

De meerwaarde van de eigen woning: geef starters een kans!

Analyse en oplossingsrichtingen

Boelhouser, Peter; Schiffer, Karel

Publication date

2019

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Boelhouser, P., & Schiffer, K. (2019). *De meerwaarde van de eigen woning: geef starters een kans! Analyse en oplossingsrichtingen*. Delft University of Technology.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De meerwaarde van de eigen woning: geef starters een kans!

Analyse en oplossingsrichtingen

Augustus 2019

Auteurs:

Peter Boelhouwer, hoogleraar Housing Systems TU Delft

Karel Schiffer, zelfstandig adviseur

Dit essay is geschreven in opdracht van: NVB, Vereniging voor Ontwikkelaars & Bouwondernemers, met dien verstande dat de verantwoordelijkheid voor zowel de opzet, de inhoud als de aanbevelingen berust bij de auteurs.

De auteurs hebben dankbaar gebruik gemaakt van het commentaar van een klankbordgroep bestaande uit de volgende personen:

Jannes van Loon (NVB)

Rob Mulder (Vereniging Eigen Huis)

Max Pepels (Ministerie BZK)

Nico Rietdijk (NVB)

Wouter Schilperoort (Ministerie BZK)

Nico Stolwijk (Vereniging Eigen Huis)

Augustus 2019

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft
Julianalaan 134, 2628 BL Delft
Tel. (015) 278 30 05
E-mail: OTB-bk@tudelft.nl
<http://www.otb.bk.tudelft.nl>

© Copyright 2019 by OTB - Research for the Built Environment, Faculty of Architecture and the Built Environment, Delft University of Technology. No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	De ontwikkeling en de betekenis van het overheids-beleid ten aanzien van de eigen woning	3
2.1	Inleiding.....	3
2.2	Tot en met de Tweede Wereldoorlog; opkomst en ondergang van het bouwsparen	4
2.3	Nota eigen woningbezit 1956; emancipatie.....	6
2.4	Nota Huur- en subsidiebeleid 1974; lagere inkomens	7
2.5	Nota Eigen woningbezit 1983; marktherstel.....	9
2.6	Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989); voorkeur woon-consument	10
2.7	Nota Mensen, wensen, wonen 2000; zeggenschap.....	13
2.8	Nota ruimte geven, bescherming bieden 2006; toenemende schaarste.....	15
2.9	Economische crisis 2008; prijsdaling woningen	16
2.10	Tijdelijke regeling hypothecair krediet 2012; risicobeperking.....	17
2.11	Woonakkoord 2013; herstel vooral door schaarste en lage hypotheekrente	18
2.12	Parlementair onderzoek huizenprijzen 2013; anticyclisch beleid	19
2.13	Regeerakkoord 2017	20
2.14	Samenvattend	20
3	De motieven om te kopen en de maatschappelijke betekenis van het eigen woningbezit	23
3.1	De keuze voor kopen dan wel huren	23
3.2	De maatschappelijke effecten van het eigen woningbezit	24
3.3	Empirische studies naar de voor- en nadelen van het eigen woningbezit	26
3.4	Samenvattend	28
4	Wordt de starter de verloren generatie op de woning-markt?	31
4.1	Inleiding.....	31
4.2	Huidige woonbeleid zet starters op achterstand	31
4.3	Prijsstijgingen in combinatie met verlaging leencapaciteit zetten starters buiten spel.....	33
4.4	Samenvattend	35
5	Meerwaarde, uitgangspunten en oplossingsrichtingen	37
5.1	Meerwaarde en uitgangspunten	37
5.2	Oplossingsrichtingen	38
	Literatuurlijst	43

1 Inleiding

Het beleid en het instrumentarium ter bevordering van het eigen woningbezit in Nederland kennen een rijke historie. Dankzij een breed gedragen politiek en maatschappelijk draagvlak hiervoor, heeft de overheid decennia lang, met op hoofdlijnen hetzelfde beleidsinstrumentarium (hypotheekrenteaftrek; hypotheekgarantie; subsidies), het eigen woningbezit met kracht bevorderd. Dit kwam vooral voort vanuit de oorspronkelijke ideologie dat de eigen woning een positieve bijdrage levert aan de persoonlijke ontwikkeling van burgers (bezit- en vermogensvorming; zelfbeschikkingsrecht; emancipatie), ook voor huishoudens met lagere inkomens. Door de decennia heen is de motivatie om het eigen woningbezit te bevorderen enigszins verschoven naar de politieke keuze om te voldoen aan de ultieme woonwens van de consument en in het verlengde hiervan het realiseren van een vrije keus tussen kopen en huren.

In de afgelopen jaren is door de kredietcrisis bevestigd dat aan het eigen woningbezit en met name de financiering hiervan ook risico's zijn verbonden. Als reactie hierop heeft de overheid door het aanscherpen van de regelgeving ten aanzien van hypothecair krediet (LTV; LTI; volledig aflossen) verregaande maatregelen genomen om het financiële risico van de eigen woning te beperken. Tegelijkertijd zijn door enerzijds het woningtekort en anderzijds de historisch extreem lage hypotheekrente, de prijzen van koopwoningen tot recordhoogte gestegen. Per saldo staat de bereikbaarheid van de eigen woning, vooral voor huishoudens met een laag en middeninkomen, onder grote druk. In het overheidsbeleid ten aanzien van het eigen woningbezit lijkt thans het beperken van de financiële risico's centraal te staan. Daarmee lijken zowel de oorspronkelijke ideologie achter de bevordering van het eigen woningbezit als de gedachte om zo veel mogelijk tegemoet te komen aan de ultieme woonwens van de consument naar de achtergrond te zijn gedrongen.

In ons vorige gezamenlijke essay, "Naar een hervorming van de woningmarkt: niets doen is geen optie!" (Boelhouwer en Schiffer 2016), poneerden wij de stelling dat de meerwaarde van de eigen woning in de huidige tijd wordt onderschat en de risico's van de eigen woning worden overschat. In dit essay proberen wij te achterhalen of en in hoeverre het mogelijk en wenselijk is het beleid ter bevordering van het eigen woningbezit een nieuwe impuls te geven.

Om dit op een zorgvuldige wijze te doen bespreken wij in hoofdstuk 2 allereerst de ontwikkeling en de betekenis van het overheidsbeleid ten aanzien van de eigen woning. De geschiedenis kan ons immers inzichten en instrumenten aanreiken die in de huidige beleidscontext van pas kunnen komen. Vervolgens staan wij in hoofdstuk 3 stil bij de betekenis die vanuit de literatuur en het Nederlandse wetenschappelijk onderzoek aan het eigen woningbezit is toegekend. Ook die kennis is relevant voor de toekomstige beleidskeuzen ten aanzien van de eigen woning. Dat het nodig is om nieuwe beleidskeuzen te maken wordt duidelijk in hoofdstuk 4. Hierin wordt de bijna uitzichtloze situatie beschreven waarin jonge huishoudens die de stap naar het eigen woningbezit willen maken zich thans bevinden. Met name de laatste twee jaar is de woningmarktpositie van deze groep huishoudens sterk verslechterd. Ten slotte eindigen wij dit essay met een aantal beleidsuitgangspunten en oplossingen voor de korte en lange termijn, waarbij wij een lans breken om de positie van huishoudens die op zoek zijn naar een koopwoning te versterken.

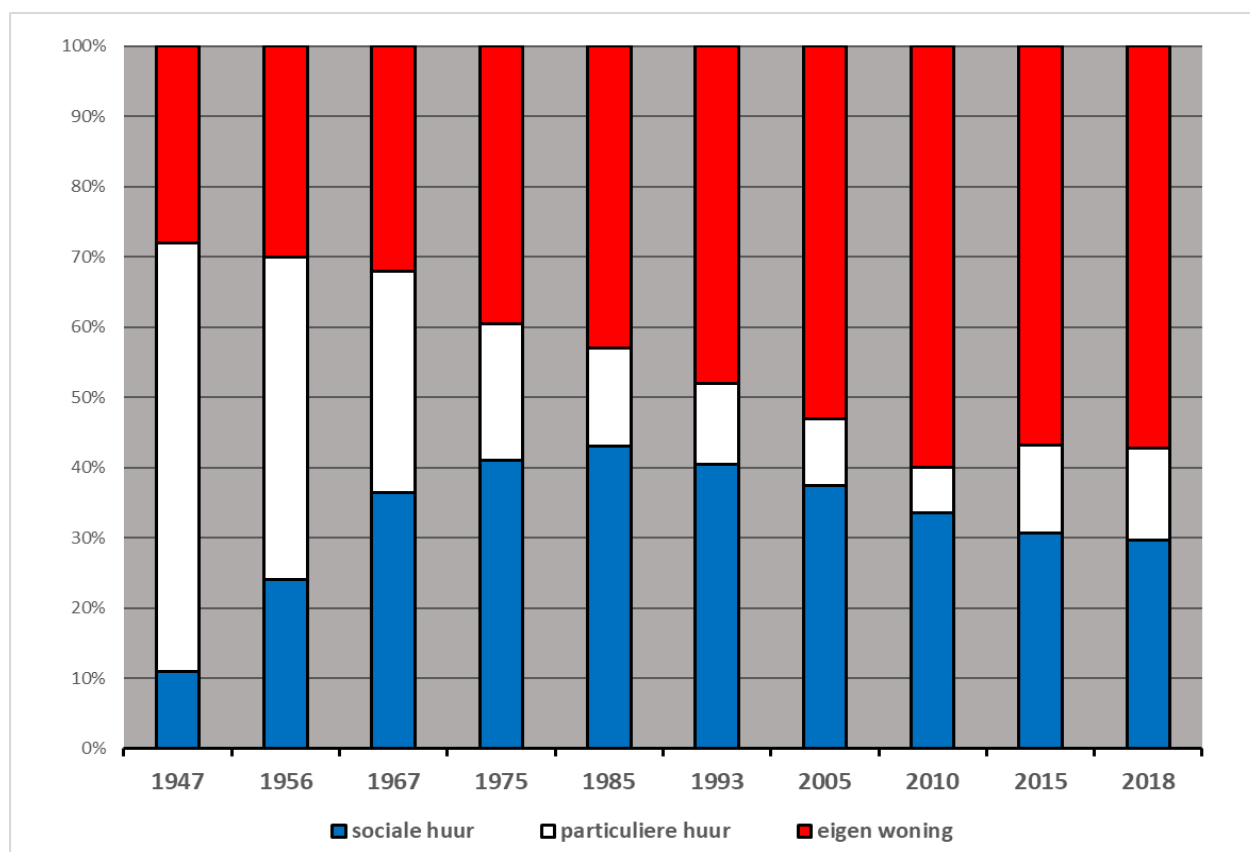
2 De ontwikkeling en de betekenis van het overheidsbeleid ten aanzien van de eigen woning

2.1 Inleiding

Het eigen woningbezit in Nederland is sinds de Tweede Wereldoorlog (woning- en gezinstelling 1947) gegroeid van ongeveer 28% van de toenmalige woningvoorraad (ca. 2 mln. woningen) naar thans ongeveer 58% van de huidige woningvoorraad (ca. 7,8 mln. woningen). Deze groei is nog groter indien bedacht wordt dat in 1947 slechts 19% van de woningvoorraad in handen was van particuliere eigenaar-bewoners; de overige 9% betrof woon/werkpanden zoals boerderijen op het platteland en woon/winkelpanden in de stad.

Bezien in internationaal perspectief is het eigen woningbezit in Nederland weliswaar sterk gegroeid maar blijft met 58% ruimschoots achter op andere Europese landen zoals Spanje (ca. 77%), België (ca. 72%) en Groot-Brittannië (ca. 65%). In de Oost-Europese landen is het eigen woningbezit zelfs hoger dan 90%. Wel is het eigen woningbezit in Nederland hoger dan in Duitsland (ca. 45%). De verschillen tussen de landen laten zich vooral verklaren door de variëteit in het door de overheid gevoerde woonbeleid. Maar binnen de context van de wederopbouw, die vooral was gericht op het door woningcorporaties massaal bouwen van kwalitatief goede en betaalbare huurwoningen, mag de ontwikkeling van het eigen woningbezit in Nederland toch spectaculair genoemd worden.

Figuur 2.1 Ontwikkeling totale woningvoorraad 1947 – 2018



Bron: CBS, diverse Woononderzoeken, OTB-bewerking

Dit was mogelijk onder invloed van enerzijds het Nederlandse overheidsbeleid ter bevordering van het eigen woningbezit vanaf de Tweede Wereldoorlog, maar ook door de vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw groeiende welvaart. De optimalisering van de financieringsmogelijkheden (hypotheekrenteaftrek; hypotheekgarantie, subsidies) heeft de eigen woning ook bereikbaar gemaakt voor mensen met een smalle beurs en zonder spaargeld. De eigen woning was niet meer alleen weggelegd voor de rijken onder ons. Dit decennia lang gevoerde overheidsbeleid ter bevordering van het eigen woningbezit heeft geleid tot een bloeiende koopwoning- en hypotheekmarkt. Met dien verstande dat thans de vraag naar koopwoningen het aanbod in die mate overstijgt dat vanwege de hiermee gepaard gaande prijsontwikkeling de bereikbaarheid van de koopwoning onder grote druk staat. Enerzijds door de historisch extreem lage hypotheekrente en anderzijds door een zeer inelastisch woningaanbod dat zorgt voor een sterk oplopend tekort aan woningen, zowel in de huur- als in de koopsector (Vermeulen en Rouwendal 2007).

In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van de ontwikkeling van het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van het eigen woningbezit en op hoofdlijnen ook van de betekenis hiervan. Dit historisch perspectief helpt om een visie te ontwikkelen op het vanaf nu zowel voor de korte als de langere termijn te voeren overheidsbeleid ten aanzien van het eigen woningbezit.

2.2 Tot en met de Tweede Wereldoorlog; opkomst en ondergang van het bouwsparen

Voor de Tweede Wereldoorlog werd bevordering van het eigen woningbezit niet als overheidstaak gezien. Een particuliere eigen woning was vooral iets voor de rijken en voor een kleine groep middenstanders die woonruimte hadden gerealiseerd in hun in eigendom verkregen bedrijfspand (winkels, boerderijen). Arbeiders waren aangewezen op de veelal kwalitatief slechte particuliere huursector. De in 1902 in werking getreden Woningwet richtte zich niet voor niets primair op de verbetering van de kwaliteit van woningen met name vanwege de gezondheid van de bewoners. Niet alleen ontbrak het aan overheidsbeleid ten aanzien van het eigen woningbezit, maar ook de bereidheid van geldgevers om eigen woningen te financieren voor particulieren was beperkt. Zoals in sommige landen thans nog steeds het geval is, was financiering alleen mogelijk tot 70% van de executiewaarde en wanneer sprake was van een vaste baan met een substantieel inkomen. Ook subjectieve afwegingen speelden vaak een doorslaggevende rol zoals opleiding en afkomst.

Zoals beschreven door Schiffer (1991b) was de eerste stap in Nederland om het eigen woningbezit breder toegankelijk te maken, het initiatief van levensverzekering Concordia te Utrecht in 1924 met de oprichting van de eerste Nederlands bouwspaarkas "Eigen Huis". In 1934 werd Concordia de exploitatie van deze bouwspaarkas door de Verzekeringskamer verboden, omdat dit in strijd was met de Wet op het levensverzekeringsbedrijf. Vervolgens werden in de loop van de jaren dertig van de vorige eeuw tientallen onafhankelijke bouwspaarkassen opgericht. Variërend van meer professionele partijen tot particulieren die meer informeel gezamenlijk spaarden voor de aankoop van bouwgrond. Rond 1940 waren er ongeveer 35 bouwspaarkassen in Nederland, maar waarvan slechts 5 van enige betekenis. Het waren zogenoemde "gesloten" bouwspaarsystemen, waarbij de hypothecaire lening werd verstrekt vanuit het gezamenlijk opgebouwde spaarsaldo. In tegenstelling tot het thans ook in Duitsland voornamelijk toegepaste "open" bouwspaarsysteem, waarbij het individueel gespaarde bedrag wordt aangewend voor de inbreng van eigen geld en de alsdan nog benodigde hypothecaire lening wordt verstrekt door een geldverstrekker.

Een probleem was het ontbreken van een wettelijke regeling ten aanzien van bouwspaarkassen. In 1942 werd opgetekend dat sinds de introductie van het bouwsparen 4 bouwspaarkassen failliet gingen en 19 bouwspaarkassen werden opgeheven, hun acquisitie stil legden of zelfs spoorloos verdwenen. Herhaaldelijk bleek het gebrek aan deskundigheid ten aanzien van de complexe bedrijfsvoering de oorzaak. Daarnaast was sprake van niet-bonafide ondernemers die uit overwegingen van persoonlijk profijt wel brood zagen in een bouwspaarkas. Een ander probleem dat zich reeds voor de Tweede Wereldoorlog aandienende waren de

oplopende wachttijden voor de bouwspaarders tussen de toetreding als spaarder en de toekenning van de hypothecaire lening vanuit de bouwspaarkas. In een "gesloten" bouwspaarsysteem, waarin zoals gesteld de hypothecaire lening vanuit de bouwspaarkas wordt verstrekt, is bij de start sprake van een korte wachttijd. Bij een normale ontwikkeling van een bouwspaarkas zal de wachttijd echter vervolgens oplopen. Immers, het wachten is op de aflossingen van de uitgezette leningen en de inbreng van nieuwe spaarders. De teleurstelling hierover bij spaarders veroorzaakte een toenemende terughoudendheid ten aanzien van het bouwen. Dit leidde tot minder spaarders en het vervroegd opnemen van spaargelden, waardoor de bouwspaarkassen in een negatieve spiraal raakten. De verslechtering van het imago van de bouwspaarkassen (faillissementen; wachttijden) leidde ertoe dat de Nederlandsche Bank in 1943 het afsluiten van nieuwe contracten verbood. In 1946 verscheen de Wet voorlopige voorzieningen bouwsparen. Daarbij werd het sluiten van bouwspaarcontracten verboden, tenzij expliciet ontheffing was verleend door de Verzekeringkamer. In totaal 16 bouwspaarkassen kregen zo'n ontheffing.

In de jaren veertig van de vorige eeuw werd aanvankelijk nog een redelijke productie bereikt. Door het gebrek aan alternatieve beleggings- en bestedingsmogelijkheden was het bouwen een aantrekkelijke belegging. Na de Tweede Wereldoorlog namen de alternatieven toe, als gevolg waarvan het aantal nieuwe bouwspaarcontracten snel afliep.

In de jaren vijftig van de vorige eeuw werd het bouwen steeds ongunstiger. Tegen de in die periode snel stijgende bouwkosten van 10% tot 15% per jaar kon niet meer worden opgespaard. Toen de overheid er bovendien eind jaren vijftig voor koos het eigen woningbezit te bevorderen met hypotheekgaranties en subsidies, verslechterde de concurrentiepositie van het bouwen ten opzichte van de reguliere hypotheekverstrekking dramatisch. Dit leidde tot het verdwijnen van de bouwspaarkassen. en vervolgens tot de intrekking van de niet meer relevante Wet voorlopige voorziening bouwsparen.

Dat bouwen in Duitsland tot op heden wel een succes is laat zich vooral verklaren door het feit dat de Duitse overheid er destijds voor heeft gekozen, bouwen met fiscale faciliteiten volledig te verankeren in de fiscale wetgeving. Oorspronkelijk waren het ook alleen "gesloten" bouwpaarsystemen, maar thans in meerderheid "open" systemen, waarbij men ook zonder de aankoop van de woning het spaargeld kan opnemen, als gevolg waarvan het fiscaal gefaciliteerd bouwen ook aantrekkelijk is voor mensen die niet primair sparen voor de aankoop van eigen woning.

Het kopen van een woning zonder inbreng van spaargeld is in Duitsland niet of nauwelijks mogelijk en wordt door de overheid ook niet gestimuleerd. Dit sluit ook aan op een cultuurverschil tussen Duitsland en Nederland daar waar het de keuze betreft tussen sparen en lenen. Bij het succes van het bouwen in Duitsland moet echter wel worden aangetekend dat het eigen woningbezit in Duitsland aanzienlijk lager is dan in Nederland. Dat is logisch omdat kopers die eerst moeten sparen voor de aankoop van een woning langer moeten wachten op de aankoop van een woning dan wanneer ze eerder meer kunnen lenen. De gemiddelde leeftijd van eerste kopers in Duitsland is dan ook aanzienlijk hoger dan in Nederland.

De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat een beleid ter bevordering van het eigen woningbezit door middel van het faciliteren van lenen effectiever is dan door middel van het faciliteren van sparen. Met dien verstande dat aan sparen voor alle bij de koopwoning- en hypotheekmarkt betrokken partijen, vanwege de lagere LTV, minder risico's zijn verbonden dan bij lenen.

Samenvattend mag worden gesteld dat het Nederlandse overheidsbeleid rond de Tweede Wereldoorlog ten aanzien van bouwen zich vooral heeft gericht op de regulering hiervan en niet op het faciliteren en stimuleren met het oog op bevordering van het eigen woningbezit. Van doorslaggevende betekenis voor de ondergang van het bouwen in Nederland is het eind jaren vijftig van de vorige eeuw ingezette beleid ter bevordering van het eigen woningbezit door middel van het verbeteren van de financieringsmogelijkheden. In samenhang met de enorme stijging van de bouwkosten kon bouwen niet langer meer concurreren met lenen en betekende deze nieuwe context de ondergang van het bouwen in Nederland. De

kortstondige levensduur alsmede de omvang van het bouwsparen heeft in Nederland dan ook nauwelijks bijgedragen aan de ontwikkeling van het eigen woningbezit.

2.3 Nota eigen woningbezit 1956; emancipatie

In 1956 werd in het rapport van de werkgroep eigen woningbezit (MVRO, 1956) de basis gelegd voor een politiek en maatschappelijk breed gedragen overheidsbeleid ter bevordering van het eigen woningbezit. In dit rapport, dat werd gerealiseerd onder het Kabinet Drees II (PvdA, KVP, ARP, CHU), zijn de destijds vermeende voordelen en nadelen van het eigen woningbezit op een rij gezet en becommentarieerd. Hoewel deze uiteraard moeten worden beoordeeld binnen de toenmalige tijdsgeest, is een aantal hiervan nog steeds actueel in de afweging tussen huren en kopen.

Tabel 2.1 Voordelen en nadelen van de eigen woning genoemd in de Nota eigen woningbezit 1956

Voordelen van de eigen woning

De eigen woning bevordert bezitsvorming.

De eigen woning is een vorm van actief bezit.

De eigen woning draagt bij tot de-massificatie.

De eigen woning draagt bij tot een goede gezinsbeleving.

De eigen woning draagt bij tot verhoging van het woonpeil.

De eigen woning bevordert de spaarzin.

De eigen woning bevordert de geografische stabiliteit van de bevolking.

De eigen woning is een aantrekkelijk beleggingsobject.

Nadelen van de eigen woning

De eigen woning belemmert de mobiliteit.

De eigen woning houdt geen rekening met de wisselende woonbehoeften van het gezin.

De eigen woning belemmert een economische verdeling van de woonruimte.

De eigen woning brengt langlopende financiële verplichtingen met zich mede, die bezwaarlijk kunnen worden.

De eigen woning brengt allerlei zorgen mede.

De eigen woning belemmert de ontwikkeling van het woonpeil.

De eigen woning wordt vroeg of laat een slecht geëxploiteerde woning.

Deze voordelen en nadelen afwegend werd de volgende eindconclusie geformuleerd.

"Dat het eigen woningbezit zowel voor- als nadelen heeft, behoeft nauwelijks verwondering te wekken. Er is welhaast geen verschijnsel denkbaar, waaraan niet verschillende kanten te ontdekken zijn. De waardering ervan zal dan ook vaak uiteenlopen al naar het gezichtspunt, van waaruit de beschouwing plaatsvindt. Het is intussen niet zo, dat het gaat om de vraag of voortaan alle woningen eigendom van de bewoner dienen te zijn. Indien deze vraag ware gesteld, dan zou het antwoord kortweg ontkennend kunnen luiden. Zoals uit het voorstaande blijkt, is de eigen woning onder meer niet geschikt voor personen, die om welke reden dan ook nogal eens van woning of woonplaats willen of moeten veranderen of die niet een behoorlijk en geregeld inkomen hebben, dan wel niet bereid zijn van hun inkomen iets extra's af te zonderen voor de eigen woning. In concreto zal van geval tot geval, al naar gelang de omstandigheden, door de betrokkene zelf moeten worden beslist wat voor hem het zwaarst weegt. Naar het oordeel van de Werkgroep kan echter als vaststaand worden aangenomen, dat in vele gevallen de voordelen van de eigen woning de nadelen

zullen overtreffen. Zij ziet dan ook de figuur van het eigen woning bezit als een waardevolle institutionele factor in onze samenleving, waarvan voor het individu een grote vormende kracht kan uitgaan. "

De werkgroep was ook gevraagd zich te beraden over instrumenten ter bevordering van het eigen woningbezit. Daarbij legde de werkgroep het accent op de verruiming van de financieringsmogelijkheden en presenteerde de opzet van de Gemeentegarantie met Rijksdeelneming, op basis waarvan geldgevers bereid zouden zijn de aankoop van een woning volledig te financieren in plaats van tot maximaal 70% van de executiewaarde. Deze hypotheekgarantie, thans in de vorm van de Nationale Hypotheek Garantie, met als doel de financieringsmogelijkheden veilig en verantwoord te optimaliseren, vormt sindsdien de basis van het overheidsbeleid ter bevordering van het eigen woningbezit.

Interessant is dat de desbetreffende werkgroep er expliciet voor koos het eigen woningbezit primair te willen bevorderen door het wegnemen van belemmeringen, in plaats van stimuleringsmaatregelen zoals subsidies. Men koos er daarmee voor vooral de randvoorwaarden te scheppen en de markt het werk te laten doen.

De politiek breed gedragen gedachte dat het eigen woningbezit ten goede zou komen aan de spreiding van bezitsvorming, de gezinsbeleving, de zelfontplooiing en het zelfbeschikkingsrecht, leidde in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw tot een verdere intensivering van het overheidsbeleid ter bevordering van het eigen woningbezit. Zo werd de hypotheekgarantie uitgebreid naar nieuwbouw en werden de totale financieringskosten (aankoop plus bijkomende kosten) gedekt. Toen de prijzen van woningen steeds verder opliepen werd toch ook gekozen voor object en subject subsidies teneinde de eigen woning ook voor mensen met een laag en midden inkomen bereikbaar te houden. Het kopen van een woning werd hierdoor voor steeds meer mensen bereikbaar en er ontstond in Nederland een bloeiende hypotheekmarkt. De mogelijkheden van het veilig en verantwoord volledig kunnen financieren en de zich sterk ontwikkelende welvaart leidde tot een snel groeiende vraag naar koopwoningen. Dit werd nog eens versterkt door de prijsontwikkeling van koopwoningen, waardoor de koopwoning tevens werd gezien als interessante investering.

Zowel de ideologie achter als het instrumentarium van het overheidsbeleid ter bevordering van het eigen woningbezit vanaf de Nota Eigen woningbezit 1956 heeft de daaropvolgende decennia haar politieke draagvlak behouden. Dit laat zich vooral verklaren door het feit dat de van oudsher drie belangrijkste politieke stromingen in Nederland, elk weliswaar vanuit een andere invalshoek, het eigen woningbezit ook voor de lagere inkomens hoog in hun vaandel hadden staan. De liberalen vanuit de overweging van gelijke kansen op bezitsvorming, de sociaaldemocraten vanuit hun visie op de emancipatie van de arbeider en de christendemocraten vanuit de betekenis voor de gezinsbeleving.

2.4 Nota Huur- en subsidiebeleid 1974; lagere inkomens

In Nota huur- en subsidiebeleid 1974 (MVRO, 1974, Nota huur-en subsidiebeleid, Den Haag) werd het beleid ter bevordering van het eigen woningbezit benoemd als een van de speerpunten. Uitgangspunt in deze nota van het Kabinet Den Uyl (PvdA, KVP, ARP, PPR, D'66), was "een vrije keuze tussen huren en kopen voor alle inkomensgroepen".

Op basis van dit uitgangspunt werd het instrumentarium ter bevordering van het eigen woningbezit verder geïntensiveerd. Zo ontstonden de premiekoopwoningen met langjarige inkomensafhankelijke subsidies voor goedkopere woningen voor lagere inkomens en objectsubsidies voor iets duurdere woningen voor de middeninkomens. De hypotheekgarantie werd zodanig uitgebreid dat volledig kon worden gefinancierd zonder inbreng van eigen geld.

Door het brede politieke en maatschappelijk draagvlak voor het beleid ter bevordering van het eigen woningbezit stond de hypotheekaf trek niet ter discussie. De gedachte was bovendien dat de hypotheekrenteaf trek een generiek fiscaal instrument is en geen instrument specifiek gericht op de bevordering van het eigen woningbezit.

Door de optimalisering van de financieringsmogelijkheden en de gestage inkomensontwikkeling van huishoudens, nam de vraag naar koopwoningen snel verder toe. Op die toenemende vraag werd verder ingespeeld door gemeenten door het verlagen van grondprijzen voor goedkopere koopwoningen en hogere aandelen koopwoningen in de bouwproductie. Door de beperking van de risico's voor geldverstrekkers als gevolg van de volledige hypotheekgarantie ontstond een bloeiende en sterk concurrerende hypotheekmarkt, waardoor lenen makkelijker en goedkoper werd.

Naast het omvangrijke aandeel koopwoningen in de nieuwbouw werden ook in grote aantallen huurwoningen verkocht, zowel door particuliere huiseigenaren die hun winst pakten als sociale verhuurders die aan de behoefte van hun huurders wilden voldoen (zie ook figuur 2.3).

De vraag naar koopwoningen was zo groot dat de prijsontwikkeling van koopwoningen zowel de ontwikkeling van de inflatie als van de bouwkosten ver te boven ging. Bij nieuwbouwprojecten moest worden geloot om in aanmerking te komen voor het kopen van een woning en in de bestaande bouw werden hogere bedragen geboden dan de vraagprijs. In toenemende mate werden nieuwbouwwoningen zelfs gekocht, niet met het doel deze te gaan bewonen, maar bij oplevering voor een hogere prijs door te verkopen. Dit leidde ertoe dat bij de aankoop van nieuwbouwwoningen anti-speculatiebedingen werden opgelegd, waarbij in geval van doorverkoop, afhankelijk van de verstreken tijd, de overwinst geheel of gedeeltelijk moest worden afgedragen aan de gemeente.

Toen aan het einde van de jaren zeventig van de vorige eeuw de hypotheekrente tot recordhoogte steeg stortte de koopwoningmarkt eind 1978 in als markering van een daaropvolgende diepe recessie. De prijzen

Tabel 2.2 Verliezen gemeentegarantie met rijksdeelneming 1974 – 1991

Jaar	Verkopen met verlies Aantal	Totaal verlies in gulden x f 1.000	Gemiddeld verlies per woning in gulden
1974	0	0	0
1975	22	307	13.955
1976	36	536	14.889
1977	55	672	12.218
1978	85	923	10.859
1979	162	4.548	24.989
1980	336	12.937	38.503
1981	733	39.221	52.225
1982	1.290	71.598	55.502
1983	1.817	100.299	55.200
1984	2.487	126.511	50.869
1985	2325	125.000	53.763
1986	1757	95.000	54.069
1987	1729	90.000	52.053
1988	1940	81.000	41.753
1989	1243	48.000	38.616
1990	667	24.500	36.732

Bron: MVR0M, 1991, Rapport van de werkgroep evaluatie Gemeentegarantie

van koopwoningen daalden tot 1984 met 40%. Dit leidde tot grote vermogensverliezen.

De gedwongen verkopen van woningen die waren gefinancierd met een Gemeentegarantie met Rijksdeelneming resulteerde in grote verliezen voor Rijk en gemeenten. In de periode van 1980 tot en met 1990 werden in totaal ongeveer 14.000 woningen gedwongen verkocht met een verlies voor Rijk en gemeenten van in totaal ongeveer 800 miljoen gulden. Rijk en gemeenten hadden hier op hun balans niets voor gereserveerd, omdat men ervan uitging dat slechts sprake was van een theoretisch risico. Sinds de introductie eind jaren vijftig van de vorige eeuw tot en met 1974 was immers geen enkel verlies genoteerd, omdat door de prijsontwikkeling van woningen bij een gedwongen verkoop de woning altijd meer opleverde dan de nog uitstaande hypotheek.

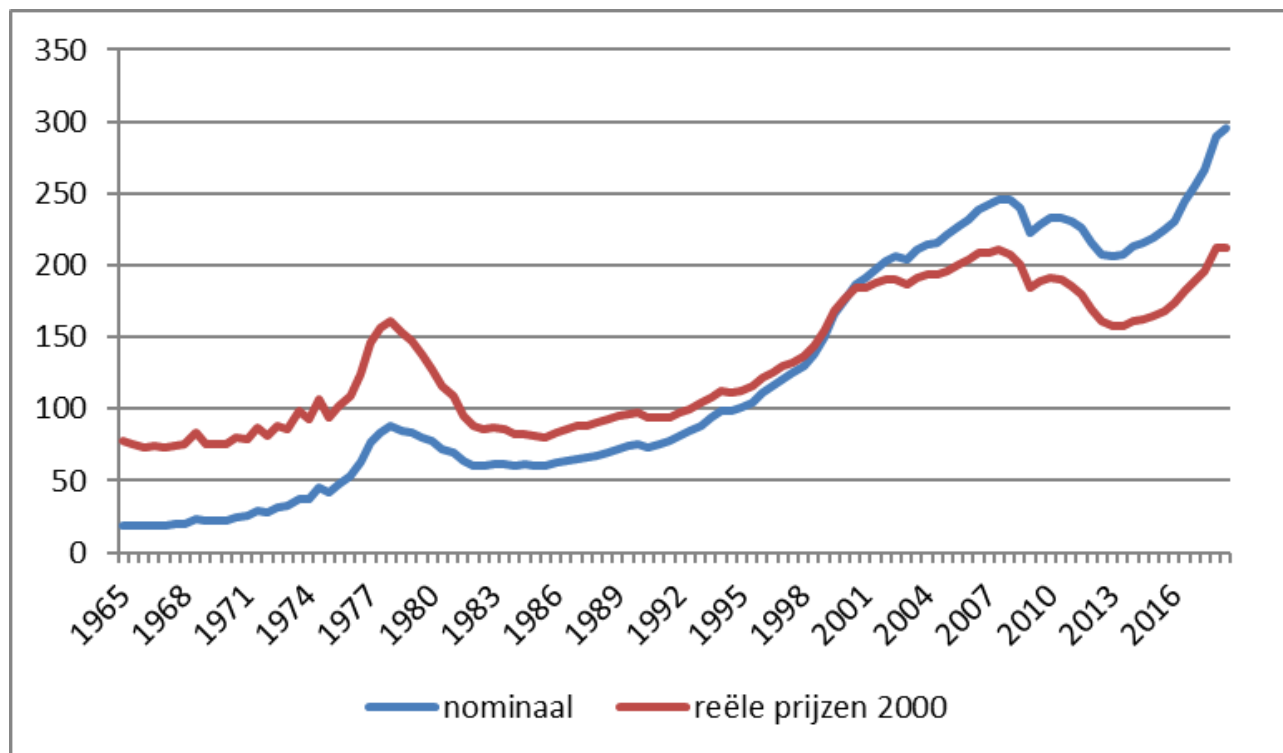
Onder invloed van een economische crisis die gepaard ging met een hoge werkloosheid, afnemend consumentenvertrouwen en een hoge hypotheekrente nam vanaf 1978 de vraag naar koopwoningen af. Het aandeel koopwoningen in de nieuwbouw liep sterk terug van 60% naar 30%. Er werden bijna alleen nog maar gesubsidieerde koopwoningen gerealiseerd, waarbij het Rijk de subsidies jaarlijks verhoogde om de woningen vanwege de hoge hypotheekrente betaalbaar te maken. Met de continuering van dit segment werd door de overheid beoogd de ontwikkelingen op de koopwoningmarkt enigszins te stabiliseren. Met de duurere koopwoningen bleven de bouwers in hun maag zitten of konden deze alleen verkopen door het drastisch verlagen van de vraagprijs. Ook werden in die tijd met inzet van hoge subsidies nieuwbouw koopwoningen omgezet in huurwoningen (de OKH-regeling).

2.5 Nota Eigen woningbezit 1983; marktherstel

Op het dieptepunt van deze economische crisis verscheen de Nota Eigen woningbezit 1983 (MVRO, 1983). Ondanks dat de koopwoningmarkt was ingestort, werd herbevestigd dat bevordering van het eigen woningbezit, ook voor mensen met lagere inkomens, nog steeds één van de speerpunten van het overheidsbeleid was. Bijna dertig jaar na het verschijnen van het Rapport van de werkgroep eigen woningbezit in 1956 werd met de Nota Eigen woningbezit 1983 van het Kabinet Lubbers I (CDA, VVD) de ideologie achter het beleid ter bevordering van het eigen woningbezit herbevestigd. Naast de eerdergenoemde argumenten van spreiding van bezitsvorming, gezinsbeleving, zelfontplooiing en zelfbeschikkingsrecht, werd gewezen op het belang van het eigen woningbezit voor de woonruimteverdeling. De nota richtte zich daarom volledig op het herstel van de koopwoningmarkt. Centraal daarin stonden het toevoegen van goedkopere woningen aan de woningmarkt, het verbeteren van de toegankelijkheid hiervan voor mensen met lagere inkomens en het beperken van de financiële risico's.

Zo werd het premiekoopstelsel geïntensiveerd met hogere jaarlijkse inkomensafhankelijke subsidies. Ook werd een voorstel gedaan om de Gemeentegarantie met Rijksdeelneming om te zetten naar een Intergemeentelijk Risicofonds. Dit had op hoofdlijnen twee doelen. In de eerste plaats het door middel van fondsvorming beheersbaar maken van de risico's van de garantieverlening voor Rijk en gemeenten. In de tweede plaats de landelijke uniformering van de regelgeving teneinde in samenhang met het premiekoopstelsel beter te kunnen sturen op de toegankelijkheid van het eigen woningbezit voor mensen met lagere inkomens. Hierbij dient te worden bedacht dat bij de Gemeentegarantie met Rijksdeelneming elke gemeente haar eigen voorwaarden kon hanteren. Het Intergemeentelijk Risicofonds is er niet gekomen omdat hier bij de gemeenten onvoldoende draagvlak voor was. Doorslaggevend hierin was dat de gemeenten het liefst door hun eigen regelgeving hun eigen risico wilden bepalen. Ook liep de urgentie weg toen de koopwoningmarkt zich vanaf 1984 snel herstelde.

Figuur 2.2 Prijsontwikkeling koopwoningen 1965-2018



Bron: CBS/NVM

In 1990 lagen de prijzen van koopwoningen (nominaal) weer op het niveau van voor de crisis. Dit was uiteraard voor een belangrijk deel het gevolg van een oplopende conjunctuur en de naar een normaal niveau dalende hypotheekrente (van rond de 12% naar ongeveer 7%).

Het herstel werd versterkt door productontwikkelingen in de hypotheekmarkt. Zo werd de spaarhypotheek ontwikkeld die beoogde de negatieve effecten van eventuele toekomstige stijgingen van de hypotheekrente op te vangen, later gevolgd door beleggingshypotheeken en gedeeltelijk aflossingsvrije hypotheeken. Maar wellicht de meest ingrijpende verandering in het hypotheekproduct was dat onder invloed van de zich vanaf het einde van de jaren zeventig manifesterende emancipatiebeweging, het tweede inkomen in toenemende mate mocht worden meegenomen bij het berekenen van de maximale hypotheek. Hierdoor konden huishoudens veel meer lenen dan voorheen op basis van alleen het hoogste van de twee inkomens, met een groot aantrekkend effect op de vraag naar koopwoningen alsmede de prijsontwikkeling hiervan.

In het verlengde van het streven naar herstel van de koopwoningmarkt werden deze innovaties in de hypotheekmarkt door de overheid met kracht ondersteund, enerzijds in de regelgeving ten aanzien van de hypotheekgarantie, anderzijds met de volledige hypotheekrenteaf trek voor deze nieuwe hypotheekconstructies.

Door het snelle herstel van de koopwoningmarkt vanaf 1986, raakte de discussie over de risico's van de financiering van het eigen woningbezit, langzaam maar zeker in de vergetelheid, zowel bij de overheid, geldgevers als bij de woonconsument.

2.6 Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989); voorkeur woonconsument

In de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (MVRM, 1989) staan de thema's verzelfstandiging en decentralisatie centraal. In deze nota van het Kabinet Lubbers III (CDA, PVDA) wordt het eigen woningbezit benoemd als één van de prioriteiten van het volkshuisvestingsbeleid in de jaren negentig. Gelet op de in die

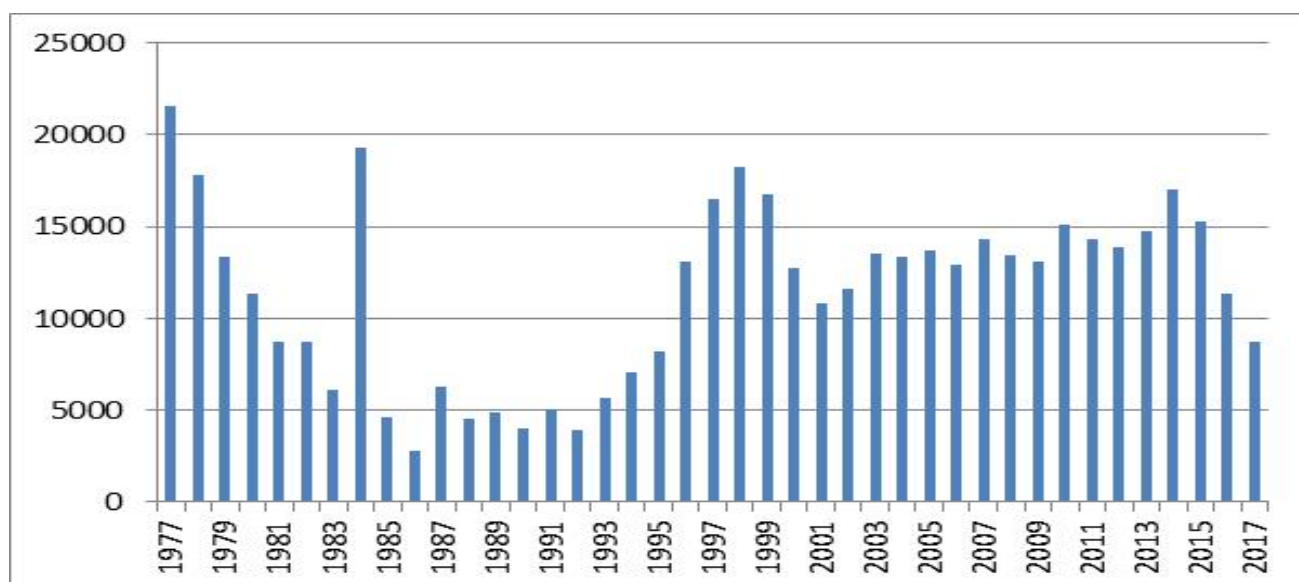
periode weer groeiende voorkeur van de woonconsument voor een eigen woning, wordt de mogelijkheid van een vrije keuze tussen huren en kopen ook bepleit voor mensen met lagere inkomens. Op basis van de woonvoorkeur werd de verwachting uitgesproken dat het aandeel koopwoningen zou groeien naar 50% tot 55% in het jaar 2000.

In het beleid ter ondersteuning van de mogelijkheden tot het realiseren van een vrije keuze tussen huren en kopen stonden de beschikbaarheid en de bereikbaarheid van koopwoningen centraal. Teneinde te voldoen aan de beschikbaarheid werd ingezet op de realisatie van nieuwe goedkope koopwoningen, onder meer door middel van verkoop van huurwoningen. Ten aanzien van de toegankelijkheid werd onderzoek aangekondigd naar de effectiviteit van de Gemeentegarantie en Rijksdeelneming en naar de mogelijkheid en wenselijkheid van bouwsparen.

Verkoop van huurwoningen

Teneinde de voorkeur van de woonconsument en de verwachting over de verdere groei van koopwoningen te ondersteunen werd de verkoop van huurwoningen door woningcorporaties bepleit, waarbij gedacht werd

Figuur 2.3 Aantal verkopen van huurwoningen aan bewoners 1977-2017



Bronnen:

- 1977 – 1982 Uit: 'Volkshuisvesting in Cijfers 1987' (genoemde bron: DGVH/DFEA-KADOR). Betreft 'aan zittende huurders verkochte huurwoningen'.
- 1983 – 1992 Uit: 'Eigen woningbezit in Cijfers 1993' (genoemde bron: CBS/Maandstatistiek Financiënwezen). Betreft 'de verkoop van huurwoningen van corporaties en gemeentelijke woningbedrijven'.
- 1993 – 1994 Uit: 'Volkshuisvesting in Cijfers 1995' (genoemde bron: Financiële Maandstatistiek). Betreft 'verkochte huurwoningen aan (toekomstige) bewoners door sociale verhuurders'.
- 1995 – 2000 Uit: Statline, op basis van een enquête onder alle sociale verhuurders. Betreft 'verkopen aan bewoners'.
- 2001 – 2006 Uit: 'Cijfers over Wonen 2006' en 'Cijfers over Wonen, Wijken en Integratie 2010' (genoemde bron: Kdata/Kadaster). Betreft 'aan particulieren verkochte huurwoningen door toegelaten instellingen (zittende huurder + geen zittende huurder)'.
- 2007 – 2011 Uit: 'Cijfers over Wonen en Bouwen 2013' (genoemde bron: CFV). Betreft 'verkoop aan particuliere huishoudens'.
- 2012 – 2017 Uit: 'Cijfers over Wonen en Bouwen 2019' (genoemde bron: Gegevensopvraging Copodata - WSW, AW, en BZK). Betreft 'verkoop aan toekomstige bewoners'.

aan 20.000 verkopen per jaar. Hoewel dit wel leidde tot een tijdelijke toename van het aantal verkopen van huurwoningen, werd deze gedachte door veel woningcorporaties afgewezen. Vooral omdat dit volgens de woningcorporaties de jarenlang zorgvuldig opgebouwde sociale huursector zou uithollen. Daarnaast was het voor veel woningcorporaties een principiële punt dat het niet aan de overheid is om over het eigenaarschap van hun woningbezit te beslissen. De voorzichtig geopperde gedachte van een "right to buy" kon dus eveneens op onvoldoende draagvlak rekenen, ook door alle negatieve ervaringen hiermee in Engeland.

De gerealiseerde verkopen van huurwoningen waren vaak ingegeven door bedrijfsmatige afwegingen, teneinde de opbrengst te kunnen aanwenden voor nieuwbouw of woningverbetering. Maar daarnaast waren er woningcorporaties die het belangrijk vonden woningen aan zittende bewoners te verkopen teneinde in te spelen op de woonvoorkeur van hun doelgroep (Boelhouwer 1988). In dit kader werden door woningcorporaties ook initiatieven genomen voor experimenten met eigendomsvormen tussen huren en kopen, maar deze bleven in de negentiger jaren nog beperkt tot kleinschalige experimenten.

Bouwsparen

De aankondiging van het onderzoek naar bouwsparen als instrument ter bevordering van het eigen woningbezit leidde tot een regen aan publicaties, waaronder een discussiestuk van de PVDA-fractie uit de Tweede Kamer (Schaeffer, Arnoldussen en Hoogvliet, 1990). In dit rapport werd een inkomens- en renteafhankelijke bouwspaarregeling voorgesteld, die door de overheid wordt gefaciliteerd door middel van rentevrijstelling en premies. De regeling zou op termijn de premiekoopregeling en de Gemeentegarantie voor Rijksdeelneming moeten vervangen. Andere pleidooien voor bouwsparen werden gepubliceerd door de makelaars (Bouwsparen: het Nederlandse alternatief voor bouwsparen), de bouwers (Bouwsparen in Nederland: Utopie of mogelijkheid?) en de Spaarbankbond (Fiscaal gefaciliteerd bouwsparen: een nieuw instrument ter bevordering van het eigen woningbezit). Naar aanleiding van deze publicaties ontstond een breed politiek draagvlak voor nader onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van bouwsparen.

In juli 1991 werd de ontwerpnota Bouwsparen (MRVOM, 1991), voor advies voorgelegd aan de toenmalige Raad voor de Volkshuisvesting. In deze nota werd het eerdere enthousiasme over bouwsparen in de kiem gesmoord. De conclusie was immers dat tegen de achtergrond van de volledige hypotheekrenteaftrek het "sparen vooraf" als beleidsinstrument ter bevordering van het eigen woningbezit niet kon concurreren met het "sparen achteraf (lenen)".

Inmiddels was in september 1990 het Rapport van de werkgroep evaluatie gemeentegarantie met Rijksdeelneming (MVRM, 1990) verschenen, met als conclusie dat de gemeentegarantie een uiterst effectief en relatief goedkoop beleidsinstrument is. Ook de volledige hypotheekrenteaftrek was nog onomstreden. Het werd nog steeds primair gezien als generiek fiscaal instrument en werd in de discussie rond de bevordering bewust zorgvuldig buiten beschouwing gelaten. Onder invloed hiervan stierf het eerdere enthousiasme over bouwsparen dus een stille dood.

Nationale Hypotheek Garantie

In navolging van de conclusie dat de gemeentegarantie met Rijksdeelneming een effectief en goedkoop instrument ter bevordering van het eigen woningbezit is, verscheen in juli 1992 het Rapport van de werkgroep ordening en optimalisering van de garantieverlening (MVRM, 1992). Hierin werd geadviseerd een privaatrechtelijk waarborgfonds (stichting) op te richten, met een financiële achtervangfunctie van Rijk en gemeenten. Met dit waarborgfonds zouden de financiële risico's van de hypotheekgarantie beheersbaar worden gemaakt en sprake zijn van uniforme landelijke voorwaarden, zoals destijds ook beoogd met het Intergemeentelijk Risicofonds. Bovendien zou vanuit het profijtbeginsel het primaire risico niet langer gedragen worden door Rijk en gemeenten, maar door middel van een door de koper te betalen kostendekkende borgstellingsprovisie c.q. premie. De achtervangfunctie van de overheid zou worden vormgegeven door de mogelijkheid van achterstelde renteloze leningen indien het waarborgfonds niet meer aan haar verplichtingen jegens de geldgevers zou kunnen voldoen. Nadat de Raad van de Volkshuisvesting

en alle bij de hypotheekgarantie betrokken partijen (gemeenten; geldgevers, Vereniging Eigen Huis) zich bleken te kunnen vinden in de voorstellen, stemde in mei 1993 ook de Tweede Kamer in met de voorstellen van de werkgroep. Dit leidde in december 1993 tot de oprichting van de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) en vervolgens per 1 januari 1995 de gelijktijdige afschaffing van de Gemeentegarantie met Rijksdeelneming en de introductie van de Nationale Hypotheek Garantie in 1995.

Beleidsbrief eigen woningbezit 1993

In 1993 werd met een brief aan de Tweede Kamer over het eigen woningbezit (MVRM, 1993) meer duidelijk gegeven aan het hoofdstuk over het eigen woningbezit in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig en werd gerapporteerd over de sindsdien bereikte resultaten. Het aandeel eigen woningbezit bedroeg op dat moment 47% van de woningvoorraad. In de nieuwbouw was het aandeel koopwoningen 67%, dus de verwachte groei van het eigen woningbezit (55%) liep naar verwachting en werd zelfs opwaarts bijgesteld naar 57% in het jaar 2000.

Het beleid om de vrije keuze tussen huren en kopen te verbeteren werd verder geïntensiveerd. Wel werd de premiekoopregeling met inkomensafhankelijke jaarlijkse bijdragen afgeschaft omdat dit tegen de achtergrond van de prijsstijgingen van woningen in toenemende mate werd gezien als een subsidie op vermogensvorming voor de eerste koper. Bovendien werden door de prijsstijgingen van woningen en de nog altijd relatief hoge hypotheekrente de benodigde subsidies om de oorspronkelijke beoogde doelgroep van starters te kunnen blijven bedienen, maatschappelijk onaanvaardbaar hoog. Weliswaar bleef het beleid erop gericht de vrije keuze tussen huren en kopen ook voor mensen met lagere inkomens mogelijk te maken, maar kennelijk niet tegen elke prijs. Vastgesteld werd dat er altijd sprake blijft van een inkomensgroep waarvoor de koopwoning niet bereikbaar is. Als doekje voor het bloeden kwam er nog wel een tijdelijke subsidieregeling met bescheiden eenmalige bijdragen. Ook werd subsidie verstrekt voor het ontwikkelen van initiatieven voor eigendomsconstructies tussen huren en kopen. Daarnaast werd ingezet op de communicatie gericht op het bevorderen van de verkoop van huurwoningen.

Onder invloed van het beleid ter bevordering van het eigen woningbezit in de jaren negentig ontwikkelde het eigen woningbezit zich tot 51% in 1998. De gemiddelde prijs van een bestaande koopwoning bedroeg ca. € 130.000.

2.7 Nota Mensen, wensen, wonen 2000; zeggenschap

In de nota Mensen, wensen en wonen (MVRM, 2000) wordt de Nota volkshuisvesting in de jaren negentig geëvalueerd en het woonbeleid geactualiseerd. In deze nota van het Kabinet Kok II (PvdA, VVD, D'66), wordt het beleid gericht op keuzevrijheid tussen huren en kopen gecontinueerd. Op basis van de vraag naar koopwoningen wordt de verwachting uitgesproken dat in 2010 het aandeel eigen woningen zou kunnen groeien naar 65% van de woningvoorraad, met dien verstande dat tegelijkertijd werd gesteld dat dit percentage bij ongewijzigd beleid zou blijven hangen op 58%.

Het H-woord geïntroduceerd

Interessant is dat voor het eerst in een formele overheidsnotitie de hypotheekrente aftrek expliciet wordt genoemd als instrument voor de bevordering van het eigen woningbezit. Zoals eerder gesteld werd dit voorheen zo veel mogelijk vermeden teneinde te voorkomen dat de hypotheekrenteaftrek mede zou worden gezien als volkshuisvestingsinstrument en daarmee periodiek ter discussie zou worden gesteld. Vooral ook omdat in toenemende mate discussies waren over het feit dat de hogere inkomens hier veel meer profijt van zouden hebben dan lagere inkomens. Met dien verstande dat de hypotheekrenteaftrek eigenlijk al het domein van het wonen heeft geraakt toen eind jaren tachtig het huurwaardeforfait is geïntroduceerd. Maar toen per 1 januari 2001 de hypotheekrenteaftrek werd beperkt tot maximaal 30 jaar, was hiermee het H-woord geboren en werd de hypotheekrenteaftrek een politiek thema.

Verkoop van huurwoningen

Omdat zowel de nieuwbouw als het aantal verkopen van huurwoningen bij verre niet zouden kunnen leiden tot een gewenst niveau van het eigen woningbezit van 65%, werd opnieuw een pleidooi gedaan voor de verkoop van huurwoningen. Naast de reguliere aantallen verkopen van huurwoningen van op dat moment ongeveer 15.000 per jaar werd gedacht aan minimaal 700.000 extra verkopen van huurwoningen in tien jaar, waarvan 500.000 door woningcorporaties.

Die extra aantallen zijn echter nooit gehaald. Weliswaar was de belangstelling van kopers groot, maar vanuit de angst bij de woningcorporaties dat de sociale huursector hiermee zou worden verkwanseld heeft dit bij de woningcorporaties nooit veel draagvlak gekregen. Het aantal verkopen van huurwoningen bleef daarom hangen op ongeveer 15.000 per jaar.

Tussen huren en kopen

De verkoop van huurwoningen in een vorm tussen huren en kopen en met terugkoopgaranties werd nog steeds gezien als een goede manier om het eigen woningbezit onder lagere inkomens te bevorderen. De woningcorporaties werden daarom opgeroepen het initiatief te nemen voor de verdere ontwikkeling van eigendomsconstructies tussen huren en kopen. Dit werd ondersteund door deze constructies ook mogelijk te maken met Nationale Hypotheek Garantie. In eerste instantie leidde dit tot een wildgroei aan verschillende vooral kleinschalige en vaak op elkaar lijkende alternatieve eigendomsconstructies. Ook was het niet bij alle regelingen duidelijk of de verkoop- en terugkoopconstructie wel fair was jegens de consument. Door middel van regelgeving over de verkoop van huurwoningen (kortingspercentages; van toepassing zijn van de hypotheekrenteaftrek, fair value) werd het kaf van het koren gescheiden. Voorts werd de Stichting Opmaat opgericht met als doel voor de betrokken partijen (corporaties; banken; consument) de kwaliteit van deze constructies te borgen en te standaardiseren. Koopgarant werd toen de meest succesvolle variant, onder welke vlag ca. 35.000 woningen werden verkocht, waarvan ongeveer een kwart in de nieuwbouw en ongeveer driekwart in de bestaande bouw. Belangrijkste kenmerk van Koopgarant is dat bij aankoop een korting wordt gegeven op de aankoop prijs die bij verkoop van de woning naar rato wordt verrekend. Ook is sprake van een terugkoopverplichting, waardoor de woning kan worden behouden voor de oorspronkelijke doelgroep.

Particulier opdrachtgeverschap

Ook werd in de Nota mensen, wensen, wonen, tegen de achtergrond van het streven naar meer keuzevrijheid en zeggenschap van burgers, gepleit voor het particulier opdrachtgeverschap. In de koopsector gaat het dan om de mogelijkheid om zelf opdrachtgever te kunnen zijn bij de aankoop van grond en de bouw van een eigen woning. Het streven was erop gericht dat in 2005 de nieuwbouw voor een derde zou worden gerealiseerd in directe opdracht van de uiteindelijke eigenaar-bewoner. Hieronder werd ook verstaan projecten waarin in hoge mate sprake is van bewonersparticipatie bij de ontwikkeling en uitvoering hiervan. Het Rijk zag haar rol vooral in het bevorderen hiervan door middel van communicatie hierover met de betrokken partijen en het daar waar nodig wegnemen van wettelijke belemmeringen.

Het particulier opdrachtgeverschap is in Nederland niet echt tot grote bloei gekomen. Er is bovendien een groot verschil tussen de realisatie hiervan in landelijk en in stedelijk gebied. Dat laat zich uiteraard verklaren door het feit dat het bouwen in het stedelijk gebied planologisch en technisch complexer is dan in het landelijk gebied. In de Randstad is het niet tot ontwikkeling gekomen, maar bijvoorbeeld in Almere, zijn door een sterk faciliterende rol van de gemeente wel successen geboekt. Tegenwoordig wordt in ongeveer 15% van de gevallen de eigen woning gerealiseerd in de vorm van particulier opdrachtgeverschap.

Wet bevordering eigen woningbezit

Het initiatiefwetsvoorstel Bevordering Eigen woningbezit (Tweede Kamer, 1989), van onder meer Adri Duijvestein, werd in de Nota mensen, wensen, wonen benoemd als belangrijk instrument om het eigen woningbezit vooral voor de lagere inkomens toegankelijk te maken. De gedachte van een keuze tussen huursubsidie en koopsubsidie paste naadloos binnen het beleid om de keuzevrijheid ook voor de lagere

inkomens te optimaliseren. Er waren bij de introductie van de wet wel onmiddellijk twijfels bij de complexiteit van de wet en de vraag of er vanwege de uit de huursubsidie overgenomen criteria wel voldoende woningen en consumenten in aanmerking zouden komen. Die twijfels werden bevestigd toen bleek dat jaarlijks slechts enkele honderden koopsubsidies konden worden verstrekt. Er waren te weinig woningen binnen het bereik van de wet en onder invloed van de prijsontwikkeling van woningen werden dat er ook steeds minder. In 2010 is de regeling gesloten voor nieuwe aanvragen.

2.8 Nota ruimte geven, bescherming bieden 2006; toenemende schaarste

De in de Nota mensen, wensen, wonen uitgesproken intentie de woonvoorkeur van consumenten zodanig te ondersteunen dat het eigen woningbezit zou kunnen doorgroeien naar 68% van de woningvoorraad werd bij lange na niet gehaald. Zelfs de verwachting dat dit bij ongewijzigd beleid zou stijgen tot 58% kwam niet uit, want in 2006 bedroeg het eigen woningbezit ongeveer 55% van de woningvoorraad.

De vraag naar koopwoningen was echter onverminderd groot als gevolg waarvan de woningprijzen bleven toenemen. Oorzaak hiervan was de toenemende schaarste aan woningen als gevolg van enerzijds het achterblijven van de nieuwbouwproductie en anderzijds de bevolkingsgroei.

In 2006 bedroeg de prijs van een gemiddelde koopwoning ongeveer € 240.000. Dat is ongeveer 85% meer dan 10 jaar daarvoor.

In 2006 verschijnt de 'Nota ruimte geven; bescherming bieden' (MVRM, 2006). In deze nota van het Kabinet Balkenende II (CDA, VVD, D'66) werd ingezet op het verhogen van de nieuwbouwproductie. Ten aanzien van koopwoningen vooral gericht op het door middel van de bouw van duurdere woningen bevorderen van de doorstroming. Dit ten behoeve van het vrijspelen van meer woningen voor starters. Daarnaast werden maatregelen genomen om de eigen woning voor starters weer bereikbaar te maken. Het door de overheid beschikbare budget voor startersleningen werd verhoogd en de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een koopsubsidie op basis van de Wet bevordering eigen woningbezit werden iets versoepeld. Hoewel in deze periode steeds vaker de hypotheekrenteaftrek werd genoemd als oorzaak van een niet goed functionerende woningmarkt, werd in deze nota expliciet aangegeven dat de hypotheekrenteaftrek niet ter discussie stond.

De in deze nota geformuleerde visie op de woningmarkt werd onverkort overgenomen in het Regeerakkoord 2007. Het beleidsuitgangspunt van keuzevrijheid tussen huren en kopen bleef gehandhaafd. Maar in de praktijk bleven de volledige hypotheekrenteaftrek en de volledige financiering door middel van de Nationale Hypotheek Garantie, zoals al decennialang, de belangrijkste overheidsinstrumenten ten aanzien van het eigen woningbezit. Alle andere maatregelen om de eigen woning ook voor starters weer bereikbaar te maken werkten contraproductief. Het verhoogde de vraag naar koopwoningen in een woningmarkt met een achterblijvend aanbod aan nieuwbouwwoningen, met als gevolg prijsstijgingen waardoor de eigen woning voor starters nog verder uit het zicht raakte.

Het beleid gericht op een vrije keuze tussen huren en kopen, zoals ingezet in 2000 met de Nota mensen, wensen, wonen, heeft niet geleid tot de verwachte groei van het eigen woningbezit. Het aandeel eigen woningen is blijven hangen onder de 60% in plaats van de verwachting dat dit op basis van de woonwens van de consument zou groeien naar bijna 70%. Belangrijkste oorzaak is het structurele tekort aan nieuwe koopwoningen. De huidige problematiek op de woningmarkt met nog steeds een structureel tekort aan woningen vindt dus zijn oorsprong in het al veel langer falend nieuwbouwbeleid van de overheid.

2.9 Economische crisis 2008; prijsdaling woningen

Wat zich eerst nog liet aanzien als het instorten van de hypotheekmarkt in de Verenigde Staten groeide in 2008 uit tot een wereldwijde economische crisis. Op hoofdlijnen was de oorzaak hiervan dat de aan veel grote financiële instellingen verkochte Amerikaanse hypotheekportefeuilles met AAA-ratings van de internationale ratingbureaus, achteraf niets waard bleken te zijn. Die hypotheekportefeuilles betroffen zo genoemde "sub prime" hypotheekleningen die waren verstrekt aan mensen die dat niet of nauwelijks konden betalen en tegen een lage maar variabele rente. Toen de rente in de Verenigde Staten steeg vielen niet alleen deze hypotheekleningen om, maar kwamen alle partijen die direct dan wel indirect geïnvesteerd hadden in de pakketten aan hypotheekleningen in zwaar weer terecht. De Amerikaanse overheid probeerde het negatieve sentiment en de schade beperkt te houden door met staatssteun de banken te redden. Maar in september 2008 liet de Amerikaanse overheid Lehman Brothers, één van de grootste Amerikaanse banken, failliet gaan. Het onder invloed hiervan wegvallen van het vertrouwen van de politiek en de samenleving in het financiële systeem, waaronder het vertrouwen van de banken in elkaar, leidde tot een wereldwijde economische crisis.

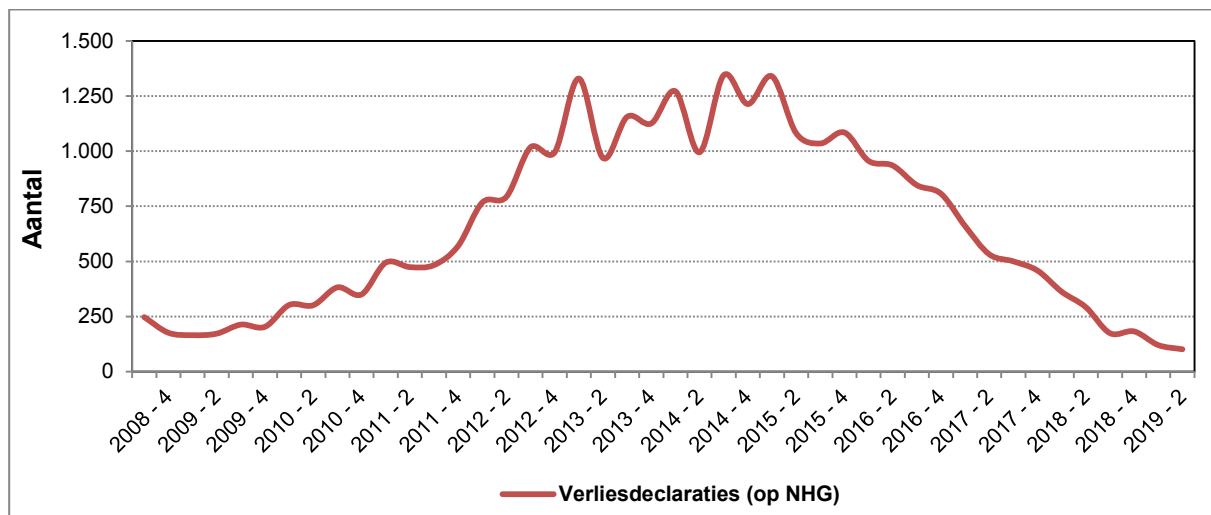
Ook Nederland werd zwaar getroffen, toen bleek dat ook Nederlandse financiële instellingen substantieel hadden geïnvesteerd in Amerikaanse hypotheekportefeuilles of anderszins verstrengeld waren met andere financiële instellingen die in de problemen zaten. In oktober 2008 greep de Nederlandse regering, Kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA, CU), in met de aankoop van Fortis/ABNAMRO, waarna ook andere financiële instellingen werden overgenomen door het Rijk. Bij ING Bank werd de portefeuille Amerikaanse hypotheekportefeuilles door het Rijk gegarandeerd.

Onder invloed van de economische crisis nam de werkloosheid toe en nam het consumentenvertrouwen af. De nieuwbouw van woningen stagneerde. Onder druk van de marktpartijen besloot het Kabinet de NHG-kostengrens voor nieuwbouwwoningen te verhogen naar € 350.000 en werd de overdrachtsbelasting verlaagd.

Aanvankelijk blijven de prijzen van koopwoningen nog stabiel, maar uiteindelijk daalde de gemiddelde prijs van bestaande koopwoningen van ongeveer € 240.000 in 2006 naar € 210.000 in 2012. De nieuwbouw van koopwoningen kwam zo goed als stil te liggen. Door de prijsdaling van woningen werden grote vermogensverliezen geleden, die voor een substantieel deel neersloegen bij de Nationale Hypotheek Garantie.

Op het hoogtepunt van de kredietcrisis was in 2013 bij NHG sprake van ongeveer 4500 gedwongen verkopen met verlies met een totale schade van in totaal ongeveer € 180 miljoen. Aangenomen mag worden dat het verlies dat de geldverstrekkers leden ten aanzien van leningen zonder NHG ongeveer even groot was.

Figuur 2.4 Verliesdeclaraties NHG 2008 – 2019Q2



Bron: WEW, OTB-bewerking

De verliezen vloeiden voor bijna 80% voort uit echtscheidingen waarbij de woonlasten niet meer konden worden opgebracht door een van beide partners. Dat was anders dan in de crisis in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Toen werden de verliezen voornamelijk geleden als gevolg van werkloosheid. Achtergrond van dit verschil is dat hypotheeklen destijds uitsluitend werden verstrekt op basis van alleen het hoogste inkomen en thans op basis van beide inkomens. Dit betekent dat bij echtscheiding de woning vaker niet meer kan worden betaald op basis van het inkomen van een van beide partners.

De economische crisis had een groot effect op het denken ten aanzien van het eigen woningbezit. Vanaf dat moment stond het overheidsbeleid ten aanzien van het eigen woningbezit vooral in het teken van het voor de toekomst beperken van de financiële risico's van het eigen woningbezit. Voornamelijk vanuit overwegingen van financiële stabiliteit. Daarmee was sprake van een belangrijke trendbreuk vanaf 1956, waarbij niet meer primair de ideologie achter de bevordering van het eigen woningbezit dan wel de keuzevrijheid tussen huren en kopen centraal stond, maar vooral het beheersbaar maken van de financiële risico's hiervan.

2.10 Tijdelijke regeling hypothecair krediet 2012; risicobeperking

Het beleid gericht op het beperken van de financiële risico's van de eigen woning kreeg gestalte met de inwerkingtreding per 1 januari 2013 van de Tijdelijke regeling hypothecair krediet (MFin, 2013) "*houdende de inkomenscriteria voor het verstrekken van hypothecair krediet en regels voor het vaststellen van de maximale hoogte van het hypothecair krediet in verhouding tot de waarde van de woningen*". Deze regeling van het Kabinet Rutte II (VVD, PvdA) kwam mede tot stand onder de druk van DNB en AFM. Vanuit DNB primair met het oog op financiële stabiliteit en vanuit AFM met het oog op bescherming van de consument.

Deze regeling werd gepresenteerd als tijdelijke crisismaatregel, maar had uiteraard geen enkele invloed op de risico's van de lopende hypotheeklen, omdat het uitsluitend de regels ten aanzien van nieuwe hypotheeklen betrof. Sterker nog, de aanscherping van de regels voor nieuwe hypotheeklen betekende dat de woningmarkt nog verder in het slop raakte omdat het de financieringsmogelijkheden voor nieuwe kopers beperkte. Daarmee was de timing van deze op zichzelf best verdedigbare maatregelen ter beperking van de financiële risico's van het eigen woningbezit hoogst ongelukkig. Deze hadden beter kunnen worden genomen in een periode van prijsstijgingen (Boelhouwer 2016).

Omdat de regeling zich richtte op het langetermijnperspectief, was onmiddellijk duidelijk dat hier geen sprake was van een tijdelijke regeling, maar de opmaat vormde van een trendbreuk in het overheidsbeleid ten aanzien van het eigen woningbezit. In de eerste plaats dat na ongeveer 60 jaar van bevordering van het eigen woningbezit, de eigen woning door de overheid niet meer primair vanuit een ideologisch perspectief wordt gezien, maar vooral vanuit het perspectief van de financiële risico's. In de tweede plaats hiermee samenhangend dat het beleid ten aanzien van de eigen woning niet meer primair wordt ontwikkeld vanuit het departement verantwoordelijk voor wonen, maar wordt gedirigeerd vanuit het ministerie van Financiën.

Ten aanzien van de maximale hoogte van de hypotheek ten opzichte van de waarde van de woning (LTV) werd vastgelegd dat deze stapsgewijs met 1% per jaar zou worden teruggebracht van 105% in 2013 naar 100% in 2018. Als gevolg hiervan verviel de mogelijkheid van volledige financiering van zowel de aankoop als de bijkomende kosten en moesten vanaf dat moment kopers in toenemende mate eigen geld inbrengen. Bij de jaarlijkse aanpassingen van de regeling werd door DNB en AFM zelfs gepleit voor een verdere afbouw naar 80% of 90%, maar dat idee heeft het tot nog toe niet gehaald.

De hypotheekrenteaftrek bleef weliswaar bestaan, maar voor startende kopers is de hypotheekrenteaftrek alleen nog maar mogelijk voor leningen die in 30 jaar volledig, annuïtair of lineair, worden afgelost. Aflossingsvrij lenen en spaarhypotheken worden niet meer fiscaal gefaciliteerd. Deze maatregel leidde vooral tot hogere woonlasten. De toegankelijkheid van de eigen woning is hierdoor niet echt geraakt omdat voorheen, ook bij de keuze voor een spaarhypotheek of aflossingsvrije lening, al werd getoetst (Gedragscode hypothecair financiers) als zou de lening annuïtair zijn afgesloten.

Tot slot werd met de nieuwe regeling geïntroduceerd dat de inkomenscriteria (LTI), op basis van het jaarlijkse advies van het NIBUD, worden vastgesteld door de Minister van Financiën. Voorheen werd dit gedaan door de Nationale Hypotheek Garantie, met dien verstande dat de vaststelling toen wel de goedkeuring behoeft van de Minister van Financiën. Hoewel op het oog lijkt dat er geen verschil is tussen goedkeuring door het Rijk en vaststelling door het Rijk, moet deze maatregel toch worden gezien als forse ingreep in het systeem waarin voorheen primair de Nationale Hypotheek Garantie en de banken (Gedragscode hypothecair financiers) door middel van zelfregulering zorgdroegen voor het zo veel mogelijk beheersbaar houden van de risico's van de financiering van het eigen woningbezit. Met deze ingreep werden zowel de LTI-normen als de LTV-normen gepolitiseerd.

2.11 Woonakkoord 2013; herstel vooral door schaarste en lage hypotheekrente

In 2013 verkeerde de woningmarkt onder invloed van de economische crisis in zwaar weer. Zowel op de huurmarkt als op de koopmarkt stakte de doorstroming, lag de bouw nagenoeg stil, nam de werkloosheid toe en het consumentenvertrouwen af. Er werden nauwelijks woningen gekocht, de prijzen daalden en de vermogensverliezen liepen op. Tegen deze achtergrond kwam de overheid dat jaar met het Woonakkoord (BiZa, 2013) dat was opgesteld in samenwerking tussen het toenmalige minderheidskabinet (Rutte II) en een aantal oppositiepartijen, waaronder D'66. Met de aangekondigde aanbevelingen werd beoogd de woningmarkt te hervormen en een duidelijk perspectief te bieden op basis waarvan de woningmarkt zich in alle rust zou kunnen herstellen.

Het Woonakkoord was vooral een feestje voor politiek Den Haag omdat dit het eerste tastbare resultaat was van de samenwerking tussen de minderheidsregering en de oppositie. Wat tegelijkertijd betekende dat het Woonakkoord als in beton gegoten zat. Ook toe beek dat slechts sprake was van een aantal adhoc maatregelen en er van echte hervorming van de woningmarkt niet of nauwelijks sprake was.

Naast de reeds getroffen maatregelen in het kader van de Tijdelijke regeling hypothecair krediet en de verlaging van de overdrachtsbelasting, werd aangekondigd dat het beschikbare budget voor staterswoningen werd verhoogd. Bijzonder was dat in het Woonakkoord een door de overheid bedachte niet uitvoerbare nieuwe hypotheekvorm zou worden toegestaan (de Blok-hypotheek). Het Woonakkoord bracht dus weinig nieuws, en werd vanuit de overheid vooral gezien om door het verschaffen van duidelijkheid de rust op de woningmarkt te herstellen.

Vanaf begin 2014 is echter sprake van een snel herstel van de koopwoningmarkt. Onder invloed van het Europese monetaire beleid, herstelt de economie in Nederland zich snel en neemt het consumentenvertrouwen weer toe. Vanwege de door het rentebeleid van de Europese Centrale Bank extreem lage hypotheekrente neemt de vraag naar koopwoningen vanaf eind 2013 weer toe en stijgen de prijzen van koopwoningen snel. Het Kabinet klopte zich op de borst dat het Woonakkoord heeft geleid tot het herstel van de koopwoningenmarkt. De werkelijkheid is echter dat het herstel uitsluitend is toe te rekenen aan de combinatie van een historisch extreem lage hypotheekrente en de schaarste aan woningen. Op korte termijn blijft deze schaarste bestaan door een gebrek aan planning capaciteit, hoge eisen van (lokale)overheden, stroperige procedures en het gebrek aan bouwvakkers en bouwmaterialen.

Medio 2016 is de gemiddelde prijs van een bestaande koopwoning (€ 240.000) weer op niveau van voor de kredietcrisis en medio 2019 (€ 308.000) hoger dan ooit tevoren. In de grote steden waarin de schaarste groter is worden de woningen bij opbod verkocht tegen prijzen die de vraagprijs ver te boven gaan. Ondanks de toegenomen vraag stijgt de nieuwbouwproductie minder dan gewenst.

2.12 Parlementair onderzoek huizenprijzen 2013; anticyclisch beleid

In 2013 verschijnt het Rapport van de tijdelijke commissie huizenprijzen (Tweede Kamer, 2013). Dit rapport was mosterd na de maaltijd, omdat een aantal aanbevolen maatregelen reeds waren geïntroduceerd in de Tijdelijke regeling hypothecair krediet en het Woonakkoord. Ook in dit rapport stond de beperking van de financiële risico's van de eigen woning centraal.

Daarnaast was een belangrijke bevinding dat het ontbreekt aan een goede aansluiting tussen de huur en koopmarkt en dan met name aan voldoende huurwoningen in het middensegment. Hierdoor kon de huurmarkt niet dienen als ventiel om de druk op de koopwoningmarkt weg te nemen. De conclusie was dat de overheid eerder had moeten ingrijpen met een anticyclisch beleid ten aanzien de financieringsmogelijkheden, teneinde de vraag naar koopwoningen af te remmen. Verlaging van de hypotheekrenteaftrek en aanscherping van de LTI-normen en de LTV-normen werden daarbij als effectieve mogelijkheden genoemd.

Naast het te verwachten pleidooi aan de aanbodkant voor een hogere bouwproductie werden in het rapport ten aanzien van de vraagkant de volgende aanbevelingen gedaan.

1. Een jaarlijkse analyse van de prijsontwikkeling van koopwoningen, teneinde sneller te kunnen inspelen op ongewenste ontwikkelingen.
2. Het via de LTV-normen en LTI-normen sturing geven aan de financieringsmogelijkheden teneinde daarmee de marktontwikkelingen te stabiliseren.
3. Een meer neutrale woonvorm-onafhankelijke benadering van het woonbeleid, waarin de bevordering van het eigen woningbezit niet meer op voorhand een speerpunt is.
4. Het bezien van de mogelijkheid pensioenpremie in te zetten voor de aflossing van de lening en het verlengen van de gebruikelijke looptijd van hypotheek van 30 jaar naar bijvoorbeeld 40 jaar.
5. Het stimuleren van pensioenfondsen te investeren in hypotheek, teneinde voor de financiering van hypotheek minder afhankelijk te zijn van de internationale kapitaalmarkt.

6. Beter voorlichting aan consumenten over de risico's van hypotheek.

Zoals eerder aangegeven, was een aantal van deze aanbevelingen al voor de publicatie van het eindrapport overgenomen in de Tijdelijke regeling hypothecair krediet en in het Woonakkoord. Vervolgens werden de aanbevelingen verder ingevuld in het Regeerakkoord 2017.

2.13 Regeerakkoord 2017

In het Regeerakkoord uit 2017 van het Kabinet Rutte III (VVD, CDA, D'66, CU) wordt vol ingezet op de nieuwbouw, maar vooral in het segment van de particuliere verhuur. Ten aanzien van het eigen woningbezit wordt de hypotheekrenteaftrek verder beperkt door deze vanaf 2020 in stappen van 3 procentpunt per jaar te verlagen naar het basistarief van 37%. De opbrengst van de versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek wordt gebruikt om de eigen woningbezitters te compenseren door verlaging van het eigenwoningforfait. Aangekondigd wordt dat zal worden bezien of en in hoeverre pensioenpremies kunnen worden aangewend voor de aflossing van woningen.

Van een expliciet overheidsbeleid ter bevordering van het eigen woningbezit is geen sprake meer. De ideologie achter het beleid ter bevordering van het eigen woningbezit heeft plaatsgemaakt voor een beleid waarin het vooral gaat om het zo veel mogelijk beperken van de financieringsrisico's.

Maar de vanaf 2013 ingezette beperking van de financieringsmogelijkheden heeft de druk op de koopwoningmarkt niet kunnen doen afnemen. Onder invloed van de achterblijvende nieuwbouw en de laag gebleven hypotheekrente zijn de prijzen van koopwoningen gestegen naar het hoogst niveau ooit. Met dien verstande dat de prijsstijging van woningen thans lijkt af te vlakken, omdat kopers niet langer bereid dan wel in staat zijn de vraagprijzen te betalen.

Voor starters is een eigen woning thans moeilijk bereikbaar, terwijl alternatieven in de huursector ook niet of nauwelijks beschikbaar zijn. Van een vrije keuze tussen huren en kopen is geen sprake meer.

Een additionele zorg daarbij is wat het effect zal zijn indien de hypotheekrente de komende jaren weer gaat stijgen en de financieringsmogelijkheden hierdoor verder afnemen. Tegelijkertijd blijft de bouw achter bij de gewenste verhoging hiervan en lijkt er geen uitzicht op het op korte termijn realiseren van de beoogde bouwprogramma's. Dit vanwege onvoldoende locaties, te dure grondprijzen, stroperige procedures, het aanbod van vooral dure koopwoningen waar een beperkte vraag naar is en onvoldoende bouwvakkers

2.14 Samenvattend

Nederland kent ten aanzien van het eigen woningbezit een rijke historie van overheidsbeleid. Zoals gesteld is de belangrijkste verklaring hiervoor dat in de afgelopen decennia de drie belangrijkste politieke stromingen in Nederland, elk vanuit een andere invalshoek het eigen woningbezit ook voor de lagere inkomens hoog in hun vaandel hadden staan. De liberalen vanuit de overweging van gelijke kansen ook op bezitsvorming, de sociaaldemocraten vanuit hun visie op de emancipatie van de arbeider en de christendemocraten vanuit de betekenis voor de gezinsbeleving.

In de verkiezingsprogramma's van deze stromingen en in de regeerakkoorden waar deze stromingen in vertegenwoordigd waren, heeft die ideologie van het bevorderen van het eigen woningbezit plaatsgemaakt voor het beperken van de risico's van de financiering van het eigen woningbezit.

Bovendien zijn andere prioriteiten hiervoor in de plaats gekomen, zoals het klimaat, immigratie, zorg en pensioenen. Het woonbeleid van de overheid is niet meer een van de belangrijke pijlers onder de

samenleving. Dit ondanks het feit dat zich steeds meer huishoudens problemen ondervinden bij hun zoektocht naar een geschikte woning.

De laatste overheidsnota over het eigen woningbezit dateert van 1984. Dat dit inmiddels 35 jaar geleden is, is een teken aan de wand en op zichzelf al een motief om, zoals beschreven in dit hoofdstuk, te komen tot een actuele visie op het eigen woningbezit.

3 De motieven om te kopen en de maatschappelijke betekenis van het eigen woningbezit

3.1 De keuze voor kopen dan wel huren

In de afgelopen jaren is redelijk wat onderzoek uitgevoerd naar de motieven van huishoudens om te kopen dan wel te huren (Pas et al., 1983; Boelhouwer, 1988; Elsinga, 1995; Elsinga en Hoekstra, 2004). Uit deze onderzoeken blijkt dat de motieven om te huren of te kopen door de tijd heen redelijk constant zijn.

Financiële overwegingen spelen zowel voor kopers als voor huurders een cruciale rol. Eigenaar-bewoners zien de woning als goede investering en als een manier om te sparen voor later. Daarnaast vinden zij het fiscale voordeel aantrekkelijk en zijn zij van mening dat kopen uiteindelijk goedkoper is dan huren. De financiële overwegingen van huurders hebben vooral betrekking op beperkingen. Zij kunnen geen hypotheek bemachtigen of durven het financiële risico niet aan. Ook het feit dat er voor lage-inkomensgroepen huurtoeslag beschikbaar is in de huursector is een reden om voor een huurwoning te kiezen.

De vrijheid van een woning blijkt ook een belangrijke reden om voor een koopwoning te kiezen. Als eigenaar-bewoner ben je baas in eigen huis en niet afhankelijk van een verhuurder. De verantwoordelijkheid voor het onderhoud wordt gezien als grootste nadeel van de eigen woning. Juist de afwezigheid van deze verantwoordelijkheid wordt gezien als voordeel van een huurwoning. Een huurwoning wordt bovendien geassocieerd met zekerheid, er wordt geen vermogensrisico gelopen en er kan worden teruggevallen op de huurtoeslag. Daarnaast worden de mobiliteit en de relatief lage kosten daarvan positief gewaardeerd. Elsinga en Hoekstra (2004, p. 36) concluderen op basis van deze overwegingen dat eigenaar-bewoners doorgaans uit positieve overwegingen voor een koopwoning kiezen. Bij huurders spelen financiële beperkingen een rol, maar zijn er eveneens duidelijk positieve overwegingen te onderscheiden om voor een huurwoning te kiezen. De huursector heeft een aantrekkingskracht voor bepaalde groepen huishoudens (mobiele en oudere huishoudens) en is niet alleen een tweede keuze voor degenen die niet kunnen kopen.

De keuze voor een huur- dan wel een koopwoning wordt naast bovenstaande motieven eveneens sterk bepaald door de kenmerken van de verzorgingsstaat en de specifieke karakteristieken van de diverse eigendomssectoren. Deze blijken zowel binnen als tussen landen grote verschillen te vertonen. Tussen landen zijn de verschillen in de Angelsaksische landen en de landen die een meer sociaaldemocratische of corporatistische verzorgingsstaat ontwikkeld hebben groot. In de eerste groep van landen staat bij gebrek aan een goed sociaal stelsel een eigen woning gelijk aan bestaanszekerheid en maatschappelijk succes, terwijl in landen met een goed functionerend systeem van sociale zekerheid de huursector een uitstekend alternatief voor de koopsector is. Zo stelde Kemeny (1995) dat in een unitary rental market, waarbij sprake is van concurrentie tussen de commerciële en de sociale huursector, huren een aantrekkelijk alternatief voor het kopen kan zijn. Een unitary rental market produceert woningen van een goede kwaliteit doordat woekerwinsten bij commerciële verhuurders worden voorkomen en doordat de sociale huursector geen marginaal vangnet is. Dit verklaart volgens Kemeny waarom er in Nederland, Duitsland, Zwitserland en Zweden een overheersende voorkeur voor een koopwoning ontbreekt.

Ondanks het feit dat de eigendomssectoren in Nederland minder sterk gedifferentieerd zijn dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, zijn er wel degelijk grote verschillen in de karakteristieken van koop- en huurwoningen. Zo bestaan huurwoningen vaker dan koopwoningen uit appartementen, zijn ze kleiner en van een mindere kwaliteit en komen vrijstaande en twee-onder-eenkapwoningen in de huursector slechts sporadisch voor. Ook deze verschillen bepalen mede de keuze tussen een koop- dan wel een huurwoning.

3.2 De maatschappelijke effecten van het eigen woningbezit

Al decennialang woedt er een academische debat over de maatschappelijke betekenis van het eigen woningbezit. Zo wordt in de sociologie al meer dan honderd jaar gedebatteerd over de betekenis van kopen en huren in relatie met sociale mobiliteit en sociale klassen. De meer neo-marxistische georiënteerde auteurs stellen hierbij dat sociale klassen vooral bepaald worden door de verhoudingen tussen arbeid en kapitaal, terwijl de volgers van Max Weber aangeven dat naast de arbeidsmarkt, ook de consumptie van goederen bepalend is voor de maatschappelijke stratificatie. Voor de woningmarkt werd het effect van (woon)consumptie voor het eerst in 1967 door Rex en Moore (1967) bestudeerd. Zij stelden dat in de strijd om gewilde woningtypen, woningmarktprocessen geanalyseerd kunnen worden als een strijd tussen verschillende huisvestings situaties of "housing classes". De uiteindelijk hiërarchie werd samengesteld op basis van de mogelijkheid om schaarse woonruimte te bemachtigen. Hierbij werden twee criteria centraal gestelde. De eerste was de hoogte en zekerheid van het inkomen die bepalend is voor het al dan niet verkrijgen van een hypotheek, terwijl de tweede werd samengesteld op basis van de mogelijkheden om aan de door de woningbeheerders in de sociale huursector gestelde criteria te voldoen.

Aan bovengenoemde discussie werd door Saunders (1978) aan het eind van de jaren zeventig een nieuwe impuls gegeven. Weliswaar stelde hij voor de bepaling van sociale klassen het inkomen centraal, maar voegde daar aan toe dat door stijgende prijzen de eigen woning een belangrijke bron van inkomsten kan zijn die buiten de werksituatie kan worden verkregen. Saunders zag bovendien de eigen woning als ontologische (sociaalpsychologische) zekerheid. Zo biedt volgens Saunders de eigen woning mogelijkheden tot autonome zelfexpressie in een wereld vol goederen, die door het verkopen van arbeid verkregen kunnen worden. Huishoudens vinden volgens deze theorie een diepe voldoening om hun eigen identiteit via het vormgeven van hun eigen woonomgeving uit te drukken. Dit betreft dan de top van de door Maslow opgestelde pyramide van menselijke behoeftes. Saunders ziet het eigen woningbezit als een individuele oplossing om de vervreemding in de maatschappij en op de werkplaats te compenseren. Dit verklaart ook waarom juist onder de arbeidersklasse het eigen woningbezit zo populair is. In onze huidige tijd kan op basis van dit inzicht eigen woningbezit ook dienst doen als remedie tegen de oprukkende globalisering en de onzekerheid die steeds meer huishoudens op de arbeidsmarkt ondervinden (de opkomst van flexwerk en onvrijwillige ZZP-ers).

Uiteraard is de werkelijkheid minder eenduidig dan Saunders met zijn theorie trachtte te bewijzen. Zo gaven diverse auteurs (o.a. Murie, 1986; Ball, 1986) aan dat de werkelijkheid veel complexer is en sterk bepaald wordt door de lokale context. Huishoudens ontlenen hun identiteit immers ook aan andere aspecten zoals het werk en de familie, ook huurders kunnen identiteit aan hun woonsituatie ontlenen en ook is het niet zo dat in iedere situatie de eigen woning tot kapitaalaccumulatie leidt. Soms worden met name kwetsbare huishoudens tijdens een crisis op de woningmarkt met forse restschulden geconfronteerd of zijn zij in onvoldoende mate in staat om het noodzakelijk onderhoud uit te voeren, waardoor de woning in waarde daalt. Op basis van deze overweging komt Harris (1986) tot de conclusie dat er ondanks het feit dat wetenschappers verschillend oordelen over het belang van het onderscheid tussen kopen en huren, er meer overeenstemming bestaat in de vaststelling van het feitelijk handelen, het woongedrag en de positie van de diverse bewoners categorieën. Zo worden in veel landen nog steeds eigenaar bewoners via een gunstig belastingsysteem ondersteund, al hoewel de ondersteuning in veel landen de afgelopen decennia sterk is verminderd. Ook hebben kopers in veel situaties meer belangstelling voor wat er bij hun in de buurt gebeurt dan huurders en zijn zij er sterk bij gebaat dat de buurt in zowel fysiek als sociaal opzicht niet verpaupert. Verder wordt soms aangegeven dat het eigen woningbezit een op het gezin en de woning gerichte levensstijl aanmoedigt.

Elsinga en Hoekstra (2004) benadrukken eveneens het belang van de context voor de vaststelling van de voor- en nadelen van het eigen woningbezit en meer specifiek dat de voordelen van het eigen woningbezit vooral in liberale verzorgingsstaten als de VS en de UK genoemd worden. Zo verwijzen zij naar Kemeny

Tabel 3.1 Voor- en nadelen van eigen woningbezit voor individuen

	Empirisch bewijs	Verklaring
Voordelen		
Tevredener over de woonsituatie	Ja, micro in Verenigde Staten, Engeland, Nederland, Frankrijk, Finland, Griekenland, Spanje, Portugal, Italië, Ierland, Denemarken Nee, micro Oostenrijk	- Vrijheid en onafhankelijkheid - Vermogensopbouw Mogelijke interveniërende variabelen:* - Hogere kwaliteit koopwoningen - Hogere status eigenaar-bewoners
Meer zelfvertrouwen	Ja en nee, micro in Engeland en Verenigde Staten	- Sluit aan bij natuurlijke voorkeur - Kopen is onafhankelijkheid - Kopen is risico nemen Mogelijke interveniërende variabelen:* - Hogere kwaliteit van koopwoningen - Hogere status eigenaar-bewoners
Betere schoolprestaties	Ja, micro in Verenigde Staten	- Vaardigheden financiën en onderhoud - Financieel belang bij de buurt - Langere woonduur Mogelijke interveniërende variabelen:* - Kwaliteit buurt, school en sociale omgeving
Nadelen		
Negatief effect op welzijn en gezondheid	Ja, casestudie Groot Brittannië, Australië	- Betaalbaarheidsproblemen en gedwongen verkoop
Gevangen in de woning	Ja, casestudie Groot Brittannië	- Geldt voor lage inkomens in slechte buurten

Elsinga en Hoekstra, 2004, p.6.

Tabel 3.2 Maatschappelijke voor- en nadelen van eigen woningbezit

	Empirisch bewijs	Verklaring
Voordelen		
Stabiliteit buurten	Ja, micro Verenigde Staten, Engeland, Nederland en Duitsland	- Drempel om te verhuizen - Instroom minder mobiele groepen
Betrokkenheid: politieke en sociale netwerken	Ja, micro Verenigde Staten, Duitsland en Engeland	- Woonduur - Financieel belang in de buurt
Betrokkenheid bij de buurt: contacten buurtbewoners	Nee, micro in Verenigde Staten, Engeland en Nederland	- Woonduur - Financieel belang in de buurt
Minder sociaal ongewenst gedrag	Ja, micro in de Verenigde Staten	- Vaardigheden financiën en onderhoud - Financieel belang bij de buurt - Langere woonduur Mogelijke interveniërende variabelen: - Kwaliteit buurt en school - Sociale omgeving
Vermindert de druk op de overheid voor ouderdagsvoorzieningen	Ja, macro Europa	- Geringe staatsvoorzieningen stimuleren individuele vermogensopbouw - Het vermogen in eigen woningen maakt overheidsvoorzieningen minder noodzakelijk
Vereenvoudigt toegang tot de koopsector voor kinderen	Ja, micro Nederland	- Vermogensopbouw maakt financiële steun aan kinderen mogelijk
Nadelen		
NIMBY-gedrag	Nee, hypothese niet getoetst	- Eigenaar-bewoners beschermen hun buurt tegen voor hen ongewenste, maar maatschappelijk noodzakelijke ontwikkelingen
Bijdrage aan verpaupering buurten	Ja, casestudie Groot-Brittannië	- Eigenaar-bewoners zitten gevangen in de buurt - Eigenaar-bewoners kunnen zich geen investeringen permitteren
Ontmoedigt arbeidsparticipatie	Ja, macro Nee, micro	- Eigenaar-bewoners zijn minder mobiel en minder geneigd te verhuizen voor werk
Bevordert vervroegde uittreding uit het arbeidsproces	Ja, macro Europa	- Vermogensopbouw vermindert afhankelijkheid van arbeidsmarkt

Elsinga en Hoekstra 2004, p. 6-7.

(1995) die stelt dat een markt waarbij er sprake is van concurrentie tussen de commerciële en de sociale huursector (unitary rental market) een aantrekkelijk alternatief kan zijn voor een koopwoning. Een unitary market is namelijk in staat om woningen van een goede kwaliteit te produceren, doordat woekerwinsten bij commerciële partijen voorkomen kunnen worden en doordat de sociale huursector geen marginaal vangnet is. Ook Behring en Helbrecht (2002) benadrukken dat in welvarende landen met een goed functionerend systeem van sociale zekerheid de huursector een goed alternatief is voor een koopwoning en aan huishoudens een bestaanszekerheid kan bieden. Aansluitend op deze keuze presenteren Elsinga en Hoekstra (2004, p.7) een overzicht van de in de literatuur genoemde voor- en nadelen van het eigen woningbezit voor zowel het individu als de maatschappij, of er in onderzoek enig empirisch bewijs voor is aangetroffen en wat als mogelijke verklaring zou kunnen gelden voor de genoemde voor- en nadelen van het eigen woningbezit.

3.3 Empirische studies naar de voor- en nadelen van het eigen woningbezit

Vanaf de jaren zeventig is er in zeer diverse volkshuisvestingssytemen en op verschillende tijdstippen empirisch onderzoek gedaan naar de in de vorige paragraaf genoemde voor- en nadelen van het eigen woningbezit. In onderstaand overzicht passeren de in Nederland uitgevoerde studies in het kort de revue.

1. Huren en kopen: achtergronden en consequenties (Pas et al., 1983)

Pas et al. (1983) komen tot de conclusie dat de individuele effecten die aan huren en kopen worden toegeschreven, vaak overschat worden (zie ook Van Noordenne, 2010). Maar zij vinden wel degelijk verschillen in gedrag en beleving. Voor kopers zijn dit de volgende effecten:

- Beheersvrijheid met betrekking tot de eigen woning.
- Verantwoordelijkheid voor het onderhoud en het aanbrengen van veranderingen.
- Zich gebonden voelen aan de woning (overigens ook in negatieve zin).
- Zich kunnen identificeren.
- Zich verbonden voelen met de woonomgeving.
- Een andere omgang met geld (o.a. grotere spaarzin).

Als belangrijkste motieven om te kopen komen uit dit onderzoek zeggenschap en zelfbeheer. Kopen levert in dit kader een gunstige voedingsbodem voor bewonersparticipatie. Huurders stellen vaak mindere eisen en zijn sneller tevreden. Naast zekerheid is flexibiliteit een kernwoord in de beleving van huurders. Ten slotte merken de auteurs nog op dat mogelijkheden om een koop- dan wel huurwoning te bemachtigen de kans om te kopen sterk beïnvloeden.

2. De verkoop van woningwetwoningen (Boelhauer, 1988)

Boelhauer (1988) komt in zijn proefschrift naar de effecten van de verkoop van huurwoningen tot de conclusie dat bij de overweging om een al dan niet een woningwetwoning aan te kopen vooral de financiële overwegingen de doorslag hebben gegeven. Ook zagen de kopers de aankoop van hun woning vaak als de enige reële optie om de stap naar het eigen woningbezit te kunnen maken. De uitkomsten van deze studie zijn relevant, omdat de bewoners een bewuste keuze tussen kopen en huren konden maken, en de toegankelijkheid geen rol speelde. In het onderzoek werd tevens een aantal gedragseffecten opgetekend. Zo werd vastgesteld dat kopers meer onderhouds- en verbeteringsinspanningen verrichtten dan de controle groep huurders. Deze werkzaamheden waren niet alleen van structurele aard maar ook bedoeld als verfraaiing van de woning. De werkzaamheden werden bovendien gespreid over de woonduur uitgevoerd. Zowel de kopers als de huurders waren zeer gehecht aan hun buurt, waarbij de mate van gehechtheid aan de buurt van de huurders zelfs in lichte mate sterker bleek te zijn dan die van de kopers. Gehechtheid aan de buurt lijkt dan ook meer door de woonduur dan door het al dan niet hebben van de woning te worden bepaald. Wel bleek dat kopers meer buurtcontacten onderhielden dan huurders, alhoewel ook nu de verschillen beperkt waren.

3. Een eigen huis voor een smalle beurs: het ideaal voor bewoners en overheid (Elsinga, 1995)

In haar proefschrift uit 1984 deed Elsinga (1995) onderzoek naar de betekenis van het eigen woningbezit voor lage-inkomensgroepen, waarbij de hypothese van Saunders die het eigen woningbezit als ideaal beschouwde werd getoetst. Uit haar onderzoek bleek dat eigenaar-bewoners voor een koopwoning kiezen vanwege het financiële voordeel, de vrijheid en de verantwoordelijkheid. In dit rijtje ontbreekt de zekerheid. Wel speelden de beperkingen op de woningmarkt een belangrijke rol; veel huishoudens kochten een woning omdat dit de snelste manier was om aan een woning te komen. Eigenaar bewoners bleken ook meer vrijheid in de woning en meer verantwoordelijkheid in de woning te ervaren dan huurders. Wel werden hierbij enige kanttekeningen geplaatst. Zo leidde de eigen verantwoordelijkheid met name bij lage-inkomensgroepen (op leeftijd) in oudere etagewoningen tot problemen. In tegenstelling tot de verwachtingen, ervaren kopers niet meer maar eerder minder zekerheid dan huurders. Kopers zijn over het algemeen wel tevredener over hun woonsituatie dan huurders. Zij tonen echter niet meer betrokkenheid dan huurders. Die bleek, even als in het onderzoek van Boelhouwer, meer samen te hangen met de woonduur. De financiële consequenties van het kopen dan wel huren laten een divers beeld zien en blijken erg af te hangen van de context en of alleen naar de kasuitgaven of ook de gebruikskosten in beschouwing worden genomen. Op basis van deze resultaten trekt Elsinga (1995, p. 192) de volgende conclusies:

- De betekenis van kopen en huren en de voorkeur voor het eigen woningbezit hangen samen met de volkshuisvestingscontext die tijds- en plaats afhankelijk is.
- De prioriteiten van huishoudens variëren wat betreft de afweging tussen (financiële) zekerheid en vrijheid (mobiliteit).

4. De betekenis van het eigen woningbezit (Elsinga en Hoekstra, 2004)

Elsinga en Hoekstra (2004) voerden in een achtergrondstudie naar de betekenis van het eigen woningbezit in opdracht van de VROM-Raad een Europese vergelijking uit tussen de eigendomsverhouding enerzijds en de tevredenheid met de woonsituatie anderzijds. Hierbij werd gebruik gemaakt van data uit het European Community Household Panel (ECHP), een EU-breed panelonderzoek waarin huishoudens uit 15 EU-landen werden ondervraagd over hun leef- en woonsituatie. Als eerste bleek dat kopers duidelijk meer tevreden zijn over hun woonsituatie dan huurders. Vervolgens werd er nagegaan of deze verschillen in tevredenheid verdwijnen wanneer er wordt gecontroleerd voor de woningkenmerken, de huishoudenskenmerken of de woonlasten. Op basis van deze controle werden de tevredenheidsverschillen weliswaar kleiner, maar blijven zij toch bestaan in 11 van de 12 Europese landen. Het grootste effect van de eigendomsverhouding op de woonsatisfactie werd geconstateerd in Ierland gevolgd door Frankrijk. Ook Nederland scoorde naar verhouding hoog. Op basis van deze resultaten concluderen Elsinga en Hoekstra (2004, p. 31) dat zeker niet alleen in Angelsaksische landen in Europa er sprake is van een significant effect van de eigendomsverhouding op de woontevredenheid. In bijna alle landen zijn eigenaar-bewoners tevredener dan huurders, ook wanneer rekening wordt gehouden met woning en huishoudenskenmerken. Alleen in Oostenrijk kon geen statistisch significant verschil tussen huurders en eigenaar-bewoners worden vastgesteld.

5. De effecten van de verkoop van sociale huurwoningen (Papa, Bosch en Ket, 2002)

De belangrijkste conclusie die Papa, Bosch en Ket trekken in hun studie uit 2002 naar de effecten van de verkoop van sociale huurwoningen is dat huurders na de aankoop van hun woning meer gingen werken en naar eigen zeggen ook actiever in hun buurt werden.

6. Een eigen huis, een beter leven? (Elsinga, Blokland, Van Bortel, Klaufus, Kleinhans, Zijlstra, 2008)

Aansluitend op de studie van Papa et al. (2002) voerden Elsinga et al. (2008, pp. 5-8) een omvangrijke empirische studie uit naar de empowerment van kopers en huurders, waarbij de stelling getoetst werd dat corporaties daadwerkelijk aan empowerment van mensen bijdragen door woningen te verkopen. In de

studie werden drie dimensies van empowerment onderscheiden; keuzevrijheid, sociale stijging of positieverbetering en ten slotte de emancipatiegraad.

In het onderzoek werden geen verschillen in de ervaren keuzevrijheid tussen kopers en huurders aangetroffen. Door de onderzoekers werd dit verklaard door het feit dat er diverse dimensies van keuzevrijheid onderscheiden werden, waarop kopers en huurders verschillend scoorden. Zo scoorden kopers hoger op het onderdeel vrijheid om te doen met de woning wat je wilt, terwijl huurders hoger scoorden op het item vrijheid om te verhuizen. Ook nam de keuzevrijheid bij huurders toe, omdat zij door het aanbod om hun huurwoning aan te kopen het gevoel hadden voor een huurwoning te hebben gekozen.

De onderzoekers troffen slechts in zeer geringe mate effecten op de arbeidsparticipatie, uitbreiding van het sociale netwerk en verhoging van de status aan. Het belangrijkste effect van de koop was voor de respondenten uit het onderzoek de veranderde financiële situatie. Zo werd overduidelijk vastgesteld dat kopers van woningen er ten opzichte van huurders in vergelijkbare complexen financieel op vooruit gingen, zowel in eigen ervaring als op basis van een rekenkundige analyse.

Ten slotte werd bekeken of kopers meer geëmancipeerd zijn dan huurders. Dit werd gemeten aan de hand van de volgende drie emancipatieschalen: het gevoel bij de respondenten van hun eigenwaarde, de mate waarin zij controle over het leven ervaren en de mate van vrijheid in en controle over de woning. Een opmerkelijke uitkomst uit het onderzoek was dat huurders hoger scoorden op het onderdeel eigenwaarde. Kopers scoorden wel hoger op het item controle die mensen ervaren in het leven. Dit verschil kon echter verklaard worden uit de achtergrondkenmerken. Zo ervaren kopers meer controle omdat zij een hoger inkomen en een hogere opleiding hebben. De onderzoekers wijzen hier op het voorkomen van een omgekeerde relatie. Het is niet zo dat mensen meer controle ervaren door het kopen van een huis, maar degenen die meer controle over hun leven hebben, zijn eerder geneigd te kopen (Elsinga et al., 2008, p. 6). Kopers scoorden eveneens hoger op het onderdeel vrijheid en veiligheid in hun woning. Dit betrof vooral de vrijheid die zij ervaren om met de woning te kunnen doen wat ze willen. Opmerkelijk is dat lager opgeleiden aanmerkelijk hoger scoorden dan hoogopgeleiden. Ook stelden de onderzoekers een samenhang vast met de controle die mensen ervaren. Hoe lager de ervaren controle over het leven, hoe hoger de ervaren vrijheid. Blijkbaar is de ervaren vrijheid en veiligheid groter voor mensen die in de rest van hun leven minder controle ervaren: het eigen huis als veilige haven in een oncontroleerbare wereld (Elsinga et al., 2008, p. 7).

7. Maatschappelijke en individuele effecten van huren en kopen (Van Noordenne, 2010)

In 2010 publiceerde Atrivé (Van Noordenne 2010) een overzichtsstudie naar de maatschappelijke effecten van het kopen en huren van een woning. Het empirisch materiaal was afkomstig uit een univariate analyse van het WoON2006. Weinig verassend was de conclusie dat kopers en huurders sterk van elkaar verschillen. Huurwoningen zijn kleiner en goedkoper, vaker gestapeld en voldoen slechts in beperkte mate aan de wensen van hogere inkomens. Ook de koopwoningmarkt en de huurwoningmarkt lieten verschillen zien. De toegankelijkheid, keuzevrijheid en woonlasten (uitgedrukt in de woonquote) komen alle gunstiger uit dan voor huurwoningen. Ten slotte trof Van Noordenne (2010, p. 15) een verschil aan in de ervaren overlast en verloedering; deze werd door huurders erger ervaren en de sociale cohesie: die was sterker bij kopers. De auteur geeft terecht aan dat de gevonden resultaten niet als causaal bestempeld mogen worden. Er werd immers niet gecontroleerd voor achtergrondvariabelen. De gevonden verschillen zijn (deels) een logisch gevolg van de intrinsieke verschillen tussen huren en kopen; dus van de kenmerken en functies van huren en kopen en de keuze die mensen op basis daarvan maken, gegeven hun mogelijkheden (Van Noordenne, 2010, p. 15).

3.4 Samenvattend

De in het vorige hoofdstuk beschreven voor- en nadelen van het eigen woningbezit die in de Nota Eigen Woningbezit uit 1956 werden opgetekend, komen vrijwel allen terug in later meer academisch georiënteerde studies. Vanuit dit perspectief kan de nota uit 1956 als redelijk tijdloos worden gekenschetst.

Uit de diverse academische studies blijkt dat kopers vooral de voordelen van het eigen woningbezit benadrukken, terwijl huurders juist de voordelen van het huren aangeven. Voor hen geldt ook vaak dat financiële beperkingen het lastig maken om een eigen woning aan te schaffen. Naast de financiële overwegingen, wordt ook vaak de keuzevrijheid als belangrijke verworvenheid van het eigen woningbezit aangemerkt. Dit geldt temeer omdat in Nederland huur- en koopwoningen qua kenmerken sterk verschillen. Zo bestaan huurwoningen vaker dan koopwoningen uit appartementen, zijn ze kleiner en van een mindere kwaliteit en komen vrijstaande en twee-onder-eenkapwoningen in de huursector slechts sporadisch voor. Maar ook voor huren geldt dat in sommige situaties (jongeren, ouderen, huishoudens met wisselende arbeidsovereenkomsten en/of inkomsten) huren soms juist meer vrijheid oplevert.

Naast de financiële aspecten van het eigen woningbezit, worden in de literatuur ook diverse voor het individu belangrijke voordelen van het eigen woningbezit beschreven. Hierbij speelt de context van zowel het type verzorgingsstaat, de woningkenmerken van de diverse eigendomssectoren als het woonbeleid een belangrijke rol van betekenis. Door sommige auteurs worden soms bovennatuurlijke eigenschappen aan het hebben van een eigen woning toegekend. Zo zouden eigenaar bewoners meer tevreden zijn over hun woonsituatie, meer zelfvertrouwen hebben, betere schoolprestaties leveren en meer zelfredzaam zijn dan huurders. In economisch meer barre tijden worden er echter eveneens nadelige effecten van het eigen woningbezit beschreven, zoals een negatief effect op het welzijn en de gezondheid en het gevoel gevangen te zitten in de eigen woning.

Ook de maatschappelijke voordelen van een grote eigen woningsector worden in de literatuur breed uitgemeten. Zo zou eigen woningbezit leiden tot meer stabiele buurten, neemt de betrokkenheid van bewoners bij de politiek en de maatschappij toe, is er sprake van meer sociaal gewenst gedrag en is er minder druk op de oudedagsvoorzieningen. Uiteraard worden er ook nu weer nadelen genoemd zoals het ontstaan van NIMBY gedrag, het verder verslechteren van buurten (via noodkopers die onvoldoende in staat zijn om hun woning goed te onderhouden) en een lagere arbeidsparticipatie. Dat laatste argument wordt overigens soms ook als voordeel benoemd van het eigen woningbezit en is sterk afhankelijk van de context. Uit het empirisch onderzoek blijkt ook nu weer dat de context zeer bepalend is of de genoemde maatschappelijke voordelen dan wel nadelen inderdaad en in welke mate opgeld doen. Bovendien is het vanwege intrinsieke verschillen tussen kopers en huurders empirisch vaak lastig om vast stellen of de gevonden verschillen nu door het bewonen van een koop- dan wel een huurwoning verklaard worden, dan wel verklaard kunnen worden door de reeds aanwezige verschillen tussen kopers en huurders. Wanneer bijvoorbeeld kopers al van nature meer zelfredzaam zijn is het niet verwonderlijk dat er correlatie tussen eigen woningbezit en empowerment wordt aangetroffen.

De hierboven beschreven studies besteden geen aandacht aan een ander belangrijk maatschappelijk voordeel van het eigen woningbezit dat in het vorige hoofdstuk wel werd aangeduid; de relatie met het pensioen en de zorg. Een afgeloste koopwoning levert voor ouderen immers veel meer keuzevrijheid en mogelijkheden op om een toekomstige zorgvraag te accommoderen en om de dagelijkse (woon)uitgaven te beperken, waardoor men minder afhankelijk wordt van de pensioeninkomsten.

Ondanks de lastig te interpreteren verbanden, kan er toch geconcludeerd worden dat de voordelen van het eigen woningbezit, zeker in stabiele situaties, door diverse onderzoeken worden bevestigd. Maar met name in minder gunstige omstandigheden (recessies, dalende koopprijzen en oplopende werkloosheid) worden ook de nadelen van het eigen woningbezit duidelijk aangetoond. In dit kader is het van belang om de risico's die kwetsbare groepen lopen wanneer zij een woning kopen daar waar mogelijk te beperken. Dit kan, naast verantwoorde hypotheekvoorwaarden, ook door middel van verzekeringen of garanties alsmede een goede voorlichting worden bewerkstelligd. En ook wordt uit de onderzoeken duidelijk dat, ondanks maatregelen om de risico's te beperken, niet in alle situaties en voor ieder huishouden de aanschaf van een koopwoning een verstandige keuze is. Deze groep is echter vermoedelijk een stuk kleiner dan het aandeel huishoudens dat een woning huurt (42%), waardoor een verdere groei van het eigen woningbezit, zowel op basis van maatschappelijke als individuele overwegingen, als gewenst kan worden beschouwd.

4 Wordt de starter de verloren generatie op de woningmarkt?

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken stond het overheidsbeleid ten aanzien van de bevordering van het eigen woningbezit centraal en werden op basis van eerder verricht wetenschappelijk onderzoek de motieven om te kopen of te huren en de maatschappelijke effecten van het eigen woningbezit omschreven. Voor beide onderdelen geldt dat met name startende huishoudens en huurders dan wel iets te kiezen moeten hebben. En aan dat laatste ontbreekt het in toenemende mate op de Nederlandse woningmarkt. Zo wordt het in tal van gemeenten pijnlijk duidelijk dat, mede door het oplopende woningtekort, veel starters het tegenwoordig erg moeilijk hebben om een geschikte woning te bemachtigen. Zowel de geluiden uit de praktijk als die uit de woningmarktstatistieken wijzen uit dat de verschillen tussen de insiders en outsiders op de woningmarkt de afgelopen jaren fors zijn toegenomen. Jonge huishoudens hebben meer dan in het verleden het nakijken, terwijl oudere generaties via de vermogensopbouw in de eigen woning volop profiteren van de ontstane schaarste op de woningmarkt. In dit hoofdstuk wordt deze stelling nader onderbouwd.

4.2 Huidige woonbeleid zet starters op achterstand

In het verleden is het altijd al zo geweest dat het voor nieuwkomers op de woningmarkt lastig is om een plekje te verwerven. Eenmaal binnen, is het veel gemakkelijker om de positie op de woningmarkt te versterken. Zoals in het vorige hoofdstuk werd betoogd, profiteert men in de koopsector immers van stijgende woningprijzen en is men in staat om via aflossing aan vermogensopbouw te werken. Om de positie van de nieuwkomers op de koopmarkt te versterken, verstrekke de overheid in het verleden vaak eenmalig een stimulans via onder meer startersleningen, premies en lage grondkosten (sociale koopwoningen). Hoe anders is de situatie anno 2019.

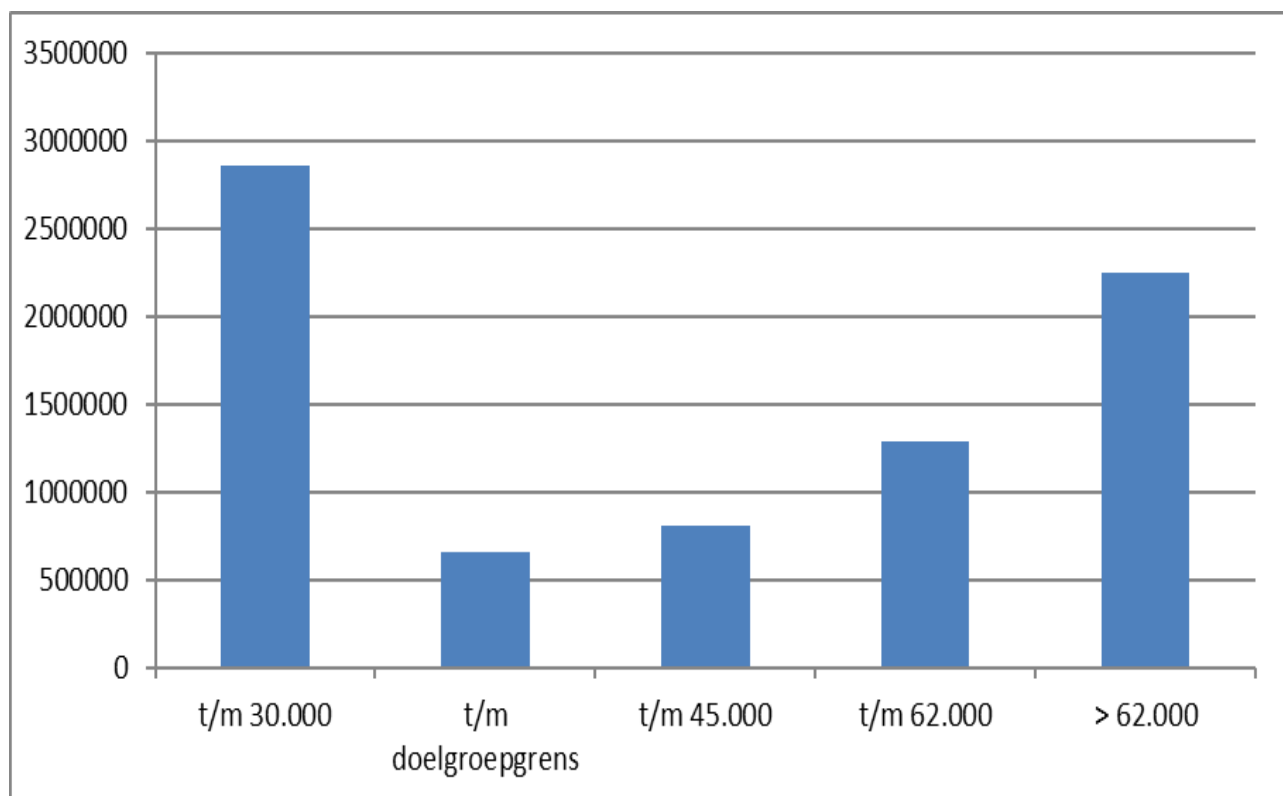
Ten eerste heeft de Rijksoverheid in 2013, zoals in hoofdstuk 3 werd aangegeven, de nieuwkomers beleidsmatig op forse achterstand gezet. Zij kunnen immers geen gebruik meer maken van aflossingsvrije hypotheekleningen en worden via de min of meer verplichte lineaire dan wel annuïtaire aflossing met flink hogere maandelijkse woonuitgaven geconfronteerd. Huishoudens die voor 2013 een hypotheek hebben afgesloten kunnen ook bij de aanschaf van een volgende woning hun fiscaal veel gunstiger aflossingsvrijedeel meenemen naar de volgende woning. Ook de eisen ten aanzien van het inkomen (LTI) en de verhouding lening woningwaarde (LTV) zijn de laatste jaren fors aangescherpt (Boelhouwer en Schiffer, 2015a en 2015b). Voor doorstromers zijn deze aangescherpte normen veel minder knellend. Zij beschikken in veel gevallen immers over een overwaarde, die de starters niet kunnen inzetten. Die hebben veelal zelfs moeite om de kosten koper gefinancierd te krijgen. Ook is het vanwege de 100% LTV norm voor starters lastiger geworden om een woning aan te schaffen waar nog het een ander aan moet worden opgeknapt. Men heeft eenvoudigweg niet de beschikking meer over de financiële middelen om een opknapbeurt mogelijk te maken. Omdat dit vaak de meer toegankelijke en goedkopere woningen op de woningmarkt betreffen, worden de mogelijkheden van starters sterker beperkt dan die van doorstromers.

Als tweede wordt de huidige generatie jongeren geconfronteerd met het nieuwe leenstelsel, terwijl de oudere generatie via de basisbeurs een veel lagere studieschuld heeft opgebouwd. De komende jaren zal de studieschuld van veel afgestudeerden oplopen richting de 20.000 tot 30.000 euro, wat betekent dat deze potentiële kopers een aanzienlijk lagere hypotheek kunnen afsluiten.

Een derde obstakel waar jonge woningzoekenden tegen aanlopen is dat de overheid zowel in de huur- als de koopsector harde schotten heeft geplaatst. Verdient een huishouden net te veel om voor een sociale huurwoning in aanmerking te komen (rond de 38.000 euro), dan rest niets anders dan een koop- dan wel een particuliere huurwoning te betrekken. Voor deze sectoren is het inkomen in met name krappe woningmarkten echter weer niet toereikend, waardoor jonge starters met een midden inkomen letterlijk tussen wal en schip vallen. En in het geval er toch een particuliere huurwoning beschikbaar is, is de huurprijs vaak dermate hoog dat de jongeren niet in staat zijn om te sparen voor een eigen-woning. Afbeelding 4.1 geeft aan dat er aanzienlijk groep middeninkomens bestaat. Veel jonge starters op de woningmarkt maken deel uit van deze groep. Bijna 1 miljoen huishoudens beschikken over een inkomen van 38.000 tot 45.000 euro en nog eens ruim een miljoen over een inkomen tot 62.000 euro (inkomen 2018). Voor beide groepen geldt dat zij veelal niet langer meer zelfredzaam zijn op de woningmarkt. Zij kunnen geen beroep doen op een sociale huurwoning, terwijl hun inkomen vaak te laag is om een koopwoning aan te schaffen. Veelal rest dan een naar verhouding dure en kleine woning in de particuliere huursector. In veel gebieden is een dergelijke woning echter niet beschikbaar (afwezig of te duur).

Ten slotte worden starters in met name de grote steden geconfronteerd met de aankoopdrift van particuliere beleggers. Het Kadaster (van der Harst en de Vries, 2019) berekende dat in 2017 in de grote steden en studentensteden particuliere verhuurders meer dan 10% van de woningtransacties voor hun rekening namen en dit percentage in sommige wijken zelfs opliep tot 20%. Deze beleggers kopen vooral de goedkopere woningen op waar ook koopstarters zich op richten en kunnen zonder financieel voorbehoud de woning aanschaffen.

Afbeelding 4.1 Inkomensverdeling huishoudens, 2018



Bron: WoON 2018, OTB-bewerking.

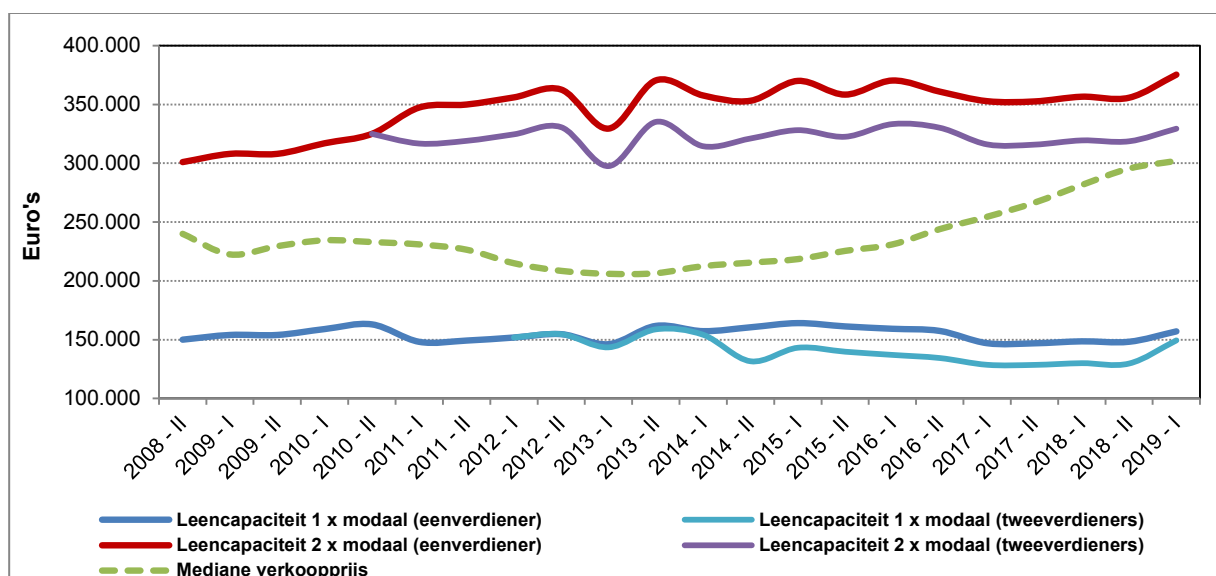
4.3 Prijsstijgingen in combinatie met verlaging leencapaciteit zetten starters buiten spel

In de vorige paragraaf werd reeds opgemerkt dat door de in de periode 2011-2013 aangescherpte leennormen de leencapaciteit onder druk staat. Zo kan in afbeelding 4.2 worden afgelezen, dat ondanks de scherpe daling van de hypotheekrente, de leencapaciteit van de modale tweeverdiener is afgenomen. Dit in tegenstelling tot de hogere inkomensgroepen die hun leencapaciteit juist hebben zien groeien. Ook deze ontwikkeling maakt dat de positie van de starters die vaak over een middeninkomen beschikken, ten opzichte van de huishoudens die reeds een woning hebben bemachtigd en ook vaak over een hoger inkomen beschikken, is verslechterd.

Voor tweeverdieners met een modaal inkomen gold rond 2013 nog dat zij bijna 50.000 euro tekort kwamen om de prijs van een gemiddelde koopwoning te kunnen lenen. Medio 2019 is dit bedrag opgelopen tot maar liefst 160.000 euro. De consequentie van deze ontwikkeling is dat er voor starters met een veelal modaal inkomen in met name de Randstad vrijwel geen enkele koopwoning meer bereikbaar is. Deze ontwikkeling wordt ook door de banken bevestigd, die aangeven dat veel starters alleen hun financiering rond krijgen met een gift van hun ouders. Hierdoor dreigt het Britse fenomeen, dat huishoudens alleen nog via overerving een eigen woning kunnen kopen, ook in Nederland zijn intrede te doen.

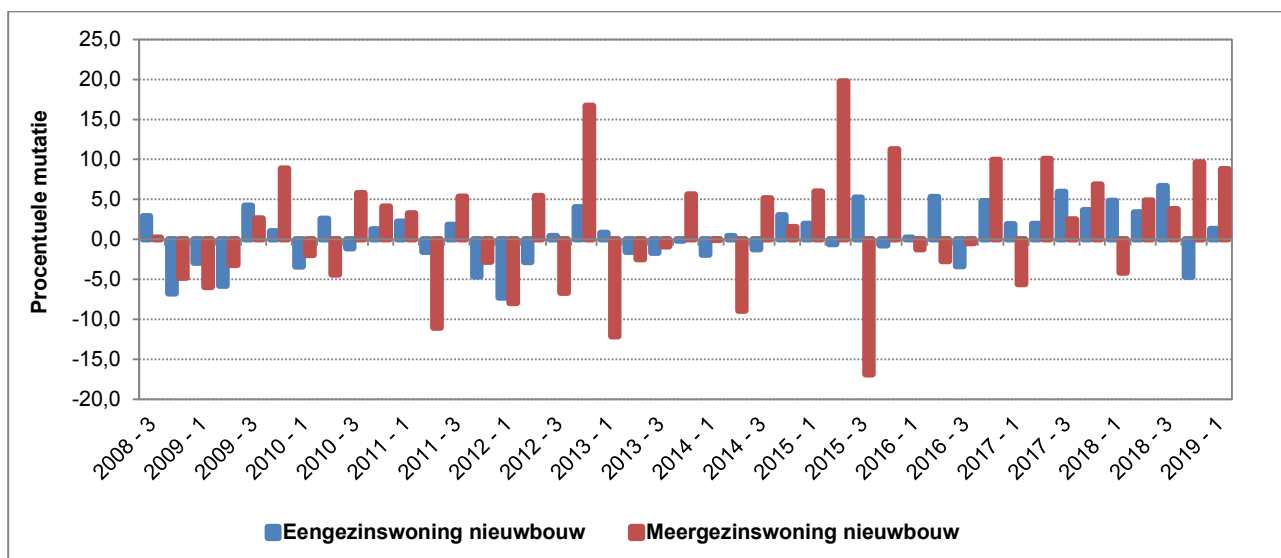
Een nog grotere prijsexplosie doet zich in de nieuwbouwmarkt voor (zie afbeelding 4.3). Tijdens de crisis op de woningmarkt kozen veel ontwikkelaars er voor om het accent naar het middensegment te verschuiven. Voor de duurdere koopwoningen was eenvoudig weg te weinig vraag. Nu de woningmarkt weer is hersteld, vindt er forse een verschuiving plaats naar de duurdere prijsklassen en is de gemiddelde verkoopprijs van een nieuwe koopwoning medio 2019 opgelopen tot 387.000 euro (NVM). Ontwikkelaars kiezen dus voor meer kwaliteit en hogere winstmarges en niet voor een hogere productie. Het gevolg hiervan is dat ook de nieuwbouwmarkt voor starters minder toegankelijk is geworden. Deze ontwikkeling is eveneens scherp zichtbaar in afbeelding 4.4.

Afbeelding 4.2 Leencapaciteit diverse inkomensgroepen en mediane verkoopprijs 2008-2019Q1



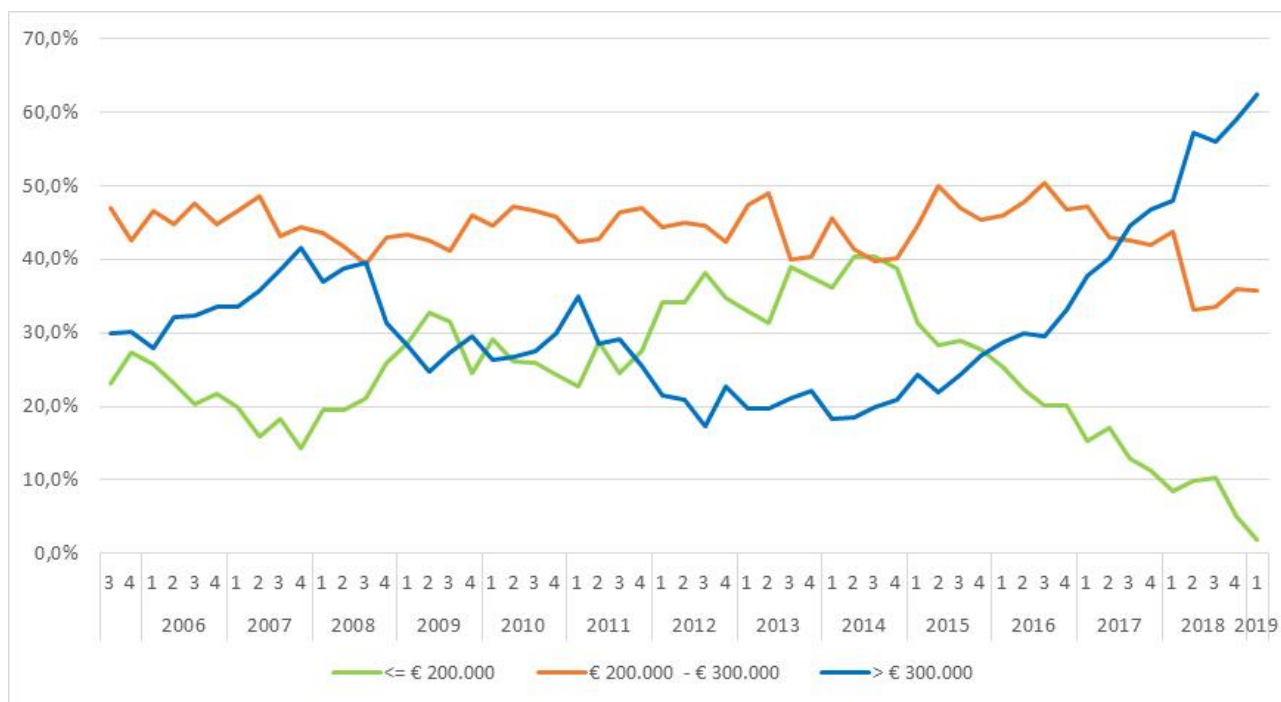
Bron: OTB, Monitor Koopwoningen 2019Q2.

Afbeelding 4.3 Prijsontwikkeling nieuwboukoopwoningen, een- en meergezinswoningen, 2008-2019Q1



Bron: Monitor Nieuwe Woningen, OTB-bewerking.

Afbeelding 4.4 Verkoop nieuwbouw koopwoningen naar prijsklasse 2005-2019Q1



Bron: Monitor Nieuwe Woningen, OTB-bewerking.

Zo daalt sinds 2004 het aandeel goedkope koopwoningen met een koopprijs van 200.000 euro zeer fors van 40% naar rond de 2% begin 2019. Het aandeel dure koopwoningen met een prijs vanaf 300.000 euro stijgt in deze periode juist van rond de 20% naar maar liefst 62%. Door de koopprijsontwikkeling in de nieuwbouw is de positie van koopstarters de afgelopen drie jaar aanzienlijk verslechterd. Op zich is deze geschetste trend niet nieuw. Gedurende een woningmarktcrisis passen de producenten van woningen zich aan en richten zij zich op het betaalbare segment. Veel doorstromers zien hun woning immers in waarde dalen en vertonen in een dergelijke situatie weinig animo om een duurdere koopwoning aan te schaffen. Zodra de woningmarkt echter na verloop van tijd weer aantrekt, richten de producenten van woningen zich

vervolgens op het duurdere segment. Hier is naar verhouding het hoogste rendement te behalen waarbij in veel gevallen ook sprake zal zijn van een inhaalvraag van doorstromers.

In een soortgelijke situatie werd in het Verenigd Koninkrijk door Sir Letwin (2018), Brits parlementariër, in een in opdracht van het Ministry of Housing, Communities and Local Government uitgevoerd onderzoek vastgesteld dat er op grote bouwlocaties met veel woningdruk sprake is van een eenzijdig aanbod van dure woningen. Als gevolg van dit eenzijdige dure woningaanbod is er op veel plaatsen sprake van verzadiging van de woningmarkt en blijft de totale woningbouwproductie achter op het gewenste aantal nieuwbouwwoningen. Een situatie die goed vergelijkbaar is met situatie op de Nederlandse woningmarkt. Om dit probleem op te lossen stelt Letwin voor om via planningsvoorschriften een sterke regie van de lokale overheid een meer gediversifieerd aanbod tot stand te brengen (Letwin, 2018, p. 6). Het CPB komt in een de recente studie (Michielsen et al., 2019) tot een soortgelijke conclusie. Zo stellen diverse gesprekspartners in het onderzoek dat wanneer de huizenprijzen hoog zijn, er niet per se meer woningen worden gebouwd, maar vooral duurdere exemplaren. Dit wordt naast de grote verdienmogelijkheid ook nog veroorzaakt door het feit dat gemeenten bij stijgende huizenprijzen steeds hogere eisen stellen aan de ruimtelijke kwaliteit (Michielsen et al., 2019, p. 27).

4.4 Samenvattend

In dit hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat mede door overheidsbeleid de positie van starters op de woningmarkt ten opzichte van doorstromers de afgelopen jaren sterk is verslechterd. Het gevolg hiervan is dat starters hun koopbeslissing steeds langer uitstellen. Dit gedrag is echter niet zonder negatieve consequenties. In de periode dat jonge huishoudens min of meer noodgedwongen hun koopbeslissing uitstellen, stijgen de woningprijzen door en neemt de toegankelijkheid verder af. Bovendien profiteren zij dan niet van de waardeinstijging, waardoor het steeds lastiger wordt om op oudere leeftijd alsnog een woning aan te schaffen. Dit is des te moeilijker omdat in die situatie veelal ook het huishouden groter wordt, waardoor een ruimere en daardoor duurdere woning wordt gewenst.

Tegen deze achtergrond beschouwen wij de huidige starters als de verloren generatie op de woningmarkt.

5 Meerwaarde, uitgangspunten en oplossingsrichtingen

5.1 Meerwaarde en uitgangspunten

Op basis van de vorige hoofdstukken zijn wij overtuigd van de meerwaarde van een beleid gericht op de bevordering van het eigen woningbezit, ook voor huishoudens met lagere inkomens. Net als in het rapport van de Werkgroep eigen woningbezit uit 1956 kan geconcludeerd worden dat voor veel huishoudens de voordelen van de eigen woning nog steeds groter zijn dan de nadelen. Ook de woonvoorkeur van de consument voor een eigen woning is, ondanks de hieraan onlosmakelijk verbonden risico's en ondanks perioden van crisis, onverminderd hoog. Alleen al deze constatering pleit voor continuering van een beleid waarin zo veel mogelijk huishoudens een vrije keuze hebben tussen huren en kopen. Een en ander uiteraard met inachtneming van het uitgangspunt dat dit moet passen in een woningmarkt waarin de ook wel genoemde drie pijlers van het woonbeleid, de sociale huursector, de particuliere huursector en de koopsector, in evenwicht zijn. En bovendien met inachtneming van het uitgangspunt dat de onlosmakelijk met het eigen woningbezit verbonden risico's zowel voor de korte en lange termijn beheersbaar zijn.

Ten aanzien van de risico's is er in onze ogen sprake van een pendule. Voor de beleidsaanpassingen uit 2013 waren de risico's erg groot. De hoge LTV en de volledig aflossingsvrije hypotheek kunnen in dit kader worden genoemd. De beleidsaanpassingen uit 2011 en 2013 waren dan ook vanuit het beperken van de risico's zeker gerechtvaardigd. Er is alleen wel kritiek op het moment van de hervormingen mogelijk. De aanpassingen hadden al veel eerder kunnen worden doorgevoerd en werden genomen op een conjunctureel zeer ongunstig moment, waardoor de koopmarkt in een diepe recessie werd gedrukt. De pendule is in het huidige beleidsdiscours in onze ogen echter weer doorgeslagen naar de andere kant, waarbij er te eenzijdig nadruk wordt gelegd op de risico's van het eigen-woningbezit en de maatschappelijke voordelen ondergesneeuwd raken. Het is tijd dat de pendule weer in het midden wordt geplaatst en zowel de risico's als de maatschappelijke voordelen van het eigen-woningbezit weer in evenwicht komen. Beleidsmatig kan de nadruk in het beleid ten aanzien van de eigen woning dan komen te liggen op het zowel mitigeren van financiële risico's als op het versterken van de keuzevrijheid voor huishoudens met beperkte mogelijkheden op de koopmarkt.

Tegen deze achtergrond is het van belang een beleid te herintroduceren waarin de meerwaarde van de eigen woning en de financiële risico's van de eigen woning weer in een gezonde balans worden gezien.

In de relatie tussen de ook wel genoemde drie pijlers van de verzorgingsstaat, wonen, zorg en pensioen, zien wij in toenemende mate de meerwaarde van de eigen woning. Het via de eigen woning kunnen opbouwen van eigen vermogen, ook door huishoudens met lagere inkomens, geeft burgers meer mogelijkheden voor het op termijn moeten of willen maken van individuele keuzes bij de verdere inrichting van hun leven. Dat het opgebouwde vermogen op enig moment kan worden betrokken bij het inrichten van het pensioen en de zorg is van grote maatschappelijke maar ook economisch betekenis. Het bevordert de zelfredzaamheid en voorkomt aanspraken die anders worden gedaan op de overheid.

Omdat huishoudens met een lager dan modaal inkomen zijn ondervertegenwoordigd in het eigen woningbezit en waarvoor de bereikbaarheid van een eigen woning het meest onder druk staat, verdient het aanbeveling het beleid ter bevordering van het eigen woningbezit vooral te richten op starters op de koopwoningmarkt met een bescheiden inkomen.

De bevordering van het eigen woningbezit kan echter niet worden losgezien van de ontwikkelingen op de woningmarkt als geheel. Vast staat dat door het achterblijven van de bouwproductie nog jaren sprake zal

blijven van een niet evenwichtige woningmarkt en dat een beleid ter bevordering van het eigen woningbezit moet passen binnen deze context.

Het verdient aanbeveling bij het opstellen van maatregelen ter bevordering van het eigen woningbezit onderscheid te maken tussen oplossingsrichtingen voor de korte termijn (quick wins) en voor de langere termijn (structureel), die, al dan niet tijdelijk, anticyclisch kunnen mee ademen met de actuele ontwikkelingen op de woningmarkt.

Huishoudens die een eigen woning kopen gaan hiermee langjarige verplichtingen aan. Deze huishoudens hebben hun aankoop en financieringsbesluit genomen op basis van de huidige inzichten over de toekomstige ontwikkeling van hun persoonlijke leven en over hun financiële vooruitzichten.

Daarnaast is sprake van onvermijdelijke conjuncturele risico's, maar ook van risico's die voortvloeien uit mogelijke wijzigingen in het overheidsbeleid.

Het is van groot belang dat kopers van woningen die een langdurige financiële verplichting aangaan, kunnen vertrouwen op een consistent overheidsbeleid ten aanzien van de eigen woning.

5.2 Oplossingsrichtingen

In dit laatste hoofdstuk formuleren wij oplossingsrichtingen voor beleid ten aanzien van het eigen woningbezit waarin starters weer een kans gegeven wordt. Het betreft oplossingsrichtingen voor de korte en voor de lange termijn, die zowel van tijdelijke als van blijvende aard kunnen zijn. Deze hebben wij gerubriceerd in vier blokken.

Het eerste blok betreft het **verhogen van het aanbod**, waardoor de kwantitatieve woningtekorten worden teruggebracht en er meer evenwicht op de woningmarkt ontstaat. Gezien het grote woningtekort en de beperkte bouw mogelijkheden moge het duidelijk zijn dat dit een zeer lange adem vergt.

Het tweede blok betreft aanbevelingen ter **versterking van de positie van starters** versus huishoudens die al een koopwoning bewonen. Zonder de totale vraag al te veel te beïnvloeden (wat in de huidige imperfecte markt onmiddellijk leidt tot prijsveranderingen) kan de positie van de outsiders beleidsmatig worden versterkt, ten koste van de positie van de insiders.

Het derde blok betreft een herpositionering van partijen (particuliere beleggers en de woningcorporaties), die actief zijn op de koopwoningmarkt. Zo kan de positie van de starters ten opzichte van de particuliere beleggers worden versterkt. Deze laatste groep richt zich in met name de steden op de markt van goedkopere koopwoningen, waardoor de starters worden weggedrukt. Daarentegen zouden woningcorporaties juist meer mogelijkheden moeten krijgen in het aan hun primaire doelgroep grenzende koopsegment.

Het vierde blok betreft het **bevorderen van (bouw) sparen en aflossen ter beperking van de financiële risico's** van het eigen-woningbezit. Door het kunnen inbrengen van spaargeld wordt de financiële weerbaarheid van met name starters versterkt. De maatregelen die wij in dit blok voorstellen hebben tot doel om de uitgaven waar huishoudens tijdens hun levensloop mee te maken krijgen evenwichtiger te verdelen. Thans zijn de uitgaven voor jonge huishoudens met een vaak nog bescheiden inkomen aan het begin van hun huishoudenscarrière extreem hoog. Zij hebben te maken met hoge hypotheeklasten, pensioenafdrachten, hoge kosten voor het verzorgen van jonge kinderen en kosten voor het aflossen van de studieschuld. Via het inzetten van eerder gespaard kapitaal, een pensioenvakantie en

een langere looptijd van de hypotheek kunnen de uitgaven van deze jonge huishoudens wat meer gelijkmatig over de levensloop worden verdeeld.

Omdat dit slechts een richtinggevend essay is op basis van een globale analyse, worden de nu volgende oplossingsrichtingen op hoofdlijnen benoemd en niet verder in detail uitgewerkt. Een en ander laat onverlet dat wij aanbevelen de mogelijkheid en wenselijkheid van deze oplossingsrichtingen in onderlinge samenhang nader te onderzoeken.

Blok1: verhogen van het aanbod

1. Stimuleren van de woningbouwproductie; naar een voor de woningbouwproductie verantwoordelijke coördinerend Minister voor de Woningmarkt

Uiteraard is het wegwerken van het structurele woningtekort verreweg de belangrijkste oplossingsrichting voor de huidige problematiek op de woningmarkt en in het bijzonder het weer bereikbaar maken van de eigen woning voor starters. Door het vergroten van het aanbod in vooral de particuliere huursector en in de goedkoper koopsector zal langzaam maar zeker de druk op de woningmarkt kunnen afnemen.

Teneinde dit proces te versnellen zal de overheid zich in een Deltaplan voor de Woningmarkt vooral moeten richten op het wegnemen van de huidige belemmeringen in de regelgeving en in besluitvormingsprocessen. Voorts zullen de bouwprogramma's meer moeten worden toegespitst op de regionale vraag. Ter ondersteuning hiervan verdient het aanbeveling het instrumentarium regionaal te differentiëren, zowel in de huursector (huurgrenzen) als in de koopsector (NHG, kostengrens en premie) en de toegankelijkheid van huren en kopen (woonlastennormen) beter op elkaar af te stemmen.

De verantwoordelijkheid voor een Deltaplan voor de Woningmarkt zou moeten komen te liggen bij een afzonderlijke coördinerend Minister voor de Woningmarkt, waarbij ook de verantwoordelijkheid ten aanzien van de afstemming tussen wonen, pensioen en zorg wordt belegd. Omdat de laatste jaren overduidelijk is gebleken dat de ingezette decentralisatie, waarbij gemeenten en marktpartijen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de woningbouwproductie niet het gewenste resultaat oplevert, zou de Minister voor de Woningmarkt ook verantwoordelijk moeten zijn voor de woningbouwproductie en over het hiertoe benodigde beleidsinstrumentarium dienen te beschikken.

2. Monitoring en sturing (dashboard)

Met een dashbordfunctie van de overheid kan jaarlijks worden ingespeeld op de actuele ontwikkelingen op de koopwoningmarkt.

Naast het volgen en inspelen op de ontwikkelingen aan de aanbodzijde kan aan de vraagzijde worden gestuurd aan de hand van de Tijdelijke regeling hypothecair krediet, waarin de criteria voor de financiering van het eigen woningbezit zijn vastgelegd (LTV, LTI, overdrachtsbelasting, NHG-criteria). De verantwoordelijkheid hiervoor zou moeten komen te liggen bij de coördinerend Minister voor de Woningmarkt.

Blok 2: versterking van de positie van starters

3. Accent op starters

Het verdient aanbeveling het beleid ter bevordering van het eigen woningbezit vooral in te zetten op starters en in mindere mate op doorstromers. Hoewel de doorstroming belangrijk is voor een goed functionerende woningmarkt, zijn met name jongere huishoudens met lagere inkomens in het eigen woningbezit ondervertegenwoordigd. Bovendien mag van doorstromers die zich reeds mede onder invloed van het overheidsbeleid hebben kunnen nestelen in het eigen woningbezit worden verwacht dat een volgende stap meer op eigen kracht wordt gerealiseerd, onder meer door opgebouwde overwaarde in de woning en inkomensontwikkeling.

Te denken valt onder meer aan:

- een combinatie van een lagere overdrachtsbelasting voor starters en een hogere overdrachtsbelasting voor doorstromers;
- een hogere maximale LTV en ruimere inkomenscriteria (LTI) voor starters met een goed inkomensperspectief;
- Individualisering van de NIBUD inkomenscriteria op basis van het netto besteedbaar inkomen in plaats van huishoudtype op basis van het bruto inkomen;
- een lagere NHG-premie voor starters;
- NHG nog uitsluitend voor starters, achterstallig onderhoud (funderingsproblematiek) en duurzaamheid en niet langer voor doorstromers en oversluiters;
- het naast nieuwbouw, tevens inzetten op de omzetting van verouderde huurwoningen, scholen en bedrijfsterreinen en -panden, in goedkope koopwoningen voor starters, al dan niet in de vorm van kluswoningen.

4. Afschaffen van vraagstimulerende en prijsopdrijvende regelingen (beperking starterslening tot nieuwbouw; giften ouders; NHG voor ouderen)

Startersleningen en fiscale voordelen voor schenkingen van ouders ten behoeve van de aankoop van een woning, hebben enerzijds absoluut betekenis voor de desbetreffende starters, maar stimuleren de vraag naar goedkope koopwoningen en werken daarmee bij een gelijkblijvend aanbod prijsopdrijvend. Hetzelfde geldt voor de onlangs geïntroduceerde NHG-regeling die het voor ouderen makkelijker maakt een goedkopere koopwoning te financieren en dus de vraag in het marktsegment van de starters nog meer onder druk zet.

Deze voor de desbetreffende doelgroepen op zichzelf aantrekkelijke faciliteiten zijn politieke doekjes voor het bloeden die bij een gelijkblijvend aanbod van goedkopere woningen contra-productief kunnen werken. Bovendien brengen zij starters aan wie deze faciliteiten voorbij gaan in het desbetreffende marktsegment in een minder gunstige concurrentiepositie. Denk daarbij aan starters die geen rijke ouders hebben en geen grote som geld meekrijgen van hun familie.

Het verdient dan ook aanbeveling deze instrumenten om het eigen woningbezit te bevorderen alleen in minder overspannen woningmarkten en/of voor uitsluitend nieuwbouwwoningen in te zetten.

De opbrengsten die bij afschaffing van dergelijke regelingen ontstaan, kunnen beter worden ingezet voor andere maatregelen die vooral het aanbod stimuleren (nieuwbouw, verkoop van huurwoningen, tussenvormen huren/kopen) of structurele maatregelen voor de langere termijn (Bouwsparen).

5. Continuïteit hypotheekrenteaftrek

In het Regeerakkoord 2017 is reeds het voornemen opgenomen om de hypotheekrenteaftrek vanaf 2020 versneld af te bouwen naar 37% in 2023. Na 2023 kan de verdere afbouw van de hypotheekrenteaftrek worden ingezet als anti-cyclisch beleidsinstrument, waarbij de opbrengst deels wordt ingezet om de inkomstenbelasting te verlagen en deels om de positie van de starters op de koopwoningmarkt te versterken. Via de geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek wordt hierdoor een eigendomsneutraal woonbeleid mogelijk.

Blok 3: herpositionering partijen (particuliere beleggers; woningcorporaties)

6. Bewoningplicht

Met het oog op de beperkte beschikbaarheid van betaalbare koopwoningen pleiten wij ervoor bij koopwoningen tot een nader te bepalen koopsom (bijv. de NHG-kostengrens) en/of specifieke locaties een verplichting tot eigen bewoning in te voeren. Dit voorkomt dat beleggers deze woningen onttrekken aan de goedkopere voorraad koopwoningen. Daarnaast denken wij aan een verhoging van de overdrachtsbelasting voor bestaande woningen die worden aangekocht door particuliere beleggers.

7. Anti-speculatiebeding

Het verdient aanbeveling te komen tot invoering van een anti-speculatiebeding, waarin bij verkoop van de woning binnen bijv. vijf jaar, per jaar aflopend, een deel van de overwinst moet worden afgedragen aan de gemeente ter besteding aan de bevordering van het eigen woningbezit (startersleningen; goedkope nieuwbouw; grondsubsidies etc.). Nader te bepalen valt voor welke woningen en in welke woningmarkten een anti-speculatiebeding wenselijk is. Het anti-speculatiebeding voorkomt dat slechts een beperkt aantal huishoudens profiteert van bovenmatige prijsstijgingen.

8. Meer ruimte voor woningcorporaties

Woningcorporaties hebben in het verleden een belangrijke bijdrage geleverd aan het realiseren van koopwoningen voor starters. Door het bouwen van goedkope koopwoningen, de verkoop van huurwoningen en constructies zoals Koopgarant. Het verdient aanbeveling dat juist woningcorporaties weer in de gelegenheid gesteld worden een rol te vervullen in het aan hun primaire doelgroep grenzende koopsegment.

9. Stimuleren realisatie tussenvormen Koopgarant en Koopstart

Constructies zoals Koopgarant en Koopstart, waarbij de woning met korting in eigendom kan worden verkregen en de verleende korting bij verkoop wordt afgerekend, is een goede mogelijkheid voor starters met lagere inkomen om toch een eigen woning te kunnen kopen. De verplichting bij Koopgarant dat de woning bij verkoop weer wordt aangekocht door de woningcorporatie heeft bovendien het voordeel dat de woning wordt behouden voor de voorraad goedkope koopwoningen.

Blok 4: bevorderen van (bouw) sparen en aflossen ter beperking van de financiële risico's

10. Introductie gefaciliteerd bouwsparen

Het bouwsparen is in Nederland nooit van de grond gekomen, omdat het door de volledige hypotheekrenteaftrek niet kon concurreren met lenen. Nu de hypotheekrenteaftrek wordt afgebouwd en de maximale LTV is verlaagd, wordt bouwsparen weer een interessant alternatief voor mensen die anders onvoldoende eigen geld kunnen inbrengen voor de aankoop van een eigen woning. Omdat sparen tijd kost verdient het aanbeveling het gefaciliteerd bouwsparen (open systeem) vanuit het jeugdsparen op te bouwen, waarbij de basis kan worden gelegd door ouders en grootouders. Daarna kan worden doorgespaard vanuit de vakantiebaantjes en vervolgens bij voorkeur ook door werkgevers.

Voordeel van gefaciliteerd bouwsparen is dat hiermee de bereikbaarheid van de eigen woning voor starters toeneemt, en bovendien door de inbreng van eigen geld het risico van de financiering afneemt.

Ten aanzien van de overheidsfaciliteiten voor bouwsparen kan worden gedacht aan:

- vrijstelling vermogensbelasting;
- jaarlijkse of anderszins in het vooruitzicht gestelde premies;
- geen inkomstenbelasting over inleg vanuit werk tot een nader vast te stellen maximum;
- mogelijkheid tot gedeeltelijke inbreng vanuit pensioenpremies.

11. Verhogen maximale looptijd lening voor starters

Een gedachte is om de maximale looptijd van leningen voor jonge starters te verhogen van 30 jaar naar 40 jaar. Bijvoorbeeld bij een leeftijdsgrens van 30 jaar zou de lening dan volledig zijn afgelost op beoogde pensioenleeftijd van 70 jaar. Hiermee wordt beoogd de woonlasten te verlagen teneinde de betaalbaarheid en daarmee de bereikbaarheid van een eigen woning te verbeteren.

12. Aanwending pensioenpremie en- vermogen voor aflossingen

Al vele malen is gepleit voor een onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid pensioenpremie gedeeltelijk en tijdelijk aan te wenden voor de periodieke aflossing van de hypothecaire lening. Indien vermogensvorming in een eigen woning tevens wordt gezien in relatie met de vermogensvorming in het pensioen, ligt het in de rede alsnog de mogelijkheid en wenselijkheid hiervan, vooral voor starters, met voorrang te onderzoeken. Ook kan worden gedacht aan de mogelijkheid een deel van het opgebouwde pensioenvermogen te kunnen aanwenden voor het aflossen van aflossingsvrije leningen.

Belangrijk daarbij is dat tevens wordt geborgd dat het langs deze weg opgebouwde vermogen te zijner tijd daadwerkelijk kan worden aangewend voor pensioen, door het realiseren van voldoende mogelijkheden voor het voor het pensioen "verzilveren" van het in de woning opgenomen vermogen.

Literatuurlijst

Aedes, Bouwend Nederland, IVBN et al., 2018, **Nationale woonagenda 2018-2021**, Den Haag. Rijksoverheid, 2018, Den Haag.

Behring, K. en I. Helbrecht, 2002, **Wohneigentum in Europa**, Ludwigsburg, Wustenrot Stiftung.

Ball, M., 1986, **Home ownership: A suitable case for reform**, London, Shelter.

BiZa, 2013, **Woonakkoord**. Den Haag.

Boelhouwer, P.J., 1988, **De verkoop van woningwetwoningen**, Utrecht, RUU.

Boelhouwer, P.J., 2006, **Naar een eigendomsneutraal woonbeleid. In Keuzevrijheid en zelfredzaamheid: nadenken over eigendomsneutraal woonbeleid**, AEDES, Hilversum.

Boelhouwer, P.J., 2016, **Financiële instituties verantwoordelijk voor scherpe prijsdaling**, 2016, Real Estate Research Quarterly 15, no.1, pp.42-51.

Boelhouwer, P.J. en K. Schiffer, 2015a, **Kopers verdienen meer**, OTB Onderzoek voor de gebouwde omgeving. Delft.

Boelhouwer, P.J. en K. Schiffer, 2015b, **Kopers komen te kort. Naar een evenwichtige toepassing van de LTV-normen**, OTB onderzoek voor de gebouwde omgeving, Delft.

Boelhouwer, P.J. en K. Schiffer, 2016, **Naar een hervorming van de woningmarkt. Niets doen is geen optie!**, Delft: OTB Onderzoek voor de gebouwde omgeving.

Elsinga, M., 1995, **Een eigen huis voor een smalle beurs: het ideaal voor bewoners en overheid?**, Delft, Delft University Press.

Elsinga, M. en J. Hoekstra, 2004, **De betekenis van eigen woningbezit**, Delft, Onderzoeksinstituut OTB.

Elsinga, M., T. Blokland, G. van Bortel en C. Klaufus, 2008, **Een eigen huis, een beter leven?, Effecten van de verkoop van corporatiewoningen aan huurders**, Onderzoeksrapport 1, Rotterdam, SEV.

Elsinga, M., R. Kleinhans, S. Zijlstra en T. Blokland, 2008, **Een eigen huis, een beter leven?, Effecten van de verkoop van huurwoningen; kopers en huurders vergeleken**, Onderzoeksrapport 2, Rotterdam, SEV.

Gilbert, N., 1995, **Welfare justice: restoring social equity**, New Haven and London, Yale University Press.

Gurney, C.M., 1999, **Lowering drawbridge: A case study of analogy and metaphor in the social construction of home ownership**, Urban Studies 36, pp. 1705-1722.

Haffner, M.E.A. en M. Oxley, 1999, **Housing subsidies: Definitions and Comparisons**, Housing Studies 14 (2), pp. 145-162.

Harris, R., 1986, **Class differences in urban home ownership: analysis of recent Canadian trends**, Housing Studies 1, pp. 133-146.

- Harst, van der F. en P. De vries, 2019, **Kopen om te verhuren**, Kadaster. Arnhem.
- Hills, J., 1991, **Unravelling housing finance: subsidies, benefits and taxation**, Oxford, Clarendon Press.
- Kabinet, 2013, **Woonakkoord**, Den Haag.
- Kabinet, 2017, **Regeerakkoord 2017**, Den Haag.
- Kemeny, J., 1995, **From public to social market; rental policy strategies in comparative perspective, Londen**, Routledge.
- Letwin, O., 2018, **Independent review of Build out**, Final Report, London, Ministry of Housing, Community and Local Government.
- Lundqvist, L.J., 1987, **Sweden's housing policy and the quest for tenure neutrality, an evaluation of goal achievement**, Scandinavian Housing and Planning Research 4, pp. 119-133.
- MFIN, 2013, **Tijdelijke regeling hypothecair krediet**, Den Haag.
- Michielsen, T., S. Groot en J. Veenstra, 2019, **Het bouwproces van nieuwe woningen**, Den Haag, Centraal Planbureau.
- Murie, A., 1986, **Social differentiation in urban areas: housing or occupational class at work?**, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 77, pp. 345-357.
- MVRO, 1956, **Rapport van de werkgroep bevordering eigen woningbezit**, Den Haag
- MVRO, 1974, **Nota Huur en subsidiebeleid**, Den Haag.
- MVRO, 1983, **Nota Eigen woningbezit**, Den Haag, MVRO.
- MVROM, 1989, **Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig**, Den Haag.
- MVROM, 1990, **Rapport van de werkgroep evaluatie gemeentegarantie**, Den Haag.
- MVROM, 1991, **Ontwerp-nota bouwsparen; een globale analyse**, Den Haag
- MVROM, 1992, **Rapport van de werkgroep ordening en optimalisering van de garantieverlening**, Den Haag.
- MVROM, 1993, **Brief eigen woningbezit**, Den Haag.
- MVROM, 2000, **Nota mensen, wensen, wonen**, Den Haag.
- MVROM, 2006, **Nota ruimte geven; bescherming bieden: een visie op de woningmarkt**, Den Haag.
- Noordenne, M. van, 2010, **Maatschappelijke en individuele effecten van huren en kopen**, Den Haag, VROM/WWI Directie Kennis en Verkenningen.
- Papa, O., N. Bosch en M. Ket, 2002, **De effecten van verkoop van sociale huurwoningen**, Rotterdam, SEV.
- Pas, B., J. Pouwels en J. Kropman, 1983, **Huren en kopen: achtergronden en consequenties**, Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Rex J. and R. Moore, 1967, **Race, community and conflict**, Oxford University Press.

- Saunders, P., 1978, **Domestic property and social class**, International Journal of Urban and Regional Research 2, pp. 233-252.
- Schaeffer, J.L.N. en P. Arnoldussen et al., 1990, **Bouwsparen: een kans voor iedereen**. PVDA fractie Tweede Kamer. De Haag.
- Schiffer K.J.R., 1990, **Gemeentegarantie effectief en goedkoop beleidsinstrument**, B&G, Den Haag.
- Schiffer K.J.R., 1991a, **Bouwsparen: het regent rapporten**, B&G februari, pp.13-19.
- Schiffer K.J.R., 1991b, **Vraagtekens bij effectiviteit instrument Bouwsparen**, B&G juli-augustus, pp.28-32.
- Schiffer K.J.R., 1992, **Werkgroep adviseert waarborgfonds voor eigen woningen**, B&G, Den Haag.
- Tweede Kamer, 1989, **Initiatiefwetsvoorstel bevordering eigen woningbezit**, Den Haag.
- Tweede kamer, 2013, **Kosten Koper, een reconstructie van 20 jaar stijgende huizenprijzen**, Den Haag.
- Vermeulen, W. and J. Rouwendal, 2007, **Housing supply and land use regulation in the Netherlands**, Tinbergen Institute, Amsterdam.
- Vromraad, 2004, **Op eigen kracht. Eigen woningbezit in Nederland**, Den Haag, Vromraad, advies 044.

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving

Faculteit Bouwkunde, TU Delft
Julianalaan 134, 2628 BL Delft
Postbus 5043, 2600 GA Delft

Telefoon: +31 (0)15 278 30 05

E-mail: OTB-bk@tudelft.nl

www.otb.bk.tudelft.nl