VROMraad

Advies 044

Op eigen kracht

Eigenwoningbezit in Nederland

De raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1996 (Stb. 551). De raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

VROM-raad
Oranjebuitensingel 6
Postbus 30949 – IPC 105
2500 GX Den Haag
telefoon: (070) 339 15 05
fax: (070) 339 19 70
E-mail: vromraad@minvrom.nl
Internet: www.vromraad.nl

Colofon

Op eigen kracht Eigen woningbezit in Nederland
VROM-raad, Den Haag, 2004
Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Vormgeving omslag
Drupsteen + Straathof, Den Haag

Foto's via Hollandse Hoogte
Pagina 11, 34, 53, 63, 89
Foto's V. Smit
Pagina 12, 18, 22, 75, 80, 84
Foto's A. Bruines
Pagina 27, 28, 43, 50, 58

Drukwerk
OBT bv, Den Haag

ISBN 90-8513-010-7

Op eigen kracht

Eigenwoningbezit in Nederland

Advies 044
november 2004

Aan de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mevrouw S.M. Dekker
Postbus 20951 IPC 100
2500 EZ Den Haag

VROMraad

Oranje Buitensingel 6 IPC 105 postbus 30949 2500 GX DEN HAAG telefoon (070) 339 15 05
fax (070) 339 19 70 e-mail: vromraad@minvrom.nl internet: www.vromraad.nl

Datum: 5 november 2004
Kenmerk: 041105.046
VRR 2004093819
Betreft: advies 'Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland'

Mevrouw de Minister,

De meeste Nederlanders wonen in een eigen woning. Voor velen van hen is de aankoop van de woning een belangrijke stap in hun leven. Het gaat vaak samen met de vorming van een huishouden. Voor velen is eigenwoningbezit een symbool voor onafhankelijkheid en zelfbeschikking. Met het eigendom van de woning gaat vaak een hypothecair krediet gepaard.

De groei van het eigenwoningbezit is van grote betekenis voor de maatschappij. Het raakt de verhouding tussen overheid en burger, tussen de economische en monetaire ontwikkelingen en de woningmarkt, tussen de conjuncturele ontwikkelingen en de woningvoorziening.

De economische teruggang van de laatste jaren is aan de woningmarkt in het algemeen en aan de eigenwoningsector niet voorbijgegaan. De sterke prijsontwikkeling van het laatste decennium is tot staan gekomen. Er zijn voldoende aanwijzingen dat het de lage rente en het substantiële woningtekort zijn die de prijzen van woningen op hetzelfde niveau houden.
De hoge huizenprijzen, de lage woningbouwproductie en de slechte toegankelijkheid voor starters en huishoudens met lagere inkomens zijn nu grote knelpunten op de woningmarkt.

De VROM-raad ziet hierin aanleiding een advies uit te brengen over eigenwoningbezit. Met de adviesaanvraag van 17 mei 2004 (DGW/S 2004.044325) heeft U dit voornemen bevestigd en gevraagd aandacht te besteden aan conjunctuurbestendig beleid, aan de regelgeving van VROM en aan de rol van marktpartijen en woningcorporaties.

VROMraad

Hierbij bieden wij u dit advies aan. Het is getiteld 'Op eigen kracht'. Deze titel appelleert aan een breed gedragen gevoel van eigenaar-bewoners. In het advies gaat de raad in op de betekenis die consumenten en de overheid aan eigenwoningbezit toekennen. Daarnaast beziet de raad het functioneren van de markt van woningen en krediet. Op basis van deze twee perspectieven komt de raad tot uitspraken over doeleinden en beleidsinstrumenten van de overheid.

Een samenhangende visie en een samenhangend beleid van de Nederlandse overheid op eigenwoningbezit is wenselijk. Naar het oordeel van de raad zou een generieke bevordering van de vraag naar eigenwoningbezit plaats moeten maken voor een specifieke bevordering van het aanbod. De overheid dient toe te werken naar een verbetering van de marktwerking en meer aandacht te besteden aan de onevenwichtigheden op de woningmarkt. In het kader van eigenwoningbezit dient veel meer het sparen in plaats van het lenen gestimuleerd worden, dit om de risico's voor huishoudens en voor de gehele samenleving terug te dringen.

Hoogachtend,

De voorzitter

drs. F. H. van der Veen

De algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Inhoudsopgave

Samenvatting 7

1 Inleiding 13

2 De magische grens overschreden 19

3 Functioneren van de markt van woningen en krediet 29
3.1 Instabiele markten 29
3.2 De woningmarkt in de jaren negentig 30
3.3 Nieuwe spanning op de woningmarkt 32
3.3.1 Er zijn te weinig woningen gebouwd 33
3.3.2 De prijzen zijn te hoog 35
3.3.3 Er wordt weinig verhuisd 36
3.3.4 Het aanbod sluit onvoldoende aan op mogelijkheden en wensen van de woonconsument 36
3.3.5 Voorlopige conclusie 39
3.4 De hypotheekmarkt in beweging 40
3.4.1 Meer en anders 41
3.4.2 Ontvlechting, securitisatie en internationalisering 42
3.4.3 Risico en risicobeheer 44
3.4.4 Voorlopige conclusie 46
3.5 Aangrijpingspunten voor beleid 46
3.5.1 De starheid te lijf: meer flexibiliteit 47
3.5.2 De kloof te lijf: meer balans in huren en kopen 48
3.5.3 Verkleining afhankelijkheid externe factoren 49

4 Betekenis van eigenwoningbezit 51
4.1 Voor- en nadelen 51
4.2 Discussie over de waardering van eigenwoningbezit 54
4.3 Onderschat de burger de waarde van eigenwoningbezit? 56
4.4 Voorlopige conclusie 57

5 Beleidsdoelen en instrumenten 59
5.1 Doelen en strategie 59
5.2 Sturing en instrumenten 61
5.2.1 Marktordening 62
5.2.2 Vraag 64
5.2.3 Aanbod 75
5.3 Betekenis van doelen en instrumenten voor de stad 78
5.3.1 De markt van huur en koop 78
5.3.2 Beleid in de stad 79
5.3.3 Perspectief 81

6 Conclusies en aanbevelingen 85
6.1 Inleiding, de ontwikkelingsgang van de raad 85
6.2 Conclusies 88
6.3 Aanbevelingen 91
6.3.1 Aanbevelingen in strategie 91
6.3.2 Aanbevelingen in beleid en instrumenten 92

Literatuur 95

Bijlage 1 - Adviesaanvraag 101

Bijlage 2 - Gesprekken 103

Bijlage 3 - Samenstelling van de raad 107

Samenvatting

Vooraf
In de VROM-raad leeft al geruime tijd de wens in te gaan op het eigenwoningbezit en de betekenis ervan voor het woonbeleid. In dit advies wordt het resultaat hiervan gepresenteerd. In deze samenvatting volgen de belangrijkste resultaten. In een aparte paragraaf (6.1) gaat de raad in op de ontwikkelingsgang van het adviesproject. De literatuurlijst en de in bijlage 2 genoemde gesprekken vormen de onderbouwing van het advies.

Aanleiding en vraag
Ruim de helft van de woningvoorraad in Nederland bestaat uit eigen woningen. Dit is het resultaat van een voortdurende groei van de koopsector in de laatste decennia. Om verschillende redenen is door de overheid het eigenwoningbezit bevorderd. Met de toename van de welvaart zijn de woonwensen gestegen en dit heeft zich in sterke mate in de koopsector gemanifesteerd. Met de groei van de koopsector is ook het belang van hypothecair krediet toegenomen. Hierdoor zijn, méér dan in het verleden, ontwikkelingen op de kapitaalmarkt van invloed op de woningvoorziening en is deze veel gevoeliger geworden voor wisselingen in het economisch getij.

In dit advies beschouwt de VROM-raad het eigenwoningbezit vanuit drie perspectieven:
- de markt van woningen en krediet: functioneren van deze markten, aangrijpingspunten voor beleid;
- de betekenis van eigenwoningbezit: voor- en nadelen voor individu en samenleving;
- doelstellingen van de overheid en beleidsinstrumenten: sturen op de marktordening, de vraag, het aanbod op de markt.

Markt
De sterke groei van het eigenwoningbezit in de jaren negentig ging gepaard met forse prijsstijgingen en een sterke toename van krediet. Al een aantal jaren is die groei tot staan gekomen en is er stagnatie op de markt. Eigenlijk zijn het de lage rente en het forse woningtekort die de prijzen van de koopwoningen op het hoge niveau houden. Er is instabiliteit op de woningmarkt en de spanning is sterk opgelopen: er worden te weinig woningen gebouwd, de prijzen zijn te hoog, er wordt weinig verhuisd tussen de huur- en koopsector en het aanbod sluit niet goed aan op de vraag.

De hypotheekmarkt is fors gegroeid en het aantal hypotheken en vooral de vormen waarbij de fiscale steun gemaximaliseerd is, is fors toegenomen. De totale hypothecaire schuld is sterk gestegen en dit levert risico's op: voor huishoudens (vooral zij die recent een woning hebben gekocht en een verandering in hun persoonlijke omstandigheden meemaken) en voor de samenleving. Veel lasten zijn naar de toekomst verschoven onder de verwachting van waardestijging en waardebehoud. In een periode van economische groei is dit een impuls voor bestedingen, in een periode van economische neergang bevordert het terughoudendheid hierbij. Zo wordt de instabiliteit en de procycliciteit versterkt. Verwacht mag worden dat op de hypotheekmarkt de internationale concurrentie zal toenemen en er een versterkte aandacht zal zijn voor risicobeheer. Dit kan gevolgen hebben voor de positie van groepen en gebieden met verhoogd risico.
De overheid kan niet eenvoudig de hypotheekmarkt sturen op het volume en de voorwaarden van hypotheekverstrekking. Wel kunnen imperfecties en de balans tussen vraag en aanbod aan de orde worden gesteld. Echter, voor het bereiken van meer marktstabiliteit zal gezocht moeten worden naar factoren op de woningmarkt zelf.

De kloof tussen kopen en huren belemmert een goed functioneren van de woningmarkt. Het beleid zou de onevenwichtigheden op de woningmarkt moeten bestrijden. Er moet meer ruimte gemaakt worden voor flexibiliteit van de markt (aanbod, beleid) en voor een evenwichtige balans tussen huren en kopen. Ook zou de grote afhankelijkheid van externe factoren (kredietverlening) teruggedrongen kunnen worden (meer accent op sparen, minder op lenen).

Betekenis
Maar er is méér dan markt. Aan het eigenwoningbezit wordt door individu en samenleving ook een grote positieve betekenis toegekend. Is de vraag naar de eigen voorkeur het resultaat van een natuurlijke voorkeur van de bewoner of wordt dit (mede) bepaald door de maatschappelijke context? Dit is van belang bij de afweging of de overheid vanwege de voordelen het eigen-woningbezit zou moeten bevorderen.

De aanwijzingen dat er een natuurlijke voorkeur voor het eigenwoningbezit zou bestaan, zijn niet sterk. Er is zoveel naast en onder het fenomeen van de voorkeur dat hierop van invloed is. Door verschillende groepen worden in verschillende omstandigheden verschillende betekenissen aan eigen-woningbezit toegekend.

Veel eigenaar-bewoners zijn tevreden, ook vanwege het gevoel van zekerheid dat de eigen woning biedt in verschillende situaties. Maar deze zekerheid geldt niet over de gehele linie en kan zelfs voor sommige groepen uitmonden in onzekerheid. Van andere genoemde voordelen voor individu en maatschappij blijft het de vraag in hoeverre zij samenhangen met de eigendomsvorm.

Een generieke bevordering van de vraag naar eigenwoningbezit als zodanig ligt daarom niet in de rede. De taak ligt in het bevorderen van de keuzevrijheid. De burger onderschat de waarde van eigenwoningbezit niet. Waar vraag is, kan het aanbod bevorderd worden. Specifieke groepen die problemen hebben met de toegang tot de koopsector, kunnen steun ontvangen. Het bevorderen van het eigenwoningbezit is geen doel op zich, maar kan wel een middel zijn om doelstellingen van het woonbeleid te bereiken (toegang tot deelmarkten, differentiatie van het woningaanbod).

Doelen en beleid
Een samenhangende visie en een samenhangend beleid van de Nederlandse overheid op het eigenwoningbezit is wenselijk. Nu is er beleid bij het Ministerie van Financiën (fiscaliteit), Economische Zaken (marktordening) en VROM (wonen, ruimte). Dit beleid kan via de marktordening, de vraagzijde en de aanbodzijde van de markt lopen.

Evenwichtige keuzemogelijkheden tussen de huursector en de koopsector dragen bij aan een goed functioneren van de markt. De koopsector moet niet het monopolie hebben op kwaliteit, de huursector moet niet synoniem zijn met een sector voor huishoudens met lage inkomens. Wonen tegen een bescheiden kwaliteit en prijs moet ook in de koopsector mogelijk zijn.

Voor specifieke groepen moet de toegang tot de koopsector verbeterd worden. De huidige koopsubsidie moet worden verbeterd en omgezet in een rentesubsidie voor meer huishoudens dan alleen de huishoudens met de laagste inkomens. Het systeem van hypotheekgarantie is goed bruikbaar voor risicobeheersing en voor steun voor lagere inkomensgroepen bij de toegang tot de koopmarkt. De huidige fiscale regelingen met betrekking tot het eigenwoningbezit (eigenwoningforfait, hypotheekrenteaftrek, overdrachtsbelasting) zijn niet doeltreffend en leiden tot tegendraadse effecten. De raad stelt voor deze om te vormen tot specifieke stimulansen voor investeringen in de kwaliteit, in steun voor koopstarters, in het stimuleren van vermogensvorming (minder lenen, meer sparen) en in het bevorderen van de doorstroming (stapsgewijze afschaffing van de overdrachtsbelasting).

Het is wenselijk een grotere flexibiliteit te hebben, in het woningaanbod, in de markt, in het beleid. In het recente verleden hebben rigide marktverhoudingen geleid tot nieuwbouw die in tijden van hoogconjunctuur te duur was en in tijden van laagconjunctuur te weinig. Nu is er behoefte aan een nieuwbouwprogramma waarbij zo lang mogelijk onduidelijk blijft of de op te leveren woning een huurwoning of een koopwoning is. Dit vergt een grotere 'onbestemdheid' in het bouwen. Met de verbreding van het aanbod (goedkope koopwoningen en duurdere huurwoningen) wordt de marktwerking verbeterd. In de voorraad kan een hogere flexibiliteit worden ontwikkeld door de uitwisseling tussen huur en koop te vergemakkelijken alsook tussenvormen tussen huur en koop te faciliteren.
Dit is vooral voor de stedelijke woningmarkt een impuls voor differentiatie van het woningaanbod. Bevordering van eigenwoningbezit kan een middel zijn om stedelingen meer aan de stad te binden en kan in dat verband dienstig zijn bij de doelstelling van vitale steden en gedifferentieerde woonmilieus. Verkoop van huurwoningen heeft hierin een plaats en dit zal succesvoller zijn als er meerdere routes worden gevolgd dan alleen de route van de vrije verkoop. Met tussenvormen tussen huur en koop kan een alternatief worden geboden met waarborgen voor voldoende woningen voor de lagere inkomensgroepen en voor de kwaliteitsontwikkeling.

Kort gezegd beveelt de raad op vier niveaus een verschuiving aan:
- bevordering eigenwoningbezit: van het stimuleren van de vraag naar eigen woningen naar het faciliteren van het aanbod van eigen woningen;
- vermogensvorming: van lenen naar sparen;
- marktwerking: tegengaan imperfecties, van conjunctuur naar structuur;
- beleid: van versnippering naar samenhang.

VERKOCHT
VBO MAKELAAR
Cantrijn
076-5225700
VERKOCHT
VBO MAKELAAR
Cantrijn
076-5225700
DM-24-22

1 Inleiding

Aanleiding voor het advies
In Nederland is 54% van de woningvoorraad een eigen woning. Dit zijn bijna 3,6 miljoen woningen. Niet alleen het aandeel eigen woningen is sterk gegroeid, maar ook het absolute aantal. In ruim vijftig jaar nam het aantal eigen woningen toe van 0,6 miljoen naar 3,6 miljoen. De voorraad van eigen woningen is bijna verzesvoudigd, terwijl de totale woningvoorraad verdrievoudigde.

De koop van een woning is een belangrijke stap, omdat het een grote investeringsbeslissing is met vele, ook emotionele, aspecten. Bij de koop van een woning speelt ook een gevoel mee van het zelf richting kunnen geven aan het leven. Vaak gaat de eerste koop samen met de vorming van een huishouden: het is een moment waarop duurzame bindingen worden aangegaan. Gesprekken over een mogelijke of een gerealiseerde koop van een woning zijn ook niet weg te denken van verjaardagsfeesten en sportkantines.

Er is ook een maatschappelijke betekenis verbonden aan de groei van het eigenwoningbezit. Als een samenleving geleidelijk verschuift van een samenleving van huurders naar een samenleving van eigenaar-bewoners, dan heeft dit invloed op tal van zaken. Het gaat dan niet alleen over de beleidskaders van het woonbeleid zelf, maar ook over het gegroeide belang van ontwikkelingen op de kapitaalmarkt en vermogensvorming voor de woningvoorziening. Zonder hypotheek is een koopwoning voor vrijwel niemand haalbaar. De ontwikkelingen op deze markt zijn dan ook van grote invloed op de toegang tot en de doorstromingsmogelijkheden op de markt van koopwoningen. Opwaartse en neergaande bewegingen in de conjunctuur zijn van invloed op de kredietverlening en op investeringen in de woningbouw en daarmee ook op de toegang tot eigenwoningbezit, op de prijsontwikkeling en op doorstromingsmogelijkheden. De verschuiving van huur naar koop maakt de gehele woningvoorziening gevoeliger voor wisselingen in het economisch getij. Door de sterkere marktwerking worden ook de mogelijkheden voor sturing van bovenaf tegelijk sterk verminderd.

In de tweede helft van de jaren negentig was er een forse economische groei. De kredietvoorwaarden werden aanzienlijk verruimd en de vraag naar koopwoningen nam sterk toe. Op deze vraagtoename reageerde het woning-

aanbod niet snel genoeg. Het gevolg was een explosieve prijsontwikkeling en een toename van de kloof tussen koop- en huursector. De markt van koopwoningen is nu in een rustiger bedding gekomen, de perspectieven op groei zijn door de slechtere conjunctuur minder florissant. Al enige jaren is er stagnatie in de investeringen, die voorheen door de verwachte koopprijsstijgingen werden gestimuleerd. Nu de vraag naar duurdere woningen teruggelopen is, komt het systeem van woningvoorziening dat gebouwd is op de verwachting van welvaarts- en vermogensgroei, in de problemen. Tegelijk wordt de doorstroming op de woningmarkt een prangend probleem. Deze stagnatie is onder meer te herleiden tot de gegroeide kloof tussen huren en kopen. Doorstroming binnen de koopsector springt niet over naar de huursector. Het zijn inmiddels twee gescheiden systemen geworden. Er is zand in de machine gekomen.
Voor het realiseren van de traditionele doelen van het woonbeleid – beschikbaarheid van voldoende woningen, betaalbaarheid en kwaliteit – is er inmiddels een nieuwe context ontstaan met een veel sterkere gerichtheid op de markt en een andere rol van de rijksoverheid in het wonen. De groei van het eigenwoningbezit is niet samengegaan met het ontwikkelen van een samenhangende visie van de overheid op het eigenwoningbezit.

Plaatsbepaling van het advies
Al geruime tijd wilde de VROM-raad aandacht besteden aan de rol van het eigenwoningbezit. Er is veel beleidsaandacht voor de huursector, veel minder voor de eigenwoningsector. Maar naast de behoefte om meer fundamenteel stil te staan bij de veranderingen op de Nederlandse woningmarkt, speelt ook dat de huidige verhoudingen op de woningmarkt zelf aandacht vragen. Iedereen maakt zich zorgen: over de nood in termen van kwantiteit en kwaliteit, over de prijzen en de wachtlijsten, over de stagnatie in nieuwbouw en herstructurering. Zowel voor de lange als de korte termijn is er veel aanleiding tot advisering.

Van de zijde van het Ministerie van VROM staat de uitvoering van de nota ‘Mensen, wensen, wonen’ centraal. Hierin is de bevordering van het eigenwoningbezit een belangrijk doel. In discussie is het instrument van de koopsubsidie voor lagere inkomensgroepen, de zogenoemde BEW-regeling (Bevordering Eigen Woningbezit) en het instrumentarium van de Nationale Hypotheekgarantie. De Tweede Kamer vroeg (13 november 2003, motie Geluk c.s.) de Minister een integrale visie op te stellen over eigenwoningbezit en in te gaan op instrumenten ter bevordering van het eigenwoningbezit. Bij brief van 17 mei 2004 verzocht de Minister de VROM-raad om in

het voorgenomen advies in elk geval in te gaan op de effectiviteit en efficiency van VROM-regelgeving op het terrein van het eigenwoningbezit, op de participatie van marktpartijen, op conjunctuurbestendig beleid en op de rol van de woningcorporaties.

Vraagstelling van het advies

Als eerste perspectief wil de raad het perspectief van de markt hanteren. Enerzijds is eigenwoningbezit een uitingsvorm van versterkte marktwerking, anderzijds is het functioneren van markten (krediet, woningen) van grote invloed op de groei en de plaats van eigenwoningbezit. Er zijn veel aanwijzingen dat de markten niet efficiënt werken. Het woningaanbod reageert traag op veranderingen in de woningvraag. De vraagexplosie leidde tot forse prijsstijgingen. Maar de vraag zelf is geen constante: de vraag naar koopwoningen reageert sterk op ontwikkelingen in het inkomen en (vooral) de prijs van de woning. Aanbod is erg afhankelijk van de investeringsbereidheid van marktpartijen en de omvang van de bouwproductie beweegt meer en meer mee met de golven van de conjunctuur. Bij de economische neergang van de laatste jaren heeft de vraag naar kwaliteit en doorstroming de neiging pas op de plaats te maken. De woningbouwproductie doet hetzelfde, waardoor de zaak 'vast' komt te zitten. De files zijn in de koop- én in de huursector lang. De minister van VROM stelt zich als doel 'beweging op de woningmarkt'.

De eerste vraag is welke aangrijpingspunten gelegen zijn in de markt van woningen en krediet om dit soort opstoppingen te voorkomen, om de gebleken fluctuaties in aantallen en prijsontwikkeling te matigen zodat een meer stabiele marktwerking kan leiden tot een adequate woningvoorziening. De raad zoekt deze aangrijpingspunten op de woningmarkt en op de hypotheekmarkt.

In het tweede perspectief wordt de eigen woning niet gezien als een product dat op de markt wordt gebracht en verhandeld, maar als een bron waaraan door de (aspirant-) bewoner en de maatschappij betekenis wordt gehecht. De raad betreedt dan het terrein van de betekenisgeving. Is de vraag naar eigen woningen zoals deze wordt vastgesteld, een uiting van de voorkeur voor bezitsvorming en (gevoel van) vrijheid of moet deze (ook) gezien worden als een sociale constructie in een specifieke context van maatschappelijke omstandigheden?

De tweede vraag is of aan het eigenwoningbezit een positieve (voor individu en maatschappij) betekenis in zichzelf moet worden toegekend en of (in het verlengde hiervan) de overheid een speciale verantwoordelijkheid heeft in het stimuleren hiervan. Moet eigenwoningbezit beschouwd worden als een 'merit good'?

Met deze twee perspectieven – markt en betekenisgeving – kan als derde stap de arena van beleid betreden worden. De raad buigt zich over de doeleinden en de instrumenten. De raad spreekt over de doelstellingen op zichzelf (welke zijn deze, zijn deze combineerbaar) en over instrumenten om deze doelen te bereiken. Deze instrumenten liggen aan de vraagzijde en aan de aanbodzijde van de markt, hebben betrekking op de hypotheekmarkt en de woningmarkt en liggen binnen het domein van VROM (koopsubsidie) en buiten het domein van VROM (fiscale steun).

De derde vraag is (in het verlengde van de eerste vragen) welke doeleinden het Rijk zou moeten stellen ten aanzien van het eigenwoningbezit en met welke instrumenten het Rijk deze doelen kan bereiken.

Opbouw van het advies en verantwoording
Na dit eerste inleidende hoofdstuk volgt een tweede inleidend hoofdstuk (hoofdstuk 2) waarin de raad nader ingaat op de groei van het eigenwoningbezit door de jaren heen.
In hoofdstuk 3 staat de markt centraal, daar gaat de raad nader in op de woningmarkt en de hypotheekmarkt. In hoofdstuk 4 gaat de raad in op de betekenis van eigenwoningbezit. Hoofdstuk 5 bespreekt beleidsdoelen en instrumenten. Ten slotte volgen in het laatste hoofdstuk de conclusies en de aanbevelingen (hoofdstuk 6).

Van de aandachtspunten, genoemd in de adviesaanvraag van de Minister, komen de rol van de marktpartijen en de mogelijkheden voor conjunctuurbestendig beleid aan de orde in hoofdstuk 3. Aandacht voor effectiviteit en efficiency van VROM regelgeving en de rol van woningcorporaties is er in hoofdstuk 5.

Ten behoeve van dit advies is er in opdracht van de raad een achtergrondstudie verricht die apart door de raad is gepubliceerd: Deze studie 'De betekenis van eigenwoningbezit' is uitgevoerd door mevrouw dr. ir. M. Elsinga en drs. J.Hoekstra (TU Delft, Onderzoeksinstituut OTB). Daarnaast heeft een analyse van eigenwoningbezit plaats gevonden op basis van het Woningbehoefteonderzoek 2002[1].

[1] Iersel, J. van en A. Buys (RIGO Research en Advies, Amsterdam) (2004); *'Eigenwoningbezit naar regio'* De rapportage is bij de VROM-raad op te vragen.

2 De magische grens overschreden

Het aandeel eigen woningen is in Nederland lange tijd zeer laag geweest. Begin jaren twintig van de vorige eeuw lag dit rond de 18% en vlak na de Tweede Wereldoorlog bestond nog maar 28% van de woningmarkt uit koopwoningen.[2] De eigenwoningsector groeide aanvankelijk langzaam. De nadruk lag op de bouw van huurwoningen, vooral in de non-profitsector. Door de gematigde groei van het inkomen was de vraag naar koopwoningen ook beperkt. De financiering van het eigenwoningbezit was in die tijd ook minder eenvoudig: men moest een deel van de koopsom vooraf sparen omdat een volledige hypotheek niet gebruikelijk was.
In de jaren zestig nam de welvaart toe, verbreedde de hypotheekverlening zich en groeide ook het aandeel van de koopwoningen in de bouwproductie. Veel particuliere verhuurders verkochten hun bezit. De eigenwoningsector groeide sterk in de jaren zeventig tot aan de tweede oliecrisis van 1978. Hierna trad stagnatie en zelfs krimp op. Er volgde een lange periode van traag herstel. Eerst in de tweede helft van de jaren negentig nam de groei opnieuw explosieve vormen aan.

In internationaal perspectief
Bijna alle geïndustrialiseerde landen hebben na de Tweede Wereldoorlog vanwege toegenomen welvaart een dergelijke groei doorgemaakt.[3]
De omvang van de groei verschilt echter tussen de landen.

In Europa is ongeveer tweederde van het aantal huishoudens in het bezit van een eigen woning.[4] Nederland bevindt zich met 54% eigenwoningbezit onder dit Europese gemiddelde en zit op hetzelfde niveau als bijvoorbeeld Oostenrijk, Frankrijk en Denemarken. Onderaan staat Duitsland met 43% eigenwoningbezit in West-Duitsland en 31% in Oost-Duitsland. Koploper is Spanje met 82% eigenwoningbezit, maar ook in andere meer rurale landen zoals Griekenland, Italië en Ierland zijn de eigenaar-bewoners ruim in de meerderheid.

---

2 Schaar, J. van der (1987);*Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*. Delft: Delft University Press.

3 Doling, J. (1997*); Comparative housing policy; government and housing in advanced industrialized countries*. London: Macmillan Press.

4 Ball, M. (2003); *RICS European housing review 2003*. London: The Royal Institution of Chartered Surveyors.

Vaak wordt gesteld dat de welvaart van een land een indicatie vormt voor het percentage eigenwoningbezit. Hoe rijker een land is, des te hoger het aandeel eigen woningen, zo luidt de veronderstelling. Deze relatie, die wel bestaat als op de persoonlijke inkomens wordt gelet, blijkt in een vergelijking tussen landen geen wet van meden en perzen: de meer rurale, minder geïndustrialiseerde landen kennen een hoog aandeel eigenwoningbezit[5] en de landen met een minder hoog aandeel eigenwoningbezit zijn relatief welvarend.[6]

Maar er zijn meer verklaringen voor de verschillen. Zo zijn er verschillen in de stelsels van beleid en instituties die landen in de loop der jaren hebben ontwikkeld. Het gaat dan niet alleen om beleid en instituties die zijn opgezet om de eigenwoningsector danwel de huursector te stimuleren, maar ook om zaken betreffende de arbeidsmarkt, de hypotheekmarkt en het stelsel van sociale voorzieningen. Deze zaken bepalen mede de balans van voor- en nadelen van eigenwoningbezit in een land.

Differentiatie naar groepen huishoudens

Het eigenwoningbezit in Nederland is niet onder alle groepen huishoudens gelijk. Kleinere huishoudens huren vaker, terwijl grotere huishoudens, meestal gezinnen met kinderen, vaker een eigen woning bezitten. Huishoudens met een kostwinner tussen de 35 en 55 jaar zijn het vaakst eigenaar-bewoner, jongere en oudere huishoudens het minst.[7] Vanzelfsprekend hangt de mogelijkheid om te kopen sterk samen met het inkomen: naarmate het inkomen hoger is, neemt het aandeel eigenwoningbezit toe. Ter illustratie: bij de 20% huishoudens met de laagste inkomens ligt het eigenwoningbezit bijna op 20%. Bij de 20% huishoudens met de hoogste inkomens ligt het eigenwoningbezit rond de 85%.[7]

De groei van het eigenwoningbezit heeft zich met name bij de midden- en hogere inkomens voorgedaan, niet altijd bij de laagste.[8] In de jaren zestig en zeventig vond de groei bij alle inkomensgroepen plaats, maar in de jaren tachtig en de loop van de jaren negentig nam het aandeel bij laagste inkomens zelfs af. Er is dus een groter wordend probleem van toegankelijkheid.

[5] Doling, J. (1997); *Comparative housing policy; government and housing in advanced industrialized countries*. London: Macmillan Press.

[6] Werczberger, E. (1997); *Home ownership and rent control in Switzerland*. Housing Studies 12, 337-353.

[7] CBS (2002); *Jaarboek Wonen 2002: feiten en cijfers over het wonen in Nederland*. Gezamenlijke uitgave Kluwer en CBS.

[8] Stichting Waarborgfonds Eigen woningen (2003); *De geschiedenis van de hypotheekgarantie in Nederland*. Zoetermeer: Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen.

Differentiatie naar gebieden

Eigen woningen zijn voornamelijk te vinden in de meer landelijke gebieden en zijn het minst voorradig in verstedelijkte gebieden.[9] Dit verschil in eigenwoningbezit hangt in belangrijke mate samen met het verschil in woningtypen tussen stad en land: het hoge aandeel appartementen in de steden en het hoge aandeel eengezinswoningen in de regio.
Verschillen in eigenwoningbezit tussen de diverse delen van Nederland lijken er nauwelijks te bestaan. Als gebieden met een vergelijkbare stedelijkheid in uiteenlopende regio's worden vergeleken, loopt het percentage eigenwoningbezit per woningtype (grondgebonden of niet) nauwelijks uiteen. Zo is bijvoorbeeld het aandeel appartementen in de koopsector zowel in de Noordvleugel en Zuidvleugel van de Randstad als de regio Achterhoek/Twente nagenoeg gelijk.[10]

Het eigenwoningbezit groeide vooral in die gebieden waar op dat moment het meest werd gebouwd. In de jaren vijftig en zestig waren dat de wijken buiten het centrum in de steden, hoewel het aantal eigen woningen wat toen is toegevoegd klein is. In de jaren zeventig, tachtig en begin jaren negentig volgden de suburbane woonmilieus aan de rand van de steden en in de groeikernen. In de tweede helft van de jaren negentig heeft de groei van het eigenwoningbezit zich vooral op de VINEX-locaties voorgedaan.
In de steden nam het aandeel over het algemeen iets sneller toe dan in de rest van de regio.[10] Van een echte inhaalslag kan echter niet worden gesproken. De relatieve verschillen tussen stad en regio die samenhangen met de opbouw van de woningvoorraad blijven bestaan.

Naast koop ook huur

Hoezeer het aandeel eigenwoningbezit ook gegroeid is, ook vandaag bestaat nog een omvangrijke huursector van ruim 3 miljoen woningen. Het grootste deel hiervan (2,5 miljoen) is sociale huur. De huur- en de koopmarkt huisvesten onderscheiden groepen van de bevolking. Kleinere huishoudens huren vaker, terwijl grotere huishoudens, onder wie veel gezinnen met kinderen, eerder een eigen woning bezitten.

---

9 Landelijk bezien bestaat 54% van de woningvoorraad uit eigen woningen. In de gemeenten met het hoogste aandeel eigen woningen ligt dit percentage tussen de 82% en 87%. Gemeenten met het laagste aandeel eigen woningen zijn Amsterdam (18%), Rotterdam (27%) en Delft (32%). Bron: CBS, 2002.

10 Iersel, J. van en A. Buys (RIGO Research en Advies, Amsterdam) (2004); *'Eigenwoningbezit naar regio'* .

Meer geleidelijke groei verwacht

Naar verwachting zal het aantal koopwoningen in de nabije toekomst verder toenemen. Onder de huidige huurders is er behalve een vraag naar huurwoningen ook een vraag naar koopwoningen. Onder de nieuwe woningvragers zal een deel ook een eigen woning wensen.

Er is geen zekerheid over de behoefte aan eigen woningen in de komende decennia, we weten niet of het woningaanbod tijdig op die behoefte zal inspelen. Ontwikkelingen van demografische, sociaal-culturele, economische en institutionele aard hebben grote invloed. We noemen er enkele:

- *Meer huishoudens, meer alleenstaanden, meer ouderen*

Tot 2035 wordt een toename verwacht van zo'n 20% van het aantal huishoudens. Deze groei (1,4 miljoen huishoudens) zal voor een belangrijk deel voor rekening komen van alleenstaanden (1 miljoen).[11] Kort na 2010 is een versnelling in de toename van het aantal ouderen te verwachten. Rond 2040 zal de vergrijzing haar hoogtepunt bereiken. Hierna zal de vergrijzing iets afnemen, maar nog ruim anderhalf maal zo hoog blijven als nu.

[11] Jong, A. de (2003); *Huishoudensprognose 2002-2050: ontwikkelingen naar type en grootte* In: Bevolkingstrends, 2e kwartaal 2003. Uitgave Centraal Bureau voor de Statistiek. Persbericht CBS, 21 juli 2003, *Eén miljoen alleenstaanden erbij tot 2030*.

De vergrijzing zal dus structureel van aard zijn. Het ontbinden van huishoudens en de vergrijzing zijn de belangrijkste oorzaken van de toename van het aantal alleenstaanden. Oudere huishoudens wensen tot op heden minder vaak een eigen woning dan jongere huishoudens. Zij zijn ook minder verhuisgeneigd dan jongeren. Maar onduidelijk is nog hoe de ouderen van de toekomst, de huidige babyboomgeneratie met een hoog aandeel eigenwoningbezit, met eigenwoningbezit zullen omgaan.

Door de groei van het aantal huishoudens zal de woningbehoefte toenemen. In tegenstelling tot samenwonenden kopen alleenstaanden echter minder vaak een woning. Dit was vroeger zo en is nog steeds zo.[12] Terwijl de woningbehoefte blijft groeien, zal naar alle waarschijnlijkheid de groei van het aantal alleenstaanden en ouderen een remmend effect hebben op de groei van het eigenwoningbezit.

- *Groei tweeverdieners neemt af*

De afgelopen decennia is de verschuiving van het eenverdienerschap naar het tweeverdienerschap binnen huishoudens een belangrijke stimulans geweest voor groei van het eigenwoningbezit. Door twee inkomens nam voor veel huishoudens de koopkracht toe en kwam een eigen woning sneller binnen handbereik. Inmiddels is het dominante verdienerstype dat van de anderhalf-verdiener, waarbij de man voltijd werkt en de vrouw deeltijd. Naar verwachting zal de arbeidsparticipatie van de vrouw de komende jaren nog verder toenemen, maar beduidend minder hard dan voorheen. Daarom zal deze stimulans voor de groei van het eigenwoningbezit aan kracht gaan inboeten.

De ontwikkeling van de economie en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op de middellange termijn zijn moeilijk te voorspellen. In ieder geval zullen ze zeer bepalend zijn voor de mate waarin mensen in de toekomst kunnen en willen investeren in een eigen woning.

In het toekomstige overheidsbeleid zou de grotere nadruk op eigen verantwoordelijkheid en financiële zelfredzaamheid ervoor kunnen zorgen, dat de eigen woning een steeds belangrijkere bron wordt voor vermogensvorming en pensioenvoorziening. Dit kan een stimulans zijn voor verdere groei van het eigenwoningbezit. Ook als het lukt om de achterblijvende woningbouw-

[12] Feijten, P. (2003); *Uitstel trouwen en kinderen, ook uitstel koopwoning?* In: Demos, Jrg. 19, nr. 9, pp. 88-89.

productie weer op te krikken, zal dat een stimulans betekenen voor verdere groei. Aan de andere kant zouden bezuinigingen op de fiscale steun van de overheid een remmend effect kunnen hebben, zoals ook het beleid ten aanzien van de huursector de groei van het eigenwoningbezit in belangrijke mate beïnvloedt.

De resultante van al deze ontwikkelingen is moeilijk te voorspellen. Belangrijk is wel dat er naast stimulerende factoren ook een aantal remmende factoren zullen zijn. De raad verwacht daarom een meer gematigde groei van het eigenwoningbezit in de komende decennia.

Is er een plafond?

De groei van het eigenwoningbezit zal niet tot in lengten van dagen doorzetten. Aannemelijk is dat er een natuurlijk 'plafond' is. In Engeland is een poging gedaan om dit natuurlijke 'plafond' te berekenen.[13] Onderzocht is hoe veranderingen in het overheidsbeleid, de economie, de arbeidsmarkt, de hypotheekmarkt en het gedrag van consumenten de groei van het eigenwoningbezit op korte termijn zullen beïnvloeden. Op basis hiervan is de uitspraak gedaan, dat het plafond voor een duurzaam eigenwoningbezit in Engeland op 72% ligt. Voor zover bekend zijn voor Nederland dergelijke doorrekeningen nooit gemaakt. Wel is vanuit de andere kant, de huursector, beredeneerd welk aandeel huurwoningen op de langere termijn nodig is om optimaal in de woningbehoefte te voorzien.[14] Betoogd is, dat er in Nederland altijd 30% huur nodig blijft om speciale groepen en mensen in specifieke levensfasen te kunnen bedienen. Dit impliceert niet dat het 'plafond' voor eigenwoningbezit in Nederland op 70% zou liggen, omdat er natuurlijk ook een spanning tussen behoefte en aanbod kan bestaan. Gezien de afhankelijkheid van de context (demografisch, sociaal-cultureel, economisch en institutioneel) waagt de raad zich nu niet aan een uitspraak waar het 'plafond' van eigenwoningbezit in Nederland zou kunnen liggen.

Altijd zullen er groepen zijn met woonwensen die beter aansluiten bij een huurwoning dan bij een eigen woning. Dit geldt met name voor twee categorieën.[15]

[13] Radley, S. (1997); *Sustainable Home Ownership: a new concept*. A report for the Joseph Rowntree Foundation.

[14] Helderman, A. en C. Mulder (2002); *Dertig procent huur blijvend nodig*. In: Rooilijn, Jrg. 35, nr. 3, pp. 108-114.

[15] Mulder, C.H. (2000*); Sterke groei eigenwoningbezit heeft nadelen*. In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, Jrg. 6, nr. 7, pp. 24-28.

Ten eerste zijn er groepen die graag flexibel willen wonen. Kopen is alleen aantrekkelijk voor mensen met een verblijfsduurperspectief van op zijn minst een paar jaar door de lange-termijnverplichting die moet worden aangegaan en de kosten die het met zich meebrengt om deze ongedaan te maken.
Er zijn verschillende groepen aan te wijzen die een korter verblijfsduur-perspectief hebben en daarom graag meer flexibel wensen te wonen.
Denk bijvoorbeeld aan studenten, jongere alleenstaanden, nog maar kort samenwonenden, pas gescheidenen, 'jobhoppers', mensen die tijdelijk in Nederland verblijven, enzovoort.
Ten tweede zijn er groepen die de financiële verantwoordelijkheid (kosten/risico's) van een eigen woning of de verantwoordelijkheid voor het onderhoud niet willen of kunnen dragen. Denk bijvoorbeeld aan mensen met schulden of een onzeker inkomen, mensen met psychische problemen, maar ook aan groepen die voor gemak kiezen (service, comfort, minder verantwoordelijkheid). Tot deze laatste groep kunnen we ook veel ouderen rekenen.
Voor deze twee groepen zal altijd een huursector van voldoende omvang noodzakelijk blijven.

Kansen op groei
Waar liggen de komende decennia dan kansen op groei? Deze kansen zijn bij de hogere inkomensgroepen beperkt, omdat het percentage eigenwoning-bezit inmiddels zeer hoog is. Hier is welhaast marktverzadiging opgetreden.

In principe liggen de kansen op groei bij de huishoudens met een bescheiden inkomen en bij de alleenstaanden. Maar groei bij deze groepen is vaak ook groei van risico. Het is dan ook niet erg waarschijnlijk dat eigenwoningbezit onder huishoudens met lagere inkomens en alleenstaanden het niveau zal bereiken van dat van hogere inkomens en meerpersoonshuishoudens. Eerstgenoemde huishoudens wonen relatief vaak in de steden, waar het aanbod sterk bepaald wordt door meergezinswoningen, hetgeen in de praktijk vaak samengaat met huurwoningen. Een probleem is dat in verhouding tot de financieringscapaciteit van deze huishoudens, het aanbod van koopwoningen in de stedelijke woningmarkt veelal te duur is. Als er in de steden een groter aanbod van goedkope koopwoningen wordt gecreëerd met waarborgen voor kwaliteit en flexibiliteit, liggen hier ongetwijfeld groeimogelijkheden.

Ook liggen er kansen voor groei bij de diverse allochtone groepen. Het aandeel eigenwoningbezit onder allochtonen in Nederland ligt lager dan bij autochtonen. Wel zijn dezelfde patronen zichtbaar. Ook bij allochtonen is het aandeel eigenaar-bewoners in landelijke gebieden groter dan in verstedelijkte gebieden; ook bij allochtonen neemt het eigenwoningbezit toe naarmate het inkomen stijgt.[16] Slechts voor een deel is het verschil in eigenwoningbezit tussen autochtonen en allochtonen te verklaren door een geheel andere oriëntatie op het eigenwoningbezit. Het heeft vooral te maken met verschillen in sociaal-economische positie en levensfase tussen allochtonen en autochtonen op dit moment. Als de sociaal economische positie (bij een aantal) sterker wordt, zal dit zijn weerslag hebben in het aandeel eigenwoningbezit bij diverse allochtone groepen.

In de stedelijke gebieden mag gezien de demografische ontwikkeling (vergroening, ontgrijzing) groei van het eigenwoningbezit verwacht worden in grondgebonden woningen. In de minder verstedelijkte suburbane en landelijke gebieden wordt juist ontgroening en vergrijzing verwacht. Hier zal de vraag meer op niet-grondgebonden koop- en huurwoningen gericht zijn en zal er mogelijk meer aanbod van koopwoningen in de bestaande woningvoorraad vrijkomen.

Voorlopige conclusie

Een meer geleidelijke groei van het eigenwoningbezit mag verwacht worden. Met name een verdergaande welvaartsstijging maakt die groei waarschijnlijk, maar deze zal vermoedelijk gematigder zijn dan in het recente verleden het geval was. De groei zal deels plaatsvinden bij sociale groepen en in marktsegmenten met een hoger risicoprofiel. Binnen de eigenwoningsector zal de differentiatie in kwaliteit toenemen. Op den duur zal het aanbod aan eigen woningen ook minder via de nieuwbouwproductie verlopen en meer door verkoop van huurwoningen en via het vrijkomende aanbod in de bestaande woningvoorraad (aanbod koopwoningen door sterfte, woningverlaten). Met de groei is het thema van (gelijke) toegang tot de koopsector voor groepen van woningvragers alleen maar urgenter geworden.

[16] Iersel, J. van en A. Buys (RIGO Research en Advies, Amsterdam) (2004); *'Eigenwoningbezit naar regio'*

93-NX-KS
Eifelland
sunshine

MEEÜS

3 Functioneren van de markt van woningen en krediet

3.1 Instabiele markten

De woningmarkt is een bijzondere markt: een zekere traagheid en starheid behoren onvermijdelijk tot de kenmerken ervan. Het is namelijk een spel van vraag naar en aanbod van een grondgebonden product. Waar veel andere producten 'footloose' zijn, geldt dat voor woningen niet. Locatie en kenmerken van omgevingskwaliteit maken deel uit van de kwaliteit van het product. Daarnaast kent een woning een lange productietijd en lange levensduur. De nieuwbouw is maar een klein deel van de jaarlijkse transacties: de woningmarkt is een voorraadmarkt. Verder maken de grote investeringen vooraf het tot een kapitaalintensief product waarvoor langlopende financiering nodig is. Steeds zullen bij beslissingen verwachtingen over de toekomst een rol spelen. Er zal daarom altijd een neiging zijn tot voorzichtigheid en tot het zoeken naar een gemiddelde deler, om onaangename verrassingen bij exploitatie in de toekomst te vermijden.

Waar op de woningmarkt het eigenwoningbezit dominanter wordt, neemt het belang van de ontwikkelingen op de hypotheekmarkt voor de woningmarkt toe. De hypotheekmarkt is een markt van financiële diensten. Omdat er vrij kapitaalverkeer is, is de omvang van de hypothecaire financiering en de voorwaarden erbij, zeer gevoelig voor de ontwikkelingen en de stemming op de internationale kapitaalmarkt. Veel meer dan producten op de woningmarkt is het product 'footloose'. Hoewel de contracten een lange levensduur hebben (dertig jaar) zijn deze wel snel inwisselbaar door middel van aantrekkelijker alternatieve hypotheekproducten.

Als op de woningmarkt het eigenwoningbezit groeit, wordt ook de woningvoorziening veel gevoeliger voor factoren van macro-economische aard. Het renteniveau werkt veel rechtstreekser door in de prijs van het wonen. De invloed van conjuncturele schommelingen neemt navenant toe.

De vraag is nu of er op de woningmarkt (en de hypotheekmarkt) een probleem zit in de sterke afhankelijkheid van conjuncturele schommelingen.

Dit is niet op voorhand het geval: er zijn immers meer producten die basaal zijn en die fluctuaties kennen in aanbod en prijs (bijvoorbeeld benzine). Zolang de toegang voor grote groepen van de bevolking voor de basisvoorziening geregeld is, hoeft er geen probleem te zijn.
Duidelijk is dat de effecten van de conjuncturele schommelingen in perioden van economische voorspoed heel anders zijn dan in perioden van economische neergang. Bij economische voorspoed zal er een sterke stijging van de prijs zijn (het aanbod kan de sterke toename van de vraag niet bijhouden) en een verwachtingspatroon van groei en positieve waardeontwikkeling.
Het is de tijd van hollen. Bij economische neergang zal er juist neiging zijn tot uitstel en wachtgedrag. Risicodragende partijen zijn dan risicomijdende partijen. Investeringen lopen terug en het aantal verhuizingen neemt af.
Het is de tijd van stilstaan. Enige mate gechargeerd zou men kunnen stellen dat in de tijd van groei er te duur gebouwd wordt en in een tijd van stagnatie te weinig.

Met de erkenning dat er altijd pieken en dalen zullen zijn, wil de raad op zoek naar aangrijpingspunten voor het beleid. Kan er (bij)sturing zijn van woningmarktprocessen? (paragraaf 3.5) Om deze aangrijpingspunten voor het beleid te vinden, moeten we eerst weten hoe de markt van woningen en krediet de laatste tien tot vijftien jaar gefunctioneerd heeft (paragraaf 3.2, 3.3 en 3.4)

3.2 De woningmarkt in de jaren negentig

De rol van de overheid in de woonvoorziening is in de jaren negentig sterk veranderd.
Decennialang heeft de overheid een centrale rol gespeeld in het systeem van de woningvoorziening. Met een centrale sturing van woningbouwcontingenten, met objectsubsidies en met regelgeving kon het systeem als een relatief zelfstandige kolom in de bestuurlijke arena functioneren.
Het resultaat was de productie van een grote hoeveelheid woningen.
De overheid activeerde als de productie tegenzat. Toen aan het begin van de jaren tachtig de koopmarkt instortte, droeg de overheid er zorg voor dat er in plaats hiervan meer huurwoningen werden gebouwd. De kosten die dit systeem met zich mee bracht, werden in de loop van de jaren tachtig – na de parlementaire enquête bouwsubsidies – niet langer aanvaardbaar geacht. In de jaren negentig heeft als gevolg hiervan een stapsgewijze vergroting plaats gevonden van de rol en de verantwoordelijkheid van marktpartijen voor de woningvoorziening. De objectsubsidies zijn afgeschaft,

de woningcorporaties zijn dan wel niet geprivatiseerd, maar wel verzelfstandigd en de productie van nieuwbouwwoningen werd afhankelijk van de mogelijkheid en bereidheid van marktpartijen tot investeren. De omvang van de jaarlijkse nieuwbouwproductie evolueerde van jaarlijkse doelstelling via streefgetallen en indicatieve planning tot resultantencijfers en monitoring achteraf.

Dit betekent geenszins dat de overheid de laatste tien jaar afwezig is geweest. De andere oriëntatie van de rijksoverheid op het wonen ging gepaard met een contractbenadering met marktpartijen waarbij op een aantal aangewezen grote woningbouwlocaties (VINEX) de woningproductie diende plaats te vinden. Dit heeft het aanpassingsvermogen van de markt om te reageren op (veranderingen in) de vraag, niet bepaald versterkt. Zowel het uitwijken naar andere locaties als het aanpassen van financieringscategorieën was moeilijk. Doordat de gronden van de VINEX-locaties door marktpartijen waren aangekocht, kon zich een bouwclaim-model ontwikkelen waarin de gemeente de grond weer in handen kreeg en de ontwikkelaar de bouwrechten. Toen konden de gemeenten de grondprijzen sturen en met de ontwikkelaars in een contract de winstcapaciteit verdelen.
Beide partijen hadden zo belang bij het uitdienen van het contract, meer dan bij het periodiek bijstellen ervan.

In de jaren negentig nam er veel toe: de leencapaciteit van het huishouden, de vraag naar woningen en de prijs van het wonen. Aan de einde van de jaren negentig kwam de groei in een hogere versnelling terecht tot 2001/2002. Daarna trad afvlakking op.

Zeker vier factoren zijn van invloed op de toename van de vraag naar eigenwoningbezit in de jaren negentig:

- Voorop staan de lage rente en inflatie en een groot consumentenvertrouwen bij stijgende inkomens. Dit bevorderde de vraag naar kwaliteit in het wonen en – omdat in de eigenwoningsector meer kwalitatief goede woningen zijn – de vraag naar eigen woningen.
- In dezelfde tijd was het aantal huishoudens met twee (beter gezegd anderhalf) inkomen(s) zover gestegen dat – mede door de positieve verwachtingen ten aanzien van welvaart en inkomen – de banken het tweede inkomen volledig wilden meetellen bij de grondslag voor een hypothecaire lening. De leencapaciteit nam hierdoor met sprongen toe. Ten behoeve van het marktaandeel vond ook een vernieuwing van het hypotheekproduct plaats.

Er verschenen andere hypotheekvormen op de markt, waarbij de fiscale steun bij de rentebetaling meer werd uitgenut. Zo kon men meer lenen tegen hetzelfde geld. Met oversluitingen kon de overwaarde contant worden gemaakt voor consumptieve bestedingen, wat een belangrijke impuls was voor verdere economische groei eind jaren negentig.

- De ontwikkeling van de huren: door de bezuinigingen op de subsidies in het begin van de jaren negentig (Tussenbalans) gingen jaarlijks de huren met zo'n 5% omhoog, waardoor de concurrentiepositie van de huurwoning ten opzichte van de eigen woning verslechterde.
- Door de keuze voor meer afstand van de overheid in de woningvoorziening was het meer aan de marktpartijen om de programmering van de nieuwbouw te bepalen. De overheid hanteerde slechts verhoudingsgetallen tussen 'markt' en 'sociaal' in de nieuwbouwprogrammering. Door het beeld dat er al veel (goedkope) huurwoningen waren (in relatie tot de doelgroep van beleid) werd er een bovengrens gesteld in het aantal sociale woningen (maximaal 30%). Het accent op eigenwoningbezit in de nieuwbouw was een keuze van markt en overheid.

Deze factoren laten zien dat de groei geen toeval was, maar het gevolg van beleid. Het vliegwiel aan de vraagzijde draaide echter harder dan het vliegwiel aan de aanbodzijde. De prijsstijging van de koopwoning was aan het einde van de jaren negentig 10 tot 15% per jaar.
Deze stijging drukte geen stijging uit in de kwaliteit, maar slechts in de prijs. De verhouding tussen prijs en kwaliteit verslechterde: er zit lucht in de huizenprijzen. Sommige analyses spreken van 20 tot 30%.[17]

3.3 Nieuwe spanning op de woningmarkt

Na 2001 komt de klad erin. De economische groei blijft uit en het consumentenvertrouwen is naar een zeer laag punt gedaald. Vooral in het dure segment staan de prijzen onder druk. Dit wil nog niet zeggen dat er een snelle prijsval optreedt en dat de lucht in de prijzen gaat ontsnappen. De lage rente en het hoge tekort aan woningen houden de prijzen vooralsnog hoog. Veel woningen staan langer te koop. Investeerders pogen de prijzen op niveau te houden.

[17] Zie DNB Kwartaalbericht juni 2003 voor een overzicht van het oordeel van diverse instellingen over het prijsniveau van Nederlandse woningen.

Het woningtekort is weer toegenomen (166.000 woningen, 2,5% van de woningvoorraad), de wachttijd voor een huurwoning is fors verlengd, de sprong naar een koopwoning is voor velen onmogelijk. Het lijkt al weer lang geleden dat het einde van de kwantitatieve woningnood werd geproclameerd en de aandacht verschoof van kwantiteit naar kwaliteit. Het motto 'keuzevrijheid' (centraal in de nota Mensen, wensen, wonen) kan zo niet tot uitdrukking komen.

De raad ziet vier factoren die bijgedragen hebben aan de opgelopen spanning op de markt.

3.3.1 Er zijn te weinig woningen gebouwd

De woningbouwproductie in 2003 is bijna éénderde lager dan in de jaren 1995-1998. Tussen 1995 en 1998 kwamen er jaarlijks zo'n 90.000 nieuwe woningen gereed. Vanaf 1999 waren het jaarlijks ongeveer 75.000 woningen, in 2002 bleef de teller steken op 67.000 woningen en in 2003 op 60.000 woningen. De jaarlijkse groei in het aantal huishoudens (ongeveer 60.000 per jaar) ging echter ook in de laatste jaren gewoon door.
Het is vooral de huursector geweest waar de krimp van de woningbouwproductie tot uiting is gekomen. Het aandeel huurwoningen in de woningbouwproductie was in 2001 en 2002 nog maar 19%, wat gelijk staat aan 13.000 tot 14.000 huurwoningen per jaar, terwijl er jaren geweest zijn van 37.000 huurwoningen (1990) en 31.000 huurwoningen (1996).
In de nota Wonen is nog gesproken van een ambitie van 100.000 woningen per jaar. Dit aantal was de uitdrukking van een hoog ambitieniveau in de uitbreiding van de woningvoorraad en in kwaliteitsverbetering (hoog aantal onttrekkingen). Erg realistisch was dit niveau niet.[18]

Als oorzaak van de stagnatie van de woningbouw wordt vaak gewezen op de belemmerende wet- en regelgeving en procedures en op de capaciteitsproblemen in het gemeentelijk apparaat (zie bijvoorbeeld Taskforce woningbouwproductie 2002). Dit is echter een onvoldoende verklaring. Deze factoren waren ook aanwezig in jaren van hoge woningbouwproductie.
Belangrijker naar het oordeel van de raad is de sterk vergrote afhankelijkheid van het investeringsgedrag van marktpartijen ('de Minister bouwt geen woningen') en het feit dat de markt onvoldoende flexibiliteit heeft om te reageren op de vraag. Als de vraag naar dure woningen terugloopt, reageert de markt eerder met uitstel of afstel dan met herdifferentiatie.

[18] Zie ook het VROM-raadsadvies *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering*. Den Haag 2002.

De langlopende VINEX-contracten gingen van een aantal vaste waarden uit (zwaar accent op dure koop, maximaal 30% sociaal) en partijen als het gemeentelijk grondbedrijf en de ontwikkelaars hielden elkaar in een ijzeren greep. Toen de vraag naar huurwoningen toenam, werd hier niet of nauwelijks op gereageerd. Het paste niet in het ontworpen en vastgestelde plaatje.
Deze vraag werd aanvankelijk ook door veel partijen niet erg serieus ingeschat.
Het vertrouwen in de werking van de doorstroming op de woningmarkt, waarbij bouwen aan de top van de markt zorgt voor vrijkomende woningen aan de onderkant, was erg groot.
De rigide marktverhoudingen en de grotere afhankelijkheid voor de woningbouwproductie van private investeringen leiden tot een neerwaarts verloop van de woningproductie.

Wat betreft de komende jaren gaat minister Dekker in haar brieven van oktober 2003 en augustus 2004 uit van een wenselijk aantal van totaal zo'n 80.000 woningen per jaar. Dit betekent een productie die ruim 30% hoger ligt dan het huidige niveau.

3.3.2 De prijzen zijn te hoog

Zonder eigen geld is het voor een huishouden met een modaal inkomen zeer lastig geworden een eigen woning te bemachtigen. In de eerste helft van 2004 ligt de gemiddelde verkoopprijs van een koopwoning namelijk op 212.000 euro. Dit prijsniveau is echter het zevenvoudige van het modale inkomen en het zesvoudige van het inkomen op de ziekenfondsgrens.
In de jaren van ruim krediet wilden de banken nog wel een lening afsluiten die het zesvoudige van het bruto jaarinkomen besloeg, maar op dit moment is een factor van vier tot vijf meer gangbaar. Zonder eigen geld kan een huishouden met een modaal inkomen (30.000 euro per jaar) dus 120.000 tot 150.000 euro lenen en voor dit bedrag is in veel regio's geen koopwoning te krijgen. Het gaat dan alleen om appartementen in bepaalde regio's en dit woningtype is niet voor doorstromers, hooguit voor starters interessant.

De sterke prijsstijgingen uit het recente verleden zitten nog in de huidige koopsector verwerkt. Het prijsniveau maakt toegang van huishoudens zonder eigen geld van buiten de koopsector (starters, doorstromers uit de huursector) onmogelijk.
Dit is een ontwikkeling naar een gesegmenteerde markt van huren en kopen, van goedkoop en duur. Twee circuits van huishoudens en woningen. Starters en doorstromers met een bescheiden inkomen hebben in de koopsector geen alternatief en zoeken in de huursector. De hoge prijzen in de koopsector hebben de druk op de huursector doen toenemen.
In de huursector komt deze druk tot uiting in de lange wachtlijsten.

De laatste jaren is de scherpe stijging van de koopprijzen afgevlakt tot een niveau rond de inflatie. Er is dus in reële zin sprake van stabilisatie van de marktprijs. De lucht die in de dagen van de hoogconjunctuur in de woningprijzen is gaan zitten, blijft er echter vooralsnog in.
Feitelijk is het bijzonder dat de koopprijzen ook bij een slechte markt op een hoog niveau blijven. Kennelijk werkt de prijsvorming asymmetrisch: snelle stijging bij een opgaande markt, zeer langzame daling of stabilisatie bij een neergaande markt. Veel partijen, niet in het minst de zittende bewoners, maar ook de kredietverschaffers en de bouwondernemingen hebben belang bij een handhaving van het prijsniveau en zullen hun gedrag er op afstemmen. Bewoners stellen een verhuizing uit (willen geen verlies nemen), banken kijken het bij betalingsproblemen nog even aan.

Wat betreft de komende jaren zal bij een forse toename van de woningbouwproductie en/of bij een stijging van de rente het prijsniveau niet langer gehandhaafd blijven. Een succesvolle aanpak van het woningtekort – een aanbodverruiming – zal leiden tot vermogensverliezen bij een aantal zittende bewoners.
Mocht de woningproductie niet of nauwelijks op een hoger niveau komen en zou de rente lange tijd laag blijven, dan ligt het zeer voor de hand dat de prijzen nog langere tijd op het huidige niveau blijven. Er is dan geen prijsval, maar wel onverminderd het probleem van de slechte toegankelijkheid van de eigenwoningsector voor nieuwe huishoudens van buiten.

3.3.3 Er wordt weinig verhuisd

In 1997 was het aantal verhuizingen ruim 100.000 hoger dan in 2001. Het vrijkomend woningaanbod (deels in de bestaande voorraad, deels in de nieuwbouw) is verminderd. Door de lagere nieuwbouwproductie komen er ook in de bestaande voorraad minder woningen vrij. Het is echter niet alleen de aanbodzijde. Aan de vraagzijde valt op dat de niet-urgente vraag, de vraag naar kwaliteit, sterk afnam tussen 1998 en 2002 (met 30%). Daarnaast is er een (kleinere) urgente vraag naar woningen. Deze nam met bijna de helft toe. Kortom, op 'kwalitatief niveau' wordt er een pas op de plaats gemaakt en de basale, kwantitatieve kant van de woningvraag, treedt sterker op de voorgrond.

Voorzover er verhuisd is, is het aantal 'overgangen' tussen de huur- en de koopsector sterk teruggelopen. Verreweg de meeste verhuizingen vinden plaats binnen de huur- of de koopsector zelf. Van de bijna half miljoen verhuizingen in 2001 waren er 60.000 verhuizingen van de huur- naar de koopsector en ook 40.000 verhuizingen andersom, van de koop- naar de huursector.

3.3.4 Het aanbod sluit onvoldoende aan op mogelijkheden en wensen van de woonconsument

De kenmerken en kwaliteiten van de woningvoorraad sluiten onvoldoende aan op de mogelijkheden en wensen van de woningvrager. Dé woningvrager bestaat echter niet, daarvoor is de vraag te zeer gedifferentieerd. Het bouwprogramma is zeer sterk gericht geweest op de koopsector en daarbinnen op de dure koopwoningen, met de gedachte dat deze voldoende woningen voor andere woningvragers zouden leegtrekken. De dure koopwoningen hebben wel doorstroming opgewekt, maar vooral binnen de koopsector. Nu de kloof tussen huren en kopen zo is toegenomen, is ook de doorstroming tussen

beide sectoren teruggelopen. Men zou kunnen zeggen dat na de bouw van dure koopwoningen de doorstroming niet 'overspringt' naar de huursector, waardoor de bijdrage van een dergelijke nieuwbouwproductie aan de nood op de huurmarkt gering geweest is. Eerder zagen we al dat de krimp in de bouwproductie vooral huurwoningen betreft. Meer en meer is duidelijk dat het de huursector is die 'vast' zit. Het aantal belangstellenden groeide wel, maar de voorraad en het vrijkomend aanbod niet (er was slechts een geringe toevoeging door nieuwbouw en een lichte krimp door sloop en verkoop).

Op papier is er wel een goede match geweest tussen de woningvraag en het bouwprogramma. De consument vraagt kwaliteit, wil ook meer betalen en met de bouw van dure woningen komen er middeldure woningen vrij die op hun beurt weer goedkope woningen vrijmaken. Deze doorstromings-redenering is de onderlegger van veel bouwprogramma's.
Echter, de hoge koopprijzen in relatie tot de geleverde kwaliteit verleidden veel consumenten niet tot kopen, maar tot het bijstellen van de woningvraag naar huur. Het zijn niet zozeer de inkomens, maar de verhouding tussen prijs en kwaliteit en de netto maandlasten die de vraag naar kopen of huren sturen. Daarnaast kwamen vanaf 2001 ook de inkomens zelf onder druk te staan, het consumentenvertrouwen slonk en een deel van de dure nieuwe koopwoningen kwam in een verslechterde marktpositie terecht. Veel van deze woningen bleven vooralsnog op de tekentafel achter.
Achteraf kan worden vastgesteld dat er eerst te duur en later te weinig gebouwd is. Er is onvoldoende ingesprongen op de vraag, die bestond uit basale woonwensen (starters) en wensen met kwaliteit (in stappen te realiseren). Stagnatie in de nieuwbouw is ook stagnatie in de doorstroming.

Vaak wordt onder het punt van de slechte match tussen vraag en aanbod gewezen op de zwakke relatie tussen woonlasten en inkomen bij een deel van de huurders. Een deel van de huurders woont zeer duur bij een laag inkomen (dure scheefheid), een groter deel woont goedkoop bij een wat beter inkomen (goedkope scheefheid). Goedkope scheefheid wordt als probleem gezien omdat goedkope huurwoningen bezet worden gehouden door huishoudens met een beter inkomen. Dit verschijnsel staat sedert de jaren negentig op de politieke agenda en steeds blijkt weer (na een nieuw woningbehoefteonderzoek) dat er zo'n 700.000 huurders: 'goedkoop scheef wonen'. Bouwbeleid (bouwen voor de scheefwoners) en huurbeleid (markt-conform huurbeleid voor deze huurders) worden genoemd om dit probleem op te lossen, maar de raad meent dat in het debat van verkeerde veronder-stellingen wordt uitgegaan. Scheefwonen is slechts een uitvloeisel van de

gegroeide deling op de woningmarkt tussen huren en kopen. Het kan evengoed beschouwd worden als uitvloeisel van een bewuste keuze van de consument. Er zijn daarnaast ook vragen van principiële aard.
De raad meent ook dat het verschijnsel door tal van definities en gekozen grenzen wordt aangezet, waardoor het meer fundamentele probleem – de segmentering op de markt – aan het oog wordt onttrokken.
In bijgaand kader wordt dit nader toegelicht.

Scheefwonen[19]

Ongeveer drie miljoen huishoudens wonen in een huurwoning. Bijna de helft van hen valt binnen de criteria van aandachtsgroep van beleid (inkomen iets boven het minimum, ver onder modaal). Er is dus ook een andere helft van huishoudens buiten de aandachtsgroep. Hiervan wonen er 720.000 in een goedkope huurwoning (tot 358 euro, prijspeil 2002). Dit zijn de zogenaamde scheefwoners (in de zin van goedkope scheefheid).

Door diverse partijen wordt betoogd dat deze huishoudens niet in goedkope huurwoningen thuishoren. Zij kunnen immers veel meer betalen en ze houden woningen bezet waar andere huishoudens met een laag inkomen recht op hebben. Dit is een meer principiële stellingname tegen het fenomeen van goedkoop scheefwonen. Daarnaast wordt verwacht dat velen van deze groep verhuisgeneigd zijn en een woning met hogere kwaliteit ambiëren. Met een bouwprogramma voor deze groep kunnen door doorstroming veel goedkope huurwoningen vrijgemaakt worden voor de huishoudens met lager inkomens.

Om een aantal redenen deelt de raad deze redenering niet.
Ten eerste is er de principiële kant: is scheefwonen verkeerd? De raad meent van niet. Het is aan de burger en niet aan de overheid om te kiezen voor een niveau van kwaliteit en kosten. Het adagium van keuzevrijheid en consumentensoevereiniteit verdraagt zich niet met het bestrijden van situaties waarin huishoudens met een wat beter inkomen wonen op een bescheiden kwaliteitsniveau. Daarnaast is niet goed uit te leggen waarom iets in de huursector wel een probleem is en in de koopsector niet. Het argument dat het bij huurwoningen om overheidssubsidie gaat die bij koopwoningen achterwege blijft, overtuigt niet: ook in koopsector steunt de overheid de consument immers (subsidies, fiscale steun).

[19] Gegevens gebruikt uit publicaties over het Woningbehoefteonderzoek 2002 (‘Beter thuis in wonen’, ‘Gescheiden markten’ en ‘Betaalbaarheid van het wonen’).

Bovendien speelt in tal van wijken de wens een eenzijdig naar laag inkomen opgebouwde bevolking te vermijden. Hoewel voor dit streven veel meer nodig is, ligt het dan niet voor de hand om alleen lage inkomensgroepen toe te staan in goedkope huurwoningen te wonen. De raad wijst erop dat er juist ontwikkelingen zijn om huishoudens met een midden of hoger inkomen in sterkere mate aan de stad en de wijk te binden.

Bij de discussie over scheefwonen moet eerst bezien worden over welke groepen het feitelijk gaat. Het gaat om huishoudens buiten de aandachtsgroep van beleid, maar daarmee is nog niet gezegd dat het om huishoudens met een hoog inkomen gaat.

De inkomensgrens, getrokken om een huishouden te rekenen tot de aandachtsgroep van beleid, is streng getrokken en daarna feitelijk bevroren. Met het stijgen van de welvaart zal de aandachtsgroep per definitie een steeds kleinere groep gaan omvatten. Steeds meer huishoudens komen boven deze inkomensgrens. Maar het is lastig voorstelbaar een huishouden met een maandinkomen van 300 euro boven het minimumloon, tot een hogere inkomensgroep te rekenen. Goedkope scheefwoners beschikken niet over royale inkomens. De helft van deze groep heeft een inkomen lager dan het modale inkomen. De helft heeft een huur van 300 tot 358 euro per maand. De huurquote van veel scheefwoners is dan ook niet exceptioneel laag. De groep die én een beter inkomen heeft (bovenmodaal) én in een laaggeprijsde woning zit (tot 300 euro) beslaat ongeveer een kwart van alle scheefwoners.
Voor velen van de scheefwoners zal de sprong naar de koopsector bij de huidige prijsstelling moeilijk zijn. Financiering van meer dan 200.000 euro is al gauw moeilijk.

3.3.5 Voorlopige conclusie

De nieuwe spanning op de woningmarkt die in het voorgaande is belicht, is niet los te zien van de grotere gevoeligheid van deze markt voor conjuncturele schommelingen en van de procyclische effecten die dit met zich meebrengt. Er is een andere rol van de overheid en een grotere afhankelijkheid van marktpartijen (met een eigen agenda) ontstaan. De bereidheid tot investeren hangt ondermeer af van vertrouwen (in waardevermeerdering) in de toekomst.

Op de markt is de scheiding tussen huren en kopen toegenomen. In beide segmenten zijn specifieke delen van de bevolking gehuisvest en het verkeer tussen beide segmenten is zwak. Het lastigst lijkt deze situatie te zijn voor die huishoudens die én buiten de reguliere aandachtgroep van beleid (bestemd voor huren) én buiten de koopkrachtige vraag voor een koopwoning vallen. Deze groep is 'te rijk' voor een huurwoning en 'te arm' voor een koopwoning en zit gevangen tussen regulering in de huur en liberalisatie in de koopsector. Het gaat om huishoudens met een inkomen van ongeveer 25.000 tot 40.000 euro. Dit is een groot deel van de bevolking.[20]

Dat er een scheiding op de markt tussen huren en kopen is, betekent nog niet dat beide sectoren 'niets met elkaar te maken hebben'. De stagnatie in de huursector is juist toe te schrijven aan de recente hausse in de koopsector. De verleiding is groot het functioneren van de koopmarkt normaal te vinden en verschijnselen in de huursector (goedkope scheefheid) problematisch, maar daarmee kunnen zeer wel oorzaak en gevolg zijn verwisseld.

Aangrijpingspunten voor beleid kunnen pas worden verkend als ook de belangrijkste ontwikkelingen op de hypotheekmarkt besproken zijn.

3.4 De hypotheekmarkt in beweging

Met de toename van het eigenwoningbezit en van het aandeel huishoudens met een hypotheek, staat het belang van ontwikkelingen op de hypotheekmarkt voor de woningmarkt buiten kijf. Zo is verscherping van de kredietvoorwaarden op de hypotheekmarkt van onmiddellijke betekenis voor de prijsvorming en de toegang op de woningmarkt.
De raad schetst eerst kenmerken en recente ontwikkelingen (3.4.1) en daarna de verwachtingen voor de toekomst (3.4.2). Een belangrijk punt is steeds risico en risicobeheer (3.4.3).

[20] Ongeveer twee derde van de bevolking heeft een inkomen tot de ziekenfondsgrens en (ruim) één derde van de bevolking heeft een inkomen tot de grens van de doelgroep/huursubsidie. Bijgevolg heeft ongeveer één derde van de bevolking een inkomen dat tussen beide grenzen in ligt. Het gaat om ruim 2 miljoen huishoudens.

3.4.1 Meer en anders

De hypotheekmarkt heeft in de jaren negentig een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Enerzijds was er een explosie van de vraag naar eigen woningen, anderzijds hebben partijen op de hypotheekmarkt zich ingespannen om meer hypotheken te verkopen. Eigenaren werden gestimuleerd om de overwaarde van de woning, ontstaan door de waardestijging, te gelde te maken voor consumptieve doelen of voor investeringen in de woning. Veel hypotheken zijn overgesloten waarbij tegelijkertijd nieuwe financieringsvormen zijn ingezet. Hierbij werd – tot vreugde van aanbieder en consument – de fiscale steun maximaal gebruikt.

Vooral hypotheekvormen waarbij eerst aan het einde van de looptijd wordt afgelost (aflossingsvrije hypotheken) zijn populair geworden. Niet alleen méér huishoudens hebben een hypotheek, velen hebben het afgelopen decennium zich er ook langer en forser aan verplicht.

In vergelijking met andere landen is in Nederland een zeer hoge verhouding tussen de lening en de waarde van de woning gebruikelijk: de zogenoemde loan-to-value (LTV) is maximaal 125% (lening kan 125% zijn van de waarde van de woning). Een hoge LTV betekent bij een omslag in de markt en een daling van de woningprijzen een vermogensrisico. De kloof tussen de uitstaande schuld en de waarde van de woning kan dan zo groot zijn dat verhuizen kan leiden tot het meenemen van een schuld over een woning waar men niet meer woont. Dat een hoge LTV door de banken wordt gedragen, is niet los te zien van de zekerheden die er zijn: door de fiscale steun is de kans verkleind dat de consument niet langer kan betalen, door de dominantie van rentevaste perioden is de consument langere tijd ingesteld op een vast bedrag per maand, met het systeem van de Nationale Hypotheekgarantie is ook meer zekerheid gebracht.

Maar intussen steeg van 1990 tot 2003 de totale hypotheekschuld van 93 miljard euro naar 389 miljard euro. Was deze schuld in 1990 nog 40% van het bruto binnenlands product, in 2002 is dit gestegen tot 80%. Tegenover deze schuld staat een vermogen van de eigen woning van ruim 550 miljard euro.[21] Het vermogen is dus groter dan de schuld. Wel valt hierbij te bedenken dat bij fluctuaties in de waardeontwikkeling het vermogen meebeweegt in opwaartse of neerwaartse richting, terwijl de schulden onverminderd in de boeken blijven staan. De schuld is dus ‘harder’ dan het vermogen. Macro-economisch is de grote schuld van betekenis.

[21] Er zijn ook schattingen in omloop die hoger zijn.

Met het populaire arrangement van de oversluitingen en de aflossingsvrije hypotheek is de bestedingsruimte van het moment verruimd en zijn lasten naar de toekomst verschoven, onder de verwachting van waardestijging of waardebehoud. De vergrote bestedingsruimte heeft eind jaren negentig een impuls voor economische groei betekend. Anderzijds kan door hetzelfde verhaal bij een economische neergang een impuls aan economische stagnatie worden verleend. Zo zijn er mechanismen van acceleratie die de fluctuaties vergroten. De verschillen tussen 'goede tijden, slechte tijden' worden uitvergroot.

3.4.2 Ontvlechting, securitisatie en internationalisering

De hypotheekmarkt is een oligopolistische markt die sterk is gegroeid. De transparantie is niet hoog: er is een veelvoud van intermediairs; de hypotheekproducten zijn in de afgelopen jaren sterk gedifferentieerd waarbij een maximale benutting van de fiscaliteit voorop stond. Op de hypotheekmarkt zijn processen gaande van ontvlechting en securitisatie. Ook neemt het belang van internationalisering toe. De ondoorzichtigheid van de markt heeft veel te maken met een woud van intermediairs. Deze hebben een groter zakelijk belang bij het binnenhalen van de premies dan bij het binden van de klant. Complexe producten leveren een hogere provisie op. De bemiddelaars lopen zelf niet direct financieel risico bij de hypothecaire leningen, dat doen de banken. In de koophausse van de jaren negentig was er veel meer aandacht voor (mogelijke) vermogensgroei dan voor vermogensrisico. Voor het goed en evenwichtig functioneren van de hypotheekmarkt is er alle aanleiding de bescherming van de consument te agenderen. Er is op dit punt een intensivering van beleid van het Ministerie van Financiën gaande.

Ontvlechting van het hypotheekproces drukt uit dat de verschillende onderdelen van het hypotheekproces (productontwikkeling, distributie, acceptatie, financiering en administratie) niet langer door de bank worden uitgevoerd, maar door verschillende spelers. De distributie verloopt via intermediairs, de administratie ligt bij 'servicers', zoals het bedrijf Stater, dochter van het Bouwfonds. Door de toenemende concurrentie en de technologische vernieuwingen is het voor banken ook mogelijk verschillende onderdelen uit te besteden. Met geavanceerde analysesystemen kunnen aanvragen en risico's ook door derden snel beoordeeld worden. De schaalvoordelen leiden tot lagere kosten.

Bij *securitisatie* draagt de geldverstrekker zijn rechten op hypothecaire leningen over aan anderen, een aparte juridische entiteit, die de hypotheken verzamelt en in verschillende kredietklassen indeelt. De juridische entiteit, een 'special purpose vehicle' geeft om de overdracht te financieren, waardepapieren uit. Hiermee ontstaat een secundaire hypotheekmarkt waarin de houders van deze waardepapieren (mortgage-backed securities) recht hebben op de kasstromen die uit de termijnbetalingen van de betreffende huiseigenaren voorkomen. Voor de banken is er het voordeel dat de hypotheekverplichtingen van hun balans verdwijnen ('een schone balans') en dat de hierdoor vrijvallende middelen voor meer winstgevende activiteiten kunnen worden ingezet. In Amerika is de securitisatie al ver voortgeschreden (ruim de helft van de hypotheken), in Nederland is het aandeel vooralsnog beperkt.

De kapitaalmarkt is een *internationale markt*. De hypotheekmarkten blijken tot nu toe vooral nationale markten. Met de opkomst van de 'servicers' en het nieuwe kapitaalakkoord van Bazel (Bazel II) wordt er een nieuwe impuls gegeven aan internationalisering. Met dit akkoord worden banken verantwoordelijk gemaakt voor het uitvoeren van risicoanalyses van de hypotheekportefeuilles.

Hierdoor zullen banken zich intensiever over de financiële positie van de klanten gaan informeren. De algehele verwachting is dat Bazel II tot een verscherpt risicobeheer van banken zal leiden en tot lagere solvabiliteitseisen voor hypotheekportefeuilles. Hierdoor is enige verlaging van het solvabiliteitsbeslag mogelijk en wordt het voordeel om over te gaan tot securitisatie kleiner.

Het is niet goed mogelijk te voorspellen hoe de hypotheekmarkt in Nederland zich de komende jaren verder zal ontwikkelen. Een steeds verdergaande vorm van Europese samenwerking en uniformering valt wel te verwachten. De concurrentie van buitenlandse geldverstrekkers zal toenemen. Maar niet vergeten mag worden dat er veel institutionele en culturele verschillen zijn tussen de landen (onder meer de verschillen in fiscale steun) en daarom is een snelle ontwikkeling naar één uniforme Europese hypotheekmarkt niet erg waarschijnlijk. Het geld mag wel 'footloose' zijn, de distributie is dit niet: deze vindt altijd plaats in een lokale of regionale context en dit levert verschillen op.

3.4.3 Risico en risicobeheer

De renteontwikkeling is een gevoelig punt van risico op de hypotheekmarkt. Bij een lage rente zullen de prijzen hoog blijven, omdat de consumenten veel meer gericht zijn op de netto maandlasten dan op de hoogte van de totale hypothecaire schuld. Stijging van de rente treft huishoudens die een variabele rente hebben afgesproken, onmiddellijk. In Nederland zijn veel van de hypothecaire leningen voorzien van een langlopende rente (vijf jaar of langer), waardoor de gevoeligheid voor de rentestand is afgevlakt. Uiteraard is deze zekerheid in de prijs van de lening opgenomen.

Wat opvalt is dat – ook in vergelijking met andere Europese landen – de huishoudens in Nederland grote risico's voor lief nemen om een woning te kunnen kopen. Dit uit zich zowel in de omvang van de hypotheekschuld als in de financieringsvorm (soort hypotheek). Huishoudens die de verplichtingen enige tijd geleden zijn aangegaan, lopen minder risico omdat zij de waardevermeerdering van de jaren negentig hebben meegemaakt: zij kunnen dus een stootje hebben. Anders is het met de eigenaren die pas kort geleden zijn ingestapt in de koopsector: zij hebben geen vermogenswinst van een vorige woning meegenomen en kunnen bij een hoge koopprijs en een hoge lening niet vanzelf rekenen op een waardevermeerdering in de toekomst als buffer. Onder de huidige eigenaar-bewoners zijn die huishoudens kwetsbaar die recent hebben aangekocht (eerste kopers), die een

hoge lening hebben afgesloten in verhouding tot de waarde van de woning en die een verandering doormaken in hun persoonlijke omstandigheden (wegvallen tweede inkomen, werkloosheid, echtscheiding). Waar betalingsproblemen en gedwongen verkoop zich hebben voorgedaan – de omvang hiervan is veel minder dan begin jaren tachtig het geval was – zijn deze vooral bij deze groepen te vinden.

Op zichzelf bezien zijn de risico's (betalings- en vermogensrisico's) bij het grootste deel van de huidige eigenaar-bewoners beperkt. Het besef van risico leek weliswaar in de jaren negentig zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde van krediet verdwenen (het verhaal van de bomen en de hemel), maar de vermogensgroei was nog altijd groter dan de groei van de hypothecaire schuld; de risico's liggen bij de kopers die op de top van de markt hun woning verwierven en deze zwaar met hypotheek belastten. Niettemin is het systeem aan zijn grenzen: de kredietvoorwaarden zijn of worden ingeperkt, de waarde van de onderpanden stijgt niet langer, de inkomens staan onder druk, de werkloosheid loopt op en – hoewel in aantal beperkt – problemen van betalingsachterstanden doen zich voor. Toegang voor nieuwe groepen tot de koopsector wordt door deze omstandigheden bemoeilijkt; de doorstroming van huur naar koop en de entree van starters is teruggelopen. De situatie is door de lage stand van de rente nog relatief gunstig. Zodra de rente stijgt, wordt lenen duurder en zal het voor nieuwe toetreders nog lastiger worden. Een daling van de prijzen is dan onontkoombaar.

De drie eerder geschetste ontwikkelingen (ontvlechting, securitisatie, internationalisering) zullen ongetwijfeld leiden tot een versterking van het risicobeheer. Met geavanceerde risicoanalyses kan de markt gesegmenteerd worden naar risicogroepen en risicoportefeuilles. De banken raken meer geïnteresseerd in een schone en gladde hypotheekportefeuille dan in een portefeuille met veel risico's. Voor groepen en gebieden met een hogere risicograad (lagere inkomensgroepen, gebieden met sociaal-economische achterstanden) zal het hogere risico vermoedelijk door gespecialiseerde aanbieders met een renteopslag worden gedragen. In deze meer risicovolle marktsegmenten hebben de grote en gevestigde financiële instellingen ook minder belang om het marktaandeel te verhogen, vanwege de relatief hoge kosten van het portefeuillebeheer en de kleinere mogelijkheden om met de hypotheek ook andere diensten af te zetten (minder 'cross selling'). Dit heeft mogelijk consequenties voor de toegang van woningen waarbij 'red-lining' (geen hypotheek) of 'yellow-lining' (een hypotheek met een hogere rente) aan de orde kan zijn.

3.4.4 Voorlopige conclusie

De woningvoorziening is gevoeliger geworden voor woningmarkt exogene factoren. Zaken als de stand van de rente, ruime dan wel krappe beschikbaarheid van financiering en de kredietvoorwaarden beïnvloeden de prijsvorming van woningen en de toegang voor de consument. Conjunctuurbewegingen beïnvloeden het volume en de condities van hypothecair krediet. De internationale concurrentie op de hypotheekmarkt zal toenemen.
Dit zal tot een neerwaartse druk op de hypotheekrente leiden, maar ook tot versterkte aandacht voor risicobeheer. Als er niet langer een grote zekerheid is van inkomensgroei over de hele linie en positieve waardeontwikkeling van de woningen, zal er strategisch gedrag aan de vraag- en de aanbodzijde zijn. Een stagnatie op deze markt zal zeker ook risico's in macro-economische zin opleveren. Aangrijpingspunten voor beleid om het volume van hypothecair krediet te sturen, zijn er niet. Daarvoor is de markt zelf te zeer verweven met macro-economische en internationale kaders. Hooguit zou de efficiency van de markt zelf – intern – bezien kunnen worden en de balans tussen de vraag en aanbod van hypothecair krediet.

3.5 Aangrijpingspunten voor beleid

Op de woning- en hypotheekmarkt zijn er factoren die leiden tot instabiliteit en tot risico's op maatschappelijk en individueel niveau. Daarnaast bedreigt de segmentering op de markt de toegang tot deelmarkten voor tal van groepen van woningvragers. De woonvoorziening is op individueel en op maatschappelijk niveau van grote betekenis en daarom wil de raad zoeken naar aangrijpingspunten voor beleid.

Als centrale kwestie ziet de raad dat zowel de woningmarkt als de hypotheekmarkt niet efficiënt werkt. Op de woningmarkt is de prijsvorming verstoord door trage reacties van het aanbod op de vraag, door (op zichzelf legitieme keuzen inzake) ruimtelijk beleid van schaarste, door grondpolitieke overwegingen van gemeenten en ontwikkelaars en door vraagstimulansen door de overheid via subsidies en fiscale steun. Op de hypotheekmarkt is er geen balans in de marktmacht van vrager en aanbieder van krediet. Door de ondoorzichtigheid van de markt, het gebrek aan objectieve informatie en de onduidelijke positie van hypotheekbemiddeling is de positie van de vragende partij relatief zwak.

Met de niet-efficiënte marktwerking hangt samen dat op beide markten procyclisch gedrag plaatsvindt, waardoor er hoge pieken en dalen optreden in de leveringen van de producten en diensten. Hierdoor sluipt er in tijden van hoogconjunctuur lucht in de prijzen en blijft – vanwege de gevestigde belangen – een aanpassing ervan in tijden van laagconjunctuur uit.

In de niet-efficiënte marktwerking spelen tal van overheidsmaatregelen een rol. De verwevenheid tussen markt en overheid is zo groot, dat 'zuivere marktwerking' niet bestaat. De vraag is niet of er minder overheid en meer markt moet zijn, de vraag is hoe met overheidsbeleid de markt beter zijn werk kan doen en wat de overheid moet doen om datgene wat de markt niet kan, via andere wegen te bereiken.

Vanuit het streven naar marktstabiliteit, beheersing van risico's en toegang tot deelmarkten voor verschillende groepen zijn er drie kwesties die om een beleidsmatig antwoord vragen. Het eerste is de starheid op de woningmarkt, het tweede is de gegroeide kloof tussen kopen en huren, het derde is de vergrote afhankelijkheid van exogene factoren. In hoofdstuk 5 van dit advies zal dit meer instrumenteel worden ingevuld. Op deze plaats volstaat de raad met enkele richtinggevende uitspraken.

3.5.1 De starheid te lijf: meer flexibiliteit

De vraag naar woningen is niet statisch, deze fluctueert. Een demografische factor als huishoudengroei is een voorbeeld van een structurele component van de vraag, terwijl de vraag naar kwaliteit meer conjunctureel tot uiting komt. Aan het einde van de jaren negentig was de vraag naar meer woonkwaliteit erg hoog, maar deze is – met de economische teruggang – teruggelopen. Verwacht mag worden dat bij het aantrekken van de economie deze opnieuw zal toenemen.
Hoe moet nu het woningaanbod (inclusief de nieuwbouw) op de vraagontwikkeling reageren? Eerder is gemeld dat traag en laat gereageerd is op de toename van de (kwalitatieve) woningvraag, waardoor de prijzen sterk stegen. Er bleek geen adequaat responsief systeem te bestaan.
Een snel meebewegen van het aanbod op de fluctuaties in de vraag is echter een illusie. De woningmarkt is – zoals eerder vastgesteld – een voorraadmarkt met een lange productietijd van de nieuwbouw. Verder heeft het systeem alle kenmerken in zich om zich lange tijd door te ontwikkelen op basis van gegevens en beleidsuitgangspunten van jaren her. De VINEX-contracten zijn een voorbeeld van langlopende, dichtgetimmerde contracten tussen gemeenten en ontwikkelaars waarin aantallen en prijsniveau van de

woningen op voorhand waren vastgelegd. Dit gebeurde niet alleen vanuit een drang naar zekerheid, het gebeurde ook om de winstcapaciteit van de contractpartijen te verdelen en in te zetten voor doelen binnen en buiten de VINEX. Maar zo werd de speelruimte om te reageren op veranderingen in de markt verkleind. Het heropenen van onderhandelingen en aanpassen van de woningbouwplannen aan de gewijzigde verhoudingen kost tijd en geld en werd daardoor pas laat gestart.
Ook kan de vraag gesteld worden of het snel meebewegen van het aanbod op de fluctuaties in de vraag zeer gewenst is. Immers, een deel van de fluctuaties zijn tijdelijke oprispingen en bij woningen gaat het om investeringen voor vele tientallen jaren.

De raad is voorstander van een groter aanpassingsvermogen van de woningbouwmarkt en de woningmarkt, zodat een veel hogere mate van flexibiliteit ontwikkeld kan worden in het woningaanbod. Het vergt goede uitwisselingsmogelijkheden tussen huur- en koopsector en daarvoor een huursector met een grote bandbreedte aan prijs en kwaliteit en een goede marktwerking. Een groter aanpassingsvermogen heeft consequenties voor het beleid: voor de woningbouwprogrammering (niet lang van te voren vastleggen wat voor woning het is), voor verevening (minder 'alles aan alles' koppelen, waardoor er een grote onderlinge afhankelijkheid van deelplannen is), voor grondpolitiek (niet vooraf al winst inboeken, maar durven wachten tot later en nacalculatie verrichten) en voor ruimtelijk beleid (meer bouwlocaties). Een groter aanpassingsvermogen heeft ook consequenties voor het product zelf. Een woning kan zo ontwikkeld worden dat een latere aanpassing relatief eenvoudig is uit te voeren (uitbouw, wisseling van huur naar koop of andersom).

3.5.2 De kloof te lijf: meer balans in huren en kopen

De gegroeide kloof tussen huren en kopen heeft de woningmarkt in tweeën gedeeld. Tussen de huursector en de koopsector is er niemandsland.
Dit belemmert de mobiliteit op de woningmarkt. Groepen met een bescheiden inkomen vallen tussen wal en schip. De raad is van mening dat er te weinig smaken zijn op de woningmarkt: een sociale huurwoning voor betrekkelijk goedkoop wonen tegen een basiskwaliteit en een relatief dure koopwoning voor een hoger kwaliteitsniveau. Ook in de huursector moet het mogelijk zijn om kwaliteitsambities te realiseren. Ook in de koopsector moet het mogelijk zijn om betrekkelijk goedkoop tegen een bescheiden kwaliteit te wonen.
Meer balans impliceert een inzet op meer dure huurwoningen, meer goedkope koopwoningen en meer tussenvormen tussen huur en koop.

Dit heeft consequenties voor het overheidsbeleid in de huursector (dynamiseren huursector, ruimte voor differentiatie in huurcontracten, huurbeleid), het subsidiebeleid (minder sectorspecifiek sturen) en fiscaal beleid (vraagondersteuning).

3.5.3 Verkleining afhankelijkheid externe factoren

Door de grotere afhankelijkheid van factoren buiten het systeem van woningvoorziening is de gevoeligheid voor schokken en scherpe fluctuaties toegenomen. Zo is de hypotheekmarkt sterk verstrengeld met de internationale kapitaalmarkt. Ook is deze markt op zichzelf niet erg efficiënt en transparant. De overheid heeft trouwens ook zelf bijgedragen aan de expansie van het leengedrag door fiscale stimulansen en door de macro-economische risico's van de hoge schuldenlast onvoldoende te onderkennen. Vanuit de verantwoordelijkheid voor marktordening mag de overheid aandacht geven aan de bestaande marktimperfecties en aan de versterking van de marktmacht van de consument. Op welke wijze? De overheid kan niet eenvoudigweg interveniëren op het volume en de voorwaarden bij hypothecair krediet. De afhankelijkheid van hypothecair krediet kan wel worden verkleind door van overheidswege sparen en de inzet van eigen vermogen voor de eigen woning te bevorderen en lenen en het aantrekken van vreemd vermogen te ontmoedigen. Dit vereist een herijking van het fiscaal beleid ten aanzien van het eigenwoningbezit. De groei van het eigenwoningbezit kan dan rustiger en meer op kracht geschieden.
De risico's op huishoudenniveau kunnen dan ook beperkter zijn. Als niet vanzelfsprekend is dat de inkomens en de welvaart bij alle huishoudens zullen blijven groeien, is speelruimte in het huishoudenbudget (beperking van hoge vaste lasten) van betekenis.

4 Betekenis van eigenwoningbezit

4.1 Voor- en nadelen

Aan het bezit van een eigen woning wordt door veel mensen grote waarde gehecht. Het levert een gevoel op van vrijheid en onafhankelijkheid.
Het wordt gezien als een bijdrage aan vermogensvorming (‘appeltje voor de dorst’) en een wijze van sparen voor later. De positie van eigenaar drukt ook zelfstandigheid uit en het levert zeggenschap op om de woning naar eigen smaak aan te passen. Dit laatste is niet onbelangrijk met de huidige drang naar individuele expressie.
Niet alleen de waarde die aan een eigen woning wordt toegekend is van belang, ook de positie van de eigenaar-bewoner. Anders dan een huurder is een eigenaar-bewoner een investeerder die (geleende) middelen inzet om een woning te bekostigen en die daarmee willens en wetens het pad van de risico’s betreedt. Het handelen van een eigenaar-bewoner is dan ook vaak ingegeven vanuit waardebehoud, terwijl een huurder vooral zal handelen als afnemer van een product.

Aan de voor- en nadelen van eigenwoningbezit zijn met name in het buitenland veel studies gewijd. In het rapport ’De betekenis van eigenwoningbezit’[22] wordt op deze studies meer uitvoerig ingegaan.
Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de betekenis voor het individu en voor de maatschappij.

Wat betreft de individuele betekenis wordt bij veel eigenaar-bewoners een hogere tevredenheid en meer zelfvertrouwen geconstateerd. Dit is ook te herleiden tot de zeggenschap over de woning en het feit dat zij een grote investering hebben gedaan. Een aanzienlijk deel van de verklaring voor de hogere tevredenheid ligt in het feit dat koopwoningen gemiddeld een hogere kwaliteit hebben. Niettemin blijft er een zeker autonoom effect van de eigendomsverhouding op de tevredenheid met de woonsituatie, na correctie voor de verschillen in woonkwaliteit. De grootte van dit effect verschilt tussen landen. Daarnaast mag verwacht worden dat de tevredenheid ook een neerslag is van het fiscale regime van de eigen woning in een land.

[22] Elsinga, M. en J.Hoekstra (Onderzoeksinstituut OTB) (2004); *De betekenis van eigenwoningbezit*. VROM-raad achtergrondstudie nr. 017, Den Haag.

In de studies zijn ook andere verbanden onderzocht en gevonden, ook verbanden die in Nederland niet snel aan onderzoek onderworpen zullen worden. Zo is bijvoorbeeld in de Verenigde Staten een positief verband aangetoond tussen eigenwoningbezit en schoolprestaties (met name bij wiskunde). Hier spelen echter veel interveniërende variabelen (scholingsniveau ouders, kwaliteit buurt en school) een rol. Het is dan ook de vraag of eigenwoningbezit inderdaad de oorzaak is van betere schoolprestaties.
In deze studies wordt ook ingegaan op nadelen van eigenwoningbezit voor het individu. Het zou een negatief effect kunnen hebben op welzijn en gezondheid en men zou gevangen kunnen zitten in de eigen woning.
Het gaat dan om gevallen van betaalbaarheidsproblemen en gedwongen verkoop. De nadelen blijken dan ook vooral voor te komen bij huishoudens met lage inkomens en in buurten met veel sociaal-economische achterstand.
Ook voor de maatschappij kunnen voor- en nadelen onderscheiden worden. Als voordelen voor de maatschappij komen naar voren de hogere stabiliteit van buurten, de hogere betrokkenheid van bewoners, een beter onderhoud van de woningen en het beperken van sociaal ongewenst gedrag.
Ook bij deze verbanden zijn er wederom tal van tussenliggende variabelen. De hogere stabiliteit van buurten is te verklaren doordat vaker huishoudens die vanwege hun levensfase honkvaster zijn, overgaan tot aankoop van een woning en het feit dat eigenaar-bewoners minder snel verhuizen vanwege de transactiekosten.

Over de maatschappelijke betrokkenheid van eigenaar-bewoners kan gezegd worden dat eigenaar-bewoners beter zijn geïntegreerd in sociale en politieke netwerken, wat verklaard wordt door de langere woonduur en het financiële belang bij het aantrekkelijk houden van de buurt. Mogelijk is er een hogere betrokkenheid van eigenaar-bewoners bij de buurt zelf. Hierover geeft het onderzoeksmateriaal geen eenduidig antwoord.
Dat eigenaar-bewoners meer contacten met buurtbewoners hebben, is niet aangetoond. Juist huurders blijken meer contacten te onderhouden in de buurt. Ook wordt in studies gewezen op de schaduwzijde van hoge betrokkenheid van eigenaar-bewoners, tot uiting komend in NIMBY-gedrag: verzet tegen veranderingen in de buurt, tegen sociale woningbouw, etc. voortkomend uit vrees voor waardedaling van de huizen.

Hoewel er wel een hogere drang tot woningonderhoud kan bestaan bij eigenaar-bewoners, hoeft dit niet in alle gevallen te leiden tot meer uitgaven voor onderhoud. Niet elke eigenaar-bewoner heeft hier voldoende middelen voor.

Een aparte discussie gaat in op de relatie tussen eigenwoningbezit en de (participatie in) de arbeidsmarkt. Er zijn aanwijzingen dat bij eigenaar-bewoners een sterkere drang is om naar werk te zoeken of werk te aanvaarden (al of niet uit financiële overwegingen). Er zijn echter ook aanwijzingen dat arbeids-participatie juist negatief wordt beïnvloed door de geringere bereidheid om voor werk te verhuizen. Ook zijn er studies die stellen dat het vermogen in de eigen woning het voor ouderen mogelijk maakt eerder terug te treden van de arbeidsmarkt. De eigen woning kan voor hen als een quasi pensioen werken.

Bijeen genomen leidt het geen twijfel dat er op tal van punten voordelen aan eigenwoningbezit te noteren zijn voor individu en maatschappij. De oorzake-lijke relatie tussen het eigenwoningbezit en alle genoemde voordelen is echter niet aantoonbaar. Het beeld is diffuus. Bij het item ‘tevredenheid’ is wel een autonoom effect verbonden aan de eigendomsvorm. Niet alles van de gebleken verschillen tussen huurders en eigenaar-bewoners is te her-leiden tot andere kenmerken van de betreffende woning of het huishouden. Maar bij andere items (maatschappelijke voordelen), ligt het veel minder helder.

Wat resteert, is de vaststelling dat er wel verbanden zijn, maar dat dit nog niet betekent dat het oorzakelijke verbanden zijn. Daarom mag bij een verdere groei van het eigenwoningbezit niet vanzelf verwacht worden dat de genoemde voor- en nadelen zich zullen voordoen.

4.2 Discussie over de waardering van eigenwoningbezit

Ook als er geen evidente voordelen aan eigenwoningbezit verbonden zijn, kan het zo zijn dat er bij bewoners een natuurlijke voorkeur bestaat voor deze eigendomsvorm. Wellicht geeft de eigen woning ten diepste een antwoord op de vraag naar huisvesting en is een scala aan belemmerende factoren er voor verantwoordelijk dat deze natuurlijke voorkeur niet altijd gerealiseerd wordt.

Het is echter de vraag of een 'natuurlijke voorkeur' kan worden vastgesteld los van de context van maatschappelijke factoren en los van de vraag over welke bevolkingsgroepen en over welke (soort van) gebieden het gaat.

In landen als Amerika, Australië en Groot-Brittanië wordt de eigen woning geassocieerd met een eigen plek, met thuis ('my home is my castle') met spaarzin en goed burgerschap. Het is de norm, de huursector is een vangnet voor de sociaal zwakkeren. De koopsector wordt 'genormaliseerd', de huursector wordt 'geabnormaliseerd'. In deze landen is de weg naar de eigen woning de weg naar zekerheid en maatschappelijk succes. Dit heeft alles te maken met de betreffende maatschappelijke context. In de Angelsaksische traditie is het individu in hoge mate zelf verantwoordelijk voor de bestaanszekerheid. In deze context wordt eigenwoningbezit geconstrueerd als aangeboren voorkeur. Het is een sociale constructie geworden, iets wat ingesleten is in de hoofden van burgers en instituties.

In Zuideuropese landen wordt zekerheid gezocht via het familieverband. In deze landen worden sociale voorzieningen, pensioen en zorg veel minder door de overheid verzorgd. Door de aankoop van een eigen woning met behulp van familiekapitaal wordt zekerheid verworven en worden risico's afgedekt.

Er zijn ook andere plaatsen in de wereld waar de (commerciële) huursector veel dominanter is. Hier wordt het eigenwoningbezit anders gewaardeerd. In Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland gaat een hoog welvaartsniveau samen met een relatief laag aandeel eigenwoningbezit.

In deze landen bestaat in de huursector een goede huurbescherming en een (mede hierdoor) hoog huurniveau met subsidies. Ook is hier in vergelijking met de Angelsaksische landen een veel grotere rol weggelegd voor de overheid op tal van terreinen (gezondheidszorg, pensioen, huisvesting, onderwijs, vervoer, etc.). In deze maatschappelijke context kunnen woningvragers ook zekerheid vinden in de huursector. De noodzaak te kiezen voor een eigen woning voor basiszekerheid en maatschappelijke acceptatie ontbreekt.
Er kan in deze landen in grotere vrijheid gekozen worden tussen kopen en huren en hierdoor is de waardering van een eigen woning een andere.

Uit dit beknopte overzicht blijkt dat de invloed van de maatschappelijke context niet genegeerd kan worden. De rol van de verzorgingsstaat en zijn arrangementen is groot. De arrangementen hebben betrekking op het gehele stelsel van bestaanszekerheid, dat zijn neerslag vindt in wet- en regelgeving en in financiële en juridische kaders. Als deze gaan veranderen, kan er ook een verschuiving in de waardering van eigenwoningbezit optreden

In Nederland is er (met veel andere landen) sprake van een beweging waarin meer collectieve arrangementen worden geïndividualiseerd.
Met de grotere verscheidenheid in de bevolking is meer nadruk gekomen op het inspelen op de individuele behoeften en potenties. Dit zou op zichzelf passen in een ontwikkeling naar meer eigenwoningbezit. De huidige maatschappelijke context zou zo bezien een push vormen voor een gestage groei van deze eigendomsvorm, zonder dat daarmee gezegd is dat van een natuurlijke voorkeur voor het eigenwoningbezit kan worden gesproken. Het hangt immers van veel zaken af.

Naast de maatschappelijke context, zoals de rol van de verzorgingsstaat, hangt de voorkeur voor een eigen woning ook af van de sociaal-economische omstandigheden van de betrokkenen alsook van de levensfase. Wat voor huishoudens met een hoger inkomen een goede beslissing is met belangrijke voordelen, hoeft dit nog niet te zijn voor huishoudens met een bescheiden inkomen. De snelle groei van het eigenwoningbezit in Engeland als gevolg van de ‘Right to buy’ heeft geleid tot een differentiatie in de koopsector. Huishoudens met lage inkomens kochten woningen in slechtere buurten en ondervinden veel minder voordeel. Bovendien blijken deze huishoudens lang niet altijd in staat hun woning te onderhouden en ook minder in staat om te verhuizen. De aankoop leidt dan niet perse tot vrijheid maar soms tot een opgesloten zitten in een slechte buurt in een slecht onderhouden woning.

4.3 Onderschat de burger de waarde van eigenwoningbezit?

In veel landen waaronder Nederland, wordt het eigenwoningbezit door de overheid bevorderd. Deze doelstelling is terug te voeren op de verwachte voordelen van het eigenwoningbezit voor individu en maatschappij.
Maar dit laatste is op zichzelf nog geen reden voor stimuleringsbeleid van de overheid. Dit is pas aan de orde als de voordelen door de burger zelf onvoldoende worden ingezien.

Eerder zagen we dat de waardering van eigenwoningbezit erg afhankelijk is van de maatschappelijke context. Het hangt daarmee ook sterk af van de maatschappijvisie en de visie op de ontwikkeling van de verzorgingsstaat of zekerheden voor de burger meer via individuele dan wel via collectieve arrangementen worden geregeld. Maar ook als gekozen wordt voor meer individuele arrangementen zal als grond voor een mogelijk stimuleringsbeleid moeten gelden dat de burger het eigenwoningbezit onderschat.

Voor dit laatste ontbreken echter de aanwijzingen. Er zijn geen signalen dat de vraag naar eigen woningen bescheiden is vanwege vermeende onderschatting van de voordelen.
Het is in het algemeen al zo dat het 'merit good'-karakter van beter wonen niet meer breed wordt erkend. Er is – anders dan vroeger – op dit moment niet langer de noodzaak dat over de hele linie het woonpeil stijgt. Er zijn wel doelstellingen van toegang tot deelmarkten, van het wegwerken van kwaliteitsachterstanden bij groepen, van goede marktwerking, van voldoende woningaanbod. Eigenwoningbezit is in Nederland in generieke termen niet langer als een 'merit good' te beschouwen.

Dit laat wel onverlet dat de vraag naar koopwoningen die er is, gefaciliteerd mag worden. Er kan dus reden zijn voor het specifiek stimuleren van het woningaanbod (accommoderen van de vraag) en van een beleid gericht op toegankelijkheid. Eigenwoningbezit is geen doel op zich zelf. Het kan een hulpmiddel zijn voor het bereiken van centrale doelen als toegankelijkheid van de markt en gedifferentieerde woonmilieus.

4.4 Voorlopige conclusie

De aanwijzingen dat er een natuurlijke voorkeur voor het eigenwoningbezit zou bestaan, zijn niet sterk. Er is zo veel naast en onder het fenomeen van de voorkeur dat hierop van invloed is. Door verschillende groepen worden in verschillende omstandigheden verschillende betekenissen aan eigenwoningbezit toegekend.
Wel blijken eigenaar-bewoners meer tevreden over hun woonsituatie dan huurders. Naast de kenmerken van de woning (doorgaans een hogere kwaliteit) en van zijn bewoners (doorgaans een gezin met een hoger inkomen) moet de verklaring gezocht worden in de zekerheid die de eigen woning biedt in verschillende situaties. Maar deze zekerheid geldt niet over de gehele linie en kan zelfs voor sommige groepen uitmonden in onzekerheid. Van andere genoemde voordelen voor individu en maatschappij blijft het de vraag in hoeverre zij samenhangen met eigendomsvorm.

Per saldo ligt een generieke bevordering van de vraag naar eigenwoningbezit als zodanig niet in de rede. De burger onderschat de waarde van eigenwoningbezit niet, zo is ook in de afgelopen periode uitdrukkelijk gebleken. Wel is er reden om daar waar vraag is, het aanbod te stimuleren en – net als in de huursector – groepen met een bescheiden inkomen te steunen in toegang tot de koopsector.
Het bevorderen van het eigenwoningbezit is dan wel geen doel in zichzelf, het kan een middel zijn om doelstellingen van woonbeleid te bereiken (toegang tot deelmarkten, differentiatie van het woningaanbod).

5 Beleidsdoelen en instrumenten

5.1 Doelen en strategie

Stimulering van eigenwoningbezit is altijd onderdeel geweest van het Nederlandse woonbeleid. De argumenten van de overheid om het eigenwoningbezit te stimuleren variëren echter in de tijd. Vóór de Tweede Wereldoorlog werd bevordering van eigenwoningbezit gezien als een instrument om urbanisatie tegen te gaan. Na de Tweede Wereldoorlog werd vooral de positieve betekenis van eigenwoningbezit voor gezin en maatschappij onderstreept. In de jaren zeventig deed het streven naar keuzevrijheid zijn intrede in het stimuleringsbeleid van de overheid. In het huidige beleid staan keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid centraal.

Dit is te lezen in de laatste regeringsnota over het wonen, de nota 'Mensen, wensen, wonen' (2001). In deze nota wordt een streefpercentage van 65% eigenwoningbezit in 2010 gesteld. Om dit te bereiken werden ambitieuze doelstellingen geformuleerd op het vlak van nieuwbouw (100.000 per jaar, waarvan zo'n 75.000 in de koopsector) en verkoop van huurwoningen (50.000 per jaar). Het liep echter allemaal anders: geen 100.000 nieuwe woningen, maar 60.000, geen 50.000 verkochte huurwoningen, maar 15.000. In 2010 zal het aandeel eigenwoningbezit geen 65% bedragen. Dit neemt niet weg dat na 2010 dit alsnog het geval kan zijn.

Bijzonder is dat naast de doelstelling van bevordering van het eigenwoningbezit de doelstelling geldt van bevordering van de keuzevrijheid. De burger moet kunnen kiezen, maar als de burger zelf een keuze moet kunnen maken, waarom dan één van beide eigendomsvormen expliciet bevorderen? Men zou kunnen redeneren dat deze twee doelen in elkaars verlengde liggen. De redenering is dan dat wie voorstander is van bevordering van keuzevrijheid ook voorstander is van bevordering van eigenwoningbezit, omdat er in de markt veel vraag is naar eigen woningen, die niet altijd gerealiseerd wordt.
Dit laatste is zonder meer het geval, maar dit geldt ook voor de vraag naar huurwoningen. De vraag naar koopwoningen is – zoals in hoofdstuk 4 besproken – niet een 'natuurlijke vraag', maar een vraag die contextueel bepaald is. Op grond van deze overwegingen meent de raad dat deze beleidsdoelen zich niet laten combineren.

Wat is in deze de verhouding tussen markt en overheid?
De overheid heeft een (grondwettelijke) verantwoordelijkheid voor een doelmatige en rechtvaardige woningvoorziening. Hierin past het optimaal inspelen op en ruimte maken voor de vraag naar woningen. Het is het garanderen dat de markt goed werkt en er woningaanbod is dat in aantal en kwaliteit past bij de woningvraag. Om dit goed te faciliteren zal het beleid gericht moeten zijn op

- *marktstabiliteit*: grote schokken en procyclische effecten hebben een negatieve invloed op de woningvoorziening (hoofdstuk drie);
- *risicobeheersing*: grote risico's op macro (samenleving) en micro (huishouden) niveau bedreigen de woningvoorziening op termijn;
- *toegang*: elke markt bestaat uit deelmarkten, maar grote scheidslijnen tussen deze deelmarkten maken de speel- en zoekruimte van de woningvrager klein.

Het gaat om een goed samenspel tussen overheid en markt. Het is niet vruchtbaar uit te gaan van de vraag of het 'de markt' of 'de overheid' moet zijn. Het is ook niet de vraag of de overheid moet terugtreden en de markt meer moet doen. Voor een goed functionerende markt is een actieve overheid nodig. De vraag is waaruit de acties van de overheid zouden moeten bestaan. In hoofdstuk drie legde de raad na een analyse van het functioneren van de woning- en de hypotheekmarkt de nadruk op het doorbreken van de starheid van de markt, op het doorbreken van de kloof tussen kopen en huren en het verkleinen van de afhankelijkheid van exogene factoren (zie 3.5).

Wat de raad betreft zijn er daarom vier verschuivingen in de beleidsstrategieën gewenst.

- *Van het generiek bevorderen van de vraag naar eigen woningen naar het specifiek faciliteren van het woningaanbod van eigen woningen*: voor een beleid van generieke bevordering van eigenwoningbezit ontbreekt de grondslag. Wel moet voor bepaalde groepen die eigenwoningbezit wensen en die tot op heden onvoldoende gelegenheid hebben gehad, meer aanbod gefaciliteerd worden. Voor specifieke groepen kan nog vraagondersteuning aan de orde zijn.
- *Van conjunctuur naar structuur*: toewerken naar een marktordening die in zijn structuur adequaat is voor de woningvoorziening. Dit leidt tot meer aandacht voor onevenwichtigheden op de markt (transparantie, efficiency, gelijkwaardige partijen).

- *Van lenen naar sparen:* het aandeel eigen vermogen in de eigen woning is bij tal van groepen laag tot zeer laag. Door meer prikkels tot spaargedrag wordt de risicograad (op huishoudenniveau, maar ook op het niveau van instellingen en de gehele samenleving) teruggedrongen.
- *Van versnippering naar samenhang:* eigenwoningbezit is versnipperd over vele departementen. Zo is Financiën betrokken (fiscaliteit), Economische zaken (marktordening, concurrentie) en VROM (woonbeleid, ruimtelijke ordening). Gewenst is een samenhangende visie en een samenhangend beleid.

5.2 Sturing en instrumenten

Om deze strategie effectief te maken is sturing nodig. De overheid weet zich omringd door veel spelers met eigen opvattingen en belangen.
De overheid zelf is niet één partij, maar is gelaagd in een nationale, provinciale en een lokale overheid en gedeeld naar sectoren. Aan de aanbodkant zijn er bouwondernemingen (projectontwikkelaars, kleine en middelgrote bouwbedrijven). Er zijn woningcorporaties en gemeentelijke grondbedrijven. Er zijn beleggingsinstellingen en grote en kleine particuliere verhuurders. Aan de vraagkant zijn organisaties van huurders en van eigenaar-bewoners met hun landelijke koepels als de Woonbond en de Vereniging Eigen Huis. Woningbemiddeling is bij makelaars en verhuurbureaus te vinden. Daarnaast zijn er instituten die de (financiële) continuïteit van de woningcorporaties bewaken, zoals het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV).

Op de hypotheekmarkt zijn er aan de aanbodzijde de banken, hypotheekbanken, bouwfondsen, verzekeraars en pensioenfondsen en aan de vraagzijde de hypotheekgevers, de consumenten. Daartussen zitten de tussenpersonen, de intermediairs en de instituten die toezicht houden:
De Nederlandsche Bank (DNB), de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De DNB en PVK voeren het prudentieel toezicht uit (‘kunnen de banken aan hun financiële verplichtingen voldoen?’), de AFM het gedragstoezicht (‘worden consumenten correct behandeld?’). Verder is noemenswaardig de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) die de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) uitvoert.

Al deze partijen hebben verschillende agenda’s en een verschillend perspectief in de tijd. Sommige partijen zijn bevattelijk voor sturing van overheidswege, bij andere is dat veel minder het geval. Anders dan vaak verwacht wordt, is

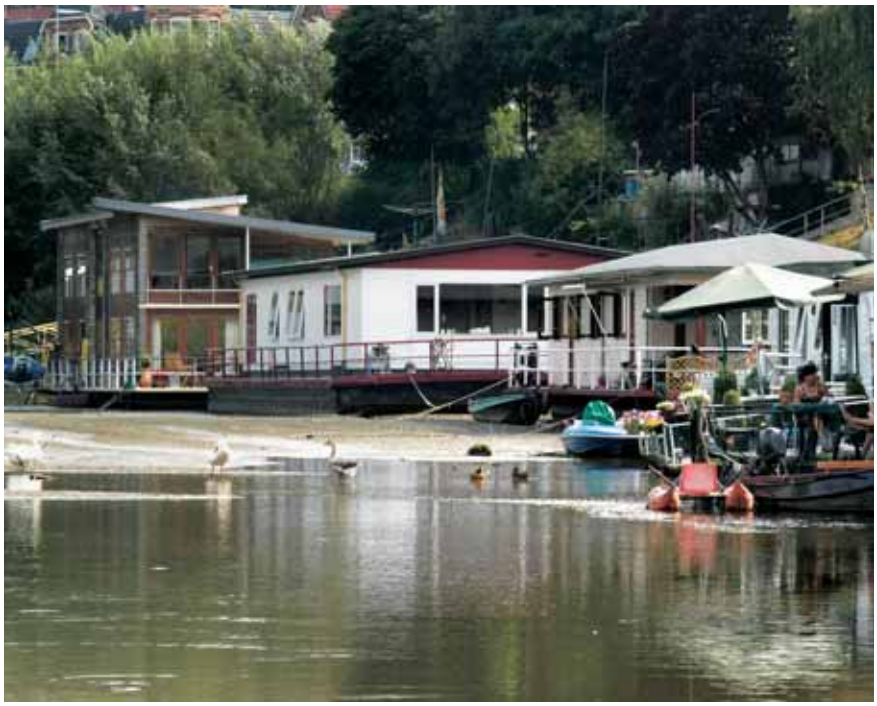
er lang niet altijd en overal een podium van overleg en consultatie tussen deze partijen en de overheid. Zo is er op de hypotheekmarkt geen overleg tussen overheid en hypotheekbanken, in het bijzonder over de criteria van kredietverlening.

De sturing gaat in op de marktordening, op de vraagzijde en op de aanbodzijde van de markt. In een schema is sturing, doel en mogelijk instrument aangegeven.

Sturing	Doel	Mogelijk instrument
Marktordening	¬ Concurrentie ¬ Efficiëncy ¬ Transparantie ¬ Keuzemogelijkheden ¬ Evenwichtige positie consument	¬ Toezicht (NMA, AFM) ¬ Onafhankelijke informatie (VROM, VEH) ¬ Belang huursector naast koopsector ¬ Speciaal arrangement van lening voor groepen en gebieden met veel risico
Vraag	¬ Marktstabiliteit ¬ Risicobeperking ¬ Toegang	¬ Hypotheekgarantie (NHG) ¬ Koopsubsidie (BEW) ¬ Fiscaliteit (van lenen naar sparen) ¬ Kredietplafonds ¬ Woonlastenverzekering
Aanbod	¬ Aanbodflexibiliteit ¬ Aanbodverruiming	¬ Tussenvormen huur/koop ¬ Mogelijkheden voor woningaanpassing verruimen ¬ Flexibele woningbouwprogrammering ¬ Locatiebeleid ¬ Grondbeleid

5.2.1 Marktordening

Voor een goed functionerende markt is een adequate bescherming van de consument nodig. Op de hypotheekmarkt is hier nog veel te winnen. De AFM heeft gedragstoezicht tot taak en kan hierin een groeiende rol gaan spelen. De Wet op de Financiële Dienstverlening helpt hierbij. De raad bepleit dat de AFM haar taak niet al te beperkt formuleert. Natuurlijk moeten situaties waarin de individuele consument wordt misleid, aanhangig worden gemaakt, maar de raad meent dat ook situaties waarin groepen van consumenten met allerlei opslagrentes worden geconfronteerd, of waarin consumenten geen lening kunnen krijgen op grond van gebiedskenmerken (yellow- en redlining) aandacht moeten krijgen.



Een ander punt is de informatievoorziening. Betrouwbare en accurate informatie over de koopmarkt (verkooptijd, prijsontwikkeling) schiet te kort. Kadaster en NVM werken met verschillende bronnen. Voor een goed overzicht van de markt is meer informatie nodig dan alleen over geslaagde transacties. Onafhankelijkheid in de informatievoorziening is goed voor het vertrouwen in de markt. Het Ministerie van VROM heeft een taak om – los van de belangen van marktpartijen – zorg te dragen voor een onafhankelijke en brede informatievoorziening en marktmonitoring

Maar misschien is wel het belangrijkste in dit verband het realiseren van keuzemogelijkheden tussen koopwoningen, huurwoningen en tussenvormen en flexibiliteit in het (rijks)beleid op dit punt. Als koopwoningen het monopolie hebben op kwaliteit (type, oppervlakte, ligging, buurtkenmerken) is er extra druk aan de vraagkant en een opwaartse druk op de prijzen. Een goed functionerende huurmarkt met alternatieven is dus in het belang van een evenwichtige ontwikkeling ook van de koopsector. De raad ziet niets in een ontwikkeling waarin de huursector gereduceerd wordt tot exact het aantal huishoudens dat binnen de criteria van de doelgroep van beleid valt. Huren wordt dan synoniem met het hebben van een laag inkomen.

Een brede huursector biedt ook woningen die aantrekkelijk zijn voor midden en hogere inkomensgroepen. Ook vanuit positieve overwegingen kan dan voor huren worden gekozen. De concurrentie tussen huren en kopen wordt dan beter, wat in het belang is van beide sectoren. Later in dit hoofdstuk zal de raad in de paragraaf 'aanbod' nader ingaan op aanbodflexibiliteit.
Omdat op de woningmarkt de verhoudingen tussen vraag en aanbod snel veranderen, is bij de sterkere marktwerking, ook flexibiliteit in beleid noodzakelijk. Zo moet voorkomen worden dat in een opgaande markt koopwoningen extra prijsstijgingen kennen. In een neergaande markt is het logisch te accepteren dat er meer vraag naar huurwoningen is. Beleidsarrangementen die deze flexibiliteit beperken, zoals convenanten of contracten voor de langere termijn met vaste aantallen of percentages koopwoningen, zouden dan ook voorkomen moeten worden.

Bij een toenemende nadruk op risicoselectie op de hypotheekmarkt is het mogelijk dat er problemen van toegang ontstaan voor bepaalde groepen en in bepaalde gebieden. In dit geval is het mogelijk dat de overheid steun verleent aan een speciale instelling die in de markt is voor lastige (kleine) hypotheekportefeuilles die bij de andere hypotheekbanken buiten behandeling vallen. Dit kan ook gekoppeld worden aan steun bij een lening ten behoeve van kwaliteitsverbeteringen. Mogelijk kan deze faciliteit bij het WEW worden ondergebracht.

5.2.2 Vraag

Aan de vraagzijde is risicobeheersing nodig en een verschuiving van een generieke stimulans naar een specifieke. Voor het eerste, de risicobeheersing, kunnen kredietplafonds en verzekeringen of vangnetsystemen dienen, voor het tweede, een steun van de specifieke vraag, kan met een mengvorm van subsidie, garantieverlening en fiscale steun beleid worden gemaakt. Samenhang is van groot belang. Als er slechts één maatregel uit wordt gelicht, kunnen er onbedoelde neveneffecten zijn. Zo kunnen kredietplafonds de toegang bemoeilijken, kan eenzijdige steun van de vraag de prijs van het aanbod verhogen.

Binnen dit kader zou de raad willen nagaan wat de mogelijkheden zijn om te komen tot een maximering van de LTV, de 'loan-to-value'. Zoals gezegd is deze in Nederland, met 125% erg hoog. Met een plafond op een lager niveau wordt het vermogensrisico fors verlaagd. Gezien de werking van de markt zal een initiatief hiertoe nooit van een enkele bank uitgaan. Zij vrezen bij een dergelijke stap een kleiner marktaandeel.

Een onderlinge afspraak van de banken hierover zal gezien worden als verstoring van de concurrentie, waarna wellicht de NMa zou gaan optreden. De raad meent dat de overheid zou kunnen streven naar een convenant hierover met de banken waarbij vooraf de mogelijkheden van een wettelijke maximering in kaart zijn gebracht.

Als huishoudens worden getroffen door werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of echtscheiding neemt de capaciteit om de maandelijkse lasten te betalen af. Met een woonlastenverzekering kunnen risico's worden opgevangen en wordt de kans kleiner op gedwongen verkoop van de woning met het vermogensverlies. Het initiatief van het WEW om de mogelijkheid te bieden tijdelijk (twee jaar) de maandelijkse last te verlagen en het ontbrekende deel bij de uitstaande schuld te voegen, biedt perspectief hiervoor.

Koopsubsidie en hypotheekgarantie
De regeling Bevordering Eigen Woningbezit (BEW) behelst een inkomens-afhankelijke subsidie voor huishoudens uit de lagere inkomensgroepen (doelgroep, inkomensgrens van de huursubsidie) voor woningen tot 115.000 euro. Bij de start in 2001 was de verwachting dat er jaarlijks 20.000 toekenningen zouden plaatsvinden. In werkelijkheid zijn er echter tot op heden enkele honderden aanvragen toegekend. Aan het zeer geringe bereik liggen meerdere factoren ten grondslag. Allereerst kent de regeling zeer strakke grenzen op het gebied van het inkomen (doelgroep, huursubsidiegrens) en de aan te kopen woning (zeer weinig aanbod hierdoor). Daarnaast waren er aanvullende voorwaarden (tussenvormen bleven buiten de regeling, de lening moest een rentevaste periode hebben van vijftien jaar, bepaalde hypotheekconstructies vielen buiten de regeling, leeftijdseis). Ten slotte leefde de regeling niet in de uitvoeringspraktijk. Door het grote contrast tussen doelstelling en realisatie is naar het oordeel van de raad afschaffing van deze regeling een bijdrage aan duidelijkheid. De raad ondersteunt wel het doel van de regeling, namelijk steun voor lagere inkomensgroepen bij de aankoop van een woning. Er moet daarom naar andere wegen gezocht worden. BEW verdient een alternatief.

De raad meent dat de potentiële gegadigden niet zozeer gezocht moeten worden binnen de nauwe grens van de formele doelgroep van beleid, die ook het bereik van de huursubsidie bepaalt. Juist bij huishoudens met een inkomen boven deze grens is er een potentiële vraag naar koopwoningen en is het mogelijk om met betrekkelijk weinig publieke middelen die potentiële vraag te effectueren. Van zo'n groep huishoudens kan de leencapaciteit

verruimd worden door de rente die betrekking heeft op een nader te bepalen extra deel van de lening, te subsidiëren. De 'nieuwe' BEW is dan een rente-subsidie voor huishoudens, een subsidie die – net als de huursubsidie – afhankelijk is van het inkomen. De subsidie is laag bij huishoudens met een inkomen tegen de ziekenfondsgrens, maar loopt op tot een nader te bepalen maximum bij huishoudens met een inkomen onder modaal. Op die manier worden grenseffecten aan de bovenzijde vermeden en worden tegelijk de subsidies geconcentreerd op de groep met een bescheiden inkomen.
De raad stelt voor deze beschikbaar te stellen voor koopstarters (starters op de woningmarkt en doorstromers uit de huursector). Belangrijk is dat de nieuwe eigenaar-bewoners wel een lening hebben, maar van het deel dat de normale leencapaciteit te boven gaat, heeft men geen 'last', zolang het huishouden een inkomen heeft binnen de grenzen van de regeling.
Uiteraard zullen huishoudens na verloop van tijd uit de regeling groeien en dus na een bepaalde termijn (vijf à tien jaar) de rente over het extra deel van de lening zelfstandig moeten opbrengen. Voor huishoudens die na een bepaald maximum termijn nog steeds een inkomen binnen de grenzen van de regeling hebben, kan een afkoopsom worden vastgesteld. Met dit model wordt aan financiers zekerheid geboden, zodat er geen grond is voor terug-houdendheid in de uitvoering van de regeling.
Deze aangepaste regeling zou gepositioneerd kunnen worden binnen de arrangementen van het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) en kan ook bestaan in aanvulling op de gangbare Nationale Hypotheek Garantie.
Voor de bekostiging van de rentesubsidies of zachte leningen hoeft niet alleen aan de huidige BEW-middelen te worden gedacht, maar ook aan middelen ten gevolge van mogelijke veranderingen in de fiscale behandeling van de eigen woning. Voor de risicoafdekking van de extra garanties en de afstort van de afkoopsom kan een beroep gedaan worden op het vermogen van het Waarborgfonds.
Lopende de voorbereiding van een nieuwe regeling verdient het de voorkeur de BEW-regeling in aangepaste vorm te handhaven en ook voor de vormen tussen huur en koop (tussenvormen) van toepassing te verklaren.

Belangrijker dan deze subsidieregeling is het systeem van hypotheek-garantie via de NHG. Met een provisie van 0,30% over de lening en een achtervang van VROM en (vrijwel alle) gemeenten is een garantiestructuur voorhanden waarvan zowel de consument als de geldgever profiteert.
Het schept een zekerheid in de markt die tot duidelijk lagere kosten voor de consument leidt, een betere toegang tot de hypotheekverlening voor groepen met een wat hogere (veronderstelde) risicograad, en het verlaagt de kosten

voor de financiële instellingen doordat de solvabiliteitseisen die normaal bij hypotheken gelden vervallen. Als de koper niet aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen en de woning moet worden verkocht, zal de eventuele restschuld door het WEW aan de geldgever worden betaald. De regeling geldt tot een kostengrens van 225.000 euro. Inmiddels vallen er na tien jaar zo'n half miljoen hypotheken onder de huidige regeling.

De raad adviseert het systeem van hypotheekgarantie te koesteren en te gebruiken voor risicobeheersing en steun voor de toegang voor lagere inkomensgroepen op de koopmarkt. Het is een effectief en (kosten)efficiënt middel om het eigenwoningbezit bij bewoners met een bescheiden inkomen te bevorderen, dat gebaseerd is op algemeen geaccepteerde normen over draagkracht en leencapaciteit van die huishoudens. Omdat risico's bij grote getallen beter verdeeld kunnen worden, is een substantieel marktaandeel van het NHG belangrijk. Het marktaandeel kan ook nog toenemen bij handhaving van de huidige kostengrens. Een generieke verhoging van de kostengrens is naar het oordeel van de raad niet gewenst. De achtervang van de overheid zou dan ook betrekking hebben op meer royale leningen en duurdere woningen en er zijn geen argumenten waarom de overheid voor deze situaties borg zou moeten staan. Als de grens fors zou worden verhoogd zou dat in elk geval leiden tot een differentiatie van de tarieven. In plaats van een generieke forse verhoging van de kostengrens kan beter gewerkt worden aan een aantal extra voorzieningen met een specifiek doel. De raad sluit hiermee aan bij een aantal zaken die in voorbereiding zijn:

- leningen met lage rente ('leningen met rentesubsidie') voor koopstarters;
- versterking van de steun bij investeringen in onderhoud en verbetering van de woningen (ruimere garantieverlening voor leningen hiervoor, mogelijk met focus op prioriteitswijken);
- een uitgebouwde woonlastenverzekering (mogelijkheid om bijvoorbeeld twee jaar lang de maandelijkse hypotheeklast te verkleinen en dit bij de uitstaande schuld op te tellen).

Fiscaliteit

De fiscale behandeling van de eigen woning omvat vier componenten. Het gaat om het eigenwoningforfait, het stelsel van hypotheekrenteaftrek, de overdrachtsbelasting en de Onroerend Zaak Belasting (OZB). Het eigenwoningforfait is een bijtelling bij het belastbaar inkomen, waar tegenover een aftrekpost staat van de rente van de hypothecaire lening.

Bij transacties van woningen wordt een overdrachtsbelasting van 6% over de verkoopprijs geheven. De OZB is een op de verkoopwaarde gebaseerde belasting die lokaal wordt geheven en geïnd.

Het stelsel van eigenwoningforfait en renteaftrek bestaat reeds geruime tijd. Wel zijn er de laatste jaren diverse aanpassingen geweest. Zo is nu alleen nog die rente aftrekbaar die verband houdt met lening voor de woning zelf. Ook is de aftrek alleen voor de eerste woning toegestaan en is er een maximale termijn van dertig jaar vastgesteld. In 2004 is de bijleenregeling ingegaan, waardoor de mogelijkheden om opnieuw na verhuizing een renteaftrek over een maximale lening te noteren, worden beperkt.
Met het wetsontwerp-Hillen krijgen eigenaar-bewoners die hun lening afgelost hebben, vrijstelling van het eigenwoningforfait.

Na 2001 is in de inkomstenbelasting de eigen woning ondergebracht in box 1 (werk) terwijl andere vermogensbestanddelen in box 3 (sparen en beleggen) zijn ondergebracht. De bijtelling van het eigenwoningforfait en de hypotheek-renteaftrek verlopen dus met de drie marginale tarieven van box 1 (38%, 42% en 52%). Andere vermogensbestanddelen zijn onderworpen aan het tarief van box 3, zijnde 30% bij een forfaitair rendement van 4% (1,2%), de zogeheten vermogensrendementsheffing.

De eigen woning wordt wel algemeen als een vermogensbestanddeel gezien, maar wordt niet als zodanig belast. In feite is de systematiek nog gebaseerd op het stelsel van voor 2001, toen de eigen woning werd behandeld als een investeringsgoed: de inkomsten uit vermogen werden belast maar de kosten van verwerving van dat vermogen waren aftrekbaar. Deze systematiek is bij de stelselherziening geheel verlaten, behoudens bij het eigenwoningbezit. De vermogensbelasting, die destijds ook voor de eigen woning gold, is na 2001 ingeruild voor een vermogensrendements-heffing van 1,2%, maar deze is niet van toepassing verklaard op de eigen woning. Door de plaatsing van de eigen woning in box 1 wordt deze rende-mentsheffing achterwege gelaten. Wel is er een eigenwoningforfait van toepassing van 0,8%. Dit tarief wordt nog verlaagd voor groepen die (grotendeels) hun schuld hebben afgelost (Wet-Hillen). Deze lage aanslag wordt als vanouds gemotiveerd door de stelling dat de eigen woning deels als een consumptiegoed moet worden gezien. De renteaftrek blijft echter onverkort van toepassing; hier geldt het argument dat de woning deels als een consumptiegoed gezien moet worden kennelijk niet.

Bijeen genomen, wordt het stelsel niet bepaald gekenmerkt door een heldere systematiek. Daar komt bij dat er sprake is van belastingdervingen van vele miljarden, die naast het netto effect van huurwaardeforfait en renteaftrek, ook de gederfde inkomsten op de rendementsheffingen omvatten.

In het verleden is door de aftrek van hypotheekrente het eigenwoningbezit bevorderd en zijn de risico's voor de kopers gedempt. Maar in de huidige maatschappelijke context moeten er vraagtekens gesteld worden bij de effectiviteit en doelmatigheid van dit – in Europees perspectief uitzonderlijk – stelsel.

Stimulans van lenen

Anders dan vaak wordt gesteld is het huidige stelsel geen bron van zekerheid maar van onzekerheid. De nagenoeg onbeperkte renteaftrek heeft geleid tot een fiscaal gedreven vlucht in hypothecaire financiering en is mede een oorzaak van de omvangrijke hypothecaire schuld. Het stelsel heeft in toenemende mate geleid tot hypotheekconstructies waarin om fiscale redenen het aflossingsdeel is geminimaliseerd en tot gebruik van de leencapaciteit die door waardestijging van het onderpand is ontstaan. Daarnaast speelt het gegeven dat het aftrektarief van de hypotheekrente (in box 1) hoger is dan het tarief dat de vermogensinkomens treft (30% in box 3). Dit werkt in elk geval de beeldvorming in de hand dat wie leent, meer overhoudt dan wie spaart.[23]

Stimulans van risico's

Op het individuele niveau zijn in veel gevallen de risico's beperkt: vaak is er sprake van waardestijging van de woning, soms wordt gespaard met behulp van verzekeringsconstructies. Maar vooral bij huishoudens die recent een woning gekocht hebben, die een gering eigen vermogen en een hoge schuld hebben, is er wel degelijk sprake van een verhoogd risico.
Een waardedaling of een rentestijging kan ertoe leiden dat die eigenaar-bewoners in de problemen komen. Zij kunnen de woonlast niet langer opbrengen of willen of kunnen niet meer investeren in de eigen woning of een andere woning. Op macroniveau zijn door de hoge hypothecaire schuld de risico's duidelijk toegenomen. De gevoeligheid van huizenbezitters voor de conjunctuur is groot. Ontwikkelingen op de beurs raken huishoudens met beleggingshypotheken.

[23] Bovenberg, L. (2003); *Politiek moet klare wijn schenken over hypotheekrenteaftrek*. In: Idee, oktober 2003.

Een stagnatie van de markt, door welke reden dan ook, leidt tot een daling van het consumentenvertrouwen en dit heeft een directe uitwerking op de consumptieve bestedingen, en omgekeerd. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de renteaftrek deze procycliciteit versterkt. Met de hoge en ook toenemende schuld draagt ook de overheid zelf risico's in direct financiële zin. De renteaftrek is een enorme open-einde regeling: bij elke verhoging van de rente wordt de rijksbegroting zwaarder belast.

Ook subsidies in de huursector

Het tegenargument dat deze fiscale steun vergeleken moet worden met de steun voor de huursector en uit dien hoofde goed verdedigbaar is, weegt voor de raad niet zwaar. De financiële steun voor de huursector is sterk afgenomen en de steun voor het eigenwoningbezit zal bij ongewijzigd beleid en voortgezette groei van de koopsector stijgen. In 2010 is de steun in sterkere mate onevenwichtiger dan in 2000. Bovendien is een grotere gemiddelde subsidie in de huursector uit verdelingsoogpunt juist logisch, omdat in de huursector vooral de mensen wonen met een laag inkomen. Daar komt bij dat in de berekeningen vaak een impliciete bijdrage van sociale verhuurders aan de bewoners wordt meegenomen, terwijl dit geen overheidssubsidie is.[24] Voorts wordt de gecalculeerde omvang van de impliciete steun bepaald door het antwoord op de vraag wat in de vrije markt het evenwichtsniveau van de huurprijzen zou zijn, maar een evenwichtsprijs is nu eenmaal niet met zekerheid vast te stellen.

Effecten op woningmarkt

Het stelsel heeft ook grote effecten op het functioneren van de woningmarkt. Het heeft bijgedragen aan een prijsstijging van koopwoningen, doorgaans geschat op 20 tot 30%. Aan de aanbodzijde leidt het tot minder investeren in de duurdere huursector en tot een verslechtering van de concurrentiepositie van dit segment. De huursector vertoont daardoor een kleinere bandbreedte in prijs en kwaliteit dan uit oogpunt van goede marktwerking wenselijk is. Kwaliteitsambities van woningvragers kunnen hierdoor alleen in de koopsector gerealiseerd worden. De huursector is hierdoor nagenoeg geheel het domein van de woningcorporaties geworden.

[24] Een subsidie-element ligt wel besloten in de vrijstelling van vennootschapsbelasting, maar deze vrijstelling geldt ook voor beleggingsinstellingen. Daarnaast is er nog sprake van een - zij het afnemend - prijsverlagend effect van de afkoop van de objectsubsidies in 1995.

De prijsstijgingen van de koopwoningen hebben, met het vaker toepassen van het residuele grondwaardesysteem, geleid tot een zeer forse stijging van de grondprijzen. In feite is de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit een subsidie voor grondeigenaren, niet in het minst de gemeentelijke grondbedrijven. Dit leidt tot allerlei vereveningsmodellen, waardoor uit de winst op de grondexploitatie de bouw van huurwoningen voor de lagere inkomensgroepen moet worden betaald. Ook dit leidt bepaald niet tot een transparante marktwerking.

Ook aan de vraagzijde van de markt heeft het negatieve effecten: de kloof tussen huren en kopen wordt erdoor versterkt. Omdat de fiscale voordelen in de koopprijzen zijn verdisconteerd, hebben koopstarters het moeilijker gekregen om een woning te verwerven. Door de hoge prijzen wordt een nieuwe instroom bemoeilijkt en de groei van de sector belemmerd.

Bijeen genomen

Het stelsel leidt zo tot tegendraadse effecten. Het is geen steun voor het eigenwoningbezit zonder meer, maar voor eigenwoningbezitters, zij die al een eigen woning hebben, en wel meer naar mate hun inkomen hoger is. De steun komt terecht bij zittende eigenaar-bewoners, in de leeftijdsgroepen en inkomensgroepen waar al nagenoeg een marktverzadiging is opgetreden. Driekwart van de opbrengst komt ten goede aan huishoudens met een inkomen boven de ziekenfondsgrens. De bezitsvorming van nieuwe generaties wordt er veeleer door belemmerd. Voor de ouderen wordt het gemakkelijker om het arbeidsproces te verlaten. Voor jongeren die in de fase van de gezinsvorming en opbouw van hun carrière op de arbeidsmarkt staan, een levensfase met vaak hoge kosten, is het juist moeilijker om ook de woonsituatie te verbeteren door koop van een woning. Het is voor hen ook moeilijker te kiezen voor tijd boven inkomsten. Men is in feite gedwongen tot tweeverdienerschap. Een doeltreffend fiscaal stelsel zou een geheel andere neerslag naar levensloop moeten hebben.

Perspectief en overgangsmaatregelen nodig

Het huidige stelsel is op termijn niet houdbaar. De stelling dat men beter het onderwerp kan mijden, omdat het de onrust vergroot, onderschrijft de raad niet. Uitstel van de keuze van een perspectief zal de onzekerheid in de markt niet wegnemen. Vermeden moet worden dat bij een stijging van de rente of bij budgettaire problemen, de overheid zich ineens gedwongen ziet ingrijpende maatregelen te nemen die vervolgens een zeer negatieve uitwerking op de woningmarkt hebben. Juist een beleid is aan te bevelen waarin de

stabiliteit op de woningmarkt zoveel mogelijk wordt bevorderd, door een geleidelijke en welbewuste verandering. Het is zaak om in de komende periode, nu er nog geen nieuwe groeifase van het eigenwoningbezit aangebroken is, maatregelen voor te bereiden die in een stijgende markt geïmplementeerd kunnen worden. Juist dan kunnen negatieve repercussies worden voorkomen.

Er is ten eerste een perspectief nodig voor de lange termijn, waarbinnen korte termijn beleidsaanpassingen een plaats kunnen vinden. Veel burgers hebben langlopende verplichtingen aan de bank op zich genomen in de verwachting dat de overheid bij de rentebetaling terzijde zou staan. Zorgvuldigheid is geboden, ook in een overgangsfase. Timing, dosering en fasering zijn van groot belang.

Wat de raad betreft is het perspectief dat de eigen woning ook als een normaal vermogensbestanddeel wordt gezien en dat lenen niet méér wordt aangemoedigd dan sparen en beleggen. Daarbij kan er wel steun zijn voor het eigenwoningbezit, maar dan specifiek gericht, net als in de huursector, op doeleinden van het woonbeleid en onderworpen aan een periodieke toetsing van doelmatigheid en doeltreffendheid. Het lange termijn perspectief is een vorm van fiscale steun, die minder specifiek is naar sector (eigenwoningsector, huursector) en meer specifiek is naar huishoudens. Over het gemiddelde niveau van subsidies zal de raad in dit advies geen uitspraak doen.

Uitgangspunten voor een stelselaanpassing zijn voor de raad:
- minder generieke fiscale steun voor het aantrekken van leningen voor de financiering van de eigen woning en meer stimulans tot het aflossen van hypothecaire leningen en tot vermogensvorming binnen de koopsector;
- steun voor investeringen in (de kwaliteit van) woningen, ook in de bestaande woningvoorraad;
- specifieke steun voor degenen die voor het eerst een woning kopen, in het bijzonder degenen voor wie de toegang tot de koopsector door een bescheiden inkomen moeilijk is;
- betere marktwerking door het opheffen van belemmeringen voor de doorstroming (rol van de overdrachtsbelasting).

Een redenering waarin de eigen woning als een vermogensartikel gezien wordt, leidt tot de redenering dat de eigen woning geheel en al thuis hoort in box 3. Los van de keuze voor overgangsmaatregelen zou het perspectief dan zijn dat alle steun uit box 1 verdwijnt en de eigen woning belast wordt met een vermogensrendementsheffing uit box 3. Deze belastingverzwaring zou logischerwijs tot een substantiële reductie van de belastingtarieven moeten leiden. Dit model kent een hoge mate van theoretische zuiverheid, maar de netto effecten op de koopkracht en de woningmarkt zijn niet goed te overzien. Daardoor zijn de overgangsproblemen groot. Omdat de raad financiële stimulansen wil geven voor toegang tot de koopsector en voor investeringen, ligt ook de vraag voor waar deze dan een plaats hebben. Om deze redenen is een ander model denkbaar.

De raad kan zich goed voorstellen dat gekozen wordt voor een model dat ook meer aansluit bij de huidige praktijk. Dit is een stelsel waarin de specifieke subsidies (steun voor koopstarters via bijvoorbeeld een heffingskorting, investeringsaftrek voor kwaliteitsverbetering) in box 1 zijn ondergebracht, terwijl in box 3 de heffingen komen die voortvloeien uit het feit dat in het eigenwoningbezit een omvangrijk vermogen is neergelegd.
Met de keuze voor een bepaald tarief en drempel (vrijstellingen van aanslag tot een bepaalde waarde) kan tot uitdrukking worden gebracht of, en zo ja, in hoeverre de vermogenstitel ‘eigen woning’ anders belast moet worden dan andere vermogenstitels.
Zowel de huidige hypotheekrenteaftrek als het huidige eigenwoningforfait zijn dan verdwenen en in box 1 (deels) vervangen door specifieke subsidies.

Een andere uitwerking zou een aparte box 4 voor het wonen zijn, waarin alle heffingen en fiscale faciliteiten zijn ondergebracht en in onderlinge samenhang afgewogen. Dit zou ook de huursubsidie kunnen betreffen, alsmede fiscale faciliteiten voor beleggers en woningcorporaties.

Ten tweede is de overgang naar een dergelijk stelsel uiteindelijk net zo belangrijk als de vormgeving van het eindresultaat. Daarbij staan de raad, in aanvulling op de reeds genomen maatregelen, de volgende maatregelen voor ogen, toepasbaar voor bestaande en nieuwe hypothecaire leningen. Deze kunnen naast of na elkaar worden genomen.

- Forfaitaire benadering van de hypotheekrente: bij de renteaftrek wordt uitgegaan van een nader te bepalen forfaitaire rente. De renteschommelingen hebben dan minder vat op de inkomstenderving van het Rijk. Huishoudens hebben zelf groter belang bij het beperken van de renterisico's door de rente lang vast te zetten en door af te lossen.
- Forfaitaire benadering van de aflossing: bij de 'renteaftrek' wordt uitgegaan van een (fictieve) lineaire of annuïtaire lening. Vervolgens wordt bij de aftrekpost verondersteld dat elk jaar een deel van de schuld is afgelost. In deze systematiek wordt de grootste tegemoetkoming aan de burger in het begin van de looptijd gedaan. De renteaftrek verandert al doende in een investeringsaftrek. Het fiscaal belang van een hoge lening verdwijnt; de wijze van financiering van de koop of verbetering van de woning is op de hoogte van de aftrek niet meer van invloed. Ook dit zal het aflossen bevorderen.
- Geleidelijke vermindering van het tariefpercentage waartegen aftrek mogelijk is: in een aantal stappen kan de renteaftrek dalen van 52% of 42% of 38% (afhankelijk van de schijf) tot bijvoorbeeld 30%, het tarief van box 3.
- Introductie van een rentebijdrage voor koopstarters in het fiscale stelsel. Hierdoor wordt – in het verlengde van en in combinatie met de eerder genoemde nieuwe regeling voor de koopsubsidie (BEW-nieuwe stijl) – de leencapaciteit van huishoudens met een bescheiden inkomen vergroot. De BEW-nieuwe stijl kan dan ook worden gefiscaliseerd, met behoud van de woonlastennormering in het huidige stelsel van hypotheekgarantie.
- Afschaffing in stappen van het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting, dit in combinatie met de (gedeeltelijke) ingroei van de eigen woning in box 3. Met een (gematigde) vermogensrendementsheffing wordt financiële ruimte gecreëerd voor deze stappen. De afschaffing van de overdrachtsbelasting leidt tot lagere transactiekosten en is daarmee een stimulans voor de doorstroming. Het leidt ertoe dat degenen die een woning kopen minder hoeven te betalen. Ook dit leidt tot de gewenste verschuiving van lasten naar levensloop (jongeren verhuizen méér dan ouderen).

Deze herziening maakt het mogelijk om tijdens en na de overgangsfase de steun te richten op specifieke doelen. Met de voorgestelde maatregelen wint het beleid aan doelmatigheid en efficiency. Nu er onverminderd grote opgaven liggen in het woondomein, zowel kwantitatief als kwalitatief, is het van belang de overheidsmiddelen die in de sector wonen omgaan, doeltreffender te besteden.

Deze voorstellen wijken in zekere zin af van eerdere suggesties van de raad over de fiscale behandeling van de eigen woning. In het advies van de raad over de nota Mensen, wensen, wonen ('Betrokken burger, betrokken overheid', september 2000) is geadviseerd de eigen woning in box 3 te plaatsen en de opbrengsten te gebruiken voor verlaging van marginale tarieven in box 1. De voorstellen in dit advies sluiten meer aan bij de huidige praktijk en zijn veel sterker gericht op het specifiek richten van de middelen op doelen van het woonbeleid.

5.2.3 Aanbod

Op de woningmarkt is een gelijke verhouding tussen marktpartijen van belang: een goed 'level playing field' hoort bij een adequaat functioneren van de woningmarkt. Dit vergroot de aanbodflexibiliteit. Eerder gaf de raad aan dat rigide marktverhoudingen gezorgd hebben voor een nieuwbouwaanbod dat in de dagen van de hoogconjunctuur te duur was en in de dagen van de laagconjunctuur te weinig.

Nieuwbouw levert, ook al vanwege het effect op mutaties in de bestaande woningvoorraad, een belangrijke bijdrage aan het woningaanbod. Met nieuwbouw wordt het woningtekort bestreden en de doorstroming in de woningvoorraad bevorderd. Er is vooral behoefte aan een nieuwbouwprogramma waar zo lang mogelijk onduidelijk blijft of de op te leveren woning een huurwoning dan wel een koopwoning is. Dit programma zou woningen moeten opleveren die in zich hebben dat alleen de basiskwaliteit wordt afgenomen waarbij naar keuze later kwaliteit wordt toegevoegd. Alleen zo kan optimaal ingespeeld worden op veranderende omstandigheden aan de vraagkant en wordt het risico verkleind dat de woningbouw een antwoord geeft op de woningvraag van tien jaar eerder.

Dit is een vrij drastische verandering in de woningbouwprogrammering. Er is dan veel meer 'onbestemdheid' in het bouwen. Partijen zoals bouwondernemingen, gemeentelijke grondbedrijven en anderen zullen moeten afzien van hun traditionele ijver om zoveel mogelijk op voorhand vast te leggen en op basis van voorcalculaties opbrengsten te verdelen. Dit zou plaats moeten maken voor een winstverdeling op basis van nacalculaties van de gebiedsexploitatie. De raad schat overigens in dat dit grote gevolgen heeft voor de praktijk van verevening. De onderlinge afhankelijkheid van projecten wordt dan kleiner. Overigens zullen de voorstellen van de raad om de fiscale steun te veranderen de verschillen in grondprijs tussen huur- en koopwoningen verkleinen.

De huidige kloof tussen de huur- en koopmarkt vergt op de korte termijn vooral een aanpak waarbij deze twee markten elkaar meer nabij komen. Hierdoor neemt de uitwisseling tussen beide sectoren toe en worden alternatieven talrijker. Dit kan vooral door meer nadruk te leggen op die segmenten in de huur- en in de koopsector die aldaar ontbreken: goedkope koopwoningen en (middel-)dure huurwoningen. In de huursector zijn hierdoor kansen om door het bredere aanbod de marktwerking te verbeteren. Eerder adviseerde de raad om deze reden het huurbeleid te herijken.[25] Met meer contractvrijheid voor verhuurders en huurders én een goede rechtsbescherming van de huurder ook in de hogere marktsegmenten kan een hogere differentiatie in huurcontracten, in woonarrangementen en in woningaanbod tot wasdom komen. Een duurdere en luxe huursector kan dienen als buffer, waarmee de wisselende vraag naar koopwoningen kan worden opgevangen.

[25] VROM-raad (1999); *Huurbeleid met contractvrijheid*. Advies 018. Den Haag.

Bij een meer evenwichtige prijsvorming van vastgoed door de aanpassing van de fiscaliteit nemen de mogelijkheden daarvoor ook toe.

Voor het ruimtelijk beleid betekent dit dat een grotere diversiteit aan locaties gevraagd wordt. Het restrictieve ruimtelijk beleid, pas na jaren in enige mate effectief geworden, heeft – geheel volgens de beleidsdoelen – de concurrentiepositie van de VINEX-locaties versterkt. Men kon eigenlijk nergens anders heen. Hierdoor is de afhankelijkheid van de verhoudingen tussen gemeenten en (grote) bouwondernemingen alleen maar toegenomen. Met een grotere diversiteit aan locaties wordt deze afhankelijkheid teruggedrongen. In die zin kan een vergroting van het aantal bouwfronten helpen om de werking van de markt te verbeteren. Het geeft ook meer ruimte aan middelgrote en kleinere bouwbedrijven en er kan meer 'organisch' op de woningbehoefte worden ingespeeld.

Naast verruiming van het aanbod is er grote noodzaak tot *flexibiliteit van het aanbod.* Met het ontwikkelen en versterken van tussenvormen tussen huur en koop en meer graduele overgangen tussen koop en huur kan eenvoudiger aan de vraag tegemoet gekomen worden.
De raad beklemtoont het belang van het ontwikkelen en verder implementeren van tussenvormen tussen huur en koop. Zowel in de nieuwbouw als in de bestaande woningvoorraad kunnen deze vormen hun functie hebben. Er zijn in den lande tal van initiatieven en experimenten, maar van een 'doorbraak' is vooralsnog geen sprake. Op een aantal terreinen zijn nog knelpunten aanwezig (fiscaliteit, lage affiniteit van woningcorporaties met woningverkoop en productinnovatie). Maar ook moet gezegd dat het concept 'te woon' of 'koopgarant' (in plaats van 'te huur' of 'te koop') meer en meer opgang doet. Vooral op de stedelijke woningmarkt kan deze vorm van nut zijn om de huursector te innoveren dan wel een entree in de eigenwoningsector mogelijk te maken.

Een andere vorm van flexibiliteit betreft oppervlakte en kwaliteit. Met eenvoudige mogelijkheden tot vergroten/verhogen van de woningen en/of het later toevoegen van kwaliteit kan een woningvrager een bescheiden start maken en kan de woning meegroeien met de bewoner.

5.3 Betekenis van doelen en instrumenten voor de stad

5.3.1 De markt van huur en koop

In veel Nederlandse steden is het aandeel eigenwoningbezit lager dan het Nederlands gemiddelde. Dat is op zichzelf niets bijzonders: er zijn heel veel zaken waarin de steden een afwijkend patroon hebben van het Nederlands gemiddelde. Te denken valt aan het aandeel eenpersoonshuishoudens en het aantal meergezinswoningen, maar ook het aantal café's en filmhuizen. In Amsterdam is het aandeel eigenwoningbezit tegen de 20% en in Rotterdam zo'n 27%. In Den Haag en Utrecht is het aandeel veel hoger: 40-50%. Ook binnen de groep van middelgrote gemeenten varieert het aandeel eigenwoningbezit sterk.

Er bestaat een sterke samenhang tussen de eigendomsvorm en het woningtype. In de stad zijn veel meergezinswoningen, meestal huurwoningen, in de kleinere gemeenten zijn meer eengezinswoningen en dit zijn voornamelijk koopwoningen. De verschillen in eigendomsvorm tussen stad en ommeland zijn veel kleiner als alleen binnen het type van de eengezinswoningen of de meergezinswoningen gekeken wordt.

Binnen de stedelijke woningvoorraad van koopwoningen hebben de koopappartementen een geheel andere functie dan de eengezinskoopwoningen. De koopappartementen in de stad hebben een functie voor jonge, startende huishoudens. Dit segment kent ook een veel hogere mobiliteit dan van de koopsector verwacht wordt. In de eengezinskoop- maar ook in eengezinshuurwoningen ligt de mobiliteit veel lager.
Vooral in de eengezinshuurwoningen wil nog wel een groot aandeel oudere, honkvaste huurders voorkomen. In de overige huurwoningen in de stad is de mobiliteit hoger en hier wonen diverse groepen.

Het aandeel eigenwoningbezit is in de steden de laatste jaren toegenomen, maar dit is ook het geval buiten de steden. Het is dus niet zo dat de regionale verschillen tussen stad en ommeland kleiner zijn geworden.
Hoewel er binnen de steden een aanzienlijke vraag is onder de huurders naar een eigen woning, kent het groeipotentieel van de eigenwoningsector in de stad beperkingen. De vraag naar eigen woningen is niet onvoorwaardelijk. Veel hangt af van het prijsniveau en de kwaliteit van woning en woonomgeving. En de stedelijke markt kent nu eenmaal veel meergezinswoningen en ook veel (mobiele) één persoonshuishoudens met een betrekkelijk laag inkomen.

5.3.2 Beleid in de stad

Het is niet eenvoudig een stad te vinden die niet het aandeel eigenwoningbezit wil verhogen. Zowel steden met een laag aandeel, als steden met een gemiddeld aandeel zeggen te streven naar meer koopwoningen in de stad. Veel steden hebben deze doelstelling uitgedrukt in een percentage of een aantal. Het wordt beschouwd binnen het algemene beleidsdoel om de stad 'vitaler' en 'sterker' te maken. Het verhogen van het aandeel eigenwoningbezit wordt daarom gezien als een middel voor dit doel, niet als een afzonderlijke doelstelling. Er lijkt doorgaans geen sprake te zijn van een 'ideologie van het eigenwoningbezit', in de zin dat aan eigenwoningbezit op zichzelf hoge maatschappelijke verdiensten worden toegekend. In hoofdstuk vier is deze discussie gevoerd. Het wordt eerder beschouwd als een (nuttig) instrument om stedelingen (meer) aan de stad te binden en belangstellenden van buiten een diversiteit van woonmilieus aan te kunnen bieden.

Verschillende segmenten, verschillende groepen

De gemeenten mogen dan wel heel 'praktisch' naar eigenwoningbezit kijken, daarmee is nog niet duidelijk welke groepen van bewoners met (de groei van) eigenwoningbezit bediend moeten worden. Gaat het om de top van de markt, om de middenklasse, om de lagerbetaalden?

Bij het creëren van woonmilieus voor de top van de markt zijn andere eisen en andere woningen in het geding dan het geval is bij het bieden van koopwoningen voor de middenklasse en voor de onderkant van de markt. Bij woonmilieus voor de top van de markt gaat het om het aantrekken van een elite, bij middenklassenmilieus om het vasthouden van stedelingen die een stijgende koopkracht hebben en bij eigenwoningbezit voor de onderkant van de markt om het bieden van keuzevrijheid voor de lagerbetaalden in de stad.

Dit zijn heel verschillende zaken. Bouwen in het ene segment genereert niet automatisch aanbod in een ander segment. Er is immers geen 'perfecte' doorstroming en met het realiseren van woonmilieus voor de top van de markt wordt niet vanzelf méér keuzevrijheid voor de lagerbetaalden in de stad geboden. Een algemene beleidsuitspraak dat 'het eigenwoningbezit in de stad' moet groeien, is daarom diffuus en weinig precies. Wie woonmilieus voor de elite wil bieden, heeft zeker ook een duur, kwalitatief hoogstaand huursegment nodig. Wie huishoudens met een middeninkomen aan de stad wil binden, zet in op grotere (samengevoegde) stadswoningen en eengezinswoningen in het groen (huur en koop). En wie keuzemogelijkheden voor huishoudens met een laag inkomen wil bieden, verruimt het aandeel woningen tussen huur en koop,

de tussenvormen. Bij al deze zaken heeft de eigen woning zeker een functie. Maar een verhoging van het aandeel eigenwoningbezit in een stad tot een bepaald percentage betekent op zichzelf nog niets. Succes of falen van beleid kan niet aan dit percentage worden afgelezen. Als de steden niet aangeven voor welke groepen zij het eigenwoningbezit willen bevorderen, is er mist in het gemeentelijk woonbeleid.

Afhankelijkheid van stedelijke vraag en van woningcorporaties

Hoe men het ook wendt of keert, het eigenwoningbezit in de stad kan alleen toenemen als hiervoor gegadigden zijn. Hoewel er zeker vraag zal zijn van buiten de stad naar koopwoningen of koopappartementen in de stad, is het niet raadzaam daarop geheel en al het beleid te baseren. De meeste gegadigden zullen vooral uit de stad zelf moeten komen. De groei van het eigenwoningbezit in de stad is sterk afhankelijk van het succes van de stad als emancipatiemachine. Als in de stad geen carrière wordt gemaakt, zal de vraag naar eigen woningen beperkt zijn.

Met nieuwbouw en met de verkoop van bestaande huurwoningen kan er meer eigenwoningbezit in de stad komen. De woningcorporaties, eigenaren van veel huurwoningen, zitten dus op dit vlak aan het stuur. Voor een royale verkoop van huurwoningen zit de markt bepaald tegen (het inkomen en de

leencapaciteit van de zittende huurders zijn vaak laag). In veel gevallen kan alleen na een mutatie een huurwoning verkocht worden. De problematische markt maakt het voor corporaties verleidelijk de ‘gemakkelijke’ complexen te verkopen. Echter, een lukraak uitpondingsbeleid maakt de balans met andere doelen van het woonbeleid zoek.
De rijksoverheid en de gemeente kunnen vele opvattingen over verkoop hebben, maar als de woningcorporaties geen heil zien in verkoop van een deel van hun bezit, dan is er geen titel waarop zij tot verkoop van hun bezit kunnen worden gedwongen. Dwang helpt dan niet, faciliteren en stimuleren wel. De raad ziet daarom reden om meerdere routes te faciliteren waarin verschuivingen in de verhouding tussen huur en koop plaats kunnen vinden.

Kwaliteit
Wordt met een sterkere inzet op meer eigenwoningbezit in de stad ook meer kans op kwaliteit geboden? Door een hoger aandeel eigenwoningbezit in de stad mag meer verwacht worden van private investeringen in de kwaliteit van de woningen en dit is zowel kansrijk als risicovol. Kansrijk, omdat door de beleefde zelfbeschikking meer zelfwerkzaamheid en investeringen in de woningen worden gebracht, risicovol, omdat de aandacht hierbij sterk zal uitgaan naar comfortverhoging en veel minder naar bouwtechnische zaken als casco. De raad ziet mogelijkheden voor een activerend kwaliteitsbeleid.

5.3.3 Perspectief
Een eenvoudige route naar meer eigenwoningbezit bestaat niet. Er zal altijd een balans gezocht moeten worden tussen beschikbaarheid (voldoende en verschillende huurwoningen) en kwaliteit (woontechnisch, bouwtechnisch, korte en lange termijn). Er zijn in deze ook belangen van instituties in het spel.

Meerdere routes
Met méér varianten in de verkoop van huurwoningen kunnen meer routes van huur naar koop in de stad gevolgd worden en kan ook eenvoudiger een balans met doelen als toegang en kwaliteit worden gevonden.Tot op heden is de verkoop van huurwoningen hoofdzakelijk gestoeld op het model van de vrije verkoop: verkoop tegen marktwaarde en volledige overdracht van eigendomsrechten. Met zogeheten ‘tussenvormen’ zijn op diverse plaatsen ervaringen opgedaan. Maar in de huidige verhoudingen zal de route via ‘vrije verkoop’ niet tot grote aantallen leiden. Met een verrijking van het assortiment door middel van tussenvormen kan beter worden ingespeeld op de vraag in de stad en in de wijk. Met productdifferentiatie en -innovatie kan een impuls gegeven worden aan vormen van eigenwoningbezit in de stad.

De raad heeft voor ogen dat naast elkaar segmenten voorkomen van (pure) huurwoningen, tussenvormen tussen huur en koop in allerlei gradaties en (pure) koopwoningen. In het verkoopbeleid kunnen de verschillende vormen worden opgenomen. Een verkoopbeleid waarin alléén plaats is voor vrije verkoop is te smal. Naast ongeclausuleerde verkoop is ook verkoop onder voorwaarden interessant. De Koopgarantregeling (ook wel Maatschappelijk Gebonden Eigendom) is om een aantal redenen een charmante regeling. Er wordt korting geboden, waartegenover staat dat de corporatie bij mutatie de woning kan terug kopen en de stijging of daling van de waarde wordt gedeeld tussen verkoper en koper. Hierdoor is de drempel voor lagere inkomensgroepen voor een eigen woning verlaagd en is de woning ook na vertrek van de bewoner, opnieuw inzetbaar voor de vraag van lagere inkomensgroepen. Daarnaast is er een mogelijkheid voor een onderhoudsregeling aan verbonden, hetgeen gunstig is voor de kwaliteit van woning en woonomgeving. De raad meent dat tussenvormen bijdragen aan aanbodflexibiliteit en verzachting van de harde scheiding tussen het koop- en het huursegment. Het product is uitgevonden, het is tijd voor opschaling ervan. Waar barrières zijn in regelgeving en (fiscaal of anderszins) instrumentarium, verdient het aanbeveling deze in beeld te brengen en zo veel mogelijk te slechten.

Maar naast het in de markt zetten van tussenvormen, kunnen corporaties ook op een andere wijze bijdragen aan de variëteit. Zij kunnen partij zijn als opdrachtnemer in een consumentgedreven gebiedsontwikkeling waarbij door corporaties diensten en expertise betreffende eigendomsvormen en kwaliteitsontwikkeling worden ingebracht. Dit past in de discussie over de taakopvatting van woningcorporaties. Hiermee kan ook de verkokering van huur en koop doorbroken worden en kan alle nadruk komen te liggen op versterking van de kwaliteit en het beheer van de woningen en woonmilieus.

Bij discussies over verkoop van huurwoningen speelt al snel de vraag of aan de huurder een recht moet worden toegekend tot aankoop van de huurwoning. De raad is hiervan geen voorstander, althans wat de vrije verkoop betreft. Het zeker stellen van een voldoende aantal huurwoningen (naar bijvoorbeeld kwaliteit, woningtype, stadsdeel/gebied) komt dan sterk onder druk te staan. Hierdoor wordt ook te veel op de korte termijn gedacht en is er te weinig oog voor kwaliteit in de stad op de langere termijn.
De huursector verliest hierdoor een deel van de aantrekkelijke delen van het bestand, waardoor het evenwicht tussen huren en kopen verslechtert.

Activerend kwaliteitsbeleid

Het is bij hoge koopprijzen de vraag of voldoende reservering voor onderhoud wordt gemaakt en zo hoeft het verschijnsel van 'achterstallig onderhoud' aan de koopsector niet voorbij te gaan. Voor een meer grootschalige aanpak van herstructurering kan een versnippering in de eigendomsverhouding een drempel blijken te zijn.
Dit houdt, naar het oordeel van de raad, niet in dat om die reden maar van meer eigenwoningbezit in de stad moet worden afgezien. Het noopt wel tot een meer specifiek geformuleerd stedelijk beleid op dit vlak. Hierbij mag wel bedacht worden dat groei van eigenwoningbezit in de stad ook zal betekenen dat bestaande kwaliteitsachterstanden ook in de koopsector - zichtbaar zullen gaan worden.

Een overgang van huur naar koop is op zichzelf nog geen verhoging van de woonkwaliteit. Maar als de verkoopwinsten – al of niet in dezelfde buurt – worden ingezet om een vorm van private stadsvernieuwing door de nieuwe eigenaar-bewoners te ondersteunen, dan kan verkoop een directe bijdrage leveren aan kwaliteit. De raad wil niet stellen dat alleen die huurwoningen verkocht mogen worden die een hoge kwaliteit hebben. Ook huurwoningen met een beperkte kwaliteit zouden (al of niet via tussenvormen) verkocht kunnen worden, als de lagere kwaliteit maar in de prijs tot uitdrukking komt en er een weg is voor investeringen in de woning door de bewoner. Nagegaan zou moeten worden of het splitsingsbeleid van gemeenten drempels opwerpt voor het verkoopbeleid.

Regionaal perspectief

De in dit advies bepleite verzachting van de grenzen tussen huren en kopen is vooral in stedelijke regio's van belang. Een harde tweedeling tussen huren en kopen kent een ruimtelijke neerslag tussen centrale stad en randgemeenten. Daarom zou in de randgemeenten grote terughoudendheid moeten zijn met vrije verkoop van huurwoningen. De verzachting van de grenzen tussen huren en kopen kan starten vanaf de huursector (omzetten van huurwoning in een variant van verkoop onder voorwaarden), maar kan ook starten vanaf de koopsector (omzetten van koopwoning in een variant van verkoop onder voorwaarden). Zo kunnen corporaties met de winst uit verkoop in de stad woningen in de randgemeenten aankopen om ze daarna in de Koopgarantregeling onder te brengen. Zo kan ook in randgemeenten aanbod gecreëerd worden voor de lagere inkomensgroepen uit de stad.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding, de ontwikkelingsgang van de raad

Voordat de raad de conclusies en de aanbevelingen van dit advies weergeeft, wil hij kort uiteenzetten welke ontwikkelingsgang gemaakt is. Dit biedt namelijk een illustratie van het proces en het laat zien op welke wijze de raad tot zijn aanbevelingen gekomen is.

Al langere tijd wil de VROM-raad het eigenwoningbezit in het programma van advisering opnemen. De raad schat in dat er veel beleid en regelgeving is voor een sector die aan het krimpen is (de huursector) en juist heel weinig voor een groeiende sector als de koopsector. Het eigenwoningbezit wordt bevorderd, maar het is niet duidelijk hoe de bevordering van eigenwoningbezit past in de doelstellingen die steevast in de huursector naar voren worden gebracht: voldoende woningen, betaalbare woningen, kwaliteit van woning en woonmilieu. Na een jarenlange groei en het overschrijden door de koopsector van het aandeel van 50% van de woningvoorraad is er alle reden dieper in te gaan op de betekenis van het eigenwoningbezit voor het gehele woonbeleid.

Bij de start van het project ziet de raad vijf problemen op de woningmarkt. Er is een tweedeling op de markt ontstaan tussen huren en kopen, in de koopsector dreigt een prijsdaling, de onzekerheid en de risico's zijn groot. Daarnaast dreigen de tegenvallende opbrengsten te leiden tot uitstel en verdere prijsdaling ('zand in de machine') en ontbeert de overheid een samenhangende strategie hiertegen.

Als eerste stap in het project is de raad ingegaan op de risico's van een snelle prijsdaling. Zou de markt een 'harde' of een 'zachte' landing maken? Raadpleging van diverse deskundigen leert ons dat er verschillende meningen zijn: een snelle prijsdaling, waarna een snel herstel van de markt of een stabiele, geleidelijk neerwaartse ontwikkeling van de (reële) prijzen, wat neerkomt op langdurig uitzieken van de markt. De raad concludeert dat de koopmarkt niet snel instort en dat de prijzen redelijk stabiel blijven. Dit hoeft niet te wijzen op een 'gezonde' markt, integendeel zelfs. Immers, dat de prijzen zich handhaven, ligt aan het hoge woningtekort en de lage rente. Een zachte landing is dus niet vanzelf een gezonde markt en als het aanbod toeneemt en de rente stijgt, kan alsnog een forse prijsdaling optreden.

In de tweede stap van het project is de raad op zoek gegaan naar factoren die de markt op middellange termijn beïnvloeden. Eén ervan is de financiering en daarvoor is het nodig meer te begrijpen van de ontwikkelingen op de hypotheekmarkt. De ontwikkelingen die gaande zijn (internationalisering, nieuw kapitaalakkoord) zijn van groot belang voor de eigenwoningsector, maar ze zijn niet door de (nationale) overheid stuurbaar. Geld is vloeibaar en kan snel wisselen en de fluctuaties op de kapitaalmarkt zijn van invloed op het krediet voor de eigenwoningsector en de criteria. De overheid kan marktstabiliteit op de woningmarkt niet eenvoudigweg sturen via ingrijpen in de financiering. Hooguit kan de overheid het functioneren van de hypotheekmarkt verbeteren door imperfecties aan te pakken.
Voor zover marktstabiliteit en risico's op de woningmarkt een probleem vormen, zullen deze dus goeddeels op de woningmarkt zelf aangepakt moeten worden. In de derde stap van het project wordt daarom de marktwerking op de woningmarkt zelf nader bezien. Daarbij heeft de woningmarkt specifieke kenmerken zoals een grondgebonden en star woningaanbod, een lang ontwikkelingsproces en een vraag die erg gevoelig is voor conjunctuurbewegingen. Daarnaast is er veelvoud aan partijen met verschillende belangen, agenda's en termijnen. Met het terugtreden van de overheid en het afschaffen van de objectsubsidies is de afhankelijkheid van het samenspel van al deze partijen voor de woningvoorziening toegenomen. Met de economische stagnatie is ook de woningbouwproductie teruggelopen en het woningtekort toegenomen. Het consumentenvertrouwen is laag en de markt is gesegmenteerd in gescheiden markten voor huur en koop. Procyclische effecten en pieken en dalen werken intensiever door in de vraag- en aanbodzijde van de markt. De raad wil daarom zoeken naar een hogere conjunctuurresistentie van de woningmarkt. Het zou helpen als de vraag minder snel zou fluctueren en het woningaanbod meer flexibel zou zijn om te reageren op de vraag. Hierin past een zoektocht naar maatregelen om de markt beter en rustiger te laten werken (marktordening) met een goede positie van de vraag en een flexibel werkend aanbod.

Bij het functioneren van de woningmarkt wil de raad ook bijzondere aandacht geven aan de stedelijke en regionale woningmarkt. Op de stedelijke woningmarkt speelt de starheid van het woningaanbod een grote rol: veel woningen – zo is althans de stelling van bestuurders en eigenaren – geven geen goed antwoord op de woningvraag van vandaag (te klein, te veel gestapeld en goedkope huur). Met bevordering van eigenwoningbezit in de stad willen de steden de huishoudens met een midden- en hoger inkomen aan de stad binden en selectieve uitstroom uit de stad tegengaan.

Het is de raad gebleken dat het bevorderen van eigenwoningbezit in de stad voor veel steden een middel is en geen doel in zichzelf. Het wordt gezien als een middel om bepaalde inkomensgroepen in de stad te houden, het is geen gepolitiseerd item over de waarde van eigenwoningbezit als zodanig.
Over de spanning tussen de doelstelling om midden en hogere inkomensgroepen aan de stad te binden enerzijds en voldoende woningen te bieden voor de zittende stedelijke bevolking met lagere inkomens anderzijds, is niet veel vernomen. De steden verwijzen naar de regiogemeenten die meer opvang voor de lagere inkomensgroepen zouden moeten gaan bieden en naar statistieken waarin veel scheefwoners en overschotten van goedkope huurwoningen figureren.

Met deze stappen heeft de raad de eigenwoningsector benaderd vanuit de optiek van het functioneren van de markt van woningen en krediet. Op deze markt is de overheid niet langer de alles regelende partij, maar wel één van de partijen die met allerlei doelstellingen, bepalingen, subsidies, fiscaal en ruimtelijk beleid de markt beïnvloedt. Veel van deze interventies zijn te herleiden tot doelstellingen buiten het woonbeleid (zuinig omgaan met ruimte, fiscaal beleid ten aanzien van investeringen), maar in het bestaan van veel instrumenten speelt ook de doelstelling 'bevordering van het eigenwoningbezit' mee. Dit laatste noopt tot reflectie over deze doelstelling.

Wat is de waarde van eigenwoningbezit voor bewoner en voor de samenleving? Onderschat de burger de betekenis ervan zodat de overheid er goed aan doet dit te bevorderen? Met behulp van een externe studie concludeert de raad dat het eigenwoningbezit voor tal van betrokkenen leidt tot voordelen en tot tevredenheid, maar ook dat er veel andere factoren zijn die dit laatste beïnvloeden (woningtype, niveau van inkomen en opleiding). Wat voor het ene huishouden een goede afweging kan zijn, hoeft dit niet voor het andere te zijn. De context van het betreffende huishouden en – verder bezien – de gehele maatschappelijke context (zoals de stand van de verzorgingsstaat en het bieden van zekerheden voor de bevolking) is van invloed. Veel van de gemeten voorkeur voor eigenwoningbezit moet ook in deze maatschappelijke context bezien worden. Vanwege dit laatste is eigenwoningbezit niet op zichzelf een 'merit good' en er is naar het oordeel van de raad geen rol voor de overheid weggelegd om de keuze tussen huren en kopen voor de burger te maken. De raad kiest dan voor sectorneutraliteit, een gelijke en evenwichtige behandeling van huren en kopen. Bij een inspectie van de huidige instrumenten (subsidies, fiscaliteit) komt de raad tot de conclusie dat een aantal ervan sterk verbonden is aan de doelstelling van bevordering van

het eigenwoningbezit. De fiscaliteit is hiervan een voorbeeld. Dit instrument geeft per saldo sterke steun aan de eigenaar-bewoner. Maar in wezen wordt de vraag naar hypothecaire leningen sterk bevorderd en belemmert de hoge prijsontwikkeling die hiervan het gevolg is, de toegang voor nieuwe toetreders. Zo werkt de beleidsmatige preoccupatie met het eigenwoningbezit markt-verstorend.

De raad komt op basis van een reflectie over de betekenis van eigenwoning-bezit tot de aanbeveling dat de inzet van de overheid vooral gelegen moet zijn in het bevorderen van een evenwichtige werking van de markt. Hiervoor zijn maatregelen nodig die de stabiliteit bevorderen, risico's beheersen en die de toegang tot deelmarkten voor onderscheiden groepen bevorderen. Hierin past niet een overheidsdoelstelling dat in het jaar X een bepaald percentage van de woningvoorraad uit eigen woningen zou dienen te bestaan. Laat dit gewoon de resultante zijn van marktprocessen in plaats van een vooraf ingestoken overheidsdoelstelling. Hierin past wel versterking van de macht van die vraag op de markt die op eigen kracht onvoldoende effectief zou zijn. Hierin past ook het aanwenden van middelen zodat het woningaanbod meer flexibel kan inspelen op veranderingen in de vraag. Dit kan beter gerealiseerd worden als zowel in de koop- als in de huursector een breed assortiment naar kwaliteit en prijs is. Ambities van woonkwaliteit moeten zowel in de koop- als de huursector gerealiseerd kunnen worden. In de huursector ligt zeer veel nadruk op betaalbaarheid, in de koopsector juist op kwaliteit. Dit is niet evenwichtig. De huidige verhoudingen op de markt vergen een ruimer inspelen op de vraag naar huurwoningen en een kortere looptijd tussen planvorming en planuitvoering.

6.2 Conclusies

1 De raad verwacht dat het aandeel eigenwoningbezit verder zal toene-men, zij het meer geleidelijk dan de afgelopen jaren het geval is geweest. Er is geen reden om te sturen op een kwantitatieve doelstelling van het aandeel woningbezit, zoals 65% eigenwoningbezit in 2010.

2 Bij veel woningvragers is er een voorkeur voor het eigenwoningbezit. Veel zittende eigenaar-bewoners zijn tevreden met hun woonsituatie. De vraag naar koopwoningen moet geaccommodeerd worden. Het is echter niet gewenst de vraag naar koopwoningen over de hele linie te bevorderen. Van een natuurlijke voorkeur voor eigenwoningbezit kan niet worden gesproken. Veel van de vraag is immers gebonden aan de

individuele en maatschappelijke context. Er zijn ook geen indicaties dat de voordelen van eigenwoningbezit door de burger worden onderschat. Er is geen reden om eigenwoningbezit te zien als een ‘merit good’ dat door de overheid bevorderd moet worden.

3 De koopprijzen zijn sterker gestegen dan de kwaliteit en liggen onverminderd op een hoog niveau. Alleen door het woningtekort en de lage rente handhaven de prijzen zich (vooral in het midden en lagere segment). Een snelle val van de prijzen is niet erg waarschijnlijk.
Tussen koop en huur is de scheidslijn toegenomen, waardoor de doorstroming tussen beide segmenten slecht verloopt. De omvang van groepen van bewoners met een (te) hoog risico (betalingsrisico, vermogensrisico) is beperkt, maar wel groeiend.
De koopprijzen zijn ook zo hoog, omdat in de jaren negentig de huren fors zijn gestegen, de vraag naar koopwoningen sterk toenam (voorkeur van woningvragers, ruimer krediet van de banken, fiscale steun van de overheid), terwijl het aanbod achterbleef. Het aanbod is rigide door kenmerken van de markt (lange looptijd tussen plan en uitvoering, grondgebonden product, voorraadmarkt), terwijl de vraag sterk meebeweegt op de golven van de conjunctuur. Ruimtelijk beleid en grondbeleid van gemeenten

hebben de flexibiliteit van de markt verkleind. De markt zit nu vast door de lage woningbouwproductie en lange fixatie in de planvorming op duurdere koopwoningen. Meer flexibiliteit is nodig.

4 Door de groei van het eigenwoningbezit is de woningvoorziening gevoeliger geworden voor de conjunctuur. Hiermee zijn ook ontwikkelingen op de hypotheekmarkt van invloed geworden op de toegang en de prijsontwikkeling op de koopmarkt. De criteria van kredietverlening bewegen mee met de conjunctuur waardoor procyclische effecten ontstaan. De internationalisering zal niet direct leiden tot één Europese hypotheekmarkt maar wel tot scherpere concurrentie en lagere tarieven en tot verscherping van het risicomanagement bij hypotheekportefeuilles. De hypotheekmarkt zelf in Nederland is niet erg doorzichtig, mede door een veelheid van intermediairs die gericht zijn op het afsluiten van nieuwe of vernieuwde hypotheekcontracten. De klant heeft door gebrek aan onafhankelijke informatie en de complexiteit van de producten moeite de markt te overzien. Versterking van de consumentenmacht is nodig om de hypotheekmarkt evenwichtiger te maken. Met meer nadruk op vermogensvorming kan ook de afhankelijkheid van externe financiering en van woningmarktexogene factoren verkleind worden.

5 De procyclische effecten hebben in de woningvoorziening geleid tot forse schommelingen. Er is behoefte aan meer marktstabiliteit. Ook zijn de risico's (individueel en maatschappelijk) door de hoge hypotheekschulden toegenomen. Er is behoefte aan risicobeheersing. De gegroeide kloof tussen kopen en huren heeft de markt in tweeën gedeeld. Er is beleid nodig met meer balans tussen huren en kopen. Dit is reden voor beleid gericht op de marktordening, op de vraagzijde en op de aanbodzijde (zie aanbevelingen).

6 Op de stedelijke woningmarkt kan eigenwoningbezit een middel zijn dat ten dienste staat van doelen op het vlak van gedifferentieerde woonmilieus in stad en regio. Er mag meer precisie zijn in het aangeven voor welke groepen eigenwoningbezit in de stad een functie kan hebben. Ook zal er een goede balans moeten zijn met beschikbaarheid van andere woningen en met de kwaliteitsontwikkeling van de woningen en de woonmilieus. Verkoop van huurwoningen kan via meerdere routes verlopen, waaronder die van tussenvormen tussen koop en huur. Meer dan de eigendomsvorm kan dan de kwaliteit voor de bewoner centraal komen te staan.

7 De groei van het eigenwoningbezit is niet samengegaan met een samenhangende visie en een samenhangend beleid van de rijksoverheid. Op veel departementen is er wel een (expliciete of impliciete) doelstelling het eigenwoningbezit te bevorderen, maar het belangrijkste instrument voor bevordering van eigenwoningbezit (de fiscus) huist niet bij het Ministerie van VROM, waardoor dit instrument niet in de beleidskaders van het woonbeleid bezien wordt. Er is behoefte aan een samenhangende visie en een samenhangend beleid, waarin ruimte is voor een evenwichtige behandeling van de huursector, de eigenwoningsector en diverse tussenvormen.

6.3 Aanbevelingen

6.3.1 Aanbevelingen in strategie

a. Van stimuleren van de vraag naar eigen woningen naar faciliteren van het aanbod van eigen woningen

Voor het generiek stimuleren van de vraag is geen rol voor de overheid weggelegd. Waar vraag is, moet gezocht worden naar wegen om het aanbod op de markt te brengen.

b. Van lenen naar sparen

Veel koopwoningen worden met vreemd vermogen gefinancierd. Voor zover er vermogensvorming plaatsvindt, verloopt dit via de prijsontwikkeling na de aankoop en de vorming van overwaarde. Een eigenwoningsector gebaseerd op lenen is gevoeliger voor (conjuncturele) schokken dan wanneer er meer eigen vermogen is. In het huidige beleid zijn er veel stimuli om tot lenen over te gaan. De raad adviseert in sterkere mate het sparen in en voor de eigen woning te bevorderen, ten einde de risico's op micro- en macroniveau te verkleinen.

c. Van conjunctuur naar structuur

De beleidsinzet zou gericht moeten zijn op een goede structuur van de woningmarkt met een evenwichtige verhouding tussen vraag en aanbod, tussen koop en huur. Dit is een inzet op meer transparantie, op het wegwerken van marktimperfecties, op marktstabiliteit en risicobeheersing.

d. Van versnippering naar samenhang

Een coherent rijksbeleid inzake de woningmarkt is nodig. Hierbij zou de plaats van de eigen woning in de fiscaliteit (Ministerie van Financiën) alsmede de marktordening (Ministerie van Economische Zaken) in lijn gebracht moeten worden met de kaders van het woonbeleid. De raad adviseert te investeren in een nieuwe samenhangende visie en beleid in het wonen.

6.3.2 Aanbevelingen in beleid en instrumenten

Hieronder volgen mogelijke uitwerkingen van deze strategieën.

Marktordening

- ¬ Werk aan een volwaardige huur- en koopsector met spreiding naar prijs- en kwaliteitsniveau en aan graduele overgangen tussen huren en kopen ('tussenvormen'). In de huidige situatie betekent dit meer accent op hogere kwaliteits- en prijsniveaus in de huursector en op het goedkope segment in de koopsector.
- ¬ Om 'red'- en 'yellowlining' te bestrijden kan ook gedacht worden aan steun vanuit de overheid, aan een speciale instelling die hypothecaire leningen voor groepen en gebieden met veel risico verstrekt.
- ¬ Er moet geïnvesteerd worden in een heldere en eenduidige informatievoorziening over de woningmarkt, met name de koopmarkt. Hier ligt een rol voor het Ministerie van VROM.
- ¬ De marktmacht van de consument op de hypotheekmarkt moet versterkt worden (rol van Autoriteit Financiële Markten).

Vraagzijde

- ¬ Onderzoek de mogelijkheden van een convenant tussen overheid en banken inzake stabiele criteria bij hypothecaire kredietverlening (LTV-plafond).
- ¬ Bevorder het tot stand komen van een woonlastenverzekering (via NHG).
- ¬ Zet de bestaande koopsubsidie (BEW) om in een rentesubsidie voor koopstarters, onder te brengen bij de Nationale Hypotheek Garantie (NHG).
- ¬ Bouw deze, behalve met deze startersleningen, uit met extra faciliteiten voor borgstelling bij woningverbetering (in aan te wijzen gebieden).
- ¬ Pas de plaats van de eigen woning in het fiscale stelsel aan.
  Bouw het systeem van eigenwoningforfait en hypotheekrenteaftrek om in een stimulans voor investeringen in de woningvoorraad, vermogensvorming en entree voor koopstarters. Met diverse overgangsmaatregelen kan een stapsgewijze overgang gemaakt worden. Met een stapsgewijze invoering van een gematigde vermogensrendementsheffing kan de overdrachtsbelasting worden afgeschaft en de doorstroming worden bevorderd.

Aanbodzijde

- Werk aan verruiming van het woningaanbod via verschillende lijnen: via meerdere bouwfronten, via het terugdringen van de afhankelijkheid van rigide en langlopende contracten tussen gemeenten en bouwondernemingen, via aanpassing van het grondbeleid van gemeenten waarbij meer op woningbouwbelangen dan op opbrengstmaximalisatie wordt ingezet.
- Bevorder de flexibilisering van het woningaanbod door middel van actieve stimulering (via regelgeving en fiscaal beleid) van tussenvormen tussen huur en koop, door middel van het vergroten van de mogelijkheden om na de oplevering bij gebleken behoefte, kwaliteit (oppervlakte, uitrusting) aan de woning toe te (laten) voegen.

Literatuur

- Aalbers, M. (2002) *Redlining in Rotterdam; Hypotheekbeleid banken frustreert gemeentelijke wijkaanpak*. In: Geografie jrg 11, nr 6, pp 26-29.
- ABF (2004), Socrates update fase 1. Delft.
- Aedes (2002) *Kwaliteitslabel voor koopwoningen*. In: Aedes Magazine, nr 20, 2002, p 30.
- Alink, B.J., J. Bilderbeek en A. Bruggink (2002) *Risicovolle hypotheken vaker afgesloten via intermediair.* In: ESB 9-8-2002, pp 572-574.
- Andeweg-van Battum M.T. en B. Andeweg (2001) *Verkoopbrochures bij nieuwbouwwoningen*. In: tijdschrift voor de volkshuisvesting nr 2, pp 11-17.
- Arnold, I.J.M. (2002) *Aflossen is een deugd*. In: ESB jrg 87, nr 4357, pp 324-326.
- Assenbergh, W. van (1999) *Nederlandse woningmarkt, ontwikkelingen, onevenwichtigheden en oplossingen*. Financiële en monetaire studies 17, nr 2. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Ball, M. (2002) *RICS European housing review 2002*. London: The Royal Institution of Chartered Surveyors.
- Bijvoet, A.M.A. (2001) *Owner occupied dwelling and income taxes; a synopsis of eight European countries*. Delft: Eburon.
- Boelhouwer, P.J. (1999) *Koopprijsontwikkeling in internationaal perspectief*. Utrecht: NETHUR.
- Boelhouwer, P.J. (2000) *De koopprijsontwikkeling in Nederland*. In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting nr 1, pp 6-12.
- Boelhouwer, P.J. en K. Dol (2000) *Speculatienomaden van de woningmarkt weren?* In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting nr 3, pp 6-12.
- Boelhouwer, P.J. (2000) *Huizenkopers, spekkopers?* In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting nr 7, pp 17-23.
- Boelhouwer, P.J., M. Haffner, P. Neuteboom en P. de Vries (2002) *Koopprijsontwikkeling en de fiscale behandeling van het eigen huis.* Onderzoek in opdracht van het ministerie van financien. Delft: OTB. Boelhouwer, P.J., M. Haffner, P. Neuteboom en P. de Vries (2002) *Koopprijsontwikkeling en de fiscale behandeling van het eigen huis.* In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting nr 1 pp 38-44.
- Boelhouwer, P.J. (2002) *Koopprijsontwikkeling en betaalbaarheid.* In: ESB 22-02-2002, p 150.
- Bovenberg, L. (2003), *Politiek moet klare wijn schenken over hypotheekrenteaftrek* In: Idee, oktober 2003, 17-24.

- Briemen, M.P. van, M.F.M. Briene, I.J. Boeckhout en A.F. Koops (1999) *Risico's en waarborgen eigen woningbezit in internationaal perspectief*. Rotterdam: NEI.
- Brounen, D. (2001) *De hypothecaire revolutie*. In: ESB 8-6-2001 pp 500-502.
- CBS (2002); *Jaarboek Wonen 2002: feiten en cijfers over het wonen in Nederland*. Gezamenlijke uitgave Kluwer en CBS.
- CBS Persbericht, 21 juli 2003, *Eén miljoen alleenstaanden erbij tot 2030.*
- Conijn, J, M. Schweitzer en M. Theebe (2001) *Woningcorporaties en het Fair Value model; De financiele consequenties van de toepassing van het Fair Value model voor woningcorporaties.* In opdracht van Woondrecht.
- Conijn, J. en M. Schweitzer (2000) *Fair Value bij verzekerd kopen*. Amsterdam: Rigo.
- De Nederlandsche Bank (2000) *Het bancaire hypotheekbedrijf onder de loep; Rapport over de ontwikkelingen op de hypotheekmarkt in de periode 1994-1999 gebaseerd op onderzoek naar hypothecaire kredietverlening bij Nederlandse financiële instellingen*. Amsterdam.
- Dewall, F. A. von (2003), *De vastgoedmarkt op een keerpunt*. Vastgoedmarkt 2003.
- Doling, J. (1997) *Comparative housing policy; government and housing in advanced industrialized countries*. London: Macmillan Press.
- Ecorys-NEI (2004) *Marktwerking op de markt voor hypothecaire kredietverlening.*
  Rapport 1: Analyse van de markt voor hypotheekverstrekking en de markt voor advies door tussenpersonen.
  Rapport 2: Een onderzoek naar de verschillen tussen instap- en prolongatietarieven.
  Rapport 3: de kwaliteit van advisering door tussenpersonen over hypothecaire producten en aanbieders. Rotterdam
- Eichholtz, P.M.A. (1997) *Het risico van een eigen huis.* Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Eichholtz, P.M.A., K.G. Koedijk en R.P.E.G. Speetjens (2000) *Risico's van eigenwoningbezit: Een zaak voor de overheid?* Global Property Research.
- Elsinga, M. (1995) *Een eigen huis voor een smalle beurs: het ideaal voor bewoner en overheid?* Delft: Delft University Press.
- Elsinga,M. (2004) *Betaalbare en risicoarme koopwoningen Ontwikkelingen*
  in Nederland en enkele buitenlandse ervaringen:Utrecht NETHUR

- Elsinga, M. en J. Conijn (2001*) Woonuitgaven en woonkosten van huishoudens*. Delft: DUP Science.
- Feijten, P. (2003); *Uitstel trouwen en kinderen, ook uitstel koopwoning?* In: Demos, Jrg. 19, nr. 9, pp. 88-89.
- Fokkema, J. en B. van der Gijp (2002*) Grondquoten verleden tijd.* In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting, jrg 8, nr 1, pp 21-24.
- Frissen J. en V. Thunnissen (2001) *Verkoop van huurwoningen in het ROA-gebied.* In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting jrg7, nr 6, pp 22-26.
- Haffner, M. (2000) *Eigenaar-bewoners door fiscus in de watten gelegd?* In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting jrg 6, nr 1, pp 34-38.
- Helderman, A. en C. Mulder (2002); *Dertig procent huur blijvend nodig*. In: Rooilijn, Jrg. 35, nr. 3, pp. 108-114.
- Housing studies (2001) *Focus issue on home ownership support*. Carfax Publishing, Oxfordshire.
- Indruk (1998) *Securitiseren – naar Amerikaans model: secundaire hypothekenmarkt op komst*. In: Indruk jrg 26 nr 1, pp 10-11.
- Jong, A. de (2003); *Huishoudensprognose 2002-2050: ontwikkelingen naar type en grootte* In: Bevolkingstrends, 2e kwartaal 2003. Uitgave Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Keers, G. en R. de Wildt (2000) *De taart op tafel; De hausse in grond- en woningprijzen*. In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting jrg 6, nr 4/5, pp 42-45.
- Kerksloot, J. (2001) *Afkoeling koopwoningmarkt?* In: Rooilijn nr 6, juni 2001, pp 302-307.
- Leidelmeijer, K. en H. van der Reijden (1997) *Woningbezit en leefbaarheid*. Amsterdam Rigo.
- Leuvesteijn, M. van en H.J.M. ter Rele (2001) *Paradox van de woonsubsidie*. In: ESB 14-9-2001.
- Ministerie van Financiën (2001*) Belastingen en premies; Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001.* Den Haag.
- Ministerie van VROM (2000) *Nota Mensen Wensen Wonen; Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag.
- Ministerie van VROM (2002) *Begroting VROM 2004; 2005* Den Haag.
- Ministerie van VROM (2004) Woningbehoefteonderzoek 2002: kernpublicatie ‘Beter thuis in wonen’; ‘Nieuwbouw en herstructurering, doorstroming en dynamiek in nieuwe en oude wijken’; ‘Gescheiden markten? De ontwikkelingen op de huur- en koopmarkten’; Betaalbaarheid van het wonen’. ‘leefbaarheid van wijken’.
- Mulder, C.H. (2003) *Individuele levensloop en ruimtelijke barrières*. In: Bevolking en Gezin, 32(2003), 2, 87-97.

- Mulder, C.H. (2000) *Sterke groei eigenwoningbezit heeft nadelen*. In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting nr 7, pp. 24-28.
- Nationale Hypotheek Garantie (2002) *Jaarverslag 2001, Liquiditeitsprognose 2002-2007*. Zoetermeer: Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen.
- Nederlandse Vereniging van Beleggers en Eigenaren (2001) *Beleggen in hypotheken wordt nieuwe mogelijkheid.* In: Vastgoed belang nr 9, pp 6-7.
- Neuteboom, P. (2002) *Een internationale vergelijking van de kosten en risico's van hypotheken.* Utrecht: NETHUR.
- Nijeboer, W. (2002) *Geen zorgen voor morgen : DNB: 'onder de woningmarkt ligt een stevige bodem'*. In: Vastgoed. - Jrg. 77, nr. 8, pp 26-28.
- NRC (2002) *Starters en éénverdieners kunnen geen kant uit op de woningmarkt*. 19/20 oktober 2002.
- NVB (2002) *Huizenkopers in profiel, voorjaar 2002.* Voorburg.
- NVB (2002) *Thermometer Koopwoningen, zomer 2002.* Voorburg.
- Oskamp, A. (2002) *De hypothekenmarkt tot 2010*. In: Kwartaalbericht ABF Reseach 2002/2 pp 3-4.
- Poulus, C en W. Relou (2000) *Geluk is te koop: inkomensgroei, keuzeruimte en woonwensen*. In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting jaargang 6, nr 2, pp. 32-36.
- Radley, S. (1997); *Sustainable Home Ownership: a new concept*. A report for the Joseph Rowntree Foundation.
- Rietbergen T. van (2002) *Stijgen of dalen: de prijs van de koopwoning / Prijs koopwoning blijft hoog.* Dubbelinterview met Peter Boelhouwer en Frans Dieleman. In: Geografie.
- Rigo en OTB (2002) *De 3-4-3 opstelling: ontwikkelingen in de middeldure koopsector*. In opdracht van DGW. Den Haag.
- Rooij M.C.J. van (2002) *Financiële kwetsbaarheid van hypotheekgevers en -nemers*. Onderzoeksrapport WO nr 706. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Schaar, J. van der (1987) *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*. Delft: Delft University Press.
- SEV (2002) *De effecten van verkoop van sociale huurwoningen*. Rotterdam.
- SEV (2002) *Betaalbaar particulier opdrachtgeverschap*. Rotterdam.
- SEV (2002) *Naar een sociale koopsector; Voorstudie voor een experimentenprogramma.* Rotterdam.
- Smit, R. (2002) *Wonen in Duits grensgebied; Goedkopere huizen, ruimere kavels en dubbel fiscaal voordeel*. In: Vastgoed.

- Smit, R. (2002) *Kopers hebben recht op meer macht!* In: Vereniging Eigen Huis magazine september 2002.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2001) *De sociale staat van Nederland*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002) *De kwaliteit van de quartaire sector; Sociaal en cultureel rapport 2002.* Hoofdstuk 8 Wonen. Den Haag.
- Stevens, L.G.M. (2001) *Varianten in de eigenwoningdiscussie*. In: ESB, 14-9-2001, pp 699-701.
- Stichting Waarborgfonds Eigen woningen (2003); *De geschiedenis van de hypotheekgarantie in Nederland*. Zoetermeer: Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen.
- Stuurgroep woningbouw van de gemeente Amsterdam (2001) Koopwoningen voor migranten? Amsterdam.
- Tammes T. en J. Fokkema (2002) *100% consumentgericht ontwikkelen*. In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting jrg 8, nr 2, pp 22-25.
- Telegraaf (2002) *Staatssecretaris pareert hypotheekaanval PvdA*. In: Telegraaf 31-10-2002.
- Theebe, M. (2002) *Housing Market Risks*. Proefschrift UvA.
- Tijdschrift voor de volkshuisvesting (2000) *De grondmarkt, een lappendeken; themanummer*. Jrg 6, nr 4/5.
- Vereniging Eigen Huis (2002) *Brief aan Ministerie van VROM*. Amersfoort, 30 augustus 2002.
- Vos, G.A. (2002) *Huizenprijs eerder stabiel dan dalend*. In: ESB 22-02-2002, pp 148-149.
- Vries, P. de (2001) *De waardering van het particuliere opdrachtgeverschap.* In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting jrg 7, nr 7 pp 14-19.
- VROM-raad (1999) *Wonen, beleid en legitimiteit*. Advies nr 14. Den Haag.
- VROM-raad (1999) *Huurbeleid met contractvrijheid*. Advies nr. 18. Den Haag
- VROM-raad (2000) *Betrokken burger, betrokken overheid; Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen.* Advies nr 22. Den Haag.
- VROM-raad (2002) *Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen*. Advies nr 32. Den Haag.
- VROM-raad (2002) *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering*. Advies nr 35. Den Haag.
- Werczberger, E. (1997); *Home ownership and rent control in Switzerland*. Housing Studies 12, 337-353.
- Zeeuw, F. de en R. Kraan (2001) *Eigenwoningbezit in 100 jaar.* In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting nr 1, pp 24-26.

Bijlage 1 - Adviesaanvraag

VROM

De minister van VROM

Rijnstraat 8
Postbus 30941
2500 GX Den Haag

www.vrom.nl

De Voorzitter van de VROM-Raad
Postbus 30949
2500 GX Den Haag

Adviesaanvraag over het eigen woningbezit

Datum
17 MEI 2004

Kenmerk
DGW/S 2004.044325

101

Conform uw jaarprogramma zal de VROM-raad in 2004 een advies uitbrengen inzake het eigen woningbezit. Hiermee verzoek ik u in het betreffende advies aandacht te besteden aan de hierin genoemde thema's en vraag ik u om het advies zo mogelijk voor de zomer uit te brengen.

Met de Nota Mensen Wensen Wonen is een breed scala aan beleidsvoornemens opgesteld om de bevordering van het eigenwoningbezit te stimuleren. Nadrukkelijk is hierbij ook aandacht gegeven aan de groep huishoudens met de wat lagere inkomens. Met de introductie van de Wet Bevordering Eigen Woningbezit (BEW) is hier ook in de subsidiesfeer invulling aan gegeven.

Met de brief over de herijking van de VROM (zie TK 2003-2004, 29200 XI, nr. 7) is aangekondigd de BEW af te schaffen, mede in het licht van de geringe aantallen aanvragen. In reactie hierop is door de Kamer bij motie [TK 2003-2004, 29 200 XI, nr. 38] gevraagd om, "alvorens tot afschaffing van de Wet Bevordering eigen woningbezit te komen, een integrale notitie op te stellen over het eigenwoningbezit, zowel bezien vanuit VROM en BZK als Financiën, en met name over mogelijkheden om het eigenwoningbezit voor lagere inkomens effectief te bevorderen, bijvoorbeeld via versterking van het instrument van de Nationale Hypotheek Garantie of een versterkte rol van woningcorporaties". Tevens heeft de Minister in het Algemeen Overleg Herijking (TK 200302004, 2983, nr. 9) aan de Tweede Kamer toegezegd dat, alvorens het voorstel tot intrekking van de Wet Bevordering Eigen Woningbezit wordt ingediend) de evaluatie versneld naar de Kamer komt.

Inmiddels is de vraag naar koopwoningen de laatste jaren afgevlakt en is de nieuwbouwproductie een onderwerp van zorg geworden. De werking van de woningmarkt is conjunctuurgevoelig. Conjunctuurschommelingen hebben daardoor grote invloed op de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen. Ik sta voor de uitdaging beleidsinstrumenten (sturing en ordening) te ontwikkelen die minder gevoelig zijn voor conjunctuurschommelingen.

Tegen deze achtergrond verzoek ik u in uw advies aandacht te besteden aan de volgende aandachtspunten:

→

Effectiviteit en efficiency VROM regelgeving op het terrein van het eigenwoningbezit
Hoe verhouden de VROM-regelingen op het terrein van het eigenwoningbezit zich tot de daarmee gemoeide inspanningen en welke bijdrage leveren zij daarbij aan het bevorderen van het eigen woningbezit?

Participatie marktpartijen
Op welke wijze kan de participatie van marktpartijen worden gestimuleerd om de doelstellingen van het Rijk op het terrein van het eigen woningbezit te bewerkstelligen? Op welke wijze kunnen verdergaande fiscale maatregelen, de ontwikkeling en/of uitbouw van garantiesystemen en/of het gebruiken van zachte leningen c.q. revolverende fondsen daarbij een rol spelen?

Conjunctuurbestendig beleid
Wat zijn de mogelijkheden voor het beleid om de conjunctuurschommelingen op de woningmarkt, met name de markt van koopwoningen, te beperken? Welke schokdempers kunnen worden geïdentificeerd? Hierbij zou in ieder geval het onderscheid tussen marktordening en marktsturing aan de orde moeten komen.

Rol Woningcorporaties
Woningcorporaties vormen een belangrijke partij als het gaat om verkoop van huurwoningen. Jaarlijks worden ca. 100.000 huurwoningen door corporaties te koop aangeboden. Op welke wijze zouden corporaties daarnaast een rol kunnen spelen bij de verdere ontwikkeling van het eigenwoningbezit, met name gericht op huishoudens met de wat lagere inkomens?

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Sybilla M. Dekker

Bijlage 2 - Gesprekken

Ter voorbereiding van het advies zijn gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen.

ING Bank: *drs. F.W.M. Pallada, drs. M.J.P.M. Peek*
De Nederlandsche Bank: *prof. dr. J. Swank, dr. J. Kakes*
Rabobank: *drs. P. L.M. van de Ven MFE, drs. J.W. Aarts*
STATER (International Mortgage Services): *S.T. Kruszel*
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW): *K.J.R. Schiffer, drs. J.H. Mersmann*
Bureau Sovereign (financial consultancy): *drs. A.P. Ranner*
Autoriteit Financiële Markten (AFM): *H.A. Mahadew, dr. C.H.M. van Kemenade*
NVB Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers: *drs. N. Rietdijk*
Het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB): *drs. C.J. Snoei, ir. P.J.M. Schumacher*
Bouwfonds Ontwikkeling: *drs. Ing. H.J.M. Van Zandvoort*
Centraal Planbureau (CPB): *drs. M.A. Koning, drs. M. van Leuvensteijn*
Sociaal Cultureel Planbureau (SCP): *dr. V. Veldheer, dr. J. Kullberg*
RIGO Research en Advies: *dr. J.B.S. Conijn*
Onderzoeksinstituut OTB Delft*: prof.dr. P.J. Boelhouwer, dr.ir. M.Elsinga*
Ministerie van VROM: *drs. F.A. van Dugteren, J.C. Pot, drs. A.L. Burger*
Ministerie van Financiën: *drs. K.A. Heineken*

Rondetafelgesprekken

Daarnaast heeft de werkgroep eigenwoningbezit van de VROM-raad drie rondetafelgesprekken georganiseerd. Deze gesprekken zijn georganiseerd om meer inzicht te krijgen in een aantal facetten van het eigenwoningbezit.

Themabijeenkomst Eigenwoningbezit, ontwikkelingen op de korte termijn

24 april 2003

Onderwerp van discussie is het eigenwoningbezit en de ontwikkelingen op korte termijn. Is er een harde of zachte landing van de koopprijzen te verwachten? Wat is het meest plausibele scenario?

Conclusies:
Er is weinig aanleiding te veronderstellen dat een zodanige marktcorrectie komt dat er een negatieve spiraal gaat ontstaan. Er kan sprake zijn van marktstagnatie en ook wel van een zekere daling, maar dit hoeft niet tot grote cumulatieve en zorgwekkende effecten te leiden. Tenzij er grote macro-economische schokken komen, de werkloosheid bij grote middengroepen fors gaat toenemen, er een inkomensdaling is en er in de financiering van leningen gedragsaanpassingen volgen bij financiële instellingen. Dan is er wel een risico van neerwaartse ontwikkelingen. Deze zijn waarschijnlijk te plaatsen binnen de bandbreedte van voorziene ontwikkelingen.
Deze conclusie klopt alleen onder gelijkblijvende omstandigheden.
Maar door veranderingen in het overheidsbeleid (bezuinigingsoperatie), kan het vertrouwen totaal omslaan en dan kun je in een geheel ander scenario terechtkomen. In termen van waarschijnlijkheid klopt de conclusie wel, maar sluit niets uit! Bezuinigingspakketten van 20 miljard zijn buitengewoon fors met enorme macro-economische effecten.
Bij dit scenario van een vrij gematigde prijsontwikkeling hoort een markt die hele hoge kosten kent: de prijs is te hoog; er zijn starters die niet aan bod kunnen komen; het is minder aantrekkelijk om te investeren.
Het stabiele scenario is misschien nog niet het meest optimistische.

Deelnemers
Drs. F.A. von Dewall, directeur van het Economisch Bureau van ING Groep
Drs.ing. J. Fokkema, directeur NEPROM
Prof.dr. P. Hooimeijer, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht
Dr. J.I. Kakes, afdeling Monetair en economisch beleid van De Nederlandsche Bank
Drs. J.H. Mersmann, Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen
Mr. O.J. Smit, algemeen voorzitter NVM
Prof.dr. J. Swank, afdeling Monetair en economisch beleid van De Nederlandsche Bank

Themabijeenkomst Financiering Eigenwoningbezit
30 oktober 2003

Welke factoren op de hypotheekmarkt en in het overheidsbeleid dienaangaande zijn van invloed op de ontwikkeling van het eigenwoningbezit?
Zijn er aanknopingspunten te vinden om tot een meer evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het eigenwoningbezit te komen?

Conclusies:
De hypotheekmarkt is met name door de opkomst van intermediairs een intransparante markt geworden.
Het veranderend risicobeheer van de banken maakt de kans op 'red'- en 'yellowlining' groter, ook zullen 'kleine' hypotheken van bewoners met lagere inkomens voor banken minder interessant worden. Het hypotheektarief kan als risico-instrument ingezet worden.
Door de instelling van de Europese Monetaire Unie is op nationaal niveau de huizenmarkt nauwelijks meer te sturen. Bijvoorbeeld de rente, die een belangrijke 'trigger' voor een huizenmarktcrisis is, is op nationaal niveau niet meer te sturen. De enige instrumenten die er zijn, zijn vergroten van de transparantie van de hypotheekmarkt en het vergroten van het woning-aanbod. Vergroten van het woningaanbod kan door nieuwbouw en flexibilisering van het aanbod.

Deelnemers
drs. M.B. Aalbers, UvA, Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen, Afdeling Geografie en Planologie
mw. dr. M.E.A. Haffner, TU Delft, Onderzoeksinstituut OTB
drs. A.P. Ranner, directeur Sovereign b.v. financial consultancy
dhr. K.J.R. Schiffer / drs. J.H. Mersmann, Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen
dr. J.I. Kakes / prof.dr. J. Swank, afdeling Monetair en economisch beleid van De Nederlandsche Bank

Themabijeenkomst Eigenwoningbezit en de stedelijke woningmarkt
18 december 2003

Onderwerp van deze discussie is de betekenis van het eigenwoningbezit op de stedelijke en regionale woningmarkt. Doel is meer inzicht te krijgen in de rol van eigenwoningbezit op deze markt, de mechanismen tussen verschillende deelmarkten en in de rol van de diverse partijen hierbij.
Hierbij worden drie niveaus belicht:
(1) de top van de markt, huisvesting van de elite;
(2) het middensegment, huisvesting van de middenklasse;
(3) de onderkant van de markt, huisvesting van de lagere inkomensgroepen.

Conclusies:
Bezien vanuit de stedelijke woningmarkt is het bevorderen van het eigenwoningbezit slechts een instrument. Er is vooral behoefte aan meer mogelijkheden tot binding, aan meer flexibiliteit in het woningaanbod, aan meer mogelijkheden voor middengroepen in de stad, aan kwalitatief goed toegeruste woningen en woonmilieus. Hiervoor is echter deze algemene doelstelling niet nodig. Deze zal soms zelfs averechts hiervoor werken. Bevorderen van keuzemogelijkheden op de markt, van vrijheidsgraden voor de consument in en aan de woning kunnen meer effect sorteren.

Deelnemers
dhr. A. Klandermans, gemeente Amsterdam
mw.C. van der Meer, gemeente Den Haag
dhr. J. Berghuis, gemeente Eindhoven
mw. J. van den Berg, gemeente Haarlem
dhr. R. Scherpenisse, corporatie Woonbron/ Maasoevers

Bijlage 3 - Samenstelling van de raad

drs. F.H. van der Veen, voorzitter vanaf 5 maart 2004
mr.drs. L.C. Brinkman*
mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars
ir. J.J. de Graeff
prof.dr. W.A. Hafkamp
mw. prof.mr. J. de Jong*
mw. M.C. Meindertsma*
mw. drs. A.M.J. Rijckenberg
mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz*
prof.dr.ir. J. van der Schaar* (voorzitter werkgroep)
ir. D. Sijmons
prof.dr. P. Tordoir*
prof.dr. W.C. Turkenburg
drs. T.J. Wams

De met een * aangegeven leden maakten deel uit van de werkgroep uit de raad die het advies voorbereidde. Ook mr. P.G.A. Noordanus (voorzitter van de VROM-raad tot 31 december 2003) was lid van de werkgroep.

Waarnemers
Mr. N.R. van Ravesteyn, namens het Ruimtelijk Planbureau
dr. M.A.J. Kuijpers-Linde, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
dr.V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau
drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau

Algemeen secretaris
drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat
dr. V.J.M. Smit (projectleider)
mw. ir. S.P.L. Kessels-Tonino
mw. A.M.H. Bruines

Lijst recent verschenen adviezen

043	14 oktober 2004	Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden
042	oktober 2004	Meer werk, Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief
041	15 juni 2004	Advies over de Nota Ruimte
040	27 mei 2004	Buiten Bouwen
039	4 april 2004	Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek
038	september 2003	Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave
037	juni 2003	Verantwoorde risico's, veilige ruimte
036	december 2002	Milieu en Economie: ontkoppeling door Innovatie
035	november 2002	Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus
034	september 2002	Minder blauw op straat? advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21e eeuw
033	juni 2002	Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002
032	maart 2002	Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen
031	november 2001	Plannen met visie: advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening
030	oktober 2001	Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen: advies over grotestedenbeleid
029	oktober 2001	Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten
028	oktober 2001	Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4
027	juli 2001	Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland: advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad
026	mei 2001	Kwaliteit in ontwikkeling
025	april 2001	Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. 'Visie op de stad 2'
024	februari 2001	Ontwerpen aan Nederland Architectuurbeleid 2001-2004. (in briefvorm)
023	september 2000	Dagindeling geordend?
022	september 2000	Betrokken burger, betrokken overheid Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen
021	mei 2000	Op weg naar het NMP4 Advies over de agenda van het NMP4
020	maart 2000	Het instrument geslepen Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie