijpen optimaal zou zijn, en dat negatieve inkomenseffecten als gevolg van het afbouwen van woningmarktsubsidies probleemloos kunnen worden gerepareerd.

Woningmarktsubsidies zijn verstorend onder de vooronderstelling dat de woningmarkt zonder subsidies tot een optimale uitkomst zou leiden; subsidies zouden dan voor overconsumptie zorgen. Die (stilzwijgende) vooronderstelling 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, en 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: de woonconsumptie neemt toe als gevolg van bewust overheidsbeleid. Subsidiëring dient om wonen toch voor iedereen betaalbaar te maken. Daarmee is niet gezegd dat het bestaande beleid om dit doel te bereiken optimaal is. Zoals het CPB (2020) schrijft, kan de huurtoeslag bijvoorbeeld alleenstaanden stimuleren om een meerpersoonswoning te (blijven) huren. Dit is wel een ongewenste toename van de woonconsumptie.

Blijkbaar volgt uit de politieke afweging dat de voordelen van subsidiëring meer dan voldoende opwegen tegen eventuele verliezen aan doelmatigheid. Dat het CPB dit als overconsumptie – en dus welvaartsverlies – veroordeelt, miskent het gegeven dat beleid op politieke keuzes berust en niet voortvloeit uit economische modellen.

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 men het welvaartseffect in sommige gevallen als negatief moeten beoordelen. Immers, in de rekenmodellen tellen kosten en baten voor iedereen even zwaar. In de praktijk kunnen sommige mensen zich prima zonder overheidsingrijpen redden, maar hebben anderen juist ondersteuning 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 de herverdelingseffecten van woningmarktplannen zo goed mogelijk in kaart. Stilzwijgend wordt ervan uitgegaan dat negatieve inkomenseffecten desgewenst probleemloos kunnen worden gerepareerd. Maar dat is niet zo. Algemene inkomensondersteuning, bijvoorbeeld via belastingverlaging, is voor dit doel veel te duur omdat ook huishoudens ervan profiteren waarbij de huur niet hoog is in vergelijking met het inkomen. Gerichtte ondersteuning bereikt niet iedereen die ervoor in aanmerking komt en kan werken financieel onaantrekkelijk maken. Ook de uitvoeringskosten van de inkomensherverdeling worden in de CPB-analyses genegeerd.

Woningmarktmodel niet bruikbaar

Het woningmarktmodel van het CPB is ongeschikt om beleidsplannen mee door te rekenen. Vooronderstellingen in het model zijn onvoldoende onderbouwd en in het verleden onjuist gebleken – het model abstraheert van ver-

schillende cruciale institutionele factoren – en wat als welvaartseffecten wordt gepresenteerd zegt niets over de wenselijkheid van de geanalyseerde beleidsopties.

Wanneer het gaat om de manier waarop woningcorporaties zullen reageren op beleidsvoorstellen, zoals het verlagen van de verhuurderheffing, is het belangrijk om te weten dat dergelijke gedragsreacties als *vooronderstellingen* in het model zijn opgenomen. Ze volgen niet uit het model en het is dus niet juist om ze als uitkomsten te interpreteren. Maar dat gebeurt wel.

Om inzicht te bieden in het effect van beleidsvoorstellen gericht op de vergroting van het woningaanbod, is het model evenmin geschikt. Dat komt omdat het veronderstelt dat het woningaanbod uitsluitend toeneemt als de woningprijzen stijgen. De belangrijke rol van woningcorporaties bij het ontwikkelen van woningen wordt in het model genegeerd.

Ten slotte is het onduidelijk wat de door het CPB gepresenteerde welvaartseffecten zeggen over de wenselijkheid van beleidsvoorstellen. Bij het bepalen van welvaartseffecten wordt er gedaan alsof wonen geen *bemoeigoed* is, zoals bijvoorbeeld ook onderwijs, maar een gewoon goed zoals een skivakantie. Subsidiëring van gewone goederen leidt altijd tot overconsumptie en dus tot welvaartsverlies. Subsidiëring van bemoeigoederen kan daarentegen welvaartsverhogend zijn. Daarnaast wordt genegeerd dat negatieve effecten voor de inkomensverdeling slechts ten dele kunnen worden gerepareerd, en dat er aan die reparatiekosten verbonden zijn.

In de Nederlandse verhoudingen is de woningmarkt een zeer complex proces. Zoals het PBL (2021, p. 22–23) schrijft: “Er is daarom geen woningmarktmodel voorhanden om de mogelijke ontwikkelingen van het woningaanbod goed te beschrijven en te berekenen.” Wij begrijpen goed dat het CPB er niet in is geslaagd om alle relevante institutionele kenmerken van de woningmarkt mee te nemen, en denken ook niet dat dit mogelijk is. In plaats van exact aandoende cijfers te presenteren die uit een theoretische exercitie rollen, kan er beter een kwalitatieve analyse worden gemaakt die wel recht doet aan hoe de echte wereld in elkaar steekt.

Literatuur

- Allers, M.A. en J.B.S. Conijn (2021) *Analyse van het woningmarktmodel van het Centraal Planbureau*. COELO en Finance Ideas.
- CPB (2020) *Kansrijk onderwijsbeleid: update*. CPB Publicatie, juni.
- Dijk, M. van, en G. Romijn (2011) *Gebruikershandleiding CPB Woningmarktmodel*. CPB Achtergronddocument, november.
- Dijk, M. van, S. Groot en J. Möhlmann (2016) *CPB Woningmarktmodel*. CPB Achtergronddocument, 23 februari.
- Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn (2010) *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. CPB Publicatie, 84.
- Groot, S. en J. Möhlmann (2020) *CPB-Woningmarktmodel 2020*. CPB Achtergronddocument, juni.
- PBL (2021) *Analyse leefomgevingseffecten: verkiezingsprogramma's 2021–2025*. PBL Rapport, 1 maart.
- Koning, M., R. Saitua Nistal en J. Ebrecht (2006) *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. CPB Document, 128.
- Romijn, G. en P. Besseling (2008) *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*. CPB Document, 165.