



Centraal Planbureau

Relatie tussen
huur en kwaliteit
beperkt

*Huursombenadering
houdt verschillen
in stand*



CPB Policy Brief | 2017/09

**Het huurbeleid van
woningcorporaties**

Arjan Lejour
Jan Möhlmann

Samenvatting

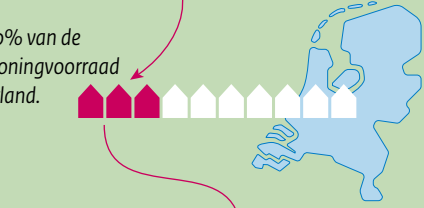
Woningcorporaties verhuren bijna 75% van het totale aantal huurwoningen. Betaalbare huisvesting voor lagere inkomens staat vaak voorop en hierin verschillen zij van commerciële aanbieders die een winstoogmerk hebben. Woningcorporaties met een hogere kwaliteit woningen vragen weliswaar hogere huren, maar het verband daartussen is veel minder sterk dan volgens het woningwaarderingsstelsel (WWS) is toegestaan en gebruikelijk is in de commerciële verhuur. Dit geldt ook wanneer alleen gekeken wordt naar het verband tussen de huur en de fysieke kenmerken van de woningvoorraad, exclusief de WOZ-component uit het WWS. Woningcorporaties met luxere woningen geven daarmee relatief meer korting ten opzichte van de marktconforme huur dan woningcorporaties met minder luxe woningen. Woningcorporaties hadden er ook voor kunnen kiezen om woningen met minder WWS-punten die vooral door lagere inkomens worden gehuurd, juist goedkoper aan te bieden. Het huidige huurbeleid leidt tot een grotere vraag naar luxere woningen die relatief goedkoop zijn, tot langere wachtlijsten bij woningcorporaties en daardoor tot minder doorstroming. Ook vanuit het principe 'gelijke monniken gelijke kappen' is het niet evident dat vergelijkbare huishoudens bij woningcorporaties met luxere woningen gemiddeld meer korting krijgen.

Een betere aansluiting tussen huren en de kwaliteit van de woningvoorraad zou de doelmatigheid van de niet-commerciële huursector kunnen verbeteren. Een mogelijkheid om dit doel te bereiken, is om woningcorporaties met relatief lage huren de mogelijkheid te bieden hun huren sterker te verhogen. Dit betekent ook dat uiteindelijk de huren van een deel van de woningvoorraad boven de liberalisatiegrens kunnen uitkomen, omdat de maximale huur volgens het WWS boven de liberalisatiegrens ligt. Dan vervalt voor nieuwe huurders ook het recht op huurtoeslag, wat voorkomen kan worden door het recht op huurtoeslag te laten bestaan boven de liberalisatiegrens. Voor zover huurverhogingen leiden tot betaalbaarheidsproblemen voor huishoudens die een grotere woning nodig hebben, kan dit worden opgevangen door ongebonden inkomensondersteuning die niet afhangt van de huur. Daarnaast kan met passend toewijzen zoveel mogelijk voorkomen worden dat huurders met lage inkomens in duurdere huurwoningen terechtkomen. Een betere aansluiting van de huren op de kwaliteit kan ook tot stand komen door kleiner en goedkoper te bouwen, vooral in gebieden waar de WOZ-waarde relatief hoog is.

In de onderzoeksperiode 2009-2015 is het verband tussen prijs en kwaliteit tussen woningcorporaties wel enigszins verbeterd. Woningcorporaties die in 2009 hogere kortingen gaven, hebben hun huren namelijk sterker verhoogd dan duurdere woningcorporaties. Mogelijk hebben de invoering van de inkomensafhankelijke huurverhogingen en de verhuurderheffing hieraan bijgedragen. De verhuurderheffing heeft bijvoorbeeld geleid tot hogere huurverhogingen bij woningcorporaties met relatief lage huurinkomsten. Verdere convergentie tussen woningcorporaties wordt echter bemoeilijkt door de invoering van de huursombenadering. Hierdoor mogen woningcorporaties hun totale huursom gemiddeld genomen met niet meer dan 1% plus inflatie laten stijgen. Dit beperkt de ruimte voor de goedkopere woningcorporaties om hun huren te verhogen waardoor de huidige verschillen tussen woningcorporaties langer in stand blijven.

De gemiddelde huur van woningcorporaties

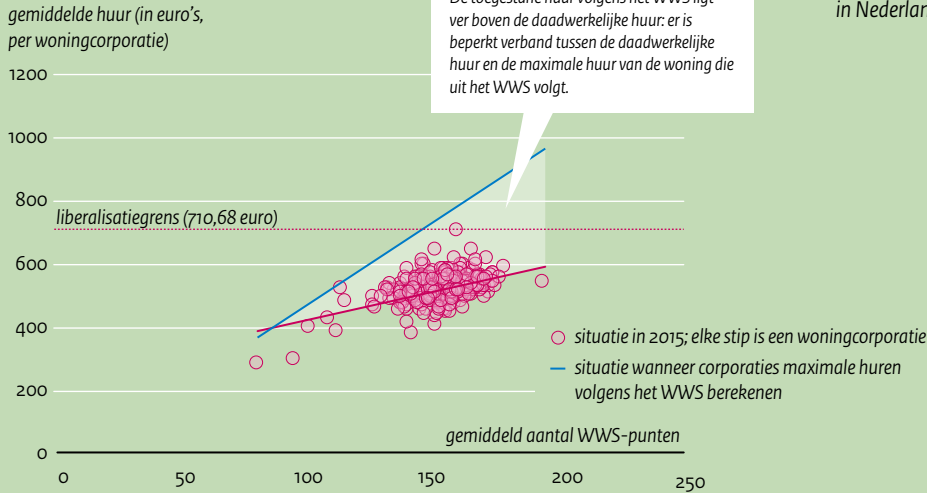
Bijna 75% van alle huurwoningen wordt verhuurd door woningcorporaties.



Dat is 30% van de totale woningvoorraad in Nederland.

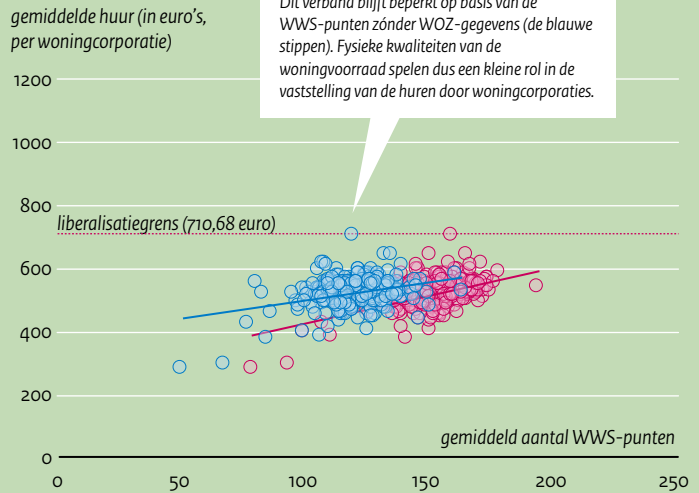
Deze woningen zijn bijna allemaal gereguleerd, onder andere door een maximale huur die volgt uit het woningwaardingsstelsel (WWS). Zowel de fysieke eigenschappen als de WOZ-waarde van de woning tellen mee in dit stelsel. Uit ons onderzoek blijkt echter dat dit beperkt verband houdt met de huurprijs van woningcorporaties.

Huurprijs houdt beperkt verband met woningkwaliteit...



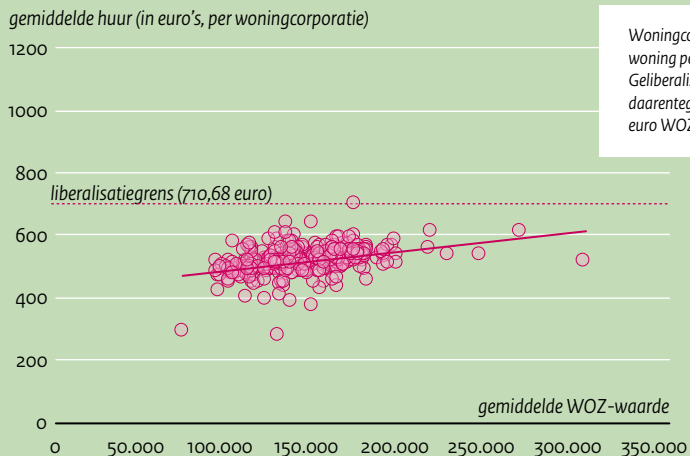
...ook als locatie niet mee wordt geteld.

- situatie in 2015; elke stip is een woningcorporatie
- situatie wanneer WOZ-gegevens niet meegenomen worden in het WWS



Woningen die meer waard zijn worden tegen relatief grotere kortingen verhuurd. Hierdoor willen mensen liever in zo'n woning wonen en kunnen er wachtlijsten ontstaan. Dat verstoort de werking van de woningmarkt.

Er is ook een beperkte relatie tussen huurprijs en WOZ-waarde.



1 Inleiding

Woningcorporaties spelen een belangrijke rol op de Nederlandse woningmarkt. In 2015 verhuurden zij gezamenlijk bijna 75% van het totale aantal huurwoningen (BZK, 2016). Dit correspondeert met 30% van de totale Nederlandse woningvoorraad. De andere huurwoningen worden verhuurd door particulieren en door commerciële verhuurders met een winstdoelstelling. Dat geldt niet voor woningcorporaties; betaalbare huisvesting voor huishoudens met lagere inkomens staat vaak voorop. Ruim 90% van de huurwoningen van woningcorporaties vallen onder het woningwaarderingstelsel (WWS). Dit houdt in dat er een maximale huur geldt op basis van de kwaliteit van de woning (WWS-punten). Ook de jaarlijkse huurstijging is gereguleerd.

Uit de financiële gegevens van woningcorporaties blijkt dat ze een korting geven ten opzichte van de maximale huur volgens het woningwaarderingstelsel. Het WWS kent punten toe aan de woning en het aantal punten loopt op met de kwaliteit van de woning. Ook de korting op de huur loopt op naarmate de kwaliteit van de woning gemiddeld genomen hoger is. De verschillen in de gemiddelde huren tussen woningcorporaties weerspiegelen nauwelijks de verschillen in het aantal WWS-punten.

Dit leidt tot een grotere vraag naar luxere woningen die relatief goedkoop zijn. Daardoor ontstaan langere wachtlijsten bij woningcorporaties en zijn huishoudens minder geneigd om door te stromen. Een woning van vergelijkbare kwaliteit in de commerciële huursector of koopsector leidt al snel tot fors hogere lasten. Dat komt de werking van de woningmarkt niet ten goede.

Een betere aansluiting tussen huren en de kwaliteit van de woningvoorraad zou de doelmatigheid van de niet-commerciële huursector kunnen verbeteren. Een mogelijkheid om dit doel te bereiken is om woningcorporaties met relatief lage huren de mogelijkheid te bieden hun huren sterker te verhogen.

Deze Policy Brief duidt het gedrag van woningcorporaties ten aanzien van het huurniveau en de huurontwikkeling. Dit gebeurt aan de hand van gegevens van individuele woningcorporaties tussen 2009 en 2015.¹ We brengen de verschillen tussen woningcorporaties in kaart en bekijken in hoeverre ze verklaard kunnen worden door kenmerken van de woningcorporaties of de regio waarin zij actief zijn. In het bijzonder gaan we in op de relatie tussen de huur en de gemiddelde kwaliteit van de woning en presenteren we een aantal beleidsopties om de huur beter te laten aansluiten bij de kwaliteit van de woning.

¹ Het onderzoek is gebaseerd op 325 van de 350 woningcorporaties uit 2015. De overige 25 woningcorporaties zijn niet meegenomen wegens onvolledige data. Gegevens van gefuseerde woningcorporaties zijn geconsolideerd voor alle jaren in de onderzoeksperiode.

2 Woningcorporaties en beleid

De Nederlandse woningcorporaties zijn in grote mate bepalend bij de uitvoering van de publieke doelstellingen van het huurbeleid. Woningcorporaties hebben twee hoofddoelstellingen (Koning en Leuvenstein, 2010). De eerste is de betaalbaarheid van woningen van voldoende kwaliteit. De tweede is de bevordering van de leefbaarheid, ofwel het beperken van zogenoemde 'negatieve externe effecten'. Woningcorporaties beschikken over een groot vermogen waaruit zij de exploitatie kunnen financieren. Deels is dit een gevolg van de bevoorrechte positie van woningcorporaties vergeleken met commerciële instellingen in het verleden. De aankooprijzen voor grond waren gemaximeerd, woningcorporaties ontvingen tot en met 1995 objectsubsidies voor woningbouw en ze betaalden ook geen overdrachts- en vennootschapsbelasting (Leuvenstein en Shestalova, 2006, en Matthijsse e.a., 2012).

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) staat garant voor de schulden van woningcorporaties. Het WSW is voor de woningcorporaties onderling een financieel vangnet en de financiële borging van de overheid fungeert als achtervang. Daardoor kunnen ze gemakkelijker leningen afsluiten tegen gunstige voorwaarden, zoals een lage rente. Daarnaast ontvangen woningcorporaties ook vaak een korting van de gemeenten op grondaankoop (Kattenberg, 2014). De geschatte omvang van die korting is afhankelijk van de waarderingmethode (Matthijsse e.a., 2012). Vanuit een marktconforme waardering, zoals ook voor commerciële verhuurders geldt, is er duidelijk sprake van subsidiëring.

De huur en huurstijgingen zijn bij wet gereguleerd. Er is een maximaal toegestane huur op basis van het aantal WWS-punten, die min of meer correleert met de kwaliteit en omvang van de woning. Het WWS geldt voor woningen met een maandelijkse aanvangshuur onder de liberalisatiegrens van 710,68 euro (2017). Met ingang van 2015 is de WOZ-waarde zwaarder gaan meewegen in de WWS-punten. De jaarlijkse huurverhoging is ook gereguleerd. De liberalisatiegrens is ook relevant voor de huurtoeslag en voor de verhuurderheffing. Bij een aanvangshuur boven de liberalisatiegrens is er geen recht op huurtoeslag. Bij de huurtoeslag wordt ook rekening gehouden met de kwaliteit van de woning: boven de kwaliteitskortingsgrens wordt de huur maar gedeeltelijk vergoed.² De verhuurderheffing wordt geheven over de WOZ-waarde van woningen met een huur onder de liberalisatiegrens. Er geldt een vrijstelling voor de eerste tien woningen. De verhuurderheffing bedraagt 1,7 miljard euro in 2017.

Sinds 2017 bestaat de wettelijke huursombenadering die stelt dat de gemiddelde huur van een woningcorporatie met niet meer mag stijgen dan de inflatie plus 1%. Op het niveau van de woning zijn afwijkingen mogelijk, maar de gemiddelde reële huurstijging zal daarmee beperkter zijn dan in geval van het systeem van inkomensafhankelijke huurverhogingen dat tussen 2013 en 2016 bestond. Woningcorporaties mochten toen een hogere huurstijging tot maximaal 4%-punt boven de inflatie doorvoeren voor huishoudens met een inkomen boven

² In 2017 is de kwaliteitskortingsgrens 414,02 euro. Daarboven wordt 65 procent van de huur vergoed tot aan de aftoppingsgrens en 40% of 0% tussen de aftoppings- en de liberalisatiegrens, afhankelijk van de huishoudsamenstelling.

de 43.000 euro. Vanaf 2017 zijn er twee categorieën met verschillende tarieven. Voor huishoudinkomens met een inkomen tot en met 40.349 euro mag de huurverhoging maximaal 2,5% plus de inflatie zijn en voor de hogere inkomens is dat 4% plus inflatie. Bij de huurverhoging op 1 juli 2017 kwam de gemiddelde huurverhoging uit op 0,3% boven de inflatie. Veel woningcorporaties hebben de inkomensafhankelijke huurstijgingen doorgevoerd.

Het werkdomein van woningcorporaties is ook beperkt. Krachtens de Woningwet 2015 gelden strengere eisen voor nieuwe niet-DAEB-activiteiten,³ waaronder een markttoets. Hieronder vallen o.a. huurwoningen boven de liberalisatiegrens. Deze moeten vanaf 2017 juridisch of administratief zijn afgesplitst. 90% van alle vrijkomende sociale huurwoningen moet vanaf 2012 worden toegewezen aan huishoudens met inkomens tot en met 35.739 euro (2016) waarvan 80% voor lage inkomens. Vanaf 2016 moeten woningcorporaties 95% van de huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden een passende woning toewijzen met een huurprijs tot de bovenste aftoppingsgrens.

3 Huurniveaus

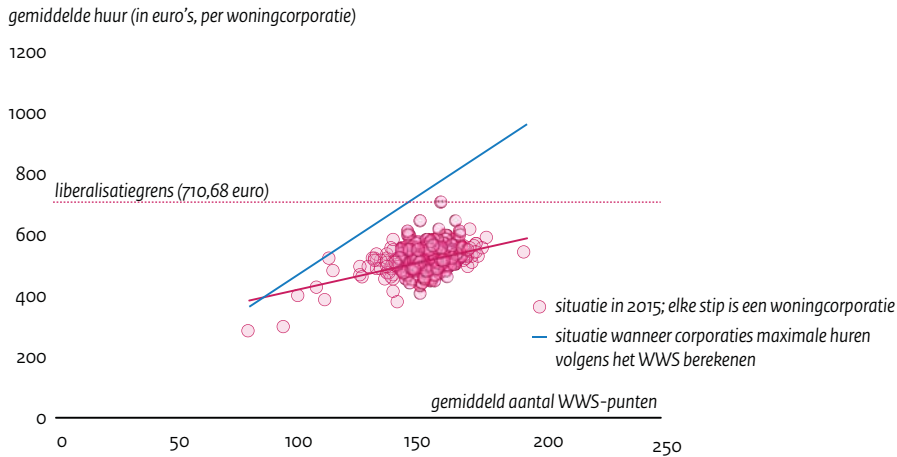
Aangezien woningcorporaties geen winstdoelstelling hebben, zijn zij bereid woningen te verhuren tegen een lagere huur dan de commerciële huur. Dat het huurniveau in de gereguleerde huursector lager ligt dan in de vrije huursector, is al in een eerdere policy brief vastgesteld (Groot et al., 2016). Maar hoe verhouden de huurniveaus zich tussen individuele woningcorporaties ten aanzien van de kwaliteit van de woningvoorraad?

Figuur 1 laat het verband zien tussen de gemiddelde huur en het gemiddelde aantal WWS-punten in 2015. In deze figuur vertegenwoordigt elke stip een woningcorporatie. De gemiddelde huur ligt altijd onder de liberalisatiegrens. Een verdubbeling van het aantal WWS-punten van 100 naar 200 gaat gepaard met een gemiddelde huurstijging van 424 euro per maand naar 598 euro per maand, oftewel een stijging van 41,4%. Het verband tussen WWS-punten en de huur is echter minder sterk dan toegestaan volgens het woningwaarderingstelsel (WWS).

De bovenste lijn geeft de maximale huur die volgens het WWS zou zijn toegestaan op basis van het aantal WWS-punten in 2015. Vanaf 146 WWS-punten ligt de maximaal toegestane huur volgens het WWS boven de liberalisatiegrens. Een extra WWS-punt leidt gemiddeld tot 1,74 euro meer huur per maand, terwijl 5,14 euro is toegestaan volgens het WWS. Dat betekent dat het verschil met de maximaal toegestane huur groter is bij woningcorporaties met woningen van hogere kwaliteit. Daarmee zijn de woningen voor huurders goed betaalbaar, maar de relatief lage prijs leidt ook tot een grotere vraag naar woningen met meer WWS-punten. De korting ten opzichte van de maximaal toegestane huur varieert bij de woningcorporaties in onze dataset in 2015 tussen de 5% en 46%, met een gemiddelde van 31%.

³ DAEB staat voor diensten voor het algemeen economisch belang. Woningen met een huur boven de liberalisatiegrens vallen onder niet-DAEB-activiteiten.

Figuur 1 Gemiddelde huurprijs houdt beperkt verband met aantal WWS-punten, 2015



Vanwege de betaalbaarheid is het voor de zittende huurder gunstig dat het verschil tussen de maximale WWS-huur en de werkelijke huur oploopt met de kwaliteit van de woningvoorraad. De beperkte relatie tussen huren en woningkwaliteit is verstorend vanuit een marktordeningsperspectief. Dit zorgt er namelijk voor dat de vraag naar luxere woningen relatief groot is. Huishoudens hebben vanwege de hogere korting op de huurprijs (volgens de WWS-systematiek) een grotere vraag naar luxere huurwoningen dan met een gelijkmatige korting het geval zou zijn geweest. Hierdoor kunnen wachtlijsten ontstaan en prikkels tot onderverhuur van woningen met relatief meer WWS-punten. Als huishoudens geen goede afweging kunnen maken tussen prijs en kwaliteit, leidt dit tot een suboptimale verdeling van de doelgroep over de sociale woningvoorraad. Het huishouden met de grootste betalingsbereidheid voor een bepaalde woning kan daar niet altijd terecht als het prijsmechanisme niet goed functioneert.

Vanuit dit perspectief ligt het minder voor de hand om de verhuurderheffing voor woningen met een WOZ-waarde boven de 250.000 euro per 2018 te maximeren. Bij woningcorporaties met veel dure woningen is de impliciete subsidie immers relatief hoog. Indien een betere aansluiting tussen huur en kwaliteit beleidsmatig gewenst is, zou juist bij woningcorporaties met hoge impliciete subsidies de verhuurderheffing omhoog moeten.

Het verband tussen huren en WWS-punten in figuur 1 is gebaseerd op het niveau van woningcorporaties. Het is mogelijk dat binnen individuele woningcorporaties een sterker verband bestaat. Dat kon met de gebruikte data niet worden onderzocht. Als de WWS-punten een goede indicatie geven van de waardering voor de kwaliteit van de woningen, impliceert het gevonden verband dat huishoudens beter af zijn bij woningcorporaties met een hoogwaardige woningvoorraad. Het is overigens ook mogelijk dat de maximale huur volgens het WWS hoger is dan de marktconforme huur of dat het WWS de marginale waarde van een extra WWS-punt overschat.

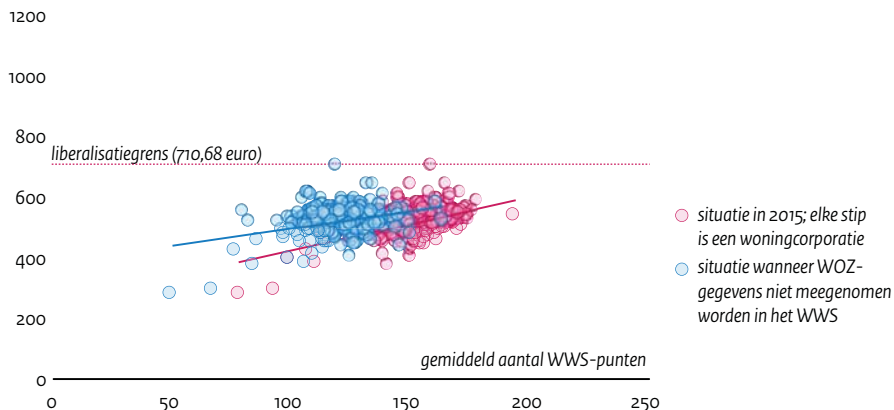
Het WWS bepaalt alleen de maximale huur en niet de minimale huur en is dus alleen bindend voor woningcorporaties die eigenlijk hogere huren zouden willen vragen. Figuur 1 laat zien dat de huren van woningcorporaties met meer WWS-punten gemiddeld verder af liggen van

de maximale huur, wat betekent dat de kans kleiner is dat het WWS bindend is. Als woningcorporaties de maximale huur volgens het WWS sterker zouden volgen, zou een deel van de woningen een huur boven de liberalisatiegrens krijgen. Woningcorporaties vinden dit vermoedelijk onwenselijk, bijvoorbeeld omdat nieuwe huurders dan geen recht meer hebben op huurtoeslag. De regels voor de huurtoeslag kunnen ook een reden zijn dat het verschil tussen de werkelijke en de maximale huur groter is bij woningcorporaties met een hoogwaardige woningvoorraad.

De maximale huur volgens het WWS is gebaseerd op zowel de fysieke kenmerken van de woning als op de WOZ-waarde. Sinds 2015 wordt in het WWS sterker rekening gehouden met de WOZ-waarde en bepaalt deze ongeveer 25% van de maximale huur.⁴ In de WOZ-waarde komt zowel de waardering voor de fysieke kenmerken van de woning tot uiting, als de waardering voor de locatie. Als woningcorporaties in hun huurbeleid vooral rekening houden met de fysieke kenmerken van woningen en niet of beperkt met de aantrekkelijkheid van de locatie, valt een sterker verband te verwachten tussen de huur en de WWS-punten die volgen uit de fysieke kenmerken van de woning. We bepalen deze ‘woningkenmerkpunten’ door de WOZ-component uit het totale aantal WWS-punten te filteren. Dit verband is echter niet sterker dan met het totale aantal WWS-punten inclusief de WOZ-waarde, zoals blijkt uit figuur 2. Een verdubbeling van het aantal woningkenmerkpunten van 75 naar 150 gaat gepaard met een stijging van de gemiddelde huur van 463 naar 549 euro, oftewel een stijging van 18,6%. Een extra WWS-punt leidt in dit geval tot een hogere gemiddelde huur van 1,15 euro per maand, waar 5,13 euro is toegestaan. Dat betekent dat woningcorporaties met een woningvoorraad van hogere kwaliteit – onafhankelijk van de locatie – meer korting geven ten opzichte van de maximale huur.

Figuur 2 Beperkt verband tussen gemiddelde huur en woningkenmerkpunten, 2015

gemiddelde huur (in euro's, per woningcorporatie)



⁴ Vóór 2015 werden aan woningen in de tien COROP-regio's met de hoogste gemiddelde WOZ-waarde 15 of 25 extra WWS-punten toegekend.

De systematiek van het WWS zorgt ervoor dat de maximale huur van gereguleerde huurwoningen sterker afhangt van de fysieke kenmerken dan van de WOZ-waarde. We kunnen onderzoeken of dit ook geldt voor de gemiddelde huur van woningcorporaties door afzonderlijk te kijken naar de WOZ-waarde. Figuur 3 laat het verband zien tussen de gemiddelde huur en de gemiddelde WOZ-waarde in 2015. De figuur maakt duidelijk dat de gemiddelde huur niet erg sterk oploopt met de WOZ-waarde. Een verdubbeling van 100.000 euro naar 200.000 euro gaat gepaard met een stijging van de gemiddelde maandelijkse huur van 492 euro naar 550 euro, een stijging van slechts 11,8%. Het verband op het niveau van woningcorporaties impliceert een marginaal rendement van 0,69% per jaar. In de commerciële huursector loopt de huur sterker op met de WOZ-waarde. Op basis van individuele huurwoningen was er in 2015 sprake van een marginaal rendement van 1,89% (Möhlmann en Groot, 2016).

Figuur 3 Beperkt verband tussen gemiddelde huur en WOZ-waarde, 2015



Aangezien de WOZ-waarde de best beschikbare indicator is voor de economische waardering voor woningen is het ook mogelijk om het WWS volledig te baseren op de WOZ-waarde. In dat geval wordt de economische waardering voor de locatie van woningen even sterk meegenomen als de economische waardering voor de fysieke kenmerken van de woning. Het betekent echter niet dat de huren de WOZ-waarde per definitie zouden moeten volgen. Dat zou er op termijn toe kunnen leiden dat in agglomeratiegebieden met hoge WOZ-waarden nauwelijks meer betaalbare huurwoningen te vinden zijn voor lagere inkomens. Dit leidt tot regionale segregatie van lagere inkomens. Het huidige beleid beperkt deze mogelijke ontwikkeling doordat de maximale huur vooral afhangt van de fysieke kenmerken van de woning en minder van de waardering van de locatie.

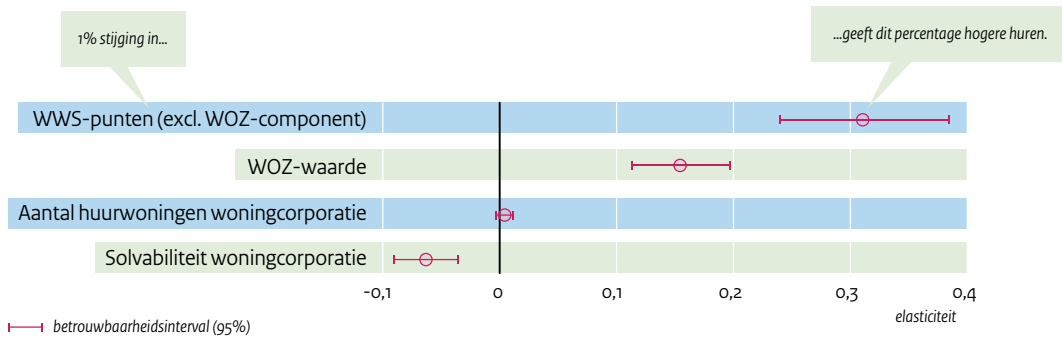
De figuren laten een enkelvoudig verband zien zonder te corrigeren voor andere factoren. De fysieke kenmerken van de woning spelen bijvoorbeeld in alle drie de figuren een rol, omdat deze zowel tot uiting komen in het aantal WWS-punten, als in de WOZ-waarde. Figuur 4 laat de elasticiteiten zien van de gemiddelde huur ten opzichte van het aantal woningkenmerkpunten, de WOZ-waarde, de omvang en de solvabiliteit van de

woningcorporatie. Huurders zijn beter af bij woningcorporaties met een hogere solvabiliteit: een stijging van de solvabiliteit met 1% gaat gepaard met 0,06% lagere huren. Een stijging van het aantal woningkenmerkpunten met 1% gaat gemiddeld gepaard met een stijging van de huur met 0,31%. Voor de WOZ-waarde is de elasticiteit 0,16%.

Figuur 4 Elasticiteiten van huurniveaus

Waar wordt het huurniveau door bepaald?

Een schatting van de elasticiteit van de gemiddelde huur in 2015.



4 Huurverhoging

Voor gereguleerde huurwoningen is de jaarlijkse huurstijging van bestaande huurwoningen gemaximeerd, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven. De maximale stijging is gebaseerd op de inflatie in het voorafgaande jaar plus een eventuele opslag. Tabel 1 geeft de maximale huurstijging en de gerealiseerde huurstijging van bestaande contracten en de huurstijging door harmonisatie in de periode 2007 tot en met 2017.

Tabel 1 Huurstijgingen gereguleerde huurwoningen van woningcorporaties

Jaar	Inflatie (t-1)	Maximale opslag	Gerealiseerde opslag	Harmonisatie	Totale opslag
2007	1,1	0	0	0,2	0,2
2008	1,6	0	- 0,1	0,6	0,5
2009	2,5	0	- 0,1	0,5	0,4
2010	1,2	0	0	0,6	0,6
2011	1,3	0	0	0,8	0,8
2012	2,3	0	- 0,1	1,2	1,1
2013	2,5	1,5 / 2,0 / 4,0	+ 1,7	0,9	2,6
2014	2,5	1,5 / 2,0 / 4,0	+ 1,5	0,9	2,4
2015	1,0	1,5 / 2,0 / 4,0	+ 0,9	0,7	1,6
2016	0,6	1,5 / 2,0 / 4,0	+ 0,4	0,6	1,0
2017	0,3	2,5 / 4,0	+ 0,3	0,5	0,8

Bron: inflatie: CBS Statline, maximale huurstijging: website Rijksoverheid, gerealiseerde huurstijgingen 2007-2014: Lijzenga en Boertien (2015), gerealiseerde huurstijgingen 2015-2017: CBS Statline.

In de jaren waarin de huurstijging gemaximeerd is op de inflatie van het vorige jaar (2007–2012), benutten woningcorporaties de maximale huurstijging bij bestaande huren vrijwel volledig. Naast de huurverhoging van bestaande contracten kunnen woningcorporaties de huren ook verhogen wanneer een woning wordt verhuurd aan een nieuwe huurder (harmonisatie). Deze ruimte is wel afhankelijk van de doorstroming en beperkt zich tot het verschil tussen het maximale huurniveau en het huurniveau dat de oude huurder betaalde. In de jaren 2007 tot en met 2012 lag de gemiddelde huurstijging inclusief harmonisatie 0,6%-punt boven de inflatie in het voorafgaande jaar.

In 2013 werden de verhuurderheffing en de inkomensafhankelijke huurstijging ingevoerd. Woningcorporaties kregen meer ruimte om de huur van bestaande contracten te verhogen tot maximaal 4%-punt boven de inflatie. Van 2013 tot en met 2017 was de gemiddelde inflatieopslag inclusief harmonisatie 1,7%-punt.

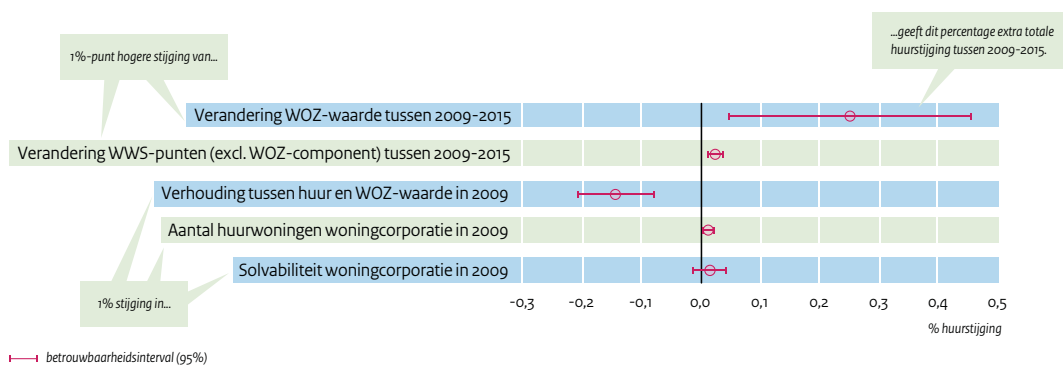
Vanaf 2017 geldt de huursombenadering, die de stijging van de totale huursom van gereguleerde huurwoningen van woningcorporaties maximeert op 1%-punt boven de inflatie van het voorafgaande jaar. De opslagen boven de inflatie in de gerealiseerde huurstijging (inclusief harmonisatie) uit tabel 1 impliceren dat deze regel voor de sector als geheel in de periode 2013 tot en met 2015 bindend zou zijn geweest.

Niet alle woningcorporaties verhogen de huur in dezelfde mate. Tussen 2009 en 2015 verhoogden woningcorporaties de huren met gemiddeld 23% (inclusief harmonisatie). Een deel van de variatie in huurverhogingen tussen woningcorporaties kan worden verklaard door kenmerken van de woningcorporaties of door kenmerken van de woningmarktregio waarin zij voornamelijk actief zijn. Bij de resultaten in figuur 5 is gecorrigeerd voor de woningmarktregio waarin een woningcorporatie actief is, maar deze verklaren slechts een klein deel van de variatie in de huurstijging.⁵

Figuur 5 Determinanten van huurstijging, 2009-2015

Waar wordt de huurstijging door bepaald?

Een schatting van de huurstijging tussen 2009-2015.



⁵ Sinds 2016 zijn er negentien woningmarktregio's in Nederland vastgesteld. Soms vallen die samen met een provincie en in provincies met meer inwoners zijn de regio's vaak kleiner. Zie voor een overzicht van de regio's deze [link](#). Daarmee hebben alle woningcorporaties in Nederland een vaste regio waarbinnen zij actief mogen zijn. Binnen deze regio mogen zij in alle gemeenten werkzaam zijn. Daarbuiten mogen zij geen nieuwe uitbreidingsactiviteiten ontwikkelen.

Zoals valt te verwachten is de huurstijging groter bij woningcorporaties waarbij de kwaliteit van de woningvoorraad toeneemt. Een stijging van de WOZ-waarde met 1% gaat gemiddeld gepaard met een huurstijging van 0,25%. De WOZ-waarde kan zijn gestegen door prijseffecten, maar ook doordat de samenstelling van de woningvoorraad wijzigt, of door het aanbrengen van verbeteringen aan de bestaande voorraad. Een toename van het aantal woningkenmerkpunten met 1% gaat gepaard met een huurstijging van slechts 0,02%. Woningcorporaties die in 2009 relatief hoge huren vroegen ten opzichte van de WOZ-waarde, hebben hun huren minder verhoogd tussen 2009 en 2015. Dit impliceert dat er tussen 2009 en 2015 convergentie is opgetreden tussen woningcorporaties wat betreft de verhouding tussen huur en WOZ. Vanaf 2017 zijn woningcorporaties echter gebonden aan de huursombenadering en dit zorgt ervoor dat er minder ruimte is voor variatie in de huurstijging tussen woningcorporaties. Dat betekent dat de huidige verschillen in huurniveaus langer in stand blijven en dat er minder snel verdere convergentie kan optreden.

De bovenstaande verbanden garanderen geen causaliteit. Er kunnen bijvoorbeeld andere kenmerken van woningcorporaties zijn die verantwoordelijk kunnen zijn voor de relaties die we vinden. Als we corrigeren voor alle vaste kenmerken van woningcorporaties, kunnen we de jaarlijkse huurverhoging van bestaande contracten verklaren aan de hand van tijdsafhankelijke kenmerken van woningcorporaties, zoals de verhuurderheffing. Aangezien geliberaliseerde huurwoningen zijn uitgezonderd, is er wel enige variatie in de verhouding tussen de verhuurderheffing en de WOZ waarde. De variatie is nog wat groter voor de verhouding tussen de verhuurderheffing en de huursom. Woningcorporaties met precies dezelfde woningvoorraad en dus dezelfde verhuurderheffing kunnen verschillende huren vragen. De woningcorporatie met lage huren is dan een groter gedeelte van de huurinkomsten kwijt aan de verhuurderheffing zodat deze woningcorporatie een grotere noodzaak heeft om de huren te verhogen dan de andere. De verhouding tussen de verhuurderheffing en de huursom lag in 2015 voor 90% van de woningcorporaties tussen de 7,2% en de 11,7%. Woningcorporaties die 1%-punt meer van de huursom kwijt zijn aan de verhuurderheffing, hebben de huren gemiddeld met 0,036%-punt per jaar meer verhoogd dan de gemiddelde woningcorporatie. Veenstra e.a. (2016) vinden ook een positief effect van de verhuurderheffing op de huurstijging van woningcorporaties.

5 Conclusies en aanbevelingen

De gemiddelde huren van woningcorporaties houden slechts beperkt verband met de kwaliteit van de woningvoorraad. Woningcorporaties met meer WWS-punten vragen weliswaar hogere huren, maar het verband is veel minder sterk dan toegestaan volgens het woningwaarderingssysteem (WWS). Dit betekent ook dat het slechts beperkt mogelijk is om de huren die woningcorporaties vragen, beleidsmatig te sturen via wijzigingen in het WWS.

Sinds 2015 telt de WOZ-waarde van woningen sterker mee in het aantal WWS-punten, zodat de fysieke kenmerken ongeveer 75% bepalen en de WOZ-waarde 25%. Wanneer alleen

gekeken wordt naar de WWS-punten op basis van de fysieke woningkenmerken (exclusief de WOZ-component), blijkt het verband met de gemiddelde huur beperkt. Een verdubbeling van dit aantal punten gaat gemiddeld gepaard met een stijging van de huur met slechts 19%. Dit betekent dat woningen van hogere kwaliteit op een vergelijkbare locatie relatief sterker gesubsidieerd worden. Dat komt de betaalbaarheid van gereguleerde huurwoningen ten goede, maar beïnvloedt ook de woonbeslissingen van huishoudens. Als de economische waardering van de woningkwaliteit niet volledig tot uiting komt in het huurniveau werkt dat verstoring. De vraag naar deze woningen wordt groter, omdat ze gegeven de hogere kwaliteit relatief goedkoop zijn. Die extra vraag kan zich uiten door wachtlijsten en een gebrek aan doorstroming (zogenaamde scheefhuurders). Daarnaast is het ook de vraag of dit vanuit verdelingsperspectief de meeste gewenste vorm is om de kwaliteit van wonen te alloceren.

In het WWS is ervoor gekozen om de waardering voor de locatie slechts beperkt mee te nemen in de maximale huur. Mede hierdoor is het verband tussen de gemiddelde huur en de gemiddelde WOZ-waarde bij woningcorporaties minder sterk dan bij geliberaliseerde woningen van commerciële verhuurders. In 2015 komt een stijging van de gemiddelde WOZ-waarde bij woningcorporaties voor 0,69% tot uiting in de gemiddelde jaarhuur, wat een relatief laag rendement impliceert in vergelijking tot het rendement van 1,89% van geliberaliseerde huurwoningen van commerciële verhuurders (Möhlmann en Groot, 2016). De WOZ-waarde bepaalt namelijk de investering van de verhuurder. Vanuit een marktordeningperspectief is dit ook optimaal aangezien de WOZ-waarde een goede indicator is voor de economische waardering van woningen. De WOZ-waarde reflecteert zowel de waardering voor de fysieke woningkenmerken als voor de locatie van de woning. Dat zou ertoe kunnen leiden dat in dichtbevolkte gebieden de huren erg hoog worden in relatie tot de inkomens. Dat kan leiden tot segregatie en dat kan maatschappelijk ongewenst zijn.

Een betere aansluiting van de huren op de kwaliteit kan tot stand komen door woningcorporaties te stimuleren kleiner en goedkoper te bouwen. Een deel van de bestaande woningvoorraad van woningcorporaties heeft namelijk zoveel WWS-punten, dat de maximale huur volgens het WWS ruim boven de liberalisatiegrens ligt. Voor de bestaande woningvoorraad kan de aansluiting tussen huren en kwaliteit verbeteren door huren bij relatief goedkope woningcorporaties sterker te verhogen dan bij relatief dure woningcorporaties. Vanuit dit perspectief ligt het minder voor de hand om de verhuurderheffing voor woningen met een WOZ-waarde boven de 250.000 euro per 2018 te maximeren. Bij woningcorporaties met veel dure woningen is de impliciete subsidie immers relatief hoog. Indien een betere aansluiting tussen huur en kwaliteit beleidsmatig gewenst is, zou juist bij woningcorporaties met hoge impliciete subsidies de verhuurderheffing omhoog moeten.

Dit betekent ook dat uiteindelijk de huren van een deel van de woningvoorraad boven de liberalisatiegrens kunnen uitkomen, omdat de maximale huur volgens het WWS boven de liberalisatiegrens ligt. Dan vervalt voor nieuwe huurders ook het recht op huurtoeslag, wat voorkomen kan worden door het recht op huurtoeslag te laten bestaan boven de

liberalisatiegrens. Daarnaast kan met een passend toewijzingsbeleid zoveel mogelijk voorkomen worden dat lage inkomens in relatief dure woningen worden geplaatst. Voor zover huurverhogingen leiden tot betaalbaarheidsproblemen voor huishoudens die een grotere woning nodig hebben, kan dit worden opgevangen door ongebonden inkomensondersteuning die niet afhangt van de huur.

Uit dit onderzoek blijkt dat er over de hele periode 2009-2015 wel sprake is geweest van enige convergentie tussen woningcorporaties. Woningcorporaties met een relatief hoge huur ten opzichte van de WOZ-waarde in 2009, hebben hun huren in deze periode minder sterk verhoogd. Mogelijk hebben de beleidsaanpassingen, zoals de invoering van de inkomensafhankelijke huurverhogingen en de verhuurderheffing, hieraan bijgedragen. De verhuurderheffing heeft bijvoorbeeld geleid tot meer huurverhogingen bij woningcorporaties die een hoge heffing moeten betalen ten opzichte van hun huurinkomsten.

Verdere convergentie tussen woningcorporaties wordt echter bemoeilijkt door de invoering van de huursombenadering en lijkt daarmee haaks te staan op het overheidsbeleid in de jaren daarvoor. Hierdoor mogen woningcorporaties hun totale huursom gemiddeld genomen niet meer dan 1% plus inflatie laten stijgen. In de periode 2013-2015 was dit bindend voor de sector als geheel. Als alle woningcorporaties hun huren ongeveer met het maximum verhogen, blijven de huidige verschillen in de huurkorting tussen woningcorporaties in stand en kan er geen verdere convergentie optreden.

6 Literatuur

BZK, 2016, Staat van de Woningmarkt 2016 ([link](#)).

CPB/PBL, 2016, *Kansrijk woonbeleid* ([link](#)).

Groot, S., J. Möhlmann en A. Lejour, 2016, De positie van de middeninkomens op de woningmarkt, CPB Policy Brief 2016/13 ([link](#)).

Kattenberg, M., 2014, The economics of social housing, proefschrift, Utrecht University, School of Economics ([link](#)).

Koning, P. en M. van Leuvenstein, 2010, De woningcorporaties uit de verdwijnhoek, CPB Document 202 ([link](#)).

Leuvenstein, M. van en V. Shestalova, 2006, Investeringsprikkels voor woningcorporaties, CPB Document 112 ([link](#)).

Lijzenga, J. en D. Boertien, 2015, Analyse van het huurbeleid van verhuurders 2015, Companen ([link](#)).

Matthijssse, J., E. Buitelaar, en M. Eskinasi, 2012, Grondprijzen voor sociale woningbouw tussen impliciete subsidie en belasting, *Tijdschrift voor volkshuisvesting*, nummer 1, februari 2012 ([link](#)).

Möhlmann, J. en S. Groot, 2016, Schatting marktconforme huur, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

Veenstra, J., M. Allers en H. Garretsen, 2016, Evaluatie verhuurderheffing, Coelo, Rijksuniversiteit Groningen ([link](#)).



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

November 2017

