

Datum : 10 november 2004
Aan : Ministerie van VROM

Validatie ABF-berekeningen nieuw huurbeleid

Samenvatting

Op verzoek van het Ministerie van VROM heeft het CPB de berekeningen van ABF rond de modernisering van het huurbeleid gevalideerd. Aedes heeft daarnaast een aantal specifieke vragen gesteld die separaat zijn beantwoord. Over de validatie heeft overleg plaatsgevonden met de meest betrokken partijen. De belangrijkste bevindingen laten zich als volgt samenvatten.

Oordeel ABF-berekeningen

1. Het CPB is van oordeel dat ABF een gedegen analyse heeft gemaakt van de mogelijke ontwikkeling van de huren, de woonquoten en de vermogens van de corporaties in de komende jaren.
2. Een probleem bij de analyse is dat prognoses en beleidseffecten niet scherp uit elkaar worden gehouden. Zo kan niet worden vastgesteld wat nu het gevolg is van het nieuwe huurbeleid en wat al mogelijk is bij het reeds eerder ingezette beleid.
3. Ook is door ABF geen rekening gehouden met de effecten van het nieuwe huurbeleid op de doorstroming op de woningmarkt.
4. Om aan de onder punt 2 en 3 genoemde problemen tegemoet te komen heeft ABF op verzoek van het CPB in de zeer korte tijd die beschikbaar was nog enkele aanvullende berekeningen gemaakt.
5. Het CPB is tenslotte van oordeel dat ABF op een goede wijze is omgegaan met de grote onzekerheden die er zijn rond met name de huurprijsontwikkeling. ABF heeft de onzekerheden over het toekomstig gedrag van de corporaties uitgewerkt via adequate bandbreedtes.

Kernresultaten ABF

1. Bij de gekozen grenzen van een geliberaliseerd aandeel van respectievelijk 15% en 25% huurwoningen kunnen 390.000 en 640.000 gereguleerde woningen bij het nieuwe beleid worden geliberaliseerd. Respectievelijk 85.000 en 68.000 huurwoningen in de huidige vrije sector kunnen omgekeerd in de nieuwe situatie onder het gereguleerde regime vallen.
2. Bij het huidige beleid en een trendmatig harmonisatietempo zijn de huurstijgingen beperkt. Bij nieuw beleid zijn grote huuraanpassingen mogelijk, maar de feitelijke huurstijgingen hangen af van de mate waarin woningcorporaties deze ruimte benutten. Als woningcorporaties deze ruimte niet volledig gaan benutten en doorgaan op het huidige harmonisatietempo, dan komt de huurstijging per jaar uit op ongeveer ½ procent voor de gereguleerde sector en maximaal 4% voor de geliberaliseerde sector. Als echter de woningcorporaties de geboden ruimte geheel benutten, dan stijgen de huren in deze sectoren met respectievelijk 1 en 7¼ % per jaar in de periode tot 2010. De huurstijging in de gedereguleerde sector ligt boven de ruimte voor jaarlijkse huuraanpassingen, omdat na verhuizing van de huidige bewoners de ruimte voor huuraanpassing meteen door de verhuurders wordt benut. Na 2010 vlakken de huurstijgingen af, omdat een deel van de ruimte dan al is benut.
3. De stijging van de woonlasten voor de mensen die huursubsidie blijven ontvangen is beperkt. Voor de overige huurders nemen de woonlasten sterker toe. De huurquote van de huishoudens met een inkomen boven de ziekenfondsgrens neemt gemiddeld met ½ tot 1½%-punt toe. De grootste gevolgen doen zich voor bij de mensen die geen huursubsidie (meer) ontvangen met een inkomen onder de ziekenfondsgrens, die in de huidige situatie reeds een hoge huurquote kennen. De huurquote neemt voor deze mensen in 2009 gemiddeld met 2 tot 4%-punt toe, afhankelijk van de mate waarin woningcorporaties de geboden ruimte voor huuraanpassingen benutten. Overigens kunnen binnen deze groep de stijgingen van individuele huurquoten aanzienlijk uiteen lopen.
4. Bij het nieuwe beleid kunnen woningcorporaties hun vermogens verdubbelen. Als de woningcorporaties deze ruimte - net als in het verleden - niet volledig benutten dan nemen de vermogens door de heffing minder toe dan bij het huidige beleid. Ook private verhuurders kunnen extra huuropbrengsten realiseren. Deze gaan uit boven de te betalen heffingen, zodat het vermogen van de private verhuurders zal stijgen.
5. Voor de overheid levert het nieuwe beleid jaarlijks een bezuiniging op. Dit komt enerzijds door de heffing van 250 miljoen euro en anderzijds omdat minder mensen (op termijn) recht hebben op huursubsidie. Het oplopen van de huursubsidie-uitgaven als gevolg van reële huurstijgingen wordt gecompenseerd door een extra heffing bij de verhuurders. De totale besparing voor de overheid van de bovengenoemde maatregelen kan oplopen tot ruim 300 miljoen per jaar.
6. De doorstroming is volgens de berekeningen van ABF beperkt. Oorzaak is de beperkte toename van de woningvoorraad. De doorstroming tussen de huur- en koopsector neemt weliswaar toe,

maar de doorstroming op de gehele woningmarkt is gering. Hierbij is nog geen rekening gehouden met verminderd verhuisgedrag als gevolg van het overgangsregime.

Conclusies CPB

De belangrijkste onzekerheid rond de doorwerking van het nieuwe huurbeleid ligt bij het gedrag van de woningcorporaties. Tot op heden benutten de corporaties de toegestane huurruimte slechts ten dele. Hierdoor is het bijvoorbeeld onzeker of de heffing van 250 miljoen euro (volledig) in de huurprijzen wordt doorgegeven. De prikkels voor de woningbouwcorporaties bij de prijszetting zijn in ieder geval niet erg duidelijk. Het gaat niet om producenten die naar maximale winst streven, winsten mogen ook niet zomaar worden geïnvesteerd buiten de sector, er zijn sociale doelen in het geding en waarschijnlijk verschillen de afzonderlijke corporaties in termen van gedrag (in termen van risicoaversie, ambitie, verbondenheid met de regio en met de doelgroep etc.).

De corporaties kunnen zich dergelijke verschillende opstellingen ook permitteren: gemiddeld genomen kenmerken de corporaties zich door omvangrijke vermogens en exploitatieoverschotten die de vermogens in de tijd gestaag doen groeien. Tegen deze achtergrond zal de heffing door de corporaties ook zonder problemen kunnen worden opgevangen: het gaat om minder meer in termen van vermogen. Mogelijk is er wel een zeker verdelingsprobleem tussen de individuele corporaties.

De onzekerheden rond de prijsvorming werken door naar de andere belangrijke grootheden, zoals de woonquoten, de vermogens en de individuele huursubsidies. Indien de woningcorporaties de heffing in het geheel niet doorgeven in de huurprijzen, dan is dit in feite een zeer effectieve manier om middelen naar de publieke sector te halen. In plaats van belastingheffing of bezuinigen op publieke uitgaven wordt inactief vermogen aan de corporaties onttrokken. Indien de corporaties daarentegen de heffing wel doorgeven in de huren, dan zijn het de woonconsumenten die de heffing uiteindelijk moeten opbrengen. Uiteraard zijn ook tussenliggende uitkomsten (deels doorgeven van heffing in de huurprijzen) denkbaar.

De onzekerheid rond de prijsvorming heeft nog een andere belangrijke beleidsimplicatie. Bij het voorgenomen nieuwe huurbeleid wordt een koppeling gelegd tussen investeringen in nieuwbouw van woningen door de corporaties en huurprijsstijgingen die deze mogen doorberekenen. Zo worden corporaties die flink investeren als het ware beloond. Of dit beleid gaat werken is nogal onzeker. Ten eerste is hierboven al geconstateerd dat de corporaties de huurruimte tot nu toe niet maximaal benutten. Ten tweede rijst de vraag waarom de investeringen van de corporaties tot nu toe zoveel achterblijven bij de beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Financieel vermogen lijkt niet het knelpunt te zijn. Uit gesprekken heeft het CPB

de indruk gekregen dat de grondposities mogelijk belangrijke restricties opleveren. Om te kunnen bouwen, moet het ruimtelijk beleid (zowel nationaal als lokaal) hiertoe de mogelijkheid bieden. Restrictief ruimtelijk beleid en coördinatieproblemen in de ruimtelijke ordening kunnen de nieuwbouw ontmoedigen. In dat geval willen de corporaties misschien wel graag investeren - ook zonder extra huurruimte - maar kunnen ze niet bouwen. Een andere mogelijkheid is dat de corporaties zelf te afwachtend zijn en onvoldoende prikkels hebben om risico's te nemen. Het is ook in deze situatie niet duidelijk of extra huurruimte dit beeld verandert. Tenslotte kan het zo zijn, dat de corporaties wel kunnen bouwen, maar de condities ongunstig vinden. In dat geval zou extra huurruimte wel tot op zekere hoogte aangrijpen bij het probleem.

Als de investeringen niet goed van de grond komen, dan zal ook de doorstroming op de woningmarkt niet worden bevorderd. Daar komt nog bij dat het nieuwe huurbeleid ook een element kent dat de doorstroming beperkt. Dit heeft te maken met de bescherming van bestaande huurders die van de gereguleerde naar de vrije markt gaan. Deze groep behoudt de gereguleerde rechten rondom huur en huursubsidies. Dit is echter gekoppeld aan de woning en bij vertrek ontstaat zo een fors negatief inkomenseffect. Het gevolg zal zijn dat deze groep een geringere verhuisgeneigdheid zal hebben en dit deel van de woningmarkt komt zo waarschijnlijk voor lange tijd op slot te zitten. Uiteraard beperkt dit deel van het beleid de sociale nadelen, maar voor de doorstroming is het ongunstig. Dit versterkt het belang van het realiseren van meer woningaanbod, zodat langs die weg tenminste doorstroming wordt gestimuleerd bij andere groepen. Vanuit de woningmarkt gezien is het dan zaak de knelpunten te verminderen rond de beschikbaarheid van locaties en mogelijk rond de eisen die verschillende partijen aan het bouwen stellen. Overigens zou men corporaties die weinig investeren en hierdoor grotere vermogens opbouwen ook kunnen confronteren met extra heffingen, in plaats van extra huurruimte te gunnen die weer bijdraagt aan extra vermogensgroei. Voordeel van het laatste is dat inactief vermogen naar de publieke sector wordt getrokken. In alle gevallen is het ook zaak om na te gaan of de corporaties wel in de gelegenheid zijn om te bouwen. Anders zullen financiële prikkels het gedrag niet kunnen beïnvloeden.

Overigens is het bij de doorstroming zaak om de hele woningmarkt te beschouwen: beleid dat bijdraagt aan extra aanbod in de koopsector zorgt net zo goed voor doorstroming als extra aanbod van huurwoningen.

Geconcludeerd kan worden dat het doel om beweging op de woningmarkt te realiseren een breed pakket aan beleidsmaatregelen vereist. Het voorgestelde huurbeleid is daarvoor onvoldoende. Zeker als dat huurbeleid uit hoofde van sociale doelstellingen maatregelen omvat die ongunstig zijn voor de doorstroming. Belangrijker zijn vergroting van het aanbod en stroomlijning van het ruimtelijk orderingsbeleid.

Het voorgesteld nieuwe huurbeleid omvat niet alleen heffingen en extra huurruimte voor verhuurders, het zet ook een proces van liberalisering op de woningmarkt in gang. Dit beleid zorgt ervoor dat het grote aantal gereguleerde huurwoningen afneemt en een groter deel in een meer marktconforme omgeving terecht komt. Dit heeft voordelen in termen van een betere allocatie van schaarse middelen: zowel de lusten als de lasten komen bij de woonconsument terecht die zo zijn of haar eigen afwegingen kan maken. Dit beleid zal de woonmarkt doelmatiger laten functioneren. De effecten nemen toe in de tijd: gaandeweg zijn er steeds meer nieuwe gevallen en steeds minder bestaande gevallen en zo kan de omvang van de niet-gereguleerde sector groeien. De voordelen van dit nieuwe beleid kunnen worden gerealiseerd als de markt goed functioneert. De mogelijkheden voor verhuurders om overwinsten te realiseren, is een aanwijzing dat de markt niet optimaal functioneert. Extra aandacht voor mededinging en voorkoming van machtsposities is dan ook van belang. Hierbij ligt ook een samenhang met het ruimtelijk ordeningsbeleid, omdat verruiming van het aanbod aan geschikte woningbouwlocaties de mogelijkheden van toetreding van aanbieders op de woningmarkt zal vergroten.

Het beleid beperkt zich bovendien niet tot het vergroten van de niet-gereguleerde sector: ook in de gereguleerde sector worden meer marktconforme elementen ingebouwd. Dit gebeurt door de WOZ-waarde mee te nemen in de grondslag voor de huren. Zo komt met name ook de locatiekwaliteit beter in de prijs naar voren. Ook dit beleid leidt tot een betere allocatie aangezien woonconsumenten meer worden geconfronteerd met het prijskaartje dat aan extra kwaliteit is verbonden.

Tegenover deze voordelen staan ook nadelen. Deze nadelen liggen in de sociale sfeer. De voor- en nadelen verlopen redelijk gelijk-op in de tijd. Aanvankelijk zijn de voordelen nog niet erg omvangrijk, omdat belangrijke groepen worden ontzien. Deze worden nog niet of in ieder geval niet volledig met het nieuwe beleid geconfronteerd. De sociale kosten zijn door deze bescherming uiteraard ook relatief klein. Op langere termijn nemen de voordelen in termen van een beter functionerende woningmarkt en de daarmee verbonden voordelen voor woonconsumenten gestaag toe, maar de sociale kosten worden ook hoger. Weliswaar hebben deze betrekking op nieuwe woonconsumenten, maar deze gaan uiteraard wel (wat) meer huur betalen dan zonder het beleid het geval zou zijn. Hier ligt nu eenmaal een afruil waar niet of in ieder geval niet volledig aan te ontkomen valt. De waardering van de sociale kosten is uiteraard een politieke zaak.

De heffing is een gunstige manier om publieke middelen aan te trekken, zolang de corporaties omvangrijke inactieve vermogens aanhouden. Vanuit dit perspectief is het bieden van extra huurruimte aan corporaties een strategie die risico's inhoudt. Dit kan leiden tot meer inactieve

vermogens ten koste van huurders met lage inkomens. In deze situatie zou overwogen kunnen worden om het aanhouden van hoge inactieve vermogens te ontmoedigen via (extra) heffingen. Een dergelijk beleid zal uiteraard ook juridisch vormgegeven moeten kunnen worden.

1 Inleiding

Op verzoek van het Ministerie van VROM heeft het CPB de berekeningen van ABF rond de modernisering van het huurbeleid gevalideerd. Aedes heeft daarnaast een aantal specifieke vragen gesteld die separaat zijn beantwoord. Over de validatie heeft overleg plaatsgevonden met de meest betrokken partijen.

De kern van de beleidsvoorstellen zijn gericht op het meer in lijn met elkaar brengen van prijzen en kwaliteit van huurwoningen en het stimuleren van investeringen in woningen. De maatregelen richten zich op het vergroten van het geliberaliseerde deel van de huurwoningvoorraad van 5% naar 15 of 25%, aanpassing van het woningwaarderingsstelsel door vervanging van de punten voor woonomgeving en woonvorm door een percentage van de WOZ-waarde, stapsgewijs meer ruimte in het huurprijsbeleid voor verhuurders om meer marktconform te handelen en het op lokaal niveau nader te concretiseren afspraken over te realiseren woningbouwaantallen.

Het bureau ABF Research te Delft heeft in opdracht van VROM de effecten doorgerekend van de genoemde beleidsvoorstellen op de woonlasten van huurders, de extra huuropbrengsten en de gevolgen voor de financiële positie van verhuurders, de extra huursubsidie-uitgaven van het rijk en de doorstromingseffecten op de woningmarkt. De berekeningen zijn vooral gericht om de effecten van het nieuwe beleid voor de contractperiode 2005-2009 in kaart te brengen, maar de berekeningen bieden ook een doorkijkje van de effecten voor de periode na 2010.

Het verzoek aan het CPB was om deze berekeningen binnen een krap tijdschema te valideren, waarbij het zowel gaat om de effecten van de beleidsvoorstellen alsmede om de werking van het gebruikte modelinstrumentarium.

Tijdens de validatie zijn vele vragen aan ABF gesteld. Mede dankzij de goede samenwerking en tijdige beantwoording door ABF heeft deze validatie binnen de beschikbare tijd kunnen plaatsvinden.

In deze notitie worden de resultaten van de validatie en de hieruit volgende aanbevelingen beschreven. De opbouw is als volgt. Eerst worden in hoofdstuk 2 de afzonderlijke maatregelen van het pakket aan beleidsvoorstellen beschreven en wordt kort ingegaan op de te verwachte effecten van het beleid en de bijzondere karakteristieken van de huursector die hierbij een rol spelen. Het volgende hoofdstuk gaat in op de ABF-berekeningen. Hierbij worden de aanpak van ABF, de belangrijkste resultaten van de ABF-berekeningen en onze bevindingen achtereenvolgens beschreven. Alle gepresenteerde financiële cijfers hebben betrekking op het prijspeil 2002 (het jaar waarin het WBO is uitgevoerd), met uitzondering voor die van woningcorporaties, die betrekking hebben op prijspeil 2003 (het laatst bekende jaar van het BBSH-bestand).

2 Het nieuwe huurbeleid

2.1 Maatregelen

Het nieuwe huurbeleid bestaat uit een pakket aan maatregelen¹. Niet van alle maatregelen is de vormgeving al concreet ingevuld. Voor deze maatregelen geldt dat uiteraard de (precieze) effecten zullen afhangen van de nadere vormgeving van het beleid. Hieronder volgt een beschrijving van de afzonderlijke maatregelen.

2.1.1 Heffingen opgelegd aan verhuurders

De verhuurders moeten vanaf 2006 ieder jaar 250 miljoen (als bijdrage aan de bezuinigingstaakstelling van VROM) afdragen aan de rijksoverheid. Uitgangspunt bij de berekeningen is dat 225 miljoen moet worden opgebracht door de woningcorporaties en 25 miljoen door private verhuurders. Bovenop de heffing worden de extra uitgaven aan huursubsidie door huurstijgingen die boven de inflatie uitgaan in rekening gebracht bij de verhuurders. De grondslag voor de heffingen, en daarmee de verdeling van de heffing over de afzonderlijke woningcorporaties en private verhuurders is nog niet vastgesteld. Hierdoor zijn de effecten van de heffing voor afzonderlijke verhuurders nog niet in kaart te brengen.

2.1.2 Vergroting van het aandeel geliberaliseerde woningen

De bedoeling is om het huidige aandeel geliberaliseerde woningen van 5% van de totale huurvoorraad te verruimen. De huidige normgrens van 565 euro huur per maand, waarboven verhuurders vrij zijn om de hoogte van de huur te bepalen, wordt per 1 juli 2006 losgelaten en vervangen door een grens op basis van de WOZ-waarde van de woning. Met de keuze van de grenswaarde wordt aangestuurd op een substantiële verruiming van het geliberaliseerde deel, waarbij de omvang van het resterend deel van de gereguleerde sector beter aansluit bij de omvang van de doelgroep met lage inkomens. Bedoeling is om de grens regionaal te differentiëren, waarbij rekening wordt gehouden met regionale verschillen in WOZ-waarden. De exacte invulling van de grenzen is nog niet vastgesteld.

Voor geliberaliseerde woningen geldt dat op termijn door de verhuurders marktconforme huren kunnen worden gevraagd en dat het recht op huursubsidie voor de huurder vervalt. De verhuurders hebben overigens nog wel de keuzevrijheid om de woning onder het gereguleerde regime te laten vallen. Dit betekent dat de verhuurder minder huur kan vragen, maar dat de (nieuwe) huurders wel beroep kunnen doen op huursubsidie. Op korte termijn zijn de mogelijkheden voor verhuurders om de huren naar marktconforme niveaus op te trekken beperkt. Enerzijds gelden er vanaf 2006 gedurende vier jaar maxima voor de jaarlijkse reële

¹ Voor de invulling van het huurbeleid baseren wij op de aan het CPB gerichte brief van VROM d.d. 26 oktober 2004, waarin de uitgangspunten van het nieuwe beleid zijn opgenomen.

huurstijgingen (oplopend van 1,5% tot 5% per jaar). Voor bestaande huurders geldt bovendien dat als zij recht hebben op huursubsidie de woning tot aan de mutatie (verhuizing) gereguleerd blijft.

2.1.3 Aanpassing woningwaarderingsstelsel voor gereguleerde woningen

Het huidige woningwaarderingsstelsel zal per 1 juli 2006 worden aangepast. Als uitgangspunt voor de berekeningen is gekozen dat de huidige punten voor woonomgeving en woonvorm (circa 20% van het gemiddelde puntenaantal) zal worden vervangen door een percentage van de WOZ-waarde. Hierdoor zullen de maximaal toegestane huren beter aansluiten bij de waarde van het huis. Het gemiddelde huurniveau volgens het woningwaarderingsstelsel blijft op nationale schaal nagenoeg gelijk. De aanpassing geeft vooral aanleiding tot regionale differentiatie. In gebieden met relatief hoge WOZ-waarden zal een verruiming van de maximaal toegestane huur optreden, terwijl in gebieden met relatief lage WOZ-waarden de ruimte voor huuraanpassingen juist wordt beperkt. Het gewicht van de WOZ-waarde is nog niet vastgesteld.

Ook voor gereguleerde woningen geldt dat tot 2010 de ruimte voor reële huurstijgingen aan maxima zijn gebonden. Deze loopt op van 1,5% in 2005 tot 3% in 2009.

2.1.4 Harmonisatie van zeer lage huren

Voor woningen met een huur lager dan 200 euro per maand en minder dan 50% van de maximaal redelijke huur volgens het woningwaarderingsstelsel is het mogelijk om jaarlijks de maandhuur met 25 euro te verhogen.

2.1.5 Koppeling ruimte voor jaarlijkse huurverhogingen aan investeringen

Voor corporaties gelden in de periode 2005 – 2007 maxima aan de reële huursomstijging. De ruimte loopt op van 0,4% tot 1,2% in 2007. In 2008 komt de huursommaximering voor woningcorporaties te vervallen, tenzij investeringsafspraken door verwijtbaar handelen van corporaties niet worden gerealiseerd. Onduidelijk is wat de ruimte voor huurstijgingen dan zal zijn.

2.1.6 Bestaand beleid

Het huursubsidiestelsel zal in de komende jaren in de huidige vorm worden voortgezet, waarbij wel de verschillende grenzen en normen wordt aangepast aan de inflatie, gemiddelde huurstijging of inkomensstijging. De maximale huurprijs volgens het woningwaarderingsstelsel zal aangepast worden aan de inflatie van het voorafgaande jaar. Deze aanpassingen moeten niet als onderdeel van het nieuwe beleid worden gezien, maar als gangbare jaarlijkse bijstellingen van het huidige beleid.

Zoals ook uit de beschrijving van de afzonderlijke maatregelen naar voren kwam, is voor de berekening van effecten een nadere invulling van het pakket nog van belang. De nadere invulling zal invloed hebben op de effecten van het nieuwe huurbeleid. Om de effectberekeningen te kunnen maken, heeft ABF in overleg met VROM een invulling gemaakt van de WOZ-grenzen tussen de gereguleerde en de geliberaliseerde sector en het gewicht van de WOZ-waarde in de puntenwaardering van het woningwaarderingssstelsel.

Voor het gewicht van de WOZ-waarden in de puntenwaardering van het woningwaarderingssstelsel is gekozen om tot 2010 de WOZ-waarde een gewicht van 20% te geven. Na 2010 is dit gewicht rekentechnisch op 50% verondersteld.

Verondersteld is dat de woningcorporaties aan hun investeringsopgave zullen voldoen, zodat geen nadere invulling van de consequenties van het niet voldoen aan de afspraken nodig was.

2.2 Effecten

Het pakket aan beleidsvoorstellen zal leiden tot de volgende typen effecten:

2.2.1 Huurprijsstijgingen geliberaliseerde huurwoningen

Voor de huurwoningen die zowel op basis van de huidige normhuur van 565 euro als op basis van de toekomstige WOZ-grens tot het geliberaliseerde deel van de huurwoningen behoren, zullen de beleidsvoorstellen geen effecten tot gevolg hebben. Voor woningen die nu nog tot de gereguleerde huursector behoren, maar die op basis van de WOZ-grens worden geliberaliseerd geldt dat ruimte ontstaat om de huidige huurniveaus op te trekken naar huurniveaus die op de vrije huurdersmarkt kunnen worden gevraagd. Dit huurniveau en daarmee de ruimte voor huurverhogingen is afhankelijk van de lokale woningmarktsituatie.

Echter, voor geliberaliseerde woningen waarin bestaande huurders recht hebben op huursubsidie geldt zolang deze bewoners niet verhuizen dat de ruimte voor huurprijsstijgingen wordt begrensd door het regime van het nieuwe woningwaarderingssstelsel.

2.2.2 Huurprijsstijgingen gereguleerde woningen

Uitgangspunt bij de aanpassing van het woningwaarderingssstelsel is dat het gemiddeld landelijke huurniveau vrijwel gelijk blijft, maar dat er differentiatie tussen woningen met hoge en lage WOZ-waarden optreedt. Deze effecten zullen zowel binnen als tussen regio's optreden. Als in de uitgangssituatie de huren al volledig geharmoniseerd zijn met de huren volgens het woningwaarderingssstelsel dan leiden de aanpassingen tot zowel huurprijsstijgingen als -dalingen. Echter, in de praktijk liggen de huurniveaus nog substantieel onder het volgens het puntenstelsel toegestane huurniveau. Dit zal (op termijn) betekenen dat de huren zullen stijgen. Na inweging van de WOZ-waarde kan het toegestane huurniveau echter ook boven de markthuurliggen. In dat geval kunnen (in bescheiden mate) ook prijsdalingen optreden.

Een deel van de woningvoorraad waarvan de huur boven 565 euro per maand ligt, zal op basis van de WOZ-waarde zelfs kunnen overgaan naar de gereguleerde sector. Dit zal op termijn leiden tot huurprijzdalingen voor nieuwe bewoners. Voor huidige bewoners geldt hier het oude regime, waarbij geen aanspraak bestaat op huursubsidie.

2.2.3 Gevolgen voor de woonlasten van huurders

Hier zijn verschillende groepen huurders te onderscheiden. Voor de huishoudens in het gereguleerde gebied of het geliberaliseerde gedeelte waarbij een beroep op huursubsidie kan worden gedaan, worden huurders geheel of gedeeltelijk gecompenseerd. Het effect op de woonlasten is voor deze groep dan ook beperkt. Dit zijn bewoners die in de gereguleerde sector blijven of een geliberaliseerde woning bewonen die voorheen een lagere maandhuur had dan 565 euro. Voor mensen zonder huursubsidie zijn de gevolgen groter. De gevolgen voor mensen in de gereguleerde sector zijn dan ook beperkter dan voor mensen in de geliberaliseerde sector.

2.2.4 Gevolgen voor verhuurders

Zowel de private verhuurders als de woningcorporaties zullen heffingen van in totaal 250 miljoen euro per jaar aan de overheid moeten afdragen. De ruimte die verhuurders benutten om reële huurprijsstijgingen door te voeren zal leiden tot extra huuropbrengsten. Een deel van deze huuropbrengsten zal door de overheid worden afgeroomd door het extra beslag op de huursubsidie te compenseren, maar per saldo resteert een positief saldo aan opbrengsten. Verder leidt de extra investeringsopgave tot extra kosten voor de verhuurders bij nieuwbouwwoningen met een onrendabele top. De verhuurders hebben vrijheidsgraden in termen van het benutten van de huurruimte en ten aanzien van de investeringen. Met name de mate waarin de ruimte van huurstijgingen wordt benut, heeft grote invloed op de toekomstige vermogensontwikkeling van woningcorporaties.

2.2.5 Gevolgen voor de overheidsbegroting

De nieuwe beleidsvoorstellen hebben op verschillende manieren effect op de overheidsbegroting. In de eerste plaats betekent de heffing een jaarlijkse opbrengst van 250 miljoen euro. Reële huurstijgingen zullen weliswaar leiden tot extra uitgaven voor huursubsidiegerechtigden, maar deze uitgaven worden volledig gecompenseerd door extra heffingen richting verhuurders. Gegeven het uitgangspunt dat in het geliberaliseerde gebied na verhuizing geen huursubsidie meer zal worden verstrekt kan een belangrijke besparing op de huursubsidie-uitgaven worden gerealiseerd.

2.2.6 Niet-financiële gevolgen voor de woningmarkt

Naast de hiervoor beschreven financiële consequenties voor huurders, verhuurders en de overheid, hebben de beleidsvoorstellen ook andere consequenties voor de woningmarkt. Met

het beleid zal op lange termijn een betere aansluiting ontstaan tussen de prijs en de kwaliteit van de woning, en daar tengevolge ook een betere aansluiting ontstaat met de bestedingsmogelijkheden van de huurders. Deze betere allocatie leidt tot welvaartswinst.

Door een betere prijsstelling zullen ook de belemmeringen tussen de (geliberaliseerde) huur- en koopsector worden verminderd en de doorstroming tussen beide markten verbeterd. Grote verbeteringen in doorstromingen mogen niet worden verwacht zolang het aanbod van woningen niet structureel verandert. Het nieuwe beleid heeft ook een element dat de doorstroming binnen de huurmarkt beperkt. Dit heeft te maken met de bescherming van de bestaande huurders die van de gereguleerde sector naar de vrije markt gaan. Deze groep behoudt de gereguleerde rechten rondom huur en huursubsidies. Dit is echter gekoppeld aan de woning en bij vertrek ontstaat, als men verhuist naar een woning in het geliberaliseerd gebied zo een fors negatief inkomenseffect. In dat geval zal deze groep een geringere verhuisgeneigdheid vertonen en dit deel van de woningmarkt komt zo waarschijnlijk voor lange tijd op slot te zitten.

2.3 Reacties in het gedrag van verhuurders en huurders

Het beleid zal leiden tot gedragsaanpassingen van verhuurders en huurders. Deze gedragsaanpassingen zijn mede van invloed op de effecten van het nieuwe beleid. Centrale vraag is in hoeverre deze reacties bij voorbaat al zijn in te schatten. Om deze vraag te beantwoorden staan wij stil bij de relevante actoren op de huurmarkt.

2.3.1 Gedrag van verhuurders (aanbod)

De verhuurders laten zich onderscheiden in private verhuurders en woningcorporaties. Bij beide typen verhuurders spelen verschillende afwegingen een rol.

Het gedrag van private verhuurders laat zich op basis van het in de marktsector gangbare oogmerk van winstmaximalisatie goed verklaren. Mogelijkheden tot huurstijging zullen door deze sector worden benut om aan deze winstdoelstelling te voldoen. Indien de huuropbrengst van het woningbezit een meer dan marktconform rendement oplevert, dan zullen bestaande of nieuwe spelers het aanbod in deze markt verruimen, mits hiervoor ook voldoende (ruimtelijke) mogelijkheden bestaan. Eventuele schaarste aan nieuwbouwmogelijkheden kan de verruiming van het aanbod tegenwerken, omdat bezitters van de beperkt beschikbare grond de extra winsten kunnen afromen of door een ander gebruik van de grond zelf een hoger rendement kunnen behalen.

Het gedrag van woningcorporaties is veel complexer. De rendementseis speelt een veel minder belangrijke rol in het gedrag van woningcorporaties dan bij private verhuurders. Hiervoor zijn op theoretische gronden meerdere verklaringen te geven. Ten eerste ontbreekt de gangbare rendementseis van een eigen vermogensverstrekker. Verder beperkt het Besluit Beheer Sociale Huisvesting (BBSH) de mogelijkheden voor woningcorporaties om het

vermogen buiten de sector in te zetten om een hoger rendement te behalen. Als laatste maar ook zeker niet de onbelangrijkste oorzaak is dat woningcorporaties statutair geen winstdoelmerk hebben. De belangrijkste doelstelling is het aanbieden van goedkope en kwalitatief goede woningen voor mensen met lage inkomens.

Hiermee ontbreekt een duidelijke prikkel voor het benutten van de geboden ruimte van huurprijsaanpassingen. Dit gedrag is ook terug te zien in de huidige huurniveaus die woningcorporaties voor hun woningen vragen. Deze liggen fors onder het huurniveau op basis van het woningwaarderingsstelsel. Het is dan ook niet op voorhand te zeggen in welke mate de woningcorporaties de door het nieuwe huurbeleid geboden extra ruimte ook daadwerkelijk zullen gaan benutten. Dezelfde onzekerheid bestaat rond het investeringsgedrag van woningcorporaties. Ondanks toenemende wachtlijsten, fors toenemende vermogensposities en beperkingen om het vermogen voor andere doelen aan te wenden zijn de investeringen in nieuwbouw in de afgelopen decennia teruggelopen. De vraag rijst waarom de investeringen van de corporaties tot nu toe zoveel achterblijven bij de beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Financieel vermogen lijkt niet het knelpunt te zijn. Uit gesprekken heeft het CPB de indruk gekregen dat de grondposities mogelijk belangrijk restricties opleveren. Om te kunnen bouwen, moet het ruimtelijk beleid (zowel nationaal als lokaal) hiertoe de mogelijkheid bieden. Restrictief ruimtelijk beleid en coördinatieproblemen in de ruimtelijke ordening kunnen de nieuwbouw ontmoedigen. In dat geval willen de corporaties misschien wel graag investeren - ook zonder extra huurruimte - maar kunnen ze niet bouwen. Een andere mogelijkheid is dat de corporaties zelf te afwachtend zijn en onvoldoende prikkels hebben om risico's te nemen. Het is ook in deze situatie niet duidelijk of extra huurruimte dit beeld verandert. Tenslotte kan het zo zijn, dat de corporaties wel kunnen bouwen, maar de condities ongunstig vinden. In dat geval zou extra huurruimte wel tot op zekere hoogte aangrijpen bij het probleem.

2.3.2 Gedrag van huurders (vraag)

De beleidsvoorstellen bieden bescherming aan bestaande huurders bij grote woonlastenstijgingen. Een deel van de mensen zullen na verhuizing worden geconfronteerd met een grote toename van de woonlasten. Om dit effect zo lang mogelijk te vermijden zullen mensen minder snel verhuizen dan bij het huidige beleid.

Gevolg is dat de gewenste betere allocatie van de woningvoorraad minder snel tot stand komt en ook dat de doorstroming wordt beperkt. Het gevolg is ook dat nieuwe huurders geconfronteerd worden met de gevolgen van de beperktere doorstroming.

Resumerend bestaat er grote onzekerheid over de mate waarin woningcorporaties de geboden ruimte voor huurprijsaanpassingen ook daadwerkelijk zullen benutten. Ook het effect van de in de beleidsvoorstellen ingebrachte koppeling van de huurstijging met de investeringsopgave

voor nieuwe woningen is onzeker. Op voorhand is niet te zeggen of woningcorporaties door het nieuwe beleid ook daadwerkelijk meer zullen investeren.

3 Validatie van de ABF-berekeningen

In het rapport 'De effecten van een nieuw stelsel voor huurprijzen' beschrijft ABF de uitkomsten van de door hun verrichte berekeningen.² De door het CPB uitgevoerde validatie moet worden opgevat als een globale plausibiliteittoets op uitgangspunten, methodiek en resultaten. Gelet op de beperkt beschikbare tijd is er voor gekozen om geen eigen doorrekeningen van het beleid te maken, maar ons te beperken tot een toetsing van de uitkomsten en het hiervoor gebruikte instrumentarium van ABF.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de validatie beschreven. Eerst wordt de geschiktheid van het instrumentarium besproken voor het doorrekenen van de effecten van het voorgestelde beleid. Hierna komen achtereenvolgens de keuze van de varianten en de uitgangspunten aan bod. Tot slot worden de uitkomsten van de berekeningen beoordeeld.

3.1 Het modelinstrumentarium

ABF heeft de beleidsvoorstellen met een set van drie rekenmodellen doorgerekend. In paragraaf 1.4 van de ABF-rapportage worden de (onderlinge) werking van deze modellen in het kort beschreven. Hieronder volgt een korte beschrijving van de werking van de modellen:

3.1.1 Het ramingsmodel huursubsidie

Met het 'Ramingsmodel huursubsidie' kunnen de toekomstige huurniveaus en woonlasten voor huurders en de uitgaven voor de individuele huursubsidie worden berekend. Als belangrijkste bron wordt het 'Woningbehoefte Onderzoek 2002' (WBO2002) gebruikt. Dit bestand bevat voor 30 duizend huurders³ allerlei kenmerken rond hun persoonlijke omstandigheden, huisvestingssituatie, woonlasten e.d. Door gebruik te maken van wegingsfactoren geeft deze bron een representatief beeld van de Nederlandse bevolking. Het rekenmodel neemt het WBO2002 als startpunt en berekend vervolgens voor ieder prognosejaar een nieuwe WBO op basis van de veronderstelde ontwikkelingen voor macro-economische grootheden, demografie en het beleid ten aanzien van huren en huursubsidie. Daar de bevolking geleidelijk verandert qua leeftijdsopbouw wordt de populatie voor elk jaar herwogen. Van elk individu is onder andere bekend de leeftijd, het inkomen, plaats, het puntenaantal van de huurwoning, de WOZ-waarde en de basishuur van de woning. De kans dat een huurder verhuist wordt berekend op basis van o.a. leeftijd en geslacht. Deze verhuiskans wordt exogeen in het model ingevoerd en wordt niet beïnvloed door verschillen in beleid.

² Ten tijde van de validatie was dit rapport nog niet definitief afgerond. Onze bevindingen baseren wij op de conceptrapportage d.d. 20 september 2004 en de daaraan ten grondslag liggende berekeningen.

³ Het WBO bevat hiernaast ook gegevens van 45.000 personen met eigen woningbezit.

Het model is geschikt om de effecten van huurstijgingen en huursubsidie-uitgaven van de beleidsvoorstellen door te rekenen. Het model baseert zich op het meest gedetailleerde databestand dat voorhanden is, waardoor de effecten bij uiteenlopende persoons- en huisvestingskenmerken kunnen worden bepaald. Het detailniveau maakt het mogelijk om voor uiteenlopende personen, woningen en regio's het aandeel gereguleerde en geliberaliseerde woningen te onderscheiden, de huuraanpassingen voor woningen op basis van veronderstelde beleidsregels te berekenen, de aanspraak op huursubsidie en de woonlasten voor huurders te berekenen. Met deze informatie zijn de in paragraaf 2.2 beschreven effecten in voldoende mate te onderscheiden.

3.1.2 Het prognosemodel sociale huursector

Met het 'Prognosemodel sociale huursector' (Solex) kan op basis van de huurverhogingen uit het 'Ramingsmodel huursubsidie' en veronderstellingen omtrent macro-economische grootheden, verkopen en investeringen in nieuwbouw, de toekomstige financiële positie van de sociale huursector worden berekend. Het model is gebruikt bij de bruteringsoperatie en nadien bij de jaarlijkse bijstelling ervan. Het heeft zich in het verleden dan ook bewezen als geschikt rekeninstrument voor de bepaling van de toekomstige financiële positie van woningcorporaties. Het model produceert zowel balansen als resultatenrekeningen voor 54 woningcorporatiegebieden. Belangrijkste bron is het databestand 'Besluit Beheer Sociale Huursector 2002' (BBSH2002) dat een inventarisatie bevat van de sociale verhuurders. Het model volgt de boekhoudregels en afschrijvingsregels van de BBSH, maar bevat geen endogene gedragsreacties. Door gebruik te maken van de regionale uitkomsten van de huurniveaus uit het 'Ramingsmodel huursubsidie' is de aansluiting met de 54 woningcorporatiegebieden ook goed te maken. In het model is geen relatie gelegd tussen de financiële positie van woningcorporaties en de investeringen door woningcorporaties. De investeringen zijn exogeen en verdeeld naar rato van de woningvoorraad in woningcorporatieregio's. De effecten van de heffingen zijn niet in het model opgenomen, maar buiten het model om ten laste gebracht van het totale vermogen van de woningcorporaties. Aangezien de vormgeving van de grondslag van de heffing nog onbekend is, is een verdeling over woningcorporatiegebieden niet te maken. De keuze om de heffing buiten het model te houden is te rechtvaardigen. Dit leidt wel tot een lichte overschatting van de rente-inkomsten van woningcorporaties.

3.1.3 Het Woningmarktsimulatiemodel

Met het 'Woningmarktsimulatiemodel' (Socrates) zijn de effecten van de beleidsvoorstellen op de doorstroming van de woningmarkt berekend. Het model brengt op basis van vraag en aanbod de dynamiek van de woningmarkt in beeld. De investeringen in woningen en huurniveaus per regio zijn input voor deze berekeningen. Ook dit model is gebaseerd op gegevens uit het WBO2002. Verder wordt het model aangestuurd met verwachtingen over demografie en

economie. Gegeven de vaste woonvoorkeuren uit het WBO2002, nieuwbouw, sloop en verkoop van verschillend typen woningen en de relatieve prijsniveaus van woningen vindt er in het model een ‘matching’ plaats tussen vraag en aanbod. De mate van doorstroming wordt in grote mate bepaald door de aanbodmogelijkheden. Nieuwe woningen geven een mogelijkheid tot verhuizing, welke vervolgens weer nieuwe verhuizingen uitlokken.

3.1.4 Ontbrekende effecten en terugkoppelingen tussen modellen

Het Ramingsmodel huursubsidie gaat uit van vaste verhuiskansen, waarop beleid geen invloed heeft. In het Woningmarktsimulatiemodel wordt vervolgens wel een andere allocatie van de woningvoorraad over de bewoners berekend. Deze uitkomsten worden in de berekeningen echter niet teruggekoppeld in het ‘Ramingsmodel huursubsidie’. Hierdoor worden de woonlasten van verschillende groepen overschat, omdat de effecten van de verschuiving naar goedkopere of duurdere woningen niet wordt meegenomen.

De effecten voor de financiële positie van private verhuurders worden niet met het modelinstrumentarium berekend. Vanwege het ontbreken van de benodigde data is een dergelijke berekening ook niet te maken. Wel berekent ABF op basis van de individuele gegevens uit het ‘Ramingsmodel huursubsidie’ de totale huuropbrengsten voor verhuurders. De modellen bieden voldoende detail om de relevante effecten van de voorgestelde maatregelen te kunnen doorrekenen. Uit de lijst van relevante type effecten, die in paragraaf 2.2 zijn beschreven, ontbreken alleen de effecten over de concentratie van de doelgroep in wijken met een lage prijs en/of kwaliteitsverhouding.

3.2 Keuze van varianten

ABF heeft in totaal zeven prognoses gemaakt. Hiervan zijn zes prognoses gebaseerd op het nieuwe beleid en één variant op het huidige beleid. De zes prognoses zijn een combinatie van twee varianten van de WOZ-grenzen tussen de gereguleerde en geliberaliseerde sector en een drietal varianten, die verschillen in de mate waarin woningcorporaties de door het beleid geboden ruimte voor huurstijgingen benutten.

3.2.1 Beleidonzekerheid rond WOZ-grenzen opgevangen door twee varianten

De WOZ-grenzen tussen de gereguleerde en geliberaliseerde sector zijn nog niet vastgesteld. Voor de vormgeving van de grenzen van het geliberaliseerde deel van de huurwoningen is er voor gekozen om een tweetal varianten door te rekenen, waarbij op basis van de gestelde grenzen respectievelijk 15% en 25% van de huurwoningvoorraad tot het geliberaliseerde deel gaat behoren.

Bij de variant met een aandeel van 15% geliberaliseerde huurwoningen is een WOZ-grens gekozen van 130.000 euro met uitzondering van de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland en Flevoland, waar de grens 110.000 euro is.

Bij de variant met een aandeel van 25% geliberaliseerde huurwoningen worden drie WOZ-grenzen gehanteerd. De keuze van de WOZ-grenzen sluiten beter aan bij de gemiddelde WOZ-waarde van de verschillende regio's. Voor Utrecht en ROA wordt in deze variant wederom de grens van 130.000 euro gehanteerd. Bij de provincies Gelderland, Noord-Holland (excl. ROA), Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg is een WOZ-grens van 115.000 euro gehanteerd. In de overige provincies is een WOZ-grens gehanteerd van 100.000 euro.

Door de keuze om de beleidsonzekerheid over de invulling van de WOZ-grenzen middels twee varianten op te vangen wordt voor de beleidsmakers relevant inzicht geboden in de uitwerking van verschillende grenzen. Dit betekent echter wel dat als gekozen wordt voor een andere invulling dan de twee doorgerekende varianten, dit consequenties heeft voor de uitkomsten. De keuze van de regionale invulling van de WOZ-grenzen lijkt wat ad hoc te zijn gemaakt. Een optimalisatie op basis van de prijs en kwaliteit van de regionale woningvoorraad en inkomensverschillen biedt kansen om een betere aansluiting tot stand te brengen van de grenzen en de doelgroepen in de verschillende regio's.

3.2.2 Onzekerheid gedrag verhuurders opgevangen via 3 varianten

De in paragraaf 2.3 beschreven onzekerheid in het gedrag van woningcorporaties is opgevangen via drie varianten, die verschillen in de mate waarin woningcorporaties de door het beleid geboden ruimte voor huuraanpassingen benutten.

In de eerste variant wordt verondersteld dat alleen de private verhuurders de geboden ruimte voor huuraanpassingen geheel benutten. De woningcorporaties kiezen er in deze variant voor om de geboden ruimte om woningen te liberaliseren niet te benutten, waardoor de woningen onder het gereguleerde regime blijven vallen. De door de aanpassing van het woningwaarderingstelsel geboden ruimte voor huuraanpassingen wordt ook bij nieuwe huurders slechts ten dele benut, namelijk overeenkomstig de mate waarin dit in het verleden het geval was. De jaarlijkse huuraanpassingen volgen de inflatie.

In de tweede variant maken ook de woningcorporaties voor de helft gebruik van de mogelijkheid om huurwoningen te liberaliseren. Voor het overig deel benutten woningcorporaties de geboden ruimte voor huuraanpassingen in het gereguleerde deel ten dele en overeenkomstig de mate waarin dit in het verleden het geval was.

In de derde variant wordt er vanuit gegaan dat zowel de woningcorporaties als de private verhuurders de geboden ruimte om te liberaliseren en de huren aan te passen volledig benutten.

Door gebruik te maken van varianten met uiteenlopend gedrag van verhuurders wordt op een adequate wijze inzicht verstrekt in de bandbreedte van mogelijke huurprijsstijgingen en de daaruit resulterende effecten voor huurders, verhuurders en overheid.

3.2.3 Trendvariant met ongewijzigd beleid

Naast de prognoses bij nieuw beleid is een trendvariant berekend op basis van het huidige beleid. In deze variant geldt een huurharmonisatie die gelijk is aan die uit het verleden. Overigens gaat deze variant uit van een huuraanpassing gebaseerd op de inflatie van het voorafgaande jaar. Huidig beleid is dat de huuraanpassing gebaseerd is op een vijfjaargemiddelde. Door de recente inflatiedaling in de afgelopen jaren wordt in deze variant de huuropbrengsten van verhuurders in de eerste jaren overschat. In 2009 bedraagt het verschil in huuropbrengsten cumulatief 2,8 procent.

3.3 Uitgangspunten

Bij de berekeningen zijn verschillende uitgangspunten gehanteerd, die hieronder kort worden besproken.

3.3.1 Macro-economische uitgangspunten

Bij de berekeningen is uitgegaan van één set aan macro-economische uitgangspunten. De veronderstellingen met betrekking tot inflatie, rente, inkomensgroei en verkoopprijzen van koopwoningen is overgenomen van 'Transatlantic Market'-scenario uit de nog te verschijnen nieuwe LT-studie van het CPB. Hoewel er in de studie vier scenario's zijn beschreven is in de berekeningen voor dit scenario gekozen omdat dit scenario qua economische groei een midden positie inneemt en de collectieve sector een minder sterke rol speelt dan in het andere scenario met gematigde economische groei. De inflatie is gemiddeld 0,9% per jaar. De verkoopprijzen van woningen en de toename van bouwrijzen volgen de inflatie. De groei van het Bruto Binnenlands Product is voor deze periode op jaarbasis gemiddeld 2,2 %.

ABF heeft op basis van eerder verricht onderzoek eigen veronderstellingen gemaakt over de inkomensontwikkeling van huurders. De inkomensgroei van huurders is gemiddeld 0,3% per jaar. Dit is lager dan in de afgelopen jaren het geval was. ABF is ervan uitgegaan dat huishoudens tot 65 jaar in de gereguleerde markt en in de geliberaliseerde markt respectievelijk 0,2% en 0,6% per jaar groeien. Huishoudens van 65 jaar en ouder hebben een inkomensgroei van respectievelijk 0,8% en 1,3%.

Overigens geldt dat huurprijsstijgingen meewegen in de inflatie. In de modellen is de inflatie echter exogeen en wordt met terugkoppeling geen rekening gehouden.

3.3.2 Investerings in woningen

Zoals reeds in paragraaf 2.3.1 is beschreven kan de omvang van investeringen in woningen niet aan verhuurders worden opgelegd, en is het onzeker of en in welke mate de beleidsmaatregelen de verhuurders kunnen bewegen de woningvoorraad uit te breiden. ABF heeft er voor gekozen om de investeringen in woningen door de woningcorporaties en particuliere verhuurders als uitgangspunt voor alle varianten op te nemen. ABF gaat uit van een nieuwbouwprogramma dat aansluit bij het door DG Wonen geformuleerd nieuwbouwprogramma. Verondersteld is dat de nieuwbouw op zal lopen van 75.000 woningen naar 97.000 woningen in 2009. Gemiddeld levert dit een toevoeging op van 80.000 woningen per jaar over de periode 2005-2009. De grootste toename doet zich voor bij huurwoningen. De verdeling over prijsklassen wordt gelijk gehouden: 15%, 60% en 25% voor respectievelijk goedkope, middeldure en dure woningen. Verder worden er gemiddeld 27.000 huurwoningen per jaar verkocht door de sociale huursector.

Het nieuwbouwprogramma mag tegen het licht van de ontwikkelingen in het afgelopen decennium als optimistisch worden beschouwd. Ondanks de beleidsdoelstelling van 100.000 woningen bleef de nieuwbouw ruimschoots achter bij de hierboven genoemde 80.000 woningen. Dat met nieuwbouw van huurwoningen de oorspronkelijke beleidsdoelstelling in de berekeningen in 2009 bijna bereikt wordt, zou een trendbreuk met het verleden impliceren. Er ligt dan ook een behoorlijke neerwaartse risico ten aanzien van de gewenste investeringen in nieuwbouw. Een lagere omvang van de investeringen heeft zowel effect op de financiële positie van woningcorporaties (minder uitgaven onrendabele top) als voor de doorstroming (minder doorstroming).

3.3.3 Investeringskosten nieuwbouw

De investeringen in nieuwbouw leiden voor een deel van de huurwoningvoorraad tot een onrendabele top. De onrendabele top is het verschil tussen de investeringskosten van nieuwbouw en de verwachte huuropbrengsten. In de berekeningen is uitgegaan van een vaste verhouding voor alle woningen. In de praktijk bestaan er sterke regionale verschillen in onrendabele top en vermindert een verhoging van de huuropbrengsten als gevolg van het beleid ook de onrendabele top van nieuwe huurwoningen. Door het hanteren van de vaste verhouding wordt de regionale differentiatie onderschat. Door geen rekening te houden met een lagere onrendabele top door de hogere huuropbrengsten wordt de vermogensopbouw van woningcorporaties onderschat.

3.4 Uitkomsten van de berekeningen

ABF presenteert de uitkomsten van de berekeningen voor twee deelperioden. De eerste periode tot 2010 sluit aan bij de komende contractperiode 2005 - 2009. Verder geeft ABF een doorkijk naar de periode 2010 - 2019 om ook inzicht in de effecten van het beleid op langere termijn te bieden. Voor de tweede periode zijn geen maxima voor de jaarlijks toegestane huurverhogingen verondersteld.

3.4.1 Omvang liberale sector

Uitgaande van de twee varianten voor de invulling van de liberalisatiegrenzen leiden de liberalisatiegrenzen volgens de ABF-berekeningen tot de volgende verdeling van de woningvoorraad (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Gevolgen van liberalisatiegrenzen op de aandelen van de gereguleerde en geliberaliseerde huursector in de totale huurwoningvoorraad, aandelen in procenten

	Gereguleerd in beide stelsels	Geliberaliseerd in alleen oude stelsel	Geliberaliseerd in beide stelsels	Geliberaliseerd in Alleen nieuw stelsel
15% liberalisatie	81,8	2,8	2,5	12,9
25% liberalisatie	73,5	2,2	3,1	21,2

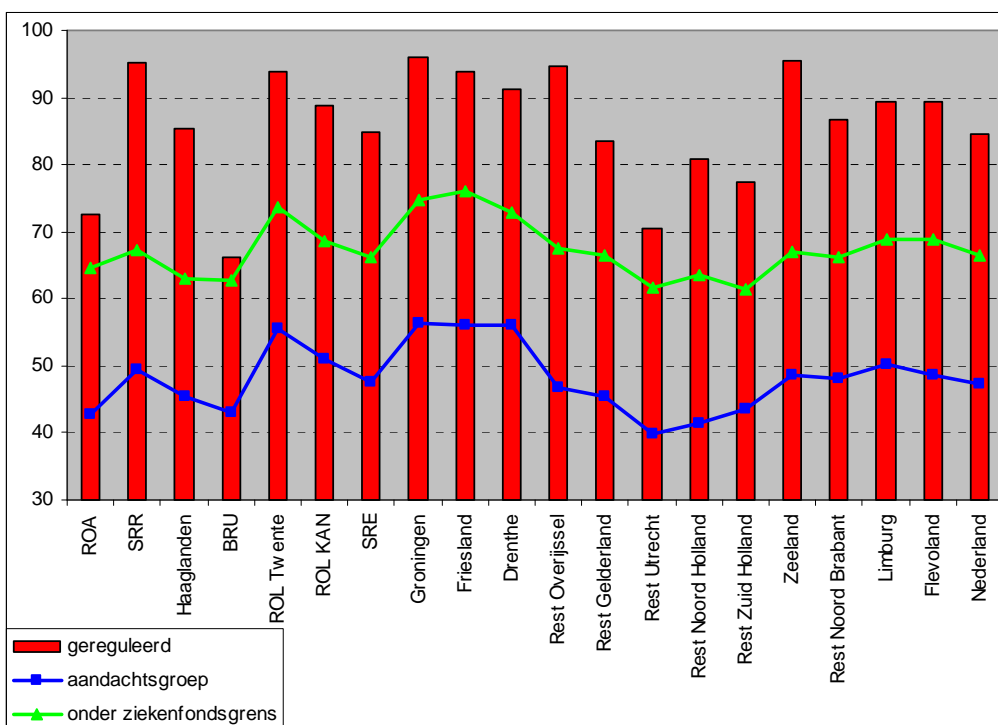
Bron: ABF

Uitgaande van de huidige totale huurwoningvoorraad van ongeveer 3 miljoen woningen betekent dit dat er afhankelijk van de gekozen liberalisatiegrenzen 390.000 tot 640.000 woningen naar de geliberaliseerde sector kunnen verschuiven en 70.000 tot 90.000 woningen naar de gereguleerde sector kunnen verschuiven. Verreweg het grootste deel blijft – zo zijn de liberalisatiegrenzen ook gekozen – in de gereguleerde sector. De aanvankelijke doelstelling van een geliberaliseerde sector met een omvang van respectievelijk 15% en 25%, wordt met de gekozen regionale verdeling van de WOZ-grenzen met enkele procentpunten overschat.

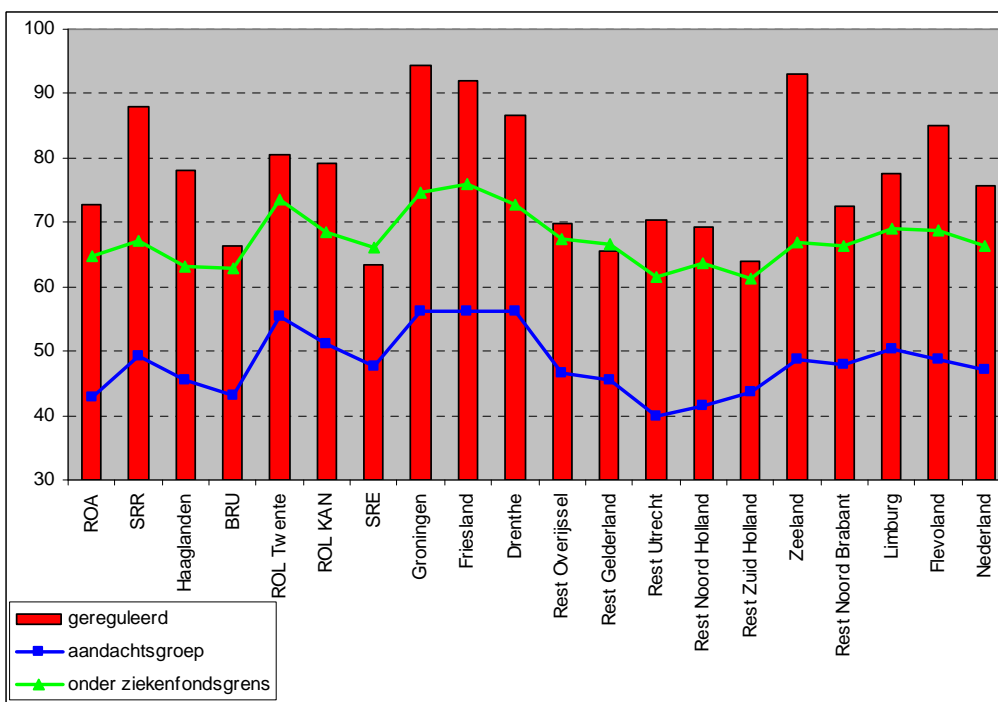
In figuur 3.1 en figuur 3.2 wordt voor beide liberalisatievarianten de regionale verdeling van de aandelen van de gereguleerde sector gegeven, afgezet tegen de omvang van de aandachtsgroep en huishoudens met inkomens onder de ziekenfondsgrens.

Bij de 15% liberalisatievariant concentreert de reductie van de gereguleerde sector zich vooral in de stadsregio's Amsterdam en Utrecht, en in iets mindere mate in de provincies Utrecht, Noord- en Zuid-Holland. Bij de 25% liberalisatievariant komt de reductie in de overige gebieden meer in lijn met die van de eerder genoemde gebieden. De omvang van deze gereguleerde sector biedt in de 25%-variant nog voldoende woningen voor de doelgroep. Alleen in de stadsregio Eindhoven is de resterende voorraad aan gereguleerde woningen onvoldoende om alle huursubsidieontvangers en ziekenfondsgerechtigden te herbergen.

Figuur 3.1 Regionale verdeling aandeel gereguleerde sector, aandachtsgroep en inkomens onder ziekenfondsgrens bij 15% vrije sector



Figuur 3.2 Regionale verdeling aandeel gereguleerde sector, aandachtsgroep en inkomens onder ziekenfondsgrens bij 25% vrije sector



Als onderdeel van de validatie zijn bovenstaande berekeningen met de WBO2002-gegevens nagerekend. De uitkomsten komen overeen met die van ABF.

3.4.2 Huurprijsstijgingen geliberaliseerde en gereguleerd huursector

Het voorgestelde beleid biedt voor verhuurders de keuzevrijheid om na verhuizing van de huidige bewoners zelf de huurniveaus vast te stellen. Voor de berekeningen moest ABF een rekenregel hanteren om de huurniveau in een vrije markt te bepalen. ABF heeft er voor gekozen om voor de huuropbrengsten een vaste verhouding tussen de maandlasten en de WOZ-waarde van woningen te hanteren. ABF hanteert in haar berekeningen een percentage van 5,4 % van de WOZ-waarde voor de jaarlijkse huuropbrengsten. Dit percentage komt overeen met de maandlasten voor de koopwoningen tussen 125.000 en 175.000, waarvan de nieuwe bewoners oorspronkelijk huurders waren. Dit laatste is gedaan om te corrigeren het kostendrukkend effect van eigen vermogen.

De handelwijze van ABF is transparant, en er is aansluiting gezocht met de maandlasten en de WOZ-waarden van een concurrerende segment op de woningmarkt. Onzekerheid bestaat of de huurniveaus berekend volgens de gekozen handelwijze ook de huurniveaus zijn die in de praktijk zullen worden gevraagd. Zo ligt het gehanteerde rendement van 5,4% onder het rendement dat vastgoedontwikkelaars gemiddeld op hun investeringen realiseren. Gegeven het belang van deze onzekerheid voor de hoogte van de huuropbrengsten en de daaruit voortvloeiende effecten voor de woonlasten, de financiële positie van de verhuurders en de overheid was een gevoeligheidsanalyse op dit punt wel gerechtvaardigd. In paragraaf 3.6.2 wordt hier nader op ingegaan.

In tabel 3.2 worden de door ABF berekende huurstijgingen voor het bestaande en de twee varianten van het nieuwe beleid in beeld gebracht.

Tabel 3.2	Reële huurstijging, gemiddeld in procenten per jaar			
	Gereguleerde sector		Geliberaliseerde sector	
	2004-2009	2010-2020	2004-2009	2010 - 2020
Trend	0,2	0,3	- 0,1	- 0,1
15% liberalisatie	0,4 - 1,0	0,2 - 0,4	3,9 - 7,2	1,2 - 1,8
25% liberalisatie	0,4 - 0,9	0,2 - 0,4	3,1 - 6,1	1,1 - 1,5

Bron: ABF

Bij ongewijzigd beleid en bij hetzelfde harmonisatiegedrag van verhuurders als in het verleden nemen de reële huren in de gereguleerde sector licht toe. De reële huren in de geliberaliseerde sector (5% van de huurwoningen) nemen licht af gegeven de veronderstelling van ABF dat de huren in deze sector ‘aan de dure kant zijn’.

Voor de effecten voor de gereguleerde sector maakt de omvang van het te liberaliseren deel van de huurwoningen weinig uit. In deze sector leidt het aangepaste woningwaarderingstelsel tot een huurprijsstijging. Afhankelijk van de mate van harmonisatie nemen de huren in de periode tot 2010 met gemiddeld een half tot één procentpunt toe. Een groot deel van de ruimte is dan al benut. In de periode vanaf 2010 halveert de gemiddelde reële huurstijging ten opzichte van de periode voor 2010.

Voor de geliberaliseerde sector heeft de omvang van de liberalisatie wel invloed. In de 15% liberalisatie-variant worden met name de duurere gebieden geliberaliseerd. Het vrijlaten van de huren in deze gebieden leidt dan ook tot iets hogere huurstijgingen dan in de 25% liberalisatievariant, waarin ook de goedkopere gebieden meewegen. Ook voor deze sector geldt dat de grootste huurstijgingen al in de periode tot 2010 worden behaald. In de periode hierna is de huurstijging beperkt tot 1 à 2 procent per jaar. De huurstijgingen komen hoger uit dan de maximaal toegestane huurstijging gedurende de periode. Reden hiervoor is dat verhuurders voor nieuwe huurders wel gelijk de toegestane ruimte voor huuraanpassing mogen benutten. De onderkant van de bandbreedte aan prijsstijgingen hebben betrekking op de huurstijgingen van de private sector. In deze uitkomsten is verondersteld dat sociale verhuurders hun woningen in het gereguleerde deel laten.

De uitkomsten lijken plausibel. De richting van de resultaten is goed te onderbouwen en de ordes van grootte lijken aannemelijk. De ruimte voor huurprijsaanpassingen is bovendien getoetst aan de gegevens uit het WBO2002. Op individueel niveau is steekproefsgewijs getoetst of de specifieke beleidsmaatregelen ook daadwerkelijk zijn doorgevoerd. In geen van deze toetsen zijn onvolkomenheden aan het licht gekomen.

3.4.3 Woonlasten huurders

Voor de huurders zijn de effecten zeer verschillend. Circa de helft van de huurders ondervindt weinig effect van veranderingen in het huurbeleid. Dit is de groep huurders die in de gereguleerde sector blijven en huursubsidie ontvangen. De groep huurders die al snel naar de gereguleerde sector verhuizen of reeds nu in de vrije huursector wonen ondervinden ook weinig effect. Deze groepen betreffen hooguit 160.000 huishoudens. De groep huurders die op termijn het grootste effect ondervindt is de groep in de geliberaliseerde sector: circa. 650.000 huishoudens. Voor zover deze laatste groep er voor kiest te verhuizen binnen het geliberaliseerde gebied treden de grootste lasteneffecten op. Een beschrijving van de macro netto huurquoten onderschat de effecten voor de laatste groep.

Tabel 3.3 **Ontwikkeling netto macro huurquoten voor verschillende doelgroepen, in procenten van het inkomen**

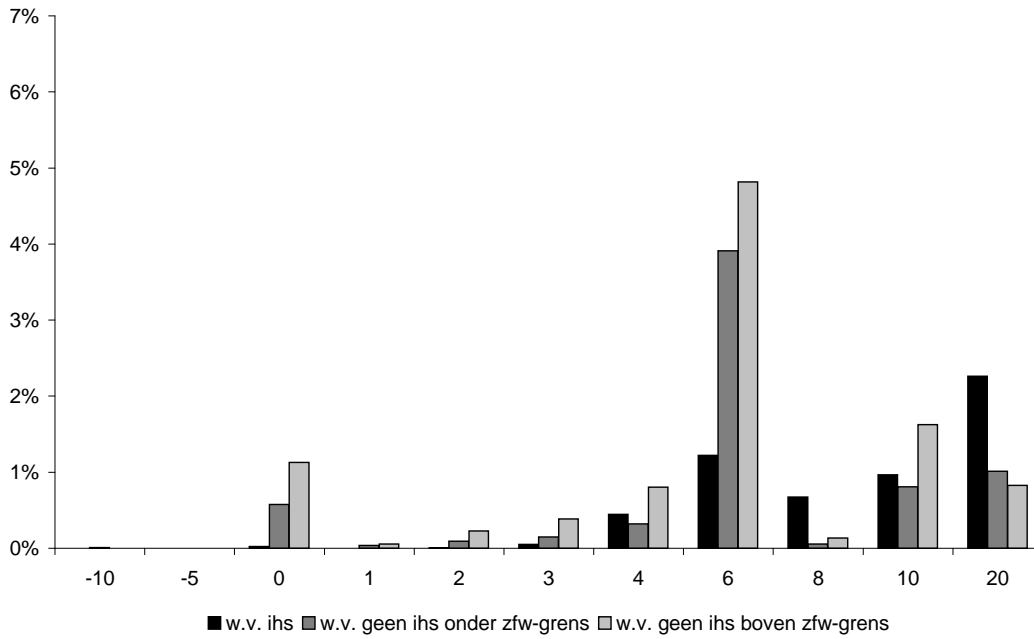
	Huursubsidie- ontvangers	Overige inkomens onder ziekenfondsgrens	Overige huishoudens
2004	24,3	26,3	15,9
2009			
- trendvariant	25,0	26,1	15,7
- 15% liberalisatiegrens	24,9 - 25,2	28,0 - 29,9	16,5 - 17,3
- 25% liberalisatiegrens	24,9 - 25,3	28,2 - 30,4	16,5 - 17,4

Bron: ABF

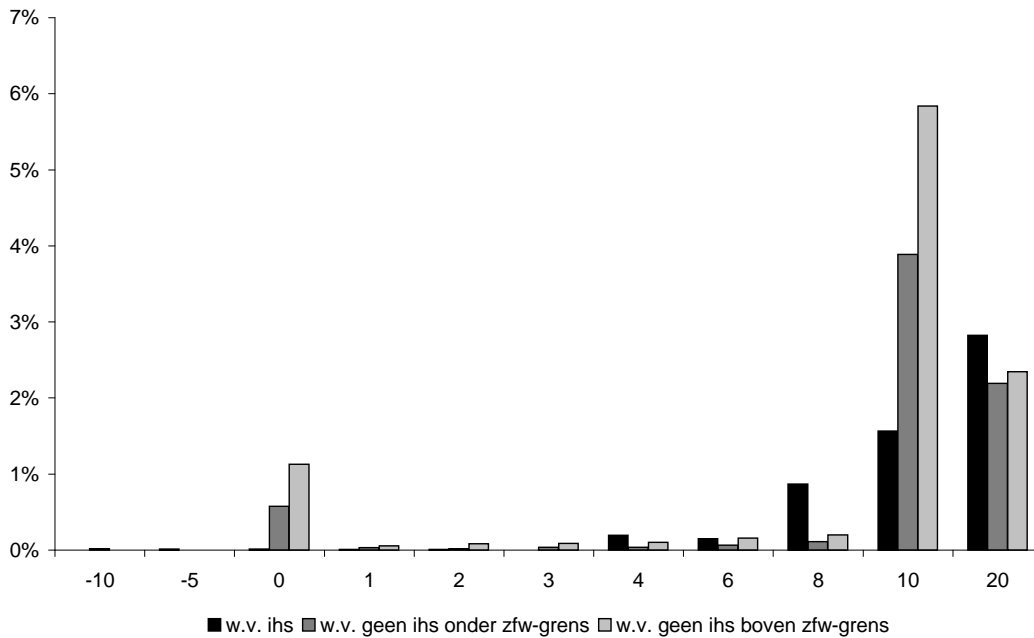
In tabel 3.3 worden de netto macro huurquoten voor de drie groepen huursubsidieontvangers, ziekenfondsverzekerden zonder huursubsidie en overige huishoudens beschreven. Uit de tabel blijkt dat met name de groep van ziekenfondsverzekerden die geen recht hebben op huursubsidie er sterk op achteruitgaan bij het nieuwe beleid. De gemiddelde macro huurquote neemt toe met 2 tot 4 procentpunt. Dit is een stijging van de woonlasten met 8 tot 15%. Dit betreft vooral de huishoudens die bij het nieuwe beleid in het gereguleerde deel van de huursector wonen.

In figuur 3.3 en figuur 3.4 worden de toename van de individuele huurquoten in 2009 ten opzichte van het niveau 2004 geïllustreerd voor de geliberaliseerde sector en voor de drie doelgroepen, huursubsidiegerechtigden (situatie 2004), overige huishoudens met een inkomen onder de ziekenfondsgrens en overige huishoudens. Op de horizontale as staat de procentuele toename van de huurquote en op de verticale as staat het aandeel van deze groep in de totale groep huurders.

Figuur 3.3 Huurquote geliberaliseerde sector bij gematigde benutting van de ruimte voor huuraanpassing bij 25% deel geliberaliseerde sector, procentuele toename in 2009 t.o.v. 2004



Figuur 3.4 Huurquote geliberaliseerde sector bij volledige benutting van de ruimte voor huuraanpassing bij 25% deel geliberaliseerde sector, procentuele toename in 2009 t.o.v. 2004



Uit bovenstaande figuren komt naar voren dat er een substantieel aantal huishoudens geconfronteerd worden met een hoge procentuele stijging van de huurquote. Bij gematigde harmonisatie is het percentage huishoudens met een stijging van de woonquote met 10% of meer circa 7%. Bij volledige benutting van de ruimte voor huuraanpassing loopt dit aandeel op tot bijna 20% van alle huurders. In beide situaties betreft het hier voor circa de helft aandachtsgroepen.

Voor de netto huurquoten zijn de effecten van de verschillende doelgroepen nagerekend: 50-plussers, lage inkomens, etc. Ook is apart gekeken naar huursubsidieontvangers ziekenfondsverzekerden zonder huursubsidie. Afgezien van de groep tweeverdieners waren alle uitkomsten goed na te rekenen. Verder is gekeken naar de spreiding in de verandering huurquoten voor de aandachtsgroep en de niet-aandachtsgroep. Ook is gekeken naar de spreiding in de effecten voor de groep verhuisden en niet-verhuisden. De spreiding in de effecten blijkt groot te zijn. Over deze effecten zal nader worden ingegaan bij de illustratie van de beleidseffecten.

3.4.4 Financiële positie woningcorporaties en huuropbrengsten private verhuurders

Eén van de belangrijkste factoren voor de verhuurders is de ontwikkeling van de huur. Hiernaast worden de woningcorporaties geconfronteerd met kosten van (onrendabele) investeringen in nieuwbouw, een heffing van 225 miljoen en een heffing ter compensatie van de boveninflatoire huursubsidie-uitgaven voor de overheid. Eventuele kosten van investeringen in stedelijke vernieuwing zijn niet in de berekeningen meegenomen.

Tabel 3.4 Gemiddeld vermogen sociale huursector en gecumuleerde heffing, miljarden in prijzen 2003

	Exclusief heffing		Inclusief heffing	
	2009	2019	2009	2019
Trend	15	15	15	15
15% liberalisatie	15 - 18	18 - 32	14 - 16	14 - 25
25% liberalisatie	15 - 18	18 - 34	14 - 17	14 - 28

Bron: ABF

Uit tabel 3.4 blijkt dat bij een liberalisatie van de huursector van 15% het vermogen na heffing in 2009 varieert tussen de 14-16 miljard, afhankelijk van de mate waarin woningcorporaties de ruimte voor huuraanpassingen benutten. Bij volledige benutting van de ruimte neemt het vermogen verder toe tot 25 miljard in 2019. In geval de ruimte op dezelfde wijze als in het verleden wordt benut dan neemt het vermogen als gevolg van de heffing minder toe dan bij het huidige beleid, maar blijft sprake van een toename van het vermogen ten opzichte van het huidige niveau.

In een situatie waarin de huursector voor 25% wordt geliberaliseerd ligt de vermogensgroei nog hoger vanwege de extra huurinkomsten. In 2009 wordt een vermogen na heffing verwacht van tussen de 14-17 miljard euro. In 2019 loopt het vermogen na heffing zelfs op naar 14-28 miljard euro. De stijging van het eigen vermogen wordt beperkt door de heffing van 225 miljoen euro voor woningcorporaties en de compensatie voor de boveninflatoire huursubsidie stijging. Voor 2009 ligt het gecumuleerde effect van de heffing bij een liberalisatie van 25% tussen de 1 en 3 miljard euro. Voor 2019 ligt dit gecumuleerde effect op 4 tot 6 miljard euro. Het verschil wordt veroorzaakt door de volledige benutting van ruimte voor huuraanpassingen, hetgeen een boveninflatoire toename van de huursubsidie tot gevolg zal hebben.

Voor de private verhuurders zijn door het ontbreken van de benodigde data (zie paragraaf 3.1.4) de effecten op de financiële positie door ABF niet berekend. Wel heeft ABF de ontwikkeling van de huuropbrengsten en de gecumuleerde heffing (incl. compensatie extra huursubsidie-uitgaven) voor private verhuurders berekend. In tabel 3.5 worden deze resultaten weergegeven.

Tabel 3.5 Reële stijging huurinkomsten en gecumuleerde heffingen private verhuurders

	Huuropbrengsten		Gecumuleerde heffing	
	2004-2009	2010-2020	2009	2020
	gem. per jaar in %		miljoen euro	
Trend	0,2	0,1	–	–
15% liberalisatie	2,9 - 3,4	0,8 - 0,9	114 - 166	443 - 671
25% liberalisatie	3,1 - 3,5	0,8 - 0,9	110 - 147	437 - 495

Bron: ABF

De private verhuurders zullen de geboden ruimte voor huuraanpassingen volledig benutten en kunnen daarmee hun huuropbrengsten substantieel verhogen. De totale huurinkomsten van private verhuurders bedraagt in 2004 bijna 3 miljard euro. De extra huuropbrengsten bieden de private verhuurders ruimschoots de mogelijkheid om de heffingen te bekostigen. Door de resterende opbrengsten als gevolg van het beleid zullen de vermogens van deze groep verhuurders eveneens fors toenemen.

Bij de financiële positie van de woningcorporaties is gekeken naar de gevoeligheid voor verkoopprijzen. Als verondersteld wordt dat de verkoopprijzen en de bouwrijzen van nieuwe woningen in gelijke mate stijgen, dan blijken de uitkomsten voor het eigen vermogen van de woningcorporaties weinig gevoelig te zijn voor de verkoopprijzen. Dit komt doordat tegenover de extra inkomsten van verkochte woningen extra kosten staan voor nieuw te bouwen woningen.

3.4.5 Overheid

De overheid zal op de lange termijn minder huursubsidie betalen. Door de extra huurstijging zal op de lange termijn een kleinere groep aanspraak kunnen maken op de huursubsidie.

In tabel 3.6 staan voor de verschillende steekjaren de huursubsidie-uitgaven en heffinginkomsten voor het desbetreffende jaar beschreven. Bij een liberalisatie van 15% van de huursector, variëren de huursubsidie-uitgaven tussen 1400 en 1630 miljoen euro in 2009 en tussen de 1360 en 1570 miljoen euro in 2019. Bij een 25%-liberalisatie zijn de huursubsidie-uitgaven door de grotere omvang van de geliberaliseerde sector beperkter en liggen tussen de 1300 en 1600 miljoen euro in 2009 en tussen de 1200 en 1450 miljoen euro in 2019. Naast deze besparing op de huursubsidie uitgaven op langere termijn genereert de overheid extra inkomsten door de heffing van 250 miljoen euro en wordt de overheid gecompenseerd voor boveninflatoire huurstijgingen. De besparing op de uitgaven van de overheid in 2019 loopt op naar 340 - 410 bij een 15% liberalisatie en 390-570 bij 25% liberalisatie miljoen euro per jaar. Bij de berekening van deze besparing is overigens geen rekening mee gehouden dat woningcorporaties ook na verhuizing van de huidige bewoners er voor kunnen kiezen om de woning als gereguleerd te beschouwen, waardoor nieuwe huurders ook aanspraak kunnen maken op huursubsidie.

Tabel 3.6 Uitgaven huursubsidie, heffing, compensatie en overheidssaldo, miljoenen euro in prijzen 2002

	Uitgaven huursubsidie	Heffing	Compensatie boveninflatoire huurstijging	Saldo
2004	1523	–	–	1523
2009				
- Trend	1430	–	–	1430
- 15% liberalisatie	1400 - 1630	250	0 - 200	1150 - 1180
- 25% liberalisatie	1300 - 1600	250	0 - 140	1110 - 1180
2019				
- Trend	1380	–	–	1380
- 15% liberalisatie	1360 - 1570	250	0 - 120	1050 - 1130
- 25% liberalisatie	1200 - 1450	250	0 - 70	950 - 1130

Bron: ABF

Voor de huursubsidie is gekeken of de basisgegevens van ABF overeenkomen met de ons bekende gegevens vanuit WBO2002. Daarnaast is gekeken of de huursubsidie bedragen overeenkwamen met onze eigen berekeningen. Tenslotte is gekeken of gegeven de huur de uitkomst met betrekking tot de huursubsidie op macroniveau klopt. Dit is het geval.

3.5 Aandachtspunten bij de berekeningen

Bij de validatie zijn geen grote tekortkomingen in het ABF-modelinstrumentarium en de daaruit resulterende resultaten naar voren gekomen. Wel zijn er enkele aandachtspunten bij het gebruik van de uitkomsten te plaatsen.

3.5.1 Prognoses in plaats van effectberekeningen

Naast een trendvariant heeft ABF zes varianten van het voorgesteld huurbeleid doorgerekend. De varianten variëren behalve in omvang van het aandeel geliberaliseerde woningen ook in de mate waarin woningcorporaties de geboden huurruimte benutten. Deze varianten zijn ieder afzonderlijk een prognose bij verschillend gedrag van verhuurders. Het spectrum van varianten geeft informatie over de mogelijke bandbreedte aan huurprijsstijgingen bij het nieuwe beleid en de daaruit voortvloeiende consequenties voor woonlasten, huuropbrengsten, huursubsidie-uitgaven en vermogenpositie van verhuurders.

Op zichzelf bieden de prognoses nuttige informatie. Echter, voor het doel om de effecten van de nieuwe beleidsvoorstellen in kaart te brengen zijn deze prognoses niet voldoende. Hiervoor moet voor iedere variant een bijbehorende variant van het huidige beleid worden doorgerekend. Door het verschil tussen beide varianten te nemen, wordt het effect van de nieuwe beleidsvoorstellen ten opzichte van het huidige beleid zichtbaar.

Met de trendvariant kunnen wel de effecten van het nieuwe huurbeleid bij ongewijzigd harmonisatiegedrag inzichtelijk worden gemaakt. Om de effecten bij volledige harmonisatie ook in beeld te kunnen krijgen, is een afzonderlijke doorrekening noodzakelijk van een variant, waarin de woningcorporaties de door het huidige woningwaarderingsstelsel geboden ruimte volledig benutten. Op ons verzoek heeft ABF deze doorrekening gemaakt. Verder in dit hoofdstuk zullen wij ter illustratie de effecten van het beleid in de vorm van de gewenste verschilanalyse presenteren.

3.5.2 Geen aanpassingen in verhuisgedrag

De ABF-berekeningen gaan er van uit dat er geen aanpassingen in het verhuisgedrag optreden als gevolg van de beleidsvoorstellen. Zoals al eerder in paragraaf 2.3.2 is betoogd zullen huurders naar verwachting verhuizingen uitstellen om zodoende hogere woonlasten te ontwijken. Dit betekent dat in werkelijkheid de woonlasten voor bestaande bewoners lager zullen uitvallen dan door ABF is berekend en het effect wordt dus voor de korte termijn overschat. Consequentie is wel dat de doorstroming lager zal uitvallen.

3.5.3 Geen terugkoppeling van beleid op inflatie

Zoals ABF ook al meldt in haar rapportage, vindt er in het ABF-modelinstrumentarium geen terugkoppeling plaats van de huurprijsstijgingen als gevolg van het beleid op de inflatie.

Volgens het CBS weegt de huur van woningen voor 6,7% in de inflatie. Hiernaast wordt het huurniveau ook gebruikt voor de toegerekende huur aan het eigenwoningbezit⁴. Inclusief de toerekening heeft de huur een gewicht van 15,8% in de berekening van de inflatie. Dit betekent dat de reële huurprijsstijgingen tot een verhoging van de nominale huren leiden met een factor 1,16. De woonlasten en de huursubsidie-uitgaven voor de overheid worden hiermee licht onderschat. De extra druk op de inflatie en de daaruit resulterende uitgaven kan de overheid op basis van de beleidsvoorstellen niet met verhuurders verrekenen.

3.5.4 Geen variatie in omgevingsbeeld (huizenprijs)

De ABF-varianten gaan uit van één set van macro-economische uitgangspunten, waaronder ook de rente en de huizenprijsstijging. De uitgangspunten zijn overgenomen van het Transatlantic Market-scenario uit het nog te publiceren lange termijn studie van het CPB. Voor het doel prognoses te maken van mogelijke huurontwikkelingen is het hanteren van één set aan mogelijke ontwikkelingen voor externe factoren te beperkt. Voor het inzichtelijk maken van verschillen in beleid is de gevoeligheid van verschillen in externe factoren veelal beperkter en kan eerder worden volstaan met het gebruik van slechts één set. Echter, de rentestand speelt een cruciale rol in de hoogte van de huizenprijs. Een substantiële renteverhoging kan aanleiding geven voor aanzienlijke huizenprijsdalingen en heeft daarmee invloed op de WOZ-waarde van woningen. Aangezien de WOZ-waarde in de beleidsvoorstellen een veel grotere rol krijgt in het toegestane huurniveau was een gevoeligheidsanalyse van een hogere of lagere huizenprijs op zijn plaats geweest.

3.6 Inzichten uit aanvullende berekeningen

Naar aanleiding van bovenstaande aandachtspunten heeft ABF op verzoek van het CPB aanvullende berekeningen gemaakt. Hieronder volgt een bespreking van de bevindingen.

3.6.1 Effectberekeningen

In paragraaf 3.5.1 is opgemerkt dat de ABF-berekeningen prognoses waren en geen inzicht boden in het afzonderlijk effect van het nieuwe beleid. Op ons verzoek heeft ABF een aanvullende prognose gemaakt op basis van het huidige beleid, waarbij de verhuurders wel de maximale ruimte voor huurharmonisatie benutten. Door de verschillen te nemen van de vergelijkbare gedragsvarianten bij het nieuwe en het huidige beleid kunnen de beleidseffecten in beeld worden gebracht. In deze paragraaf wordt een illustratie gegeven van de op deze wijze berekende beleidseffecten. Gekozen is om twee gedragsvarianten te presenteren. Dit houdt in

⁴ De totale huisvestingskosten inclusief water en energie heeft een wegingscoëfficiënt van 21,8% in de inflatie.

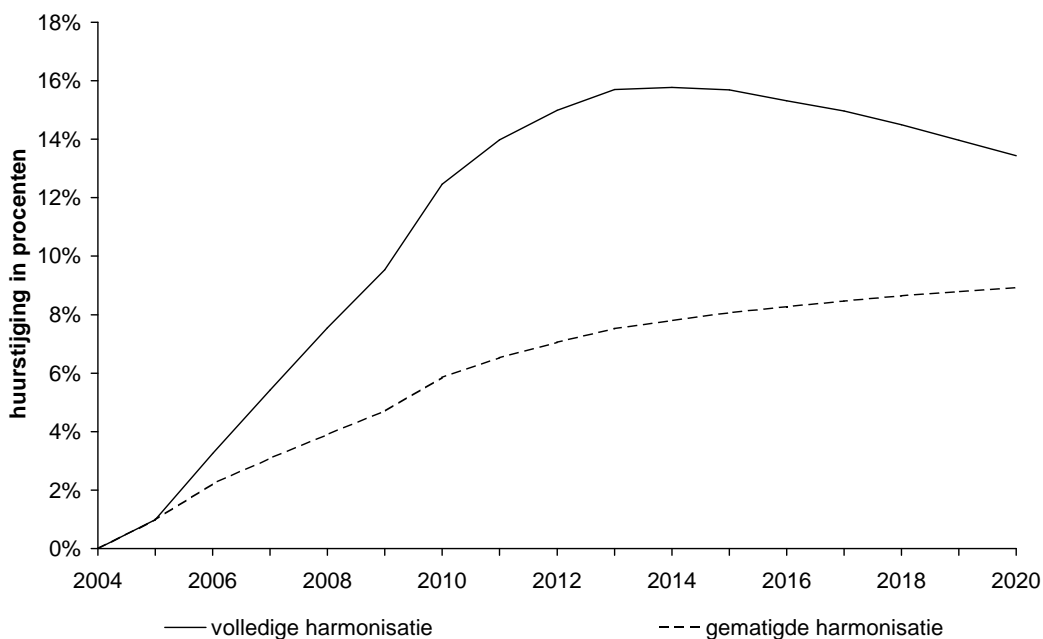
dat de variant met gematigde harmonisatie bij 25% liberalisatie (variant 3a) is vergeleken met de trendvariant en dat variant met volledige harmonisatie bij 25% liberalisatie (variant 3c) is vergeleken met de nieuwe variant op basis van het huidige beleid bij volledige harmonisatie.

3.6.1.1 De huurstijgingen

Uit figuur 3.5 blijkt dat de huur als gevolg van het nieuwe beleid in 2009 5 tot 10% hoger komt te liggen. Gemiddeld genomen zal over de periode 2004-2009 de huur als gevolg van het nieuwe beleid jaarlijks met 1-2% extra stijgen. In 2019 zal de huur door het nieuwe huurbeleid tussen de 9%-14% hoger liggen.

De huurstijging bij volledige harmonisatie wordt verminderd omdat bij volledige harmonisatie eerder het lange termijn niveau wordt bereikt. Hierdoor vermindert het verschil in stijging van de huur tussen de trend met volledige harmonisatie en variant 3c met volledige harmonisatie langzaam.

Figuur 3.5 Effect op de huren als gevolg van het nieuwe huurbeleid, gecumuleerd in procenten

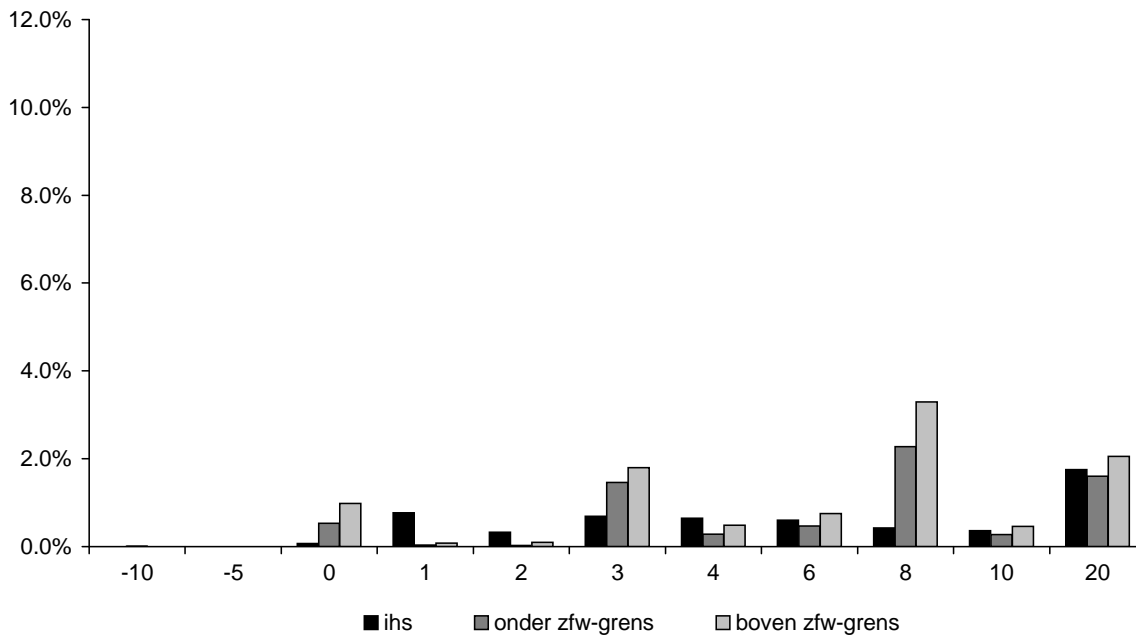


3.6.1.2 De huurders

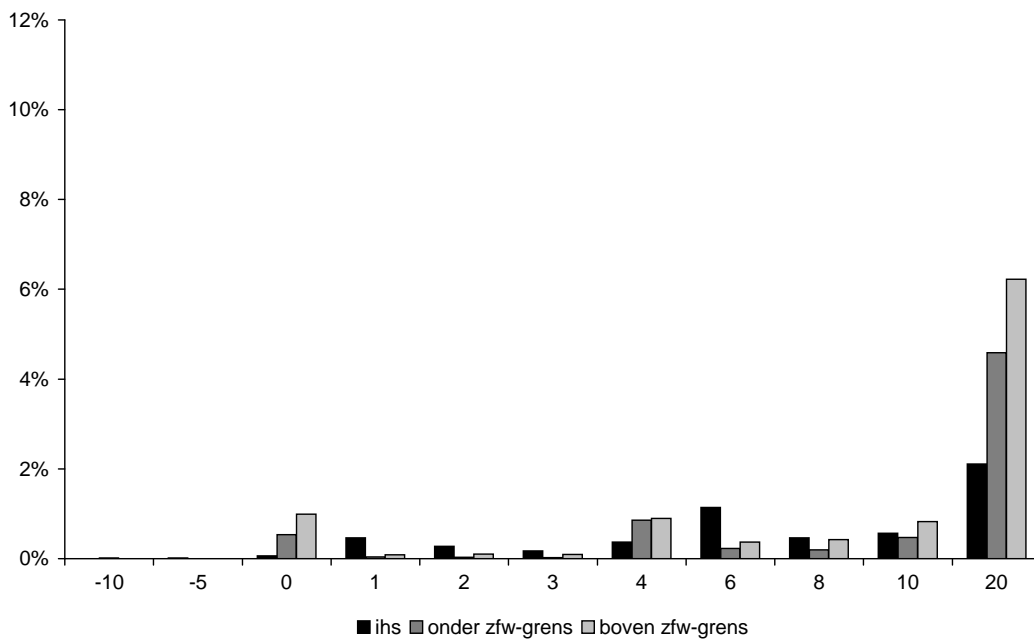
Het nieuwe huurbeleid heeft met name effecten voor huurders in de geliberaliseerde sector. In figuur 3.6 worden de effecten van het beleid op de netto micro huurquoten gepresenteerd voor huurders in de geliberaliseerde sector met een huur van 100 euro of meer per maand bij een gematigde harmonisatie. In figuur 3.7 worden dezelfde effecten gepresenteerd maar nu bij volledige harmonisatie. In de grafieken wordt onderscheid gemaakt tussen de aandachtsgroep van huursubsidieontvangers uit 2004 en de groep ziekenfondsverzekerden zonder huursubsidie uit 2004. De figuren laten op de horizontale as de procentuele toename van de huurquoten en op

de verticale as het aandeel van de bewuste groep huurders in de totale huurpopulatie. Uit de grafieken blijkt dat een substantiële groep van huursubsidie ontvangers een stijging ondervindt van 20% of meer. Uit figuur 3.8 en figuur 3.9, waarin de effecten voor de gereguleerde sector worden gepresenteerd, blijkt dat de effecten voor de gereguleerde sector beperkt zijn.

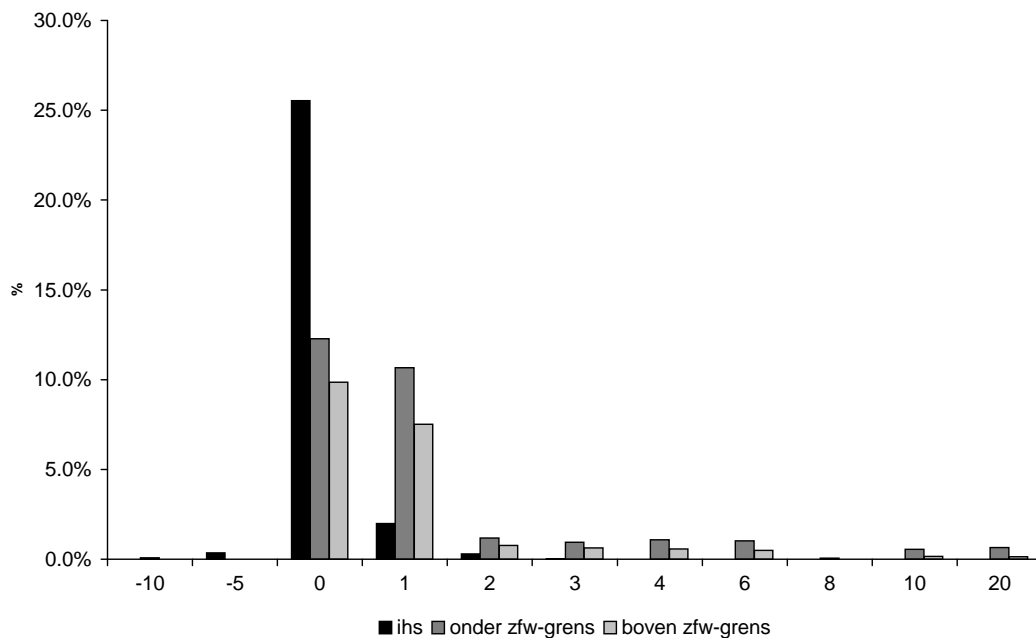
Figuur 3.6 Verandering van de huurquoten als gevolg van het nieuwe beleid in 2009 in de geliberaliseerde sector bij gematigde huurharmonisatie, omvang en verdeling van de procentuele stijgingen



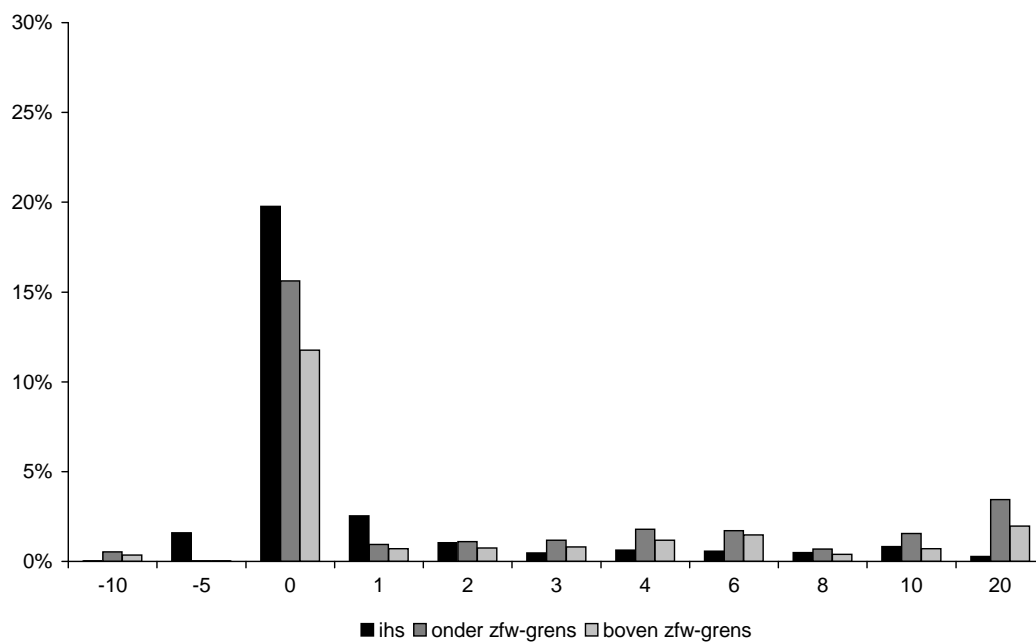
Figuur 3.7 Verandering van de huurquoten als gevolg van het nieuwe beleid in 2009 in de geliberaliseerde sector bij volledige huurharmonisatie, omvang en verdeling van de procentuele stijgingen



Figuur 3.8 Verandering van de huurquoten als gevolg van het nieuwe beleid in 2009 in de gereguleerde sector bij gematigde huurharmonisatie, omvang en verdeling van de procentuele stijgingen



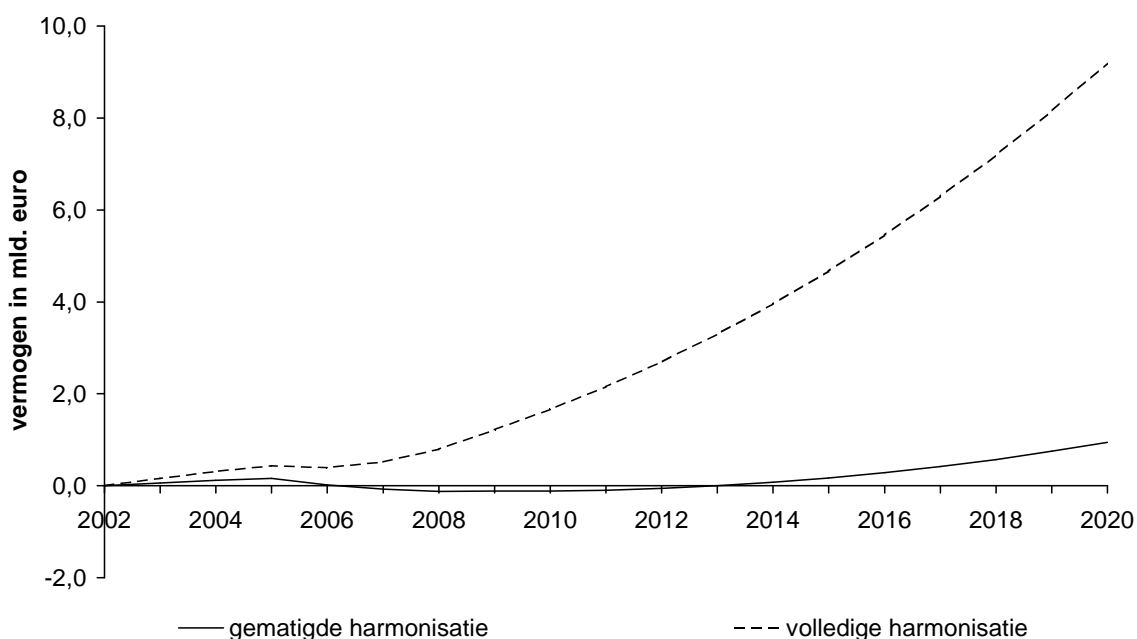
Figuur 3.9 Verandering van de huurquoten als gevolg van het nieuwe beleid in 2009 in de gereguleerde sector bij volledige huurharmonisatie, omvang en verdeling van de procentuele stijgingen



3.6.1.3 De verhuurders

In figuur 3.10 staan de effecten van het nieuwe beleid voor de vermogens van woningcorporaties bij gematigde en volledige harmonisatie. Bij gematigde harmonisatie worden de heffingen nagenoeg gecompenseerd door de extra huuropbrengsten. Bij volledige benutting van de ruimte voor huuraanpassingen zijn de huuropbrengsten veel hoger, waardoor de vermogens kunnen oplopen met bijna 10 miljard in 2020.

Figuur 3.10 Verandering in vermogen na heffing als gevolg van het nieuwe huurbeleid



3.6.1.4 De overheid

Uit tabel 3.7 blijkt dat het effect van het nieuwe huurbeleid op de huursubsidie-uitgaven zowel positief als negatief kan uitpakken. De verandering van de huursubsidie uitgaven ligt in 2009 op jaarbasis tussen de -12 en +71 miljoen euro. In 2019 is deze marge verder opgelopen. De verandering van de huursubsidie uitgaven ligt dan tussen de -62 en -19 miljoen euro. Per saldo resteert als gevolg van het nieuwe huurbeleid een besparing op de overheidsbegroting op jaarbasis van rond de 300 miljoen euro.

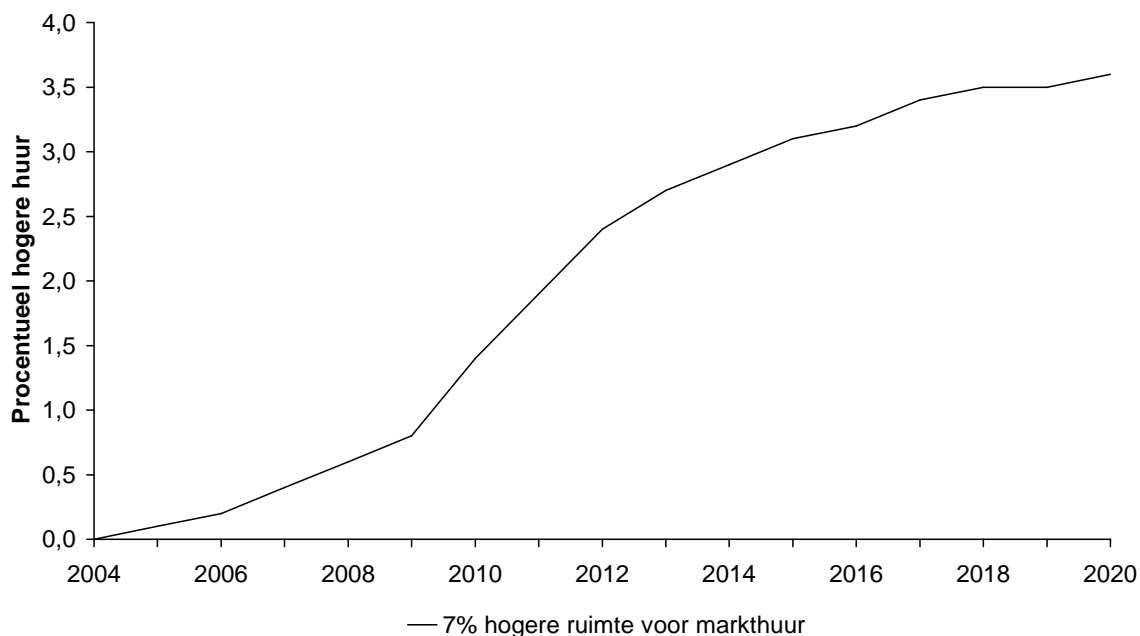
Tabel 3.7 Huursubsidie door nieuw beleid en gecumuleerde heffing bij 25% liberalisatie, miljoenen euro

	Uitgaven huursubsidie	Heffing	Compensatie reële huurstijging	Saldo
2009	-12 - 71	250	0 - 140	262 - 319
2019	- 62 - -19	250	0 - 70	312 - 339

Bron: ABF

3.6.2 Invloed van de veronderstelde markthuur op de huur en de huursubsidie

In de berekeningen van ABF is uitgegaan van een markthuur die 5,4% bedraagt van de WOZ-waarde. Er is reeds opgemerkt dat dit mogelijk aan de lage kant is, daar particuliere verhuurders over het algemeen een rendement realiseren van 7%. Mede om deze reden is gekeken naar een 7% hogere markthuur waarbij de verhouding tussen huur en WOZ-waarde niet 5,4% , maar 5,8 % bedraagt. Deze berekeningen zijn gemaakt voor de zogenoemde 3b-variant. Uit figuur 3.11 blijkt dat door een 7% hogere markthuur de huren in 2009 0,7% hoger liggen. In 2019 is dit percentage 3,5%. Dit percentage is - geheel volgens verwachting - de helft van het effect op de maximale toegestane huurstijging, omdat in deze variant verondersteld is dat de verhuurders de geboden ruimte voor huuraanpassing slechts voor de helft benutten.

Figuur 3.11 Effect op de huurstijging als gevolg van een 0,4%-punt hogere rendement, gecumuleerd in procenten

3.6.3 Variant verhuisgedrag op huur en huursubsidie

Voor de variant 3b, de middenvariant, is nagegaan wat het effect is van verminderde doorstroming op huurstijgingen en huursubsidie uitgaven. Uit de berekeningen komt naar voren

dat een afname van de verhuiskans met 20% tot een 0,5% lagere huur leidt in 2009 en tot circa 10 miljoen euro per jaar hogere huursubsidie-uitgaven. Voor 2019 stijgt de huur juist iets door t.o.v. de trendvariant en wel met 0,3%. Beide varianten leiden immers uiteindelijk tot hetzelfde eindresultaat. De huursubsidie-uitgaven liggen in 2019 circa 20 miljoen euro per jaar hoger.

3.6.4 Invloed van 5 jaarsvertraging van inflatie in plaats van 1 jaarsvertraging

Er is nagegaan wat het effect is van de veranderde huurstijgingssystematiek. In voorgaande jaren werd een systematiek gehanteerd waarbij de jaarlijkse huurstijging afhing van het vijfjaars voortschrijdend gemiddelde van de inflatie. Recentelijk is deze systematiek aangepast tot een huurstijging die afhankelijk is van de inflatie in het voorgaande jaar. Deze laatste systematiek wordt ook gehanteerd in de trendvarianten van ABF. In 2009 blijkt de huur hierdoor 2,8% lager te liggen dan bij de systematiek van het vijfjaarsvoortschrijdend gemiddelde. Bij een bedrag aan huuropbrengsten van 10 miljard euro in 2004 zal dit grofweg 300 miljoen euro in 2009 betekenen aan gederfde inkomsten door de 1-jaarssystematiek. De huursubsidie ligt dan circa 70 miljoen euro lager dan bij de vijfjaarsgemiddelde systematiek.

3.7 Totaal beeld

- Het CPB is van oordeel dat ABF een gedegen analyse heeft gemaakt van de mogelijke ontwikkeling van de huren, de woonquoten en de vermogens van de corporaties in de komende jaren.
- Een probleem bij de analyse is dat prognoses en beleidseffecten niet scherp uit elkaar worden gehouden. Zo kan niet worden vastgesteld wat nu het gevolg is van het nieuwe huurbeleid en wat al mogelijk is bij het reeds eerder ingezette beleid.
- Ook is door ABF geen rekening gehouden met de effecten van het nieuwe huurbeleid op de doorstroming op de woningmarkt.
- Om aan de onder punt 2 en 3 genoemde problemen tegemoet te komen heeft ABF op verzoek van het CPB in de zeer korte tijd die beschikbaar was nog enkele aanvullende berekeningen gemaakt.
- Het CPB is tenslotte van oordeel dat ABF op een goede wijze is omgegaan met de grote onzekerheden die er zijn rond met name de huurprijsontwikkeling. ABF heeft de onzekerheden over het toekomstig gedrag van de corporaties uitgewerkt via adequate bandbreedtes.

4 Aandachtspunten voor beleid

De belangrijkste onzekerheid rond de doorwerking van het nieuwe huurbeleid ligt bij het gedrag van de woningcorporaties. Tot op heden benutten de corporaties de toegestane huurruimte slechts ten dele. Hierdoor is het bijvoorbeeld onzeker of de heffing van 250 miljoen euro (volledig) in de huurprijzen wordt doorgegeven. De prikkels voor de woningbouwcorporaties bij de prijszetting zijn in ieder geval niet erg duidelijk. Het gaat niet om producenten die naar maximale winst streven, winsten mogen ook niet zomaar worden geïnvesteerd buiten de sector, er zijn sociale doelen in het geding en waarschijnlijk verschillen de afzonderlijke corporaties in termen van gedrag (in termen van risicoaversie, ambitie, verbondenheid met de regio en met de doelgroep etc.).

De corporaties kunnen zich dergelijke verschillende opstellingen ook permitteren: gemiddeld genomen kenmerken de corporaties zich door omvangrijke vermogens en exploitatieoverschotten die de vermogens in de tijd gestaag doen groeien. Tegen deze achtergrond zal de heffing door de corporaties ook zonder problemen kunnen worden opgevangen: het gaat om minder meer in termen van vermogen. Mogelijk is er wel een zeker verdelingsprobleem tussen de individuele corporaties.

De onzekerheden rond de prijsvorming werken door naar de andere belangrijke grootheden, zoals de woonquoten, de vermogens en de individuele huursubsidies. Indien de woningcorporaties de heffing in het geheel niet doorgeven in de huurprijzen, dan is dit in feite een zeer effectieve manier om middelen naar de publieke sector te halen. In plaats van belastingheffing of bezuinigen op publieke uitgaven wordt inactief vermogen aan de corporaties onttrokken. Indien de corporaties daarentegen de heffing wel doorgeven in de huren, dan zijn het de woonconsumenten die de heffing uiteindelijk moeten opbrengen. Uiteraard zijn ook tussenliggende uitkomsten (deels doorgeven van heffing in de huurprijzen) denkbaar.

De onzekerheid rond de prijsvorming heeft nog een andere belangrijke beleidsimplicatie. Bij het voorgenomen nieuwe huurbeleid wordt een koppeling gelegd tussen investeringen in nieuwbouw van woningen door de corporaties en huurprijsstijgingen die deze mogen doorberekenen. Zo worden corporaties die flink investeren als het ware beloond. Of dit beleid gaat werken is nogal onzeker. Ten eerste is hierboven al geconstateerd dat de corporaties de huurruimte tot nu toe niet maximaal benutten. Ten tweede rijst de vraag waarom de investeringen van de corporaties tot nu toe zoveel achterblijven bij de beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Financieel vermogen lijkt niet het knelpunt te zijn. Uit gesprekken heeft het CPB de indruk gekregen dat de grondposities mogelijk belangrijke restricties opleveren. Om te kunnen bouwen, moet het ruimtelijk beleid (zowel nationaal als lokaal) hiertoe de mogelijkheid bieden. Restrictief ruimtelijk beleid en coördinatieproblemen in de ruimtelijke ordening kunnen

de nieuwbouw ontmoedigen. In dat geval willen de corporaties misschien wel graag investeren - ook zonder extra huurruimte - maar kunnen ze niet bouwen. Een andere mogelijkheid is dat de corporaties zelf te afwachtend zijn en onvoldoende prikkels hebben om risico's te nemen. Het is ook in deze situatie niet duidelijk of extra huurruimte dit beeld verandert. Tenslotte kan het zo zijn, dat de corporaties wel kunnen bouwen, maar de condities ongunstig vinden. In dat geval zou extra huurruimte wel tot op zekere hoogte aangrijpen bij het probleem.

Als de investeringen niet goed van de grond komen, dan zal ook de doorstroming op de woningmarkt niet worden bevorderd. Daar komt nog bij dat het nieuwe huurbeleid ook een element kent dat de doorstroming beperkt. Dit heeft te maken met de bescherming van bestaande huurders die van de gereguleerde naar de vrije markt gaan. Deze groep behoudt de gereguleerde rechten rondom huur en huursubsidies. Dit is echter gekoppeld aan de woning en bij vertrek ontstaat zo een fors negatief inkomenseffect. Het gevolg zal zijn dat deze groep een geringere verhuiscapaciteit zal hebben en dit deel van de woningmarkt komt zo waarschijnlijk voor lange tijd op slot te zitten. Uiteraard beperkt dit deel van het beleid de sociale nadelen, maar voor de doorstroming is het ongunstig. Dit versterkt het belang van het realiseren van meer woningaanbod, zodat langs die weg tenminste doorstroming wordt gestimuleerd bij andere groepen. Vanuit de woningmarkt gezien is het dan zaak de knelpunten te verminderen rond de beschikbaarheid van locaties en mogelijk rond de eisen die verschillende partijen aan het bouwen stellen. Overigens zou men corporaties die weinig investeren en hierdoor grotere vermogens opbouwen ook kunnen confronteren met extra heffingen, in plaats van extra huurruimte te gunnen die weer bijdraagt aan extra vermogensgroei. Voordeel van het laatste is dat inactief vermogen naar de publieke sector wordt getrokken. In alle gevallen is het ook zaak om na te gaan of de corporaties wel in de gelegenheid zijn om te bouwen. Anders zullen financiële prikkels het gedrag niet kunnen beïnvloeden.

Overigens is het bij de doorstroming zaak om de hele woningmarkt te beschouwen: beleid dat bijdraagt aan extra aanbod in de koopsector zorgt net zo goed voor doorstroming als extra aanbod van huurwoningen.

Geconcludeerd kan worden dat het doel om beweging op de woningmarkt te realiseren een breed pakket aan beleidsmaatregelen vereist. Het voorgestelde huurbeleid is daarvoor onvoldoende. Zeker als dat huurbeleid uit hoofde van sociale doelstellingen maatregelen omvat die ongunstig zijn voor de doorstroming. Belangrijker zijn vergroting van het aanbod en stroomlijning van het ruimtelijk ordeningsbeleid.

Het voorgesteld nieuwe huurbeleid omvat niet alleen heffingen en extra huurruimte voor verhuurders, het zet ook een proces van liberalisering op de woningmarkt in gang. Dit beleid

zorgt ervoor dat het grote aantal gereguleerde huurwoningen afneemt en een groter deel in een meer marktconforme omgeving terecht komt. Dit heeft voordelen in termen van een betere allocatie van schaarse middelen: zowel de lusten als de lasten komen bij de woonconsument terecht die zo zijn of haar eigen afwegingen kan maken. Dit beleid zal de woonmarkt doelmatiger laten functioneren. De effecten nemen toe in de tijd: gaandeweg zijn er steeds meer nieuwe gevallen en steeds minder bestaande gevallen en zo kan de omvang van de niet-gereguleerde sector groeien. De voordelen van dit nieuwe beleid kunnen worden gerealiseerd als de markt goed functioneert. De mogelijkheden voor verhuurders om overwinsten te realiseren, is een aanwijzing dat de markt niet optimaal functioneert. Extra aandacht voor mededinging en voorkoming van machtsposities is dan ook van belang. Hierbij ligt ook een samenhang met het ruimtelijk ordeningsbeleid, omdat verruiming van het aanbod aan geschikte woningbouwlocaties de mogelijkheden van toetreding van aanbieders op de woningmarkt zal vergroten.

Het beleid beperkt zich bovendien niet tot het vergroten van de niet-gereguleerde sector: ook in de gereguleerde sector worden meer marktconforme elementen ingebouwd. Dit gebeurt door de WOZ-waarde mee te nemen in de grondslag voor de huren. Zo komt met name ook de locatiekwaliteit beter in de prijs naar voren. Ook dit beleid leidt tot een betere allocatie aangezien woonconsumenten meer worden geconfronteerd met het prijskaartje dat aan extra kwaliteit is verbonden.

Tegenover deze voordelen staan ook nadelen. Deze nadelen liggen in de sociale sfeer. De voor- en nadelen verlopen redelijk gelijk-op in de tijd. Aanvankelijk zijn de voordelen nog niet erg omvangrijk, omdat belangrijke groepen worden ontzien. Deze worden nog niet of in ieder geval niet volledig met het nieuwe beleid geconfronteerd. De sociale kosten zijn door deze bescherming uiteraard ook relatief klein. Op langere termijn nemen de voordelen in termen van een beter functionerende woningmarkt en de daarmee verbonden voordelen voor woonconsumenten gestaag toe, maar de sociale kosten worden ook hoger. Weliswaar hebben deze betrekking op nieuwe woonconsumenten, maar deze gaan uiteraard wel (wat) meer huur betalen dan zonder het beleid het geval zou zijn. Hier ligt nu eenmaal een afruil waar niet of in ieder geval niet volledig aan te ontkomen valt. De waardering van de sociale kosten is uiteraard een politieke zaak.

De heffing is een gunstige manier om publieke middelen aan te trekken, zolang de corporaties omvangrijke inactieve vermogens aanhouden. Vanuit dit perspectief is het bieden van extra huurruimte aan corporaties een strategie die risico's inhoudt. Dit kan leiden tot meer inactieve vermogens ten koste van huurders met lage inkomens. In deze situatie zou overwogen kunnen worden om het aanhouden van hoge inactieve vermogens te ontmoedigen via (extra) heffingen. Een dergelijk beleid zal uiteraard ook juridisch vormgegeven moeten kunnen worden.

Bijlage A Antwoorden op specifieke vragen

De verhuurders hebben algemene en specifieke vragen geformuleerd. Een deel van de vragen heeft betrekking op de mogelijkheden van het ABF-instrumentarium om specifieke effecten van specifieke maatregelen te kunnen doorrekenen en of deze effecten naar mening van het CPB ook plausibel zullen zijn. In onderstaande tekstvakken staan deze vragen weergegeven, waarna op al deze vragen een algemeen antwoord is geformuleerd. Hierna wordt ingegaan op specifieke vragen die nadere toelichting behoeven.

Algemene vragen verhuurders

Kunnen de rekenmodellen ten aanzien van de bepaling van de extra huursom en het extra huursubsidiebeslag als gevolg van verruimd huurbeleid apart de meeropbrengsten en meerkosten van de diverse voorgenomen wijzigingen in de huurprijsregelgeving inzichtelijk maken? Het gaat hierbij om de volgende elementen:

- Het toepassen van een reële huurverhogingenreeks, inclusief maximale huursombepaling, bij woningen in het gereguleerde gebied;
- Het toepassen van harmonisatie ineens van de woningen die tot het gereguleerde gebied behoren (geen effect verruimd huurbeleid).
- Het vergroten van het aantal woningen in het geliberaliseerde gebied waarbij ten aanzien van de te liberaliseren woningen inzichtelijk wordt gemaakt:
- Het toepassen van een reële huurverhogingenreeks, inclusief een eventuele opslag op individueel woningniveau;
- Het toepassen van harmonisatie ineens van de te liberaliseren woningen.
- Het toepassen van harmonisatie ineens van de woningen die reeds tot het geliberaliseerde gebied behoren.
- De verminderde huurinkomsten van woningen die als gevolg van verandering van de liberalisatiegrens niet langer tot het geliberaliseerde gebied behoren.
- Het toepassen van een aangepast woningwaarderingstelsel dat gedeeltelijk is gebaseerd op WOZ-waarden.
- Het toepassen van een harmonisatie van zeer lage huren.

Bij de bepaling van zowel de extra huuropbrengst als het extra huursubsidiebeslag speelt de vraag of naast extra huurinkomsten c.q. extra huursubsidiebeslag vanwege veranderde regelgeving die is toe te rekenen aan de verruiming van het huurbeleid tevens extra huurinkomsten c.q. extra huursubsidiebeslag wordt meegenomen vanwege benutting van de bestaande ruimte in het huurbeleid. Kan het model het bovengenoemd onderscheid in deze extra huurinkomsten en extra huursubsidiebeslag inzichtelijk maken?

Indien bovengestelde algemene vragen bevestigend worden beantwoord zijn de berekeningen, voorzover ABF deze berekeningen al heeft gemaakt en ter beschikking gesteld aan het CPB, zodanig dat de uitkomsten plausibel zijn?

Specifieke vragen verhuurders

Kan het model de toename van het aantal huursubsidieontvangers per huurverhogingjaar en gespecificeerd per voorgenomen beleidsmaatregel zoals verwoord onder "Algemeen" eerste aandachtspunt weergeven?

Kan het model de lagere huursubsidie-uitgaven tengevolge van de voorgenomen compensatie door verhuurders van het extra huursubsidiebeslag vanwege boveninflatoire huurverhogingen bij huursubsidieontvangers berekenen?

Kan het model de inverdieneffecten op de huursubsidie-uitgaven vanwege de wisseling in de inflatiegrondslag voor het huurbeleid berekenen, gespecificeerd per huurverhogingjaar?

Kan het model de gevolgen van een mutatie in de inflatie op het hierboven genoemde inverdieneffect van de huursubsidie-uitgaven berekenen?

Indien bovengestelde algemene vragen bevestigend worden beantwoord zijn de berekeningen, voorzover ABF deze berekeningen al heeft gemaakt en ter beschikking gesteld aan het CPB, zodanig dat de uitkomsten plausibel zijn.

Voor al deze vragen geldt dat door het gehanteerde detailniveau van het ABF-modelinstrumentarium het in kaart brengen van de afzonderlijke en afwijkende combinaties van de maatregelen of een andere vormgeving van de beleidsmaatregelen goed mogelijk is en dit naar verwachting tot plausibele uitkomsten leidt. Wel gelden ook hiervoor de in de hoofdttekst genoemde kanttekeningen en beperkingen. Voor het in kaart brengen van het effect van de beleidsvoorstellen ten opzichte van het huidige beleid vereist wel dat voor iedere gedragsvariant van het nieuwe beleid een vergelijkbare variant van het huidige beleid moet worden doorgerekend. De verschillen in effecten tussen deze vergelijkbare varianten geven het effect van de nieuwe beleid.

Overige specifieke vragen verhuurders

1. Is bij de berekening van de huurinkomsten rekening gehouden met de marktpotentie van de woningen, onderscheiden naar regulier huurprijsbeleid en harmonisatie ineens?

Bij de berekeningen door ABF is rekening gehouden met de marktpotentie van woningen. Voor de bepaling van de maximale huurstijging is een vast percentage van de WOZ-waarde van alle in het WBO onderscheiden woningen als proxy genomen voor de marktpotentie. Bij de berekeningen is zowel rekening gehouden met de jaarlijks toegestane huurprijsstijgingen voor bestaande huurders als met de mogelijkheden voor huurharmonisatie ineens bij mutatie van de huurders.

2. Is, naar het oordeel van het CPB, in het model bij de berekeningen van de extra huurinkomsten (zie tevens onder 'algemeen' tweede en derde aandachtsstip) op een juiste en plausibele wijze invulling gegeven aan het begrip 'extra' vanwege de verruiming van het huurbeleid?

Zoals reeds in de hoofdtekst uitvoerig is behandeld, geeft ABF in haar rapportage prognoses van mogelijke toekomstige huurstijgingen en de daaruit voortvloeiende effecten voor huurders, verhuurders en de overheid voor verschillende gedragsvarianten bij het nieuwe huurbeleid en aanvullend een trendvariant bij het huidige beleid.

Tabel A Ruimte voor huuraanpassing bij het huidig en nieuw beleid bij 25% liberalisatie

	Gereguleerde sector				Geliberaliseerde sector				
	Huidig niveau	Max huur huidig wsw	Max huur met 20% WOZ	Max huur met 50% WOZ	Huidig niveau	Max huur huidig wsw	Max huur met 20% WOZ	Max huur met 50% WOZ	Max huur o.b.v. 5,4% WOZ
ROA	322	379	409	431	410	512	548	698	738
SSR	349	432	440	397	459	645	623	678	605
Haaglanden	360	424	436	393	502	616	611	686	661
BRU	355	447	451	478	422	615	611	726	691
ROL Twente	337	426	509	438	403	662	634	672	558
ROL KAN	355	500	489	469	401	662	654	707	637
SRE	348	504	492	478	433	651	630	690	632
Groningen	331	488	473	392	396	662	656	680	563
Friesland	330	511	484	411	395	729	713	786	646
Drenthe	333	534	503	443	392	727	702	717	572
Rest Overijssel	332	473	465	420	397	672	643	645	536
Rest Gelderland	351	526	507	491	387	674	657	723	615
Rest Utrecht	370	495	491	503	458	667	652	760	687
Rest Noord Holland	349	480	472	459	403	600	600	702	659
Rest Zuid Holland	356	463	463	451	440	640	625	697	642
Zeeland	355	524	498	433	477	702	686	712	599
Rest Noord Brabant	352	519	501	487	410	666	649	714	633
Limburg	362	514	506	471	418	678	662	697	610
Flevoland	378	551	511	460	497	741	691	717	571
Nederland	347	471	468	442	423	629	623	702	635

Bron: ABF

In bovenstaande tabel wordt de huidige markthuur in de verschillende BON-gebieden afgezet tegen het maximale huurprijsniveau op basis van het huidige en mogelijk toekomstige woningwaarderingstelsel. Voor de geliberaliseerde huursector is aanvullend ook de markthuur op basis van 5,4% van de WOZ-waarde gegeven. Uit de tabel blijkt dat er zowel bij het nieuwe als het oude beleid nog veel ruimte bestaat tussen het huidig huurniveau en het maximale

huurniveau. Benutting van de ruimte tussen het huidige huurniveau en het huidige maximaal huurniveau mag niet als effect van het nieuwe beleid worden meegerekend. Uit de tabel komt bovendien naar voren dat in de spanningsgebieden (de grote steden) de toekomstige maximale huur hoger ligt dan de huidige maximale huur. In de ontspanningsgebieden ligt zij lager dan de huidige maximale huur. Dit beeld is sterker naarmate de WOZ-waarde zwaarder inweegt.

Om de effecten van het beleid ten opzichte van het huidige beleid (extra) te kunnen onderscheiden, zijn aanvullende berekeningen nodig. In paragraaf 3.6.1 zijn ter illustratie de extra huuropbrengsten als gevolg van het nieuwe beleid beschreven.

3. Hoe heeft ABF bij de beleidsscenario m.b.t. verruimd huurbeleid het aantal huursubsidie-ontvangers en de huursubsidie-uitgaven berekend en welke wijze zijn deze aantallen en uitgaven vergeleken met de betreffende ontwikkelingen bij voortzetting van het huidige beleid?

Het ABF bepaalt op basis van het WBO op individueel niveau op basis van de woning- en huishoudenkarakteristieken de mogelijke huuraanpassing. Vervolgens wordt bepaald of dit huishouden recht heeft op huursubsidie en zo ja, voor wel bedrag. ABF presenteert in haar rapportage de effecten voor verschillende prognoses. Het effect als gevolg van het beleid en dus ten opzichte van het huidige beleid is niet door ABF berekend. In paragraaf 3.6.1.4 wordt ter illustratie wel het verschil in huursubsidie-uitgaven als gevolg van het nieuwe beleid gepresenteerd. Bij deze berekeningen is ervan uitgegaan dat iedereen hetzelfde verhuispatroon volgt zoals dat ook in de huidige situatie het geval is. Als rekening wordt gehouden met minder verhuizingen door het gevoerde beleid, dan heeft dit geringe effecten voor de huur en de huursubsidie.

4. VROM hanteert als referentiemodel de voortzetting van een huurbeleid op basis van de inflatie van het afgelopen kalenderjaar. Kan het model een beeld geven van de meerinkomsten als in het referentiemodel de tot nu toe gehanteerde vijfjaarsinflatie als uitgangspunt wordt gehanteerd?

In de hoofdtekst (paragraaf 3.6.4) is ingegaan op de gevolgen voor de huur van de verandering in huurprijsstijgingssystematiek. Cumulatief zou onder het oude regime van huurprijsstijgingen die de inflatie volgen de huurprijs in 2009 2,8% hoger liggen.

5. Biedt het model de mogelijkheid liberalisatie-effecten in kaart te brengen op basis van de WWS puntensystematiek waarbij woningen met meer dan 135 punten (of de daarbijbehorende maximaal toegestane huur) worden geliberaliseerd?

Het is in principe mogelijk om met het ABF-instrumentarium de liberalisatie-effecten in kaart te brengen op basis van het genoemde puntenaantal. Het WBO bevat naast de WOZ-waarde ook

het puntenaantal van iedere woning. Hieronder staat een tabel met een geliberaliseerd gebied bij meer dan 135 punten, opgesplitst naar geliberaliseerd en gereguleerd gebied op basis van de 25%-variant. Het blijkt dat liberalisering bij meer dan 135 punten tot een groter geliberaliseerd gebied leidt. Verder blijkt dat met name de gebieden met ontspannen markten dan sterk worden geliberaliseerd.

Tabel B Effect van het hanteren van een liberalisatiegrens ten opzichte van 25% liberalisatie op basis van WOZ-grenzen, aandelen in procenten

	Grens bij 135 punten		WOZ-grenzen bij 25% vrije sector	
	Gereguleerd 25%	Geliberaliseerd 25%	totaal	
ROA	9	31	15	27
SSR	14	61	20	12
Haaglanden	14	54	23	22
BRU	19	55	31	34
ROL Twente	35	60	40	20
ROL KAN	27	58	34	21
SRE	29	60	41	37
Groningen	27	52	28	6
Friesland	32	61	34	8
Drenthe	35	71	40	13
Rest Overijssel	22	60	33	30
Rest Gelderland	37	59	45	34
Rest Utrecht	27	59	36	30
Rest Noord Holland	25	49	32	31
Rest Zuid Holland	20	61	35	36
Zeeland	33	63	35	7
Rest Noord Brabant	33	63	41	28
Limburg	29	65	37	22
Flevoland	42	76	47	15
Nederland	23	55	31	24

Bron: ABF

Vraag van het Ministerie van Financiën:

6. Zijn de effecten in beeld te brengen van vrijwillige regulering van geliberaliseerde woningen van corporaties?

In de door ABF berekende variant 3a is verondersteld dat alle woningcorporaties er voor kiezen om vrijwillig hun woningen onder het gereguleerde stelsel te laten vallen. Hiermee worden voor een deel al de effecten zichtbaar van vrijwillige regulering. Echter, er zijn geen berekeningen gemaakt van zelfregulering bij een reële huurprijsstijging binnen de geboden ruimte van het gereguleerde gebied. Met aanvullende varianten kan ABF deze informatie wel opleveren.