



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 10 december 2012

Gevolgen van het huurbeleid nader bekeken

*Uitgevoerd op verzoek van
de minister voor Wonen en
Rijksdienst*



CPB Notitie

Aan: Minister voor Wonen en Rijksdienst

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon

Gerbert Romijn
Machiel van Dijk

Datum: 10 december 2012

Betreft: De gevolgen van het huurbeleid nader bekeken

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) heeft een doorrekening gemaakt van de gevolgen van het voorgenomen huurbeleid voor de huurontwikkeling van woningcorporaties.¹ Ook analyseerde het CFV de gevolgen van een combinatie van huurbeleid en verhuurdersheffing voor de financiële positie van de woningcorporaties. De uitkomsten met betrekking tot de huurontwikkeling en de daaraan gekoppelde huurinkomsten wijken af van de doorrekening ervan door het CPB.² Deze notitie geeft nader inzicht in de achtergronden van de verschillen tussen beide doorrekeningen. De belangrijkste bevindingen zijn:

1. In het nieuwe **huurbeleid**, zoals voorgesteld in het Regeerakkoord, wordt voor alle huurders een additionele huurverhoging van 1,5% per jaar boven de reeds bepaalde huurverhogingen toegestaan. In het woningwaarderingstelsel (WWS) wordt de maximale huur niet langer bepaald met het puntensysteem, maar vastgelegd op 4,5% van de WOZ-waarde van de woning. Daarmee wordt de ontwikkeling van de WOZ-waarde bepalend voor de mate waarin de hogere huurstijgingen kunnen plaatsvinden. Naast deze huurmaatregelen wordt de heffing voor verhuurders verhoogd.
2. De effecten van dit huurbeleid worden door het CPB bepaald op basis van de verwachte structurele ontwikkeling van de huizenprijzen. Hierbij wordt geen rekening gehouden met conjuncturele fluctuaties. Die berekeningen laten zien

¹ Zie de analyse 'De effecten van het huurbeleid en de verhuurdersheffing op de solvabiliteit van de corporatiesector' in de bijlage bij de brief van CFV aan de minister voor Wonen en Rijksdienst van 20 november 2012.

² Het CPB heeft het financieel kader van het Regeerakkoord doorgerekend op verzoek van de informateurs. De resultaten zijn op 29 oktober en 12 november 2012 gepubliceerd in een [CPB Notitie](#).

dat het nieuwe huurbeleid van het kabinet **structureel** substantiële extra huurinkomsten voor verhuurders oplevert die de verhuurdersheffing op langere termijn (ruimschoots) overtreffen.

3. De verschillen tussen de huurinkomsten **in 2017** in de berekeningen van het CPB en het CFV worden voor ongeveer een vijfde veroorzaakt doordat het CFV gebruikt maakt van informatie over (lagere) gerealiseerde WOZ-waarden voor 2011 waarover het CPB niet beschikt. De belangrijkste verklaring (ruim drie kwart) voor de verschillen is echter de veronderstelling ten aanzien van de ontwikkeling van de WOZ-waarden in de periode 2012-2017 die in de CPB doorrekening boven die van het CFV ligt. De overige 5% hangt samen met de veronderstelling die het CFV hanteert bij zijn doorrekening dat de huurverhoging wordt afgetopt op 80% van de liberalisatiegrens.
4. Behalve van de verwachte ontwikkeling van de huizenprijzen is de stijging van de huurinkomsten afhankelijk van de mate waarin verhuurders bereid zijn de maximaal redelijke huur te benaderen. In het verleden was de feitelijke huur als percentage van de maximaal redelijke huur (de realisatiequote) ongeveer 75%. Met deze quote is ook gerekend door het CPB in de doorrekening van het Regeerakkoord. Het is aannemelijk dat verhuurders huren vragen die dichterbij de maximaal redelijke huur liggen naarmate zij minder goed in staat zijn om de verhuurdersheffing op te brengen als zij zouden vasthouden aan het beleid om niet meer dan circa 75% van de maximaal redelijke huur in rekening te brengen. Als zij dat beleid loslaten wordt de extra huuropbrengst hoger.
5. Als de woningmarkt zich herstelt tot trendmatig in 2017 (scenario CPB) dan genereert het huurbeleid in 2017 bij een onveranderde realisatiequote van 75% 2,5 mld euro extra huurinkomsten ten opzichte van een beleidsarm scenario.³ Als de woningmarkt verder weg zakt en daarna niet meer herstelt (CFV-scenario), dan leidt het huurbeleid bij een onveranderde realisatiequote tot een daling van de huurinkomsten met 0,6 mld euro. Bij een tussenscenario, waarbij woningprijzen zich richting 2017 nominaal herstellen tot het niveau van 2011, leidt dit tot extra huurinkomsten van 0,6 mld euro. Als aangenomen wordt dat verhuurders de realisatiequote verhogen, dan genereert het huurbeleid meer extra huurinkomsten. Bij het CPB-scenario

³ Het beleidsarme scenario betreft het basispad *Keuzes in Kaart 2011-2015*. In dit basispad zijn de wijzingen in het woonbeleid van het kabinet Rutte-Verhagen, het Begrotingsakkoord 2013 en het kabinet Rutte-Asscher dus niet meegenomen. Om de uitkomsten goed te kunnen vergelijken met de uitkomsten van het CFV worden in deze notitie alle effecten weergegeven ten opzichte van dit basispad, tenzij anders gemeld. Hierin verschilt deze notitie dus van de doorrekening van het Regeerakkoord en van de berekende effecten uit *Keuzes in Kaart 2013-2017* waar het beleid van het kabinet Rutte-Verhagen en het Begrotingsakkoord 2013 in het basispad zaten.

loopt dit op tot maximaal 3,7 mld euro in 2017 bij een realisatiequote van 100%. Bij het CFV-scenario is dan sprake van extra huurinkomsten van 0,1 mld euro. In het tussenscenario lopen de huurinkomsten dan op tot maximaal 1,6 mld euro. Bij een realisatiequote van 100% kan de verhuurdersheffing in het tussenscenario in 2017 bijna geheel uit de extra huuropbrengsten worden gefinancierd.

6. De berekeningen van het CPB hebben betrekking op landelijke gemiddelden. Er is echter sprake van regionale verschillen in de mate dat het nieuwe huurbeleid de huurinkomsten van verhuurders beïnvloedt. Dit komt doordat er over de periode 1985-2007 grote verschillen in huizenprijsstijgingen tussen regio's zijn geweest waarbij stedelijke regio's zoals Amsterdam en Utrecht een behoorlijk snellere huizenprijsstijging kenden dan wat meer perifere gebieden.⁴ Omdat dergelijke verschillen in huizenprijsstijging in het verleden geen rol speelden bij de bepaling van de maximaal redelijk huur, zijn de huren vooral in de stedelijke regio's bij de marktontwikkeling achtergebleven. De ruimte voor verhuurders om de huren te verhogen is in deze regio's dus groter dan in de meer perifere regio's.
7. Het huurbeleid van het kabinet stelt de maximaal redelijke huur op 4,5% van de WOZ-waarde vast. In een volledig geliberaliseerde huurmarkt zouden de huren waarschijnlijk gemiddeld circa 5,5% bedragen van de vrije verkoopwaarde van een woning.⁵ De genoemde regionale verschillen in de prijsontwikkeling van woningen betekenen echter dat de marktconforme huren in perifere gebieden waarschijnlijk hoger zijn (als percentage van de vrije verkoopwaarde) dan bijvoorbeeld in de Randstad.

Hieronder lichten we deze bevindingen nader toe. In hoofdstuk 1 gaan we eerst in op wat het CPB heeft doorgerekend ten behoeve van het Regeerakkoord, enkele aspecten van de manier waarop het CPB de maatregelen heeft doorgerekend en de belangrijkste uitkomsten. In hoofdstuk 2 gaan we in op de uitgangspunten van het CFV en gaan we na hoe deze uitgangspunten van invloed zijn op de uitkomsten. In hoofdstuk 3 presenteren we een aantal aanvullende berekeningen voor alternatieve aannames ten aanzien van de mate dat verhuurders gebruik maken van de ruimte die het huurbeleid biedt, en ten aanzien van de te verwachten conjuncturele ontwikkeling van huizenprijzen in de komende jaren.

⁴ Zie De Groot et al. (2010, CPB Bijzondere Publicatie 89: *Stad en Land*) figuur 2.8 op p. 29.

⁵ Zie Besseling en Romijn (2008, CPB Document 165: *Economische effecten van regulering en subsidiering van de huurwoningmarkt*) en Donders et al. (2010, CPB Bijzondere Publicatie 84: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*).

1 De doorrekening van het huurbeleid in het regeerakkoord door het CPB

Op verzoek van de informateurs heeft het CPB het financieel kader van het Regeerakkoord doorgerekend. De resultaten zijn op 29 oktober en 12 november 2012 gepubliceerd in twee CPB Notities. Daarbij zijn ook de maatregelen voor de woningmarkt doorgerekend met het CPB-woningmarktmodel, op dezelfde wijze als bij *Keuzes in Kaart 2013-2017*. Hieronder bespreken we de doorgerekende maatregelen ten aanzien van het huurbeleid en de verhuurdersheffing, de uitkomsten van die doorrekening en een aantal aspecten die bij de doorrekening een belangrijke rol spelen.

1.1 Huurbeleid

Het CPB heeft de maatregelen uit het Regeerakkoord op het gebied van het huurbeleid doorgerekend zoals zij door de informateurs aan het CPB zijn aangereikt. Het gaat om de volgende maatregelen:

- De huren worden richting marktconform niveau gebracht.
- Er wordt voor alle huurders een additionele huurverhoging van 1,5% boven de reeds bepaalde huurverhogingen toegestaan.
- In het woningwaarderingstelsel (WWS) wordt de maximale huur niet langer bepaald met het puntensysteem, maar vastgelegd op 4,5% van de WOZ-waarde van de woning.
- Daarbij wordt het wettelijk mogelijk gemaakt dat voor huurders met een inkomen boven de 43.000 in een gereguleerde huurwoning de maximale huur volgens het WWS tijdelijk buiten werking wordt gesteld en dus tijdelijk boven 4,5% WOZ kan uitkomen. Hierbij blijft de woning zelf wel tot de sociale woningvoorraad behoren.⁶

Bij de doorrekening van het Regeerakkoord heeft het CPB een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze bespreken we hieronder.

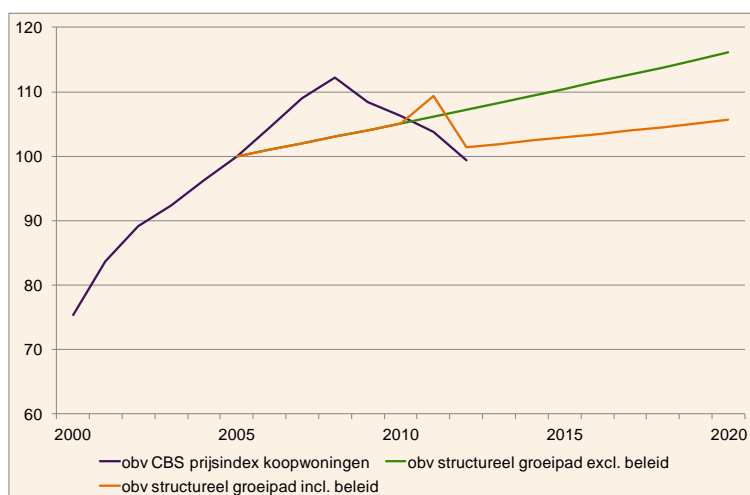
Huizenprijsontwikkelingen

Bij de woningmarktanalyses gaat het CPB standaard uit van een conjunctuurneutrale economische ontwikkeling. Dit betekent dat het CPB uitgaat van een structurele

⁶ Een dergelijke tijdelijke buitenwerkingstelling is mogelijk. Bij mutatie kan de nieuwe bewoner bij een huur groter dan 4,5% van de WOZ-waarde een zogenaamde toets aanvangshuurprijs laten uitvoeren door de huurcommissie. Die kan de verhuurder dwingen de huur weer te verlagen.

ontwikkeling van woningprijzen die gebaseerd is op een scenario van trendmatige groei. In een dergelijk scenario is sprake van een trendmatig stijgende vraag naar woningen waardoor woningprijzen met 1% reëel per jaar toenemen.⁷ Historisch gezien is dit plausibel: in de periode 1965-2005 zijn huizenprijzen reëel gemiddeld met circa 1,5% per jaar gestegen.⁸ Het CPB neemt daarbij het prijspeil 2005 als uitgangspunt. De reden hiervoor is dat die periode een relatief kalme periode was met een prijsontwikkeling die vergelijkbaar was met langjarige gemiddelen, waarin prijzen zich konden aanpassen aan omstandigheden en er geen noemenswaardige beleidswijzigingen werden geïnitieerd.

Figuur 1.1 Huizenprijsniveau CPB en CBS (2005=100), gecorrigeerd voor inflatie. De waarde voor 2012 van de CBS-reeks betreft het gemiddelde huizenprijsniveau januari-oktober



Figuur 1.1 geeft de ontwikkeling weer van het koopwoningprijspeil dat gehanteerd wordt bij berekeningen met het CPB-model en van de CBS-koopwoningprijsindex. Tussen 2005 en 2008 stegen de feitelijke huizenprijzen beduidend sneller dan de prijsontwikkeling volgens het CPB-model. Tussen 2008 en 2011 is die situatie omgekeerd. Vanaf 2012 laat het CPB-model een prijsdaling zien die het gevolg is van aangekondigde beleidswijzigingen op de woningmarkt. Per saldo zien we dat in 2012 zowel de CBS koopwoningprijsindex als het geïndexeerde prijspeil volgens het CPB

⁷ Uitgaande van het WLO-toekomstscenario Transatlantic Markets, neemt de vraag naar woningen met 1,65% per jaar toe. Hiervan heeft 1,3% betrekking op de vraag per huishouden en 0,3% op de toename van het aantal huishoudens. Bij een imperfect elastisch aanbod met een prijselasticiteit van 0,65, valt de vraagstijging uiteen in een volumestijging van 0,65% per jaar en een prijsstijging van 1,0% per jaar. We zien dat dit tevens betekent dat de kwaliteit van woningen met iets meer dan 0,3% per jaar toeneemt (volumestijging per huishouden). Zie ook *Keuzes in Kaart 2011-2015*, bijlage J.9 en *Keuzes in Kaart 2013-2017*, hoofdstuk 14.5.

⁸ Zie de publicatie "Cijfers over Wonen 2006" (p.152) van het Directoraat Generaal Wonen, wijken en integratie van het ministerie van VROM.

woningmarktmodel zich reëel gezien ongeveer op het niveau van 2005 bevindt.⁹ De structurele extrapolatie vanaf 2005 conform het CPB model overschat de feitelijke woningprijzen in 2011 volgens het CBS dus slechts met 2%.

Het CPB heeft bij de doorrekening van het Regeerakkoord dus geen rekening gehouden met de conjuncturele situatie van dit moment en gaat ervan uit dat de woningmarkt na de huidige conjuncturele dip weer terugkeert naar het structurele niveau volgens het woningmarktmodel. Voor de berekening van de huurniveaus zijn de gerealiseerde WOZ-waarden van huurwoningen van woningcorporaties in 2011 niet apart meegenomen, want het CPB heeft niet de beschikking over deze cijfers.

Verhouding tussen feitelijke en maximaal redelijke huur

Het CPB heeft in de berekeningen voor het Regeerakkoord de verhouding tussen de feitelijke huur en de maximale huur constant verondersteld. Het gevolg hiervan is dat het CPB de huren niet laat stijgen tot de nieuwe maximaal redelijke huur, maar tot een lager niveau. Dat heeft te maken met het waargenomen gedrag van woningcorporaties. Het huurniveau dat zij berekenen, ligt onder de maximaal redelijke huur. De verhouding tussen de feitelijke huur en de maximaal redelijke huur noemen we de realisatiequote. In de afgelopen jaren lag deze quote gemiddeld iets boven driekwart. Dit heeft deels te maken met de mutatiegraad: als huurders niet verhuizen, blijft een woning vaak voor een historisch bepaalde lage prijs verhuurd worden. Voor een ander deel heeft dit te maken met de (sociale) doelstellingen van woningcorporaties. Het CPB is er van uitgegaan dat deze factoren ook met een verhoogde maximaal redelijke huur blijven gelden. Als er verder geen complicerende factoren zijn (zoals een verhuurdersheffing, daarover hieronder meer), gaat het CPB er daarom van uit dat de huur die uiteindelijk gerealiseerd wordt, ook weer bijna een kwart onder de nieuwe maximaal redelijke huur ligt.¹⁰

Op basis van deze uitgangspunten zijn de genoemde maatregelen als onderdeel van het Regeerakkoord doorgerekend. Daaruit komt naar voren dat de maatregelen op de huurmarkt volgens bovenstaande uitgangspunten de huren structureel met tien

⁹ Figuur 2.1 laat de gemiddelde prijsniveaus in een jaar zien omdat het woningmarktmodel ook met jaargegevens werkt. Binnen een jaar is echter ook sprake van variatie. Zo was het jaargemiddelde in 2008 weliswaar 112, maar in augustus van dat jaar stond de index met een waarde van 113,5 op zijn hoogste punt. In oktober 2012 stond de index op 94,8. Tussen de top in augustus 2008 en oktober 2012 zijn huizenprijzen dus met 16,5% gedaald. De daling van het jaargemiddelde van de huizenprijs tussen 2008 en 2012 is "maar" 12%.

¹⁰ Voor de berekening van de huurontwikkeling hanteert het CPB een micro-economische benadering waarbij voor individuele huurders wordt bepaald hoe het huurniveau zich van jaar op jaar ontwikkelt. De jaarlijkse huurstijging wordt op individueel niveau toegepast en begrensd door de voor de realisatiequote gecorrigeerde maximaal redelijke huur. Voor huurders met een huur boven de realisatiequote en onder de maximaal redelijke huur nemen we aan dat het huurniveau niet verandert. Voor huurders met een huur boven de maximaal redelijke huur wordt de huur in principe terug gebracht naar de maximaal redelijke huur. Door lange bezwaarprocedures of huurders die geen actie ondernemen is er op elk moment een zeker percentage huurders waarvoor de huur hoger is dan de maximaal redelijke huur.

procent doen stijgen ten opzichte van het basispad. In 2017 liggen de huren zes procent boven het basispad. Dit komt gemiddeld neer op een extra huurstijging van ongeveer 1% per jaar. Dit is lager dan de in het kabinetsbeleid voorziene maximaal toegestane huurstijging van 1,5% per jaar, doordat een steeds groter deel van de huishoudens tegen de (nieuwe) grens van de maximale huur oploopt. Bij de berekende huurstijgingen bedragen de extra huurinkomsten in totaal 1,2 mld euro in 2017 ten opzichte van het basispad van *Keuzes in Kaart 2013-2017*. De maatregelen van het kabinet Rutte-Verhagen en het Begrotingsakkoord 2013 hebben ook gevolgen voor de huren, zodat ten opzichte van het beleidsarme basispad van *Keuzes in Kaart 2011-2015* de extra huurinkomsten 2,5 mld euro bedragen in 2017.

1.2 Verhuurdersheffing

Naast bovenstaande huurmaatregelen wordt de heffing voor verhuurders verhoogd. Daarbij wordt rekening gehouden met de extra middelen die nodig zijn om het toenemend gebruik van huurtoeslag als gevolg van de huurverhogingen op te vangen. Als gevolg hiervan wordt de heffing reeds in 2013 met 45 mln euro verhoogd ten opzichte van het basispad *Keuzes in Kaart 2013-2017*. De maatregel verbetert het saldo voor het Rijk in 2017 netto met 0,8 mld ten opzichte van het basispad *Keuzes in Kaart 2013-2017*. Op lange termijn wordt de heffing voor verhuurders evenredig met het toenemend gebruik van de huurtoeslag als gevolg van de maatregelen verhoogd.

Deze maatregel is door het CPB als volgt ingevuld. Allereerst is berekend hoe groot de extra uitgaven aan huurtoeslag zijn bij de berekende huurstijging volgens de uitgangspunten genoemd in paragraaf 1.1. Vervolgens is de hoogte van de verhuurdersheffing zodanig bepaald dat de opbrengsten van de verhuurdersheffing, na aftrek van de extra uitgaven aan huurtoeslag, gelijk zijn aan 0,8 mld euro in 2017 ten opzichte van het basispad *Keuzes in Kaart 2013-2017*. Dit resulteert in een heffing ter grootte van 1 mld euro.¹¹ Op lange termijn wordt de heffing voor verhuurders evenredig met het toenemend gebruik van de huurtoeslag als gevolg van de maatregelen verhoogd. Deze heffing is tenslotte taakstellend in de woningmarktanalyse van het Regeerakkoord opgenomen.

Deze verhoging van de verhuurdersheffing komt bovenop maatregelen van het kabinet Rutte-Verhagen waarin al een verhuurdersheffing van 0,8 mld euro is

¹¹ In het Regeerakkoord wordt melding gemaakt van een heffing van 1,2 mld euro in 2017. Het CPB komt tot een lagere heffing, omdat de extra uitgaven aan huurtoeslag door het CPB lager worden ingeschat doordat, zoals hiervoor uiteengezet, de feitelijke huurstijging lager is dan de in het Regeerakkoord geformuleerde 1,5%. Aangezien de maatregelen op de huurmarkt in 2017 netto 0,8 mld euro taakstellend zouden moeten opleveren, kwam het CPB uit op een heffing van (ruim) 0,9 mld euro, onlangs in de [actualisatie Nederlandse economie tot 2017](#) bijgesteld naar afgerond 1 mld euro.

voorzien. De besluiten van de twee kabinetten Rutte en de maatregelen uit het Begrotingsakkoord betekenen dus een heffing op verhuurders die volgens het CPB in 2017 1,8 mld euro moet opleveren.

Een verhuurdersheffing kan ertoe leiden dat verhuurders agressiever hun huren verhogen en zo hun realisatiequote verhogen. Als daar geen mogelijkheden voor zijn, wordt verhuren minder aantrekkelijk en zullen verhuurders minder woningen aanbieden. Dit kan doordat verhuurders minder woningen laten bouwen, of doordat zij woningen verkopen. Als er echter tevens sprake is van extra ruimte voor huurverhogingen waardoor extra huurinkomsten gegenereerd kunnen worden (hetgeen op zichzelf voordelig is voor verhuurders en investeringen aanjaagt), dan hangt het af van de balans tussen heffing en huurinkomsten of er per saldo sprake is van meer of minder investeringen in huurwoningen (of zelfs van desinvesteringen).

De doorrekening door het CPB van het Regeerakkoord laat zien dat de extra huurinkomsten voor verhuurders gemiddeld genomen groter zijn dan de voorgenomen verhuurdersheffing. Ervan uitgaande dat de economie en de woningmarkt zich na verloop van tijd herstellen, is dit voor de langere termijn een valide conclusie. Of dit, rekening houdende met de huidige zwakke conjunctuur, ook voor de komende kabinetsperiode geldt, hangt af van de veronderstellingen die gemaakt worden over de ontwikkeling van huizenprijzen in de komende paar jaar. In hoofdstuk 3 besteden we daar aandacht aan.

Ook op de langere termijn geldt echter dat de CPB-berekeningen voor de (huur)woningmarkt betrekking hebben op nationale gemiddelden. Rondom die gemiddelden zit spreiding. Zoals ook al werd aangegeven in de doorrekening van het regeerakkoord, correspondeert de gekozen grondslag van de heffing onvolledig met de extra huurinkomsten, zodat voor een individuele verhuurder de extra huurinkomsten niet groter hoeven te zijn dan de heffing. Met name is er sprake van grote regionale verschillen in de mate waarin het nieuwe huurbeleid de huurinkomsten van verhuurders beïnvloed. Dit komt doordat er over de periode 1985-2007 grote verschillen in huizenprijsstijgingen tussen regio's zijn geweest. De Groot et al. (2010, CPB Bijzondere publicatie 89 *Stad en Land*, figuur 2.8 op p. 29) laten zien dat grosso modo de huizenprijzen op het platteland van Groningen en Zuid Limburg, van Noord en West Friesland, Oostelijk Flevoland, de Noordoostpolder, Drenthe, de Achterhoek en Zeeuws Vlaanderen half zo hard gestegen zijn als de prijzen in stedelijke regio's als de Noordvleugel, Den Haag, Midden Brabant, Groningen en Maastricht. Omdat dergelijke verschillen in huizenprijsstijging in het verleden geen rol speelden bij de bepaling van de maximaal redelijk huur, zijn de huren vooral in de genoemde stedelijke regio's bij de marktontwikkeling achtergebleven. De ruimte voor verhuurders om de huren te verhogen is in deze regio's dus groter dan in de regio's waar de huizenprijzen in het verleden minder snel gestegen zijn. Zoals in het kader over de markthuurlen wordt betoogd, staat daar tegenover dat de verhouding tussen markthuurlen en de WOZ-waarde in de gebieden

waar woningprijzen minder snel zijn gestegen, waarschijnlijk wat hoger is dan gemiddeld.

Daar komt bij dat er alleen wordt geheven op woningen met een huur beneden de liberalisatiegrens. Verhuurders hebben daarmee een prikkel om de huren te verhogen tot net boven de liberalisatiegrens (als de maximaal redelijke huur dat toestaat). Zij genereren dan meer huurinkomsten en zijn tegelijkertijd niet langer heffingsplichtig over die woning. De regionale spreiding in WOZ-waarden en het feit dat huren boven de liberalisatiegrens niet onder de heffing vallen, heeft dus gevolgen voor de gedragseffecten en de opbrengst van de heffing. Deze effecten zouden een overweging kunnen zijn om de heffingsgrondslag aan te passen.

Markthuur

Het kabinet wijzigt de manier waarop de maximaal redelijke huur voor een huurwoning wordt vastgesteld. Het huidige puntensysteem maakt plaats voor een systeem waarbij de maximaal redelijke huur wordt vastgesteld als 4,5% van de WOZ-waarde van een huurwoning. Daarmee is echter nog geen sprake van vrije prijsvorming in de huurmarkt en dus ook niet per se van marktconforme huren. Immers, alleen bij vrije prijsvorming hebben vraag en aanbod vrij spel bij het bepalen van een marktconforme huurprijs. Het beleid van het kabinet betekent echter dat er nog steeds sprake is van een prijsplafond dat in veel gevallen bindend zal zijn, waardoor de vrije prijsvorming belemmerd wordt en de resulterende huurprijzen niet altijd marktconform zijn.

In Besseling en Romijn (2008, CPB Document 165) en in Donders et al. (2010, CPB Bijzondere Publicatie 84) wordt beargumenteerd dat in een volledig geliberaliseerde huurmarkt de jaarlijkse huur waarschijnlijk ongeveer gemiddeld 5,5% van de vrije verkoopwaarde van een woning zou moeten bedragen. Dat is echter onze inschatting over de uitkomst als de huurmarkt geliberaliseerd zou worden, gebaseerd op de werking van deze markt. Het is niet een voorschrift over de uitkomst en het is ook niet een gegeven dat in een geliberaliseerde huurmarkt huren een vast percentage van de vrije verkoopwaarde zijn. Wel zullen bij vrije prijsvorming de extra huurinkomsten in de meeste gebieden hoger uitkomen dan wanneer wordt uitgegaan van een maximale huur van 4,5% van de WOZ-waarde van een woning.

In een vrije markt zal een commerciële verhuurder een bepaald rendement op zijn geïnvesteerde vermogen willen halen. Het rendement van zijn investering wordt gegenereerd door huurinkomsten (na aftrek van kosten aan onderhoud en dergelijke) en door mogelijke toekomstige waardeinstijgingen van de verhuurde woningen. Hoe hoger de verwachte waardeinstijgingen, des te lager de huurinkomsten moeten zijn om het gewenste rendement te kunnen realiseren, en andersom. Daardoor kan de markthuur, uitgedrukt als percentage van de waarde van een woning, aanzienlijk verschillen tussen regio's.

De Groot et al. (2010, CPB Bijzondere publicatie 89 *Stad en Land*, figuur 2.8, p. 29) laat zien dat er daadwerkelijk sprake is van grote regionale verschillen in de prijsontwikkeling van woningen. Wat meer perifere gebieden kennen een veel lagere woningprijsstijging dan bijvoorbeeld Amsterdam en Utrecht. Ook richting de toekomst is de verwachting dat die trend doorzet met krimp en dalende huizenprijzen in perifere gebieden van Nederland, en voortzettende groei, stijgende woningvraag en stijgende prijzen in de Randstad. De Ruimtelijke Verkenningen 2011 van het Planbureau voor de Leefomgeving bevestigen die trend. Dit verschil in prijsverwachting betekent ook dat markthuren in de Randstad relatief laag zullen zijn in verhouding tot de vrije verkoopwaarde van de woningen daar. Als gemiddeld markthuren voor heel Nederland circa 5,5% van de vrije verkoopwaarde bedragen, zullen markthuren in de Randstad lager zijn dan 5,5% van de vrije verkoopwaarde. Het omgekeerde geldt voor woningen in krimpgebieden of gebieden waar om andere redenen sprake is van minder snel stijgende of zelfs dalende woningprijzen. Daar zullen markthuren hoger moeten zijn dan 5,5% van de vrije verkoopwaarde. Dergelijke verschillen kunnen een regionale differentiatie van het huurbeleid rechtvaardigen.

2 Verschillen tussen CFV en CPB

Het CFV heeft een doorrekening gemaakt van de gevolgen van het voorgenomen huurbeleid voor de huurontwikkeling van woningcorporaties.¹² Ook analyseerde het CFV de gevolgen van een combinatie van huurbeleid en verhuurdersheffing voor de financiële positie van de woningcorporaties. De uitkomsten met betrekking tot de huurontwikkeling en de daaraan gekoppelde huurinkomsten wijkt af van de doorrekening ervan door het CPB. Met name komt het CFV op lagere huurniveaus en huurinkomsten dan het CPB. Daardoor kan de verhuurdersheffing volgens de doorrekening van het CFV niet worden gefinancierd uit de extra huurinkomsten, komt de financiële situatie van woningcorporaties onder druk te staan en moeten woningcorporaties op andere manieren de heffing financieren, bijvoorbeeld door minder te bouwen/investeren of woningen te verkopen. Het CFV concludeert ook dat sommige woningcorporaties door een combinatie van de vormgeving van de heffing en de beperkte ruimte voor huurverhoging in financiële problemen kunnen raken.

In deze paragraaf analyseren we verschillen tussen de berekeningen van het CFV en het CPB aangaande de gevolgen van het voorgenomen huurbeleid voor huurniveaus en huurinkomsten. We doen dit door de uitgangspunten van het CFV door te rekenen met het CPB woningmarktmodel en de uitkomsten te vergelijken met de uitkomsten van het CPB en de uitkomsten van het CFV. Bij die berekening blijven alle andere woningmarktmaatregelen buiten het huurbeleid van kracht, inclusief de verhuurdersheffing van in totaal 1,8 mld euro in 2017 (zie paragraaf 1.2).

In paragraaf 2.1 gaan we in op de verschillen in uitgangspunten. In paragraaf 2.2 gaan we na wat deze verschillen betekenen voor de uitkomsten van de huurwoningmarkt.

2.1 Uitgangspunten

2.1.1 Verschillen in niveau WOZ-waarden 2011

Een eerste verschil betreft het niveau van de WOZ-waarde in 2011. Tabel 2.1 geeft een vergelijking van de gemiddelde WOZ-waarde van huurwoningen volgens het CFV en volgens de modeluitkomsten van het CPB in 2011. De WOZ-waardegegevens 2011 van het CFV zijn gebaseerd op brongegevens van woningcorporaties. In tegenstelling tot de cijfers die het CPB hanteerde bij de doorrekening van het Regeerakkoord, betreft het CFV-cijfer daarmee niet een inschatting maar een realisatie.

¹² Zie de analyse "De effecten van het huurbeleid en de verhuurdersheffing op de solvabiliteit van de corporatiesector" in de bijlage bij de brief van CFV aan de minister van Wonen en Rijksdienst van 20 november 2012.

De cijfers van CFV en CPB zijn niet zonder meer vergelijkbaar. Het CFV rapporteert de gemiddelde WOZ-waarde voor corporatiewoningen. Het woningmarktmodel van het CPB kent alleen de gemiddelde WOZ-waarde voor alle huurwoningen. Om de cijfers van CPB en CFV vergelijkbaar te maken passen we een omrekenfactor toe. De gemiddelde waarde van alle huurwoningen die past bij de gemiddelde waarde van de corporatiewoningen die het CFV hanteert voor 2011, is door het CPB bepaald op basis van de verhouding tussen de gemiddelde waarde van alle huurwoningen (159 dzd euro) en van alle corporatiewoningen (151 dzd euro) volgens WoON 2006. Op grond daarvan zou de gemiddelde WOZ-waarde van een huurwoning volgens de CFV cijfers ongeveer 162 dzd euro bedragen in 2011.¹³

Tabel 2.1 WOZ waarde huurwoningen 2011

	Alle verhuurders	Woningcorporaties
	x 1000 euro	
CPB ^a	182	173
CFV		154
CFV omgerekend naar alle verhuurders ^b	162	

a. WOZ-waarde 2011 voor alle verhuurders o.b.v. modelberekening. Omrekening naar woningcorporaties o.b.v. omrekenfactor uit WoON2006
b. Omrekening naar alle verhuurders o.b.v. omrekenfactor uit WoON2006

Een tweede aansluitingsprobleem betreft het feit dat de WOZ-waarde gedefinieerd is als de vrije verkoopwaarde van een woning op 1 januari van het voorafgaande jaar.¹⁴ Daarmee is er een 'faseverschil' tussen de vrije verkoopwaarde en de WOZ-waarde. Het CPB-model kent alleen de vrije verkoopprijs en niet de WOZ-waarde. In tabel 2.1 is de WOZ-waarde 2011 voor de CPB-berekening benaderd als de vrije verkoopprijs 2010. Deze bedraagt 182 dzd euro. Op basis van de eerder genoemde omrekenfactor zou de gemiddelde WOZ-waarde voor een corporatiewoning volgens het CPB uitkomen op 173 dzd euro. De gerealiseerde WOZ-waarde ligt in 2011 derhalve zo'n 11% lager dan de waarde waar het CPB mee rekent.¹⁵

¹³ Merk op dat voor een aansluiting tussen de berekeningen van het CPB met de berekeningen van het CFV het nodig is om een aannname te maken over hoe de verhouding tussen prijzen van corporatiewoningen en huurwoningen die niet door corporaties worden verhuurd sinds 2005 is geëvolueerd en in de toekomst verder evolueert. We nemen aan dat die verhouding constant blijft, maar de vraag is of dat klopt. In 2009 ligt deze verhouding bijvoorbeeld al iets anders. Dit bemoeilijkt de vergelijking tussen CFV berekeningen en CPB berekeningen.

¹⁴ Dit betekent tevens dat de WOZ-waarde voor 2014 de vrije verkoopwaarde op 1 januari 2013 is. In de mate dat de ontwikkeling van de prijzen van koopwoningen kunnen worden geprojecteerd op huurwoningen, is daarmee de WOZ-waardeontwikkeling van huurwoningen tot en met 2014 al grotendeels bekend.

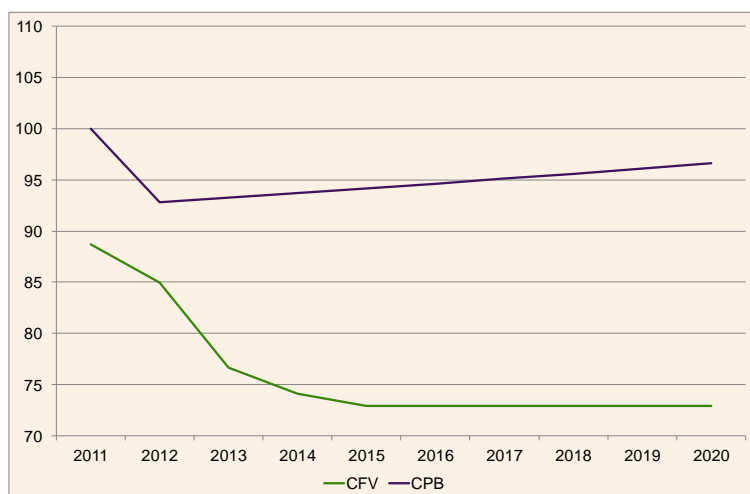
¹⁵ De vraag doet zich voor hoe dit grote verschil kan worden verklaard. Eerder zagen we dat het CPB model de prijsontwikkeling sinds 2005 in 2011 slechts met 2% overschat. Het grote verschil met de gerealiseerde WOZ-

2.1.2 Verschillen in waardeontwikkeling 2012-2017

Het CFV en het CPB gaan bij de ontwikkeling van de WOZ-waarde van huurwoningen uit van verschillende scenario's. Het CPB gaat uit van een reële huizenprijsdaling in de jaren 2012-2017 van circa 5% (zie figuur 1.1). Dit impliceert een gemiddelde reële huizenprijsdaling van ongeveer 0,9% per jaar. Deze daling komt volledig voort uit de verschillende wijzigingen in het woonbeleid. Uitgaande van een inflatietempo van 2% per jaar komt het CPB dan uit op een gemiddelde nominale prijsstijging per jaar van 1,1%. Het CFV gaat voor dezelfde periode van zes jaar uit van een nominale prijsdaling van gemiddeld 1,3% per jaar. Tellen we het verschil in 2011 op bij het verschil in de ontwikkeling tussen 2012-2017, dan liggen de door het CFV gehanteerde WOZ-waarden in 2017 een kleine 23% lager dan waarmee het CPB heeft gerekend.

Dit is ook te zien in Figuur 2.1 waar we de prijsontwikkeling die het CFV hanteert (omgerekend naar alle verhuurders met behulp van tabel 2.1) vergelijken met de prijsontwikkeling van het CPB (voor alle verhuurders).¹⁶

Figuur 2.1 WOZ-waarde huurwoningen CPB en CFV, CPB 2011=100; gecorrigeerd voor inflatie



waarden kan verschillende oorzaken hebben: de WOZ-waarde was in WoON 2005 al niet correct gemeten, of de prijsontwikkelingen van corporatie woningen wijkt sterk af van die van andere woningen (zie ook voetnoot 16). Nader onderzoek is hier noodzakelijk.

¹⁶ De WOZ-waarde van huurwoningen geeft de vrije verkoopwaarde van een huurwoning aan. Dat is per definitie een geconstrueerd concept en de vraag rijst of de prijsontwikkeling van koopwoningen iets zegt over de WOZ-waardeontwikkeling van huurwoningen. Het simpelweg toepassen van een prijsontwikkeling van koopwoningprijzen op WOZ-waardes van huurwoningen lijkt wat kort door de bocht omdat het om heel andere woningmarktsegmenten gaat. In de koopwoningmarkt blijken bijvoorbeeld de goedkopere segmenten en appartementen bijvoorbeeld minder last te hebben van de huidige woningmarktmalaise dan duurdere koopwoningen. Het is aannemelijk dat dit (mogelijk in versterkte mate) geldt voor (sociale) huurwoningen.

2.1.3 Aftopping van huurverhoging

Een derde verschil betreft de veronderstelling die het CFV maakt met betrekking tot de gemiddelde huursom. Het CFV gaat ervan uit dat de gemiddelde huursom per corporatie wordt begrensd op 80% van de liberalisatiegrens (deze grens is alleen van belang als de 4,5% van de WOZ-waarde niet eerder zorgt voor een restrictie op de huren). Het CFV neemt dit mee als interpretatie van het beleidsvoornemen in het regeerakkoord om gemeenten meer regie te geven bij de aansturing van woningcorporaties. Volgens het CFV blijkt in de praktijk dat huren op de aangegeven manier worden beperkt.

Deze restrictie op de gemiddelde huursom staat echter niet in het Regeerakkoord en is ook niet aan het CPB aangereikt als (onderdeel van) maatregelen op de woningmarkt. Het CPB heeft er daarom geen rekening mee gehouden bij de doorrekening van het regeerakkoord.

2.2 Effecten van verschillen in uitgangspunten

De verschillen in niveau en ontwikkeling in de WOZ-waarden van huurwoningen en de aftopping van de huurverhoging waar het CFV van uitgaat, resulteren uiteraard in verschillende uitkomsten bij de doorrekening van het huurbeleid. In deze paragraaf gaan we na wat de uitkomsten van de CPB-analyse zouden zijn als het CPB de uitgangspunten van het CFV zou meenemen. We analyseren de verschillen in twee dimensies: het gemiddelde huurniveau per woning en de verschillen in de totale huursom.

2.2.1 Huurniveau

Tabel 2.2 laat het huurniveau in 2011 en 2017 zien volgens het CFV en volgens de berekeningen van het CPB uit de doorrekening van het Regeerakkoord. Daarnaast laat de tabel zien waar het CPB op zou uitkomen als het de uitgangspunten van het CFV overneemt.¹⁷

In de eerste plaats laat de tabel over de huurniveaus zien dat er in 2011 een verschil is tussen het huurniveau volgens CFV (435 euro per maand) en het huurniveau volgens het CPB (479 euro per maand). Dit verschil wordt veroorzaakt doordat het CFV-cijfer betrekking heeft op woningen van woningcorporaties en het CPB-cijfer betrekking heeft op woningen van alle verhuurders. De huren buiten de corporatiesector liggen hoger dan de huren van corporatiewoningen.

¹⁷ Hierbij is gerekend met een realisatiequote van 75% voor woningen waar ruimte is voor huurstijging.

Tabel 2.2 Huurniveaus: basismaandhuur in euro's, lopende prijzen, alle verhuurders

	2011	2017
Huurniveau volgens CFV (alleen woningcorporaties)	435	517
Huurniveau CPB-model volgens uitgangspunten CPB	479	659
Huurniveau CPB-model volgens uitgangspunten CFV	479	560
Vershil		99
w.v. WOZ-waarde 2011		21
WOZ-waardeontwikkeling vanaf 2012		72
Aftopping huurverhoging op 80% liberalisatiegrens		5

Het verschil in uitgangspunten tussen CPB en CFV komt tot uitdrukking in de twee tabelregels met huurniveau volgens het CPB-model. Daaruit komt naar voren dat als we rekening houden met de uitgangspunten van het CFV, huurniveaus in 2017 ongeveer 15% lager zijn dan bij de CPB-raming uit de doorrekening van het Regeerakkoord. Daarvan betreft het grootste deel (bijna drie kwart) het effect van de verwachte ontwikkeling van de WOZ-waarde vanaf 2012. Ook het niveauverschil in 2011 draagt substantieel bij (een vijfde). Slechts een klein deel hangt samen met de door het CFV gehanteerde aftopping van de huurverhoging.

Het resterende verschil tussen de WOZ-waardeontwikkeling (figuur 2.1) en de huurontwikkeling (tabel 2.2) kan te maken hebben met de eerder genoemde aansluitingskwesties. Ook kan een rol spelen dat in onze berekeningen veranderingen van de maximaal redelijke huren langer nodig hebben dan één kabinetsperiode om volledig in huurniveaus door te werken.

2.2.2 Huurinkomsten

Tabel 2.3 laat zien hoe de huurinkomsten veranderen ten opzichte van een ontwikkeling volgens het stabiele groeipad van het CPB uit 2010 voor twee sets uitgangspunten, te weten de uitgangspunten van het CFV en de uitgangspunten van het CPB.

Tabel 2.3 Huurinkomsten alle verhuurders, verschil ten opzichte van stabiel groeipad CPB 2010, mld euro in prijzen 2012

	2017
Huurinkomsten CPB-model volgens uitgangspunten CPB	2,5
Huurinkomsten CPB-model volgens uitgangspunten CFV	-0,8
Vershil	3,3
w.v. WOZ-waarde 2011	0,7
WOZ-waardeontwikkeling vanaf 2012	2,4
Aftopping huurverhoging op 80% liberalisatiegrens	0,2

Uit de tabel blijkt dat als we de uitgangspunten van het CFV hanteren, de huurinkomsten van alle verhuurders in 2017 0,8 mld euro lager uitkomen dan volgens een trendmatige conjunctureel-neutrale beleidsvrije ontwikkeling het geval zou zijn geweest. Bij de doorrekening van het Regeerakkoord door het CPB blijkt dat ongerekend de conjunctuur het huurbeleid in 2017 circa 2,5 mld euro extra huurinkomsten zou genereren. Het verschil van 3,3 mld euro hangt net als bij de huurniveaus voor het grootste deel samen met de aannames rondom de WOZ-waardeontwikkeling vanaf 2012.

3 Aanvullende berekeningen

Dit hoofdstuk presenteert een aantal aanvullende berekeningen voor alternatieve aannames ten aanzien van de mate waarin verhuurders gebruik maken van de ruimte die het huurbeleid biedt, en ten aanzien van de verwachte conjuncturele ontwikkeling van huizenprijzen in de komende jaren.

In de doorrekening van het Regeerakkoord is ervan uitgegaan dat verhuurders gemiddeld naar een huurniveau van 75% van de maximaal redelijke huur streefden. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de effecten van het beleid van verhuurders om, meer dan in het verleden, de huren op te trekken richting maximaal redelijk. We bekijken een tweetal varianten, waarin de verhuurder de huren laat stijgen naar 90% respectievelijk 100% van de maximale huur.

Daarnaast zijn er alternatieve aannames voor de conjuncturele ontwikkeling van de huizenprijzen in de komende jaren gemaakt. Ook hier is naar een tweetal alternatieven gekeken. Eén scenario volgt de WOZ-ontwikkeling zoals die door het CFV verondersteld wordt. Het tweede scenario is een scenario dat, uitgaande van de gerealiseerde WOZ-waarden voor 2011, vanaf 2012 tussen het conjunctuurneutrale scenario van het CPB en het scenario van CFV in ligt. Daarbij komen de WOZ-waarden van huurwoningen in 2017 nominaal op hetzelfde niveau als in 2011 uit.¹⁸

De aanvullende berekeningen in dit hoofdstuk laten de effecten van het voorgenomen huurbeleid uit het Regeerakkoord zien onder verschillende aannames omtrent de WOZ-ontwikkeling en het gedrag van verhuurders. In deze berekening wordt echter niet gerekend met de effecten van de aanname van het CFV dat huurverhogingen beperkt worden tot 80% van de liberalisatiegrens.

De resultaten van de aanvullende berekeningen worden weergegeven in termen van de effecten op de huurniveaus 2017 en in termen van de extra huurinkomsten. De

¹⁸ De gepresenteerde cijfers voor het conjunctuurneutrale CPB pad volgen de doorrekening van het Regeerakkoord waarbij niet gecorrigeerd is voor de gerealiseerde WOZ-waarden van 2011.

extra huurinkomsten zijn berekend ten opzichte van een 'beleidsarm' scenario dat gelijk is aan het stabiele groeipad dat beschreven is in de CPB-studie *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid* uit 2010.

Tabel 3.1 laat zien dat naarmate de prijsontwikkeling lager is, de huurniveaus lager worden. Ook laat deze tabel zien dat naarmate verhuurders meer gebruik maken van de ruimte voor huurverhoging, en de realisatiequote dus hoger wordt, het huurniveau hoger wordt. Ten slotte laat de tabel zien dat naarmate de prijsontwikkeling lager is, een hogere realisatiequote minder huurverhogingen met zich meebrengt.

Tabel 3.1 Maandhuur 2017, berekend met CPB woningmarktmodel, prijspeil 2012, alle verhuurders

	Realisatiequote:		
	75%	90%	100%
WOZ-ontwikkeling conform:	75%	90%	100%
CPB conjunctuurneutraal	597*	617	636
Tussenscenario	545	561	574
CFV-scenario	507*	522	531

* Deze cijfers verschillen van de cijfers in tabel 2.2 omdat hier gerapporteerd is in constante prijzen met prijspeil 2012. In tabel 2.2 wordt gerapporteerd in lopende prijzen.

Tabel 3.2 Extra huurinkomsten door het nieuwe huurbeleid in mld euro, prijspeil 2012, alle verhuurders, ten opzichte van een beleidsarm trendmatig basispad.

	Realisatiequote:		
	75%	90%	100%
WOZ-ontwikkeling conform:	75%	90%	100%
CPB conjunctuurneutraal	2,5	3,2	3,7
Tussenscenario	0,6	1,2	1,6
CFV-scenario	-0,6	-0,2	0,1

Tabel 3.2 bevestigt het beeld van tabel 3.1 en laat zien dat zelfs bij een 100% realisatiequote onder het CFV-scenario het huurbeleid nauwelijks extra huurinkomsten genereert. Bij de overige scenario's genereert het huurbeleid substantieel extra huurinkomsten bij een realisatiequote van 100%.

Bij het CPB-scenario kunnen verhuurders de verhuurdersheffing in 2017 financieren uit de extra opbrengsten bij een onveranderde realisatiequote. Bij het tussenscenario is dat niet het geval en zullen verhuurders door de verhuurdersheffing agressiever hun huren moeten verhogen, waardoor een toename van de realisatiequote richting 90% of daarboven niet is uit te sluiten. Bij een realisatiequote van 100% kan de verhuurdersheffing (van 1,8 mld euro) bijna geheel uit de extra huuropbrengsten worden gefinancierd.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

December 2012