

# Woningmarktmodel CPB ongeschikt voor beoordelen beleid

Maarten Allers, directeur van COELO en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen (RuG)

Johan Conijn, emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) en directeur van Finance Ideas

*Dit artikel is verschenen in ESB (2021)*

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 vergroting van het woningaanbod
- Een positief welvaartseffect volgens het model zegt niets over wenselijkheid van de onderzochte beleidsopties

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 Besseling, 2008) en van de gehele woningmarkt (Donders et al., 2010). In de loop der tijd zijn van het model drie versies gemaakt (Van Dijk en Romijn, 2011; Van Dijk et al., 2016; Groot en Möhlmann, 2020). Bij nieuwe versies zijn cruciale veranderingen in het model aangebracht, waardoor de inschatting van sommige effecten diametraal is veranderd.

Wij onderzochten de bruikbaarheid van het woningmarktmodel en concentreerden ons daarbij op de huurmarkt. We concluderen dat het model niet bruikbaar is als kompas voor beleid, doordat het model ongefundeerde gedragsveronderstellingen maakt, de rol van woningcorporaties bij nieuwbouw miskent en “welvaartseffecten” presenteert die niets zeggen over de wenselijkheid van de onderzochte beleidsopties.

## Ongefundeerde gedragsveronderstellingen

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 ingestopt 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 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. 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 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 die voor marktpartijen in het model verdringen.

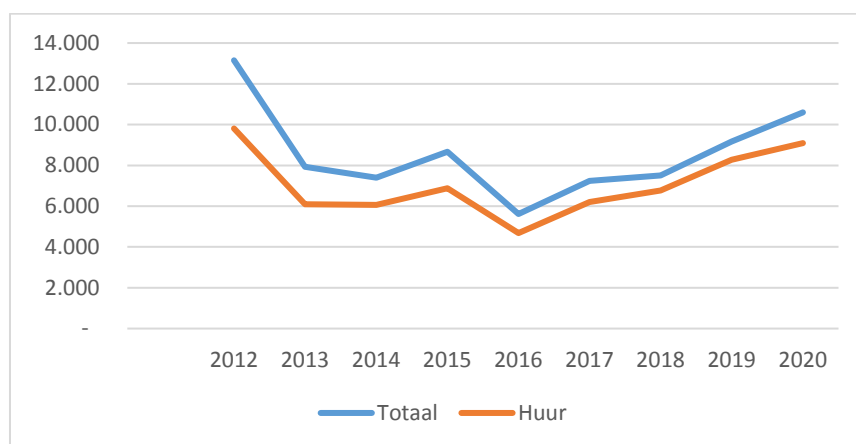
### **Het aanbod van nieuwe woningen**

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 woningcorporaties geen rol toe bij projectontwikkeling: dat doen in dit model alleen commerciële grondeigenaren en projectontwikkelaars. Dit is een te sterke versimpeling van de werkelijkheid. 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.

In de praktijk zijn woningcorporaties voor een belangrijk deel echter 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 (vrijwel volledig huur) woningen betrof. De daling in het aantal woningen waarvoor een bouwvergunning is verstrekt die in 2013 optreedt hangt mede samen met de invoering van de verhuurderheffing dat jaar.

Figuur 1: Aantal woningen waarvoor een bouwvergunning is verstrekt aan woningcorporaties, als opdrachtgever, 2012 – 2020



Bron: CBS

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 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 60% van de totale nieuwbouw in 2020, is de afhankelijkheid van commerciële grondeigenaren en projectontwikkelaars afwezig.

Tabel 1: Wijze van realisatie van nieuwbouw van woningen door woningcorporaties, 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: Enquête onder bij Aedes aangesloten corporaties. De respons bedraagt 90% 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.

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. Een toename van het woningaanbod is dus niet alleen afhankelijk 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 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 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 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 zorgen dan voor overconsumptie. 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. Daarvan vindt de overheid 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 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 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 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 van woningmarktplannen zo goed mogelijk in kaart. Stilzwijgend wordt ervan uitgegaan dat negatieve inkomenseffecten desgewenst probleemloos kunnen worden gerepareerd. Dat is niet zo. 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.

### **Woningmarktmodel niet bruikbaar**

Het woningmarktmodel 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

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

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. Ze volgen niet uit het model. Het is dus niet juist om ze als uitkomsten te interpreteren. Maar zo worden ze 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 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 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, maar een gewoon goed zoals een skivakantie. Subsidiering leidt dan altijd tot overconsumptie en dus tot welvaartsverlies. Subsidiering van bemoeigoederen kan daarentegen welvaartsverhogend zijn. Daarnaast wordt genegeerd dat negatieve effecten voor de inkomensverdeling slechts ten dele kunnen worden gerepareerd en dat aan die reparatie kosten 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 alle relevante institutionele kenmerken van de woningmarkt mee te nemen en denken ook niet dat dit mogelijk is. In plaats van het presenteren van exact aandoende cijfers die uit een theoretische exercitie rollen kan beter een kwalitatieve analyse worden gemaakt die wel recht doet aan hoe de echte wereld in elkaar steekt.

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

## **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.

Koning, M., R. Saitua en J. Ebregt (2006) *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. CPB Document No 128.

Romijn, G. en P. Besseling (2008) *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*. CPB Document No 165.

Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn (2010) *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*.

Dijk, M. van en G. Romijn (2011) *Gebruikershandleiding CPB Woningmarktmodel*. CPB Achtergrond Document.

Dijk, M. van, S. Groot en J. Möhlmann (2016) *CPB Woningmarktmodel*. CPB Achtergronddocument.

Groot, S. en J. Möhlmann (2020) *CPB-Woningmarktmodel 2020*. CBP Achtergronddocument.

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