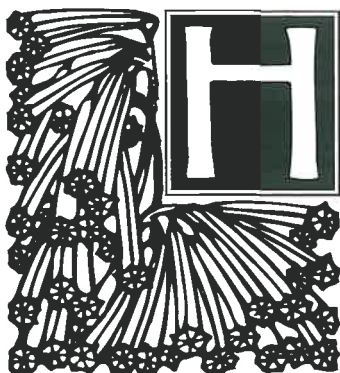


Eigenwoningbezit in 100 jaar

Friso de Zeeuw en Rick Kraan

Bouwfonds Wonen, Hoevelaken



Het thema 100 jaar woningwet roept vooral associaties op met de ontwikkelingen in de sociale-huursector. In de afgelopen eeuw hebben zich in deze sector grote veranderingen voorgedaan, waarover elders in dit tijdschrift al uitgebreid wordt gerapporteerd. Maar ook voor de marktsector is de afgelopen eeuw een periode van ingrijpende veranderingen geweest. Op deze veranderingen en op de ontwikkelingen in het eigenwoningbezit zullen wij in dit artikel nader ingaan.

Ontwikkeling Eigenwoningbezit

Het aandeel eigen woningen is lange tijd zeer laag geweest. Begin jaren twintig lag dit rond de 18% en vlak na de Tweede Wereldoorlog bestond nog maar 28% van de woningvoorraad uit koopwoningen. Vóór de Tweede Wereldoorlog vond men dat bevordering van het eigenwoningbezit geen taak van de overheid was. Het eigenwoningbezit voor arbeiders werd zelfs minder wenselijk geacht. Vanwege de grote vermogensrisico's en de geringe bestaanszekerheid van arbeiders konden zij maar beter gaan huren. Ook heerste de opvatting dat het eigenwoningbezit remmend zou kunnen werken op de arbeidsmobiliteit, een opvatting die men nu ook wel tegenkomt in de discussies over de voor- en nadelen verbonden aan kopen en huren.

Slechts op kleine schaal vonden op het platteland wat experimenten plaats in de financieringssfeer (onder andere bouwsparen) ten behoeve van het eigenwoningbezit.

Het volkshuisvestingsbeleid bleef per saldo sterk terughoudend ten aanzien van de bevordering van het eigenwoningbezit.

Na 1945 begint men meer oog te krijgen voor de voordelen verbonden aan eigenwoningbezit. Een betere bezitsspreiding, vermogensvorming, een betere maatschappelijk integratie, meer *privacy*, meer beschikkingsrecht over de eigen woonsituatie en grotere mogelijkheden tot zelfontplooiing worden dan als belangrijke maatschappelijke voordelen van het eigenwoningbezit gezien.

In die tijd werd ook het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten opgericht. Bevordering van het eigenwo-

ningbezit voor lagere inkomens was een van de belangrijkste doelstellingen van deze organisatie die later uitgroeide tot de grootste ontwikkelaar van koopwoningen in Nederland. Uit marktonderzoek, dat eind jaren '50 in opdracht van het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten werd gehouden onder potentiële kopers blijken naast de grotere vrijheden ook allerlei emotionele redenen, waaronder status een belangrijke rol te spelen bij het kopen van een woning. Eind jaren '90 spelen dit soort motieven een veel minder belangrijk rol. De consument lijkt nu veel zakelijker te staan tegenover het bezit van een eigen woning. Het zijn vooral financiële motieven die nu een belangrijke rol spelen bij de aankoop van een eigen huis.

Vanaf 1947 is het eigenwoningbezit stelselmatig toegenomen van 28% tot ruim 52% in 2000 (zie figuur 1). Grote stijgingen vonden plaats in de jaren '70 en na 1990.

Met de toename van het eigenwoningbezit is de omvang van de particuliere huursector en dan vooral van die van particuliere personen sterk afgenomen. Dit is een van de grootste veranderingen op volkshuisvestingsgebied in de afgelopen 50 jaar geweest. Vlak na de oorlog vormde de particuliere huursector nog het grootste marktsegment met een aandeel van ruim 60%, in de daaropvolgende decennia bleven er nog maar weinig particuliere verhuurders over. In 2000 is hun aandeel teruggelopen tot 11%, waarvan ongeveer de helft particuliere personen en de helft institutionele beleggers. Na 1945 is de omvang van de *non-profit* huursector sterk toegenomen. In de wederopbouwopgave met een strakke programmering van de overheid was nauwelijks nog plaats voor particuliere opdrachtgevers.

Het aandeel particuliere verhuur is teruggelopen van 60% vlak na de oorlog tot 11% nu

Overheidsbeleid

Het eigenwoningbezit is vanaf het begin van de jaren '50 in sterke mate gestimuleerd door het beleid van de overheid. In 1953 werd een regeling in het leven geroepen op basis waarvan een bijdrage werd verstrekt aan degene die voor eigen bewoning een huis liet bouwen. Nadien is deze premiekoopregeling nog vele malen ver-



heeft de VNG een belangrijke bijdrage geleverd aan het beter leesbaar en daardoor toegankelijk maken van het Bouwbesluit.

Toekomst gemeentelijke bouwverordening

Uit de ontwikkelingen rond de bouwregelgeving na 1992 blijkt dat het rijk doorgaat met het zich steeds meer in detail bemoeien met de gemeentelijke uitvoeringstaken op het terrein van de bouwregels. Dit proces van uniformering en beperking van gemeentelijke beleidsvrijheid is sluipenderwijs al lange tijd gaande. Na 1992 waren de meeste wijzigingen van de Modelbouwverordening noodzakelijk door wijzigingen van de rijkswetgeving en door 'dictaten' die letterlijk in de bouwverordening moesten worden opgenomen (zogenoemde 'overschrijf' AMvB's).

Ook wat betreft de zorg voor de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving worden de gemeenten steeds meer buiten spel gezet. Een sprekend voorbeeld daarvan is het in september 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet. Hierin wordt onder meer voorgesteld om de categorie vergunningvrije bouwwerken aanzienlijk uit te breiden, de indieningsvereisten voor aanvragen om bouwvergunning uit de bouwverordening te halen en bij AMvB voor te schrijven en de welstandsbepalingen in de bouwverordening ingrijpend te herzien.

Gemeenten hebben te medebewindstaak gekregen zorg te dragen voor kwalitatief goede huisvesting voor ingezetenen. Geconcludeerd moet worden dat zij hier steeds minder zelf een invulling aan kunnen geven.

Het Bouwbesluit ontwikkelt zich tot een rampvermijgend minimum

De vraag dient zich aan wat de toekomst is van de gemeentelijke bouwverordening. Naar mijn mening is die er niet, omdat de leidende rol als kwaliteitsdocument door het Bouwbesluit is overgenomen. Ik stel dan ook voor de gemeentelijke bouwverordening af te schaffen, mits de gemeenten op twee terreinen - stedenbouwkundige bepalingen en welstand - zelf hun beleid kunnen ontwikkelen.

De resterende onderwerpen uit de bouwverordening zijn van overwegend technische aard, waarbij geen beleidsruimte nodig is, zodat een landelijk uniforme regeling de voorkeur verdient.

Conclusie: met uitzondering van de stedenbouwkundige bepalingen en het welstandsbeleid kan de inhoud van de gemeentelijke bouwverordening overgeheveld worden naar aan het Bouwbesluit gelieerde AMvB's. De

(Model-)bouwverordening kan daarna worden ingetrokken.

Deze sanering van de gemeentelijke bouwverordening sluit aan op de voorstellen van de commissie herijking bouwregelgeving uit het Overlegplatform bouwregelgeving. Ook in de onlangs uitgebrachte Nota Wonen in de 21e eeuw geeft staatssecretaris Remkes aan deze herregulering in de toekomst te willen uitvoeren.

Toekomst Bouwbesluit

Het Bouwbesluit geldt als het centrale document waarin de minimum eisen worden gegeven die aan woningen en andere gebouwen worden gesteld. Het Bouwbesluit ontwikkelt zich voor zowel de nieuwbouw als voor de bestaande bouw tot een vangnet, een rampvermijgend minimum.


Deze vangnetfunctie van het Bouwbesluit wordt beetje bij beetje steeds verder teruggebracht tot een minimale omvang. Met name de bruikbaarheidseisen staan ter discussie. Deze ontwikkeling wordt beargumenteerd met de constatering dat het Bouwbesluit een belemmering vormt om de consument meer keuzevrijheid te geven.

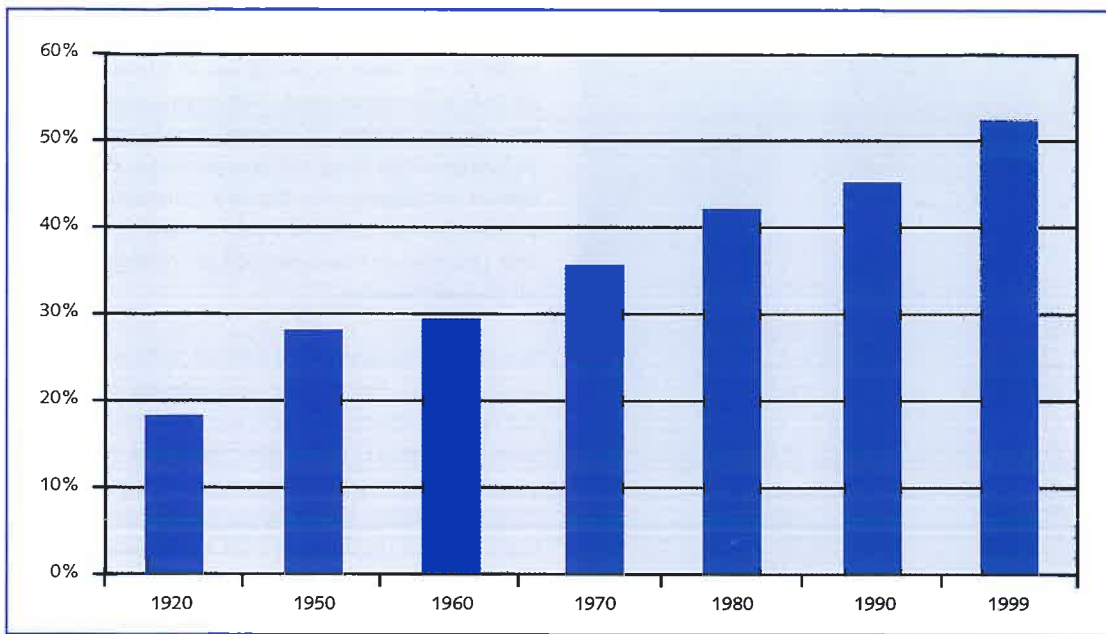
Bovendien wordt de consument geacht zelf op een acceptabel minimumniveau van zijn woning te letten. Vanuit deze gedachten schrapte de Tweede Kamer vorig jaar al de eis dat iedere woning een toilet-, badruimte- en keukeninrichting dient te bevatten.

De VNG onderschrijft het standpunt dat in het Bouwbesluit in beginsel geen specifieke zaken dienen te worden geregeld die de markt ook zelf kan bereiken. Met name de bruikbaarheidseisen komen in dit verband dan ook in aanmerking voor deregulering.

In het kader van de Nota Wonen dient een strategische keuze te worden gemaakt over de toekomstige legitimatie van het Bouwbesluit. In de visie van de vorige en huidige staatssecretarissen gaat de rijksverantwoordelijkheid niet verder dan in het Bouwbesluit vastleggen van een uit maatschappelijk oogpunt minimalistisch kwaliteitsniveau (vangnet).

De opgave om iedereen een woning te geven die voldoet aan een volkshuisvestelijk kwaliteitsniveau is volbracht. De lokale inzet in de stedelijke vernieuwing is nu gericht op gebiedsgerichte kwaliteitsverbetering. Daarbij gaat het om andersoortige kwaliteitsaspecten dan in het huidige Bouwbesluit staan. In dit licht bestaat behoefte aan een nieuw op de stedelijke vernieuwing toegerust aanschrijfinstrument, waarmee gemeenten in combinatie met onteigening, sturend kunnen optreden.

Conclusie: voor de stedelijke vernieuwing (transformatieopgave) is het Bouwbesluit geen instrument van betekenis. Voor het overige ontwikkelt het Bouwbesluit zich als vangnet met rampvermijdende minimumvoorschriften. 



Figuur 1
Ontwikkeling eigenwoningbezit. (Bronnen: J. van der Schaar: Groei en bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid, 1987; en DGVH: Volkshuisvesting in cijfers 1999)

ander en uiteindelijk verdween de regeling in 1995. Maar Nederland is verslaafd aan subsidies en het subsidieloze tijdperk duurde dan ook niet lang. Vanaf januari 2001 wordt weer een nieuwe subsidieregeling geïntroduceerd op basis waarvan lagere inkomens een overheidsbijdrage kunnen krijgen bij de aankoop van een eigen woning.

Ook het garantiebeleid heeft sterk bijgedragen aan de groei van het eigenwoningbezit. Doordat de overheid zich garant stelde voor rente en aflossing waren financiers bereid tot een hogere kredietverlening en konden kopers met minder eigen geld toe.

Tot op heden bestaat er een garantiesysteem. Uit onderzoek uit het begin van de jaren '90 is gebleken dat het systeem van gemeentegarantie een van de meest effectieve instrumenten is geweest voor de bevordering van het eigenwoningbezit.

Nieuwbouw

In de nieuwbouwproductie speelde de marktsector tot aan de Tweede Wereldoorlog een belangrijke rol. Een groot deel van de nieuwbouw werd in die periode in opdracht van particulieren gebouwd. Dit waren niet alleen koopwoningen, het betrof in belangrijke mate ook huurwoningen.

Na de oorlog wordt de rol van particuliere opdrachtgevers een stuk beperkter. Het zijn dan de overheid en de woningbouwverenigingen die een belangrijk deel van de nieuwbouw voor hun rekening nemen. Pas in de jaren '60, met het toenemen van de welvaart komt er wat meer ruimte voor koopwoningen. Het duurde tot aan het einde van de jaren '70 dat het aandeel koopwoningen in de nieuwbouw tot boven de 50% kwam te lig-

gen. De laatste jaren bestaat circa 75% van de nieuwbouw uit koopwoningen.

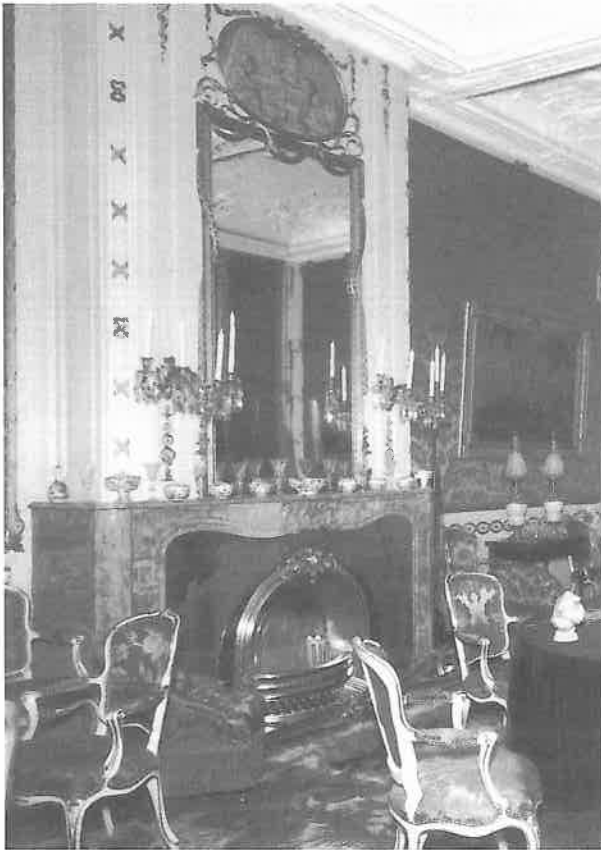
Toekomst

Voor de nabije toekomst wordt een verdere toename van het eigenwoningbezit verwacht. De toename van de bestedingsmogelijkheden, de vooralsnog gunstige fiscale behandeling van het eigenwoningbezit en de demografische structuur zorgen ervoor dat een koopwoning grote aantrekkingskracht blijft houden. Ook de toenemende verkoop van huurwoningen en het gedeeltelijk vervangen van huurwoningen door koopwoningen op herstructureringslocaties zal het eigenwoningbezit doen toenemen. Een eigenwoningbezit van 65% in 2010, hetgeen in de Nota Wonen in de 21e eeuw als streefcijfer wordt genoemd, is op zich niet onrealistisch. Wel zal in dat verband de sloop/nieuwbouw en de verkoop van huurwoningen aanzienlijk moeten gaan toenemen. Dit zal zeker de komende vijf jaar niet haalbaar blijken.

Maar hoe zit het met de ontwikkelingen in het eigenwoningbezit voor de periode daarna? Op wat langere termijn is het niet onwaarschijnlijk dat er enige verandering gaat optreden in de ontwikkeling van het eigenwoningbezit. De motieven die nu een belangrijke rol spelen bij de aankoop van een woning zullen op de langere termijn gaan veranderen. Wijzigingen in fiscale, demografische en sociaal-culturele factoren zullen hiervoor verantwoordelijk zijn.

De belangrijkste motieven om een woning te kopen liggen nu in de financiële sfeer. Vanwege de volledige fiscale aftrekbaarheid van betaalde hypotheekrente is een koopwoning voor velen financieel veel aantrekkelijker

Status speelde vroeger een grotere rol bij het kopen van een woning. (Bron: 100 jaar wonen in Nederland, uitgeverij 010, Rotterdam)



dan een huurwoning en verder biedt een koopwoning de nodige kansen tot vermogensvorming. Zeker de afgelopen tien jaar waren de condities hiervoor zeer gunstig. Daarnaast is er het kwaliteitsmotief. Woningen in het hogere kwaliteitssegment kun je alleen maar kopen en vrijwel niet huren.

Als gevolg van de verdere Europese integratie zullen de fiscale stelsels in de aangesloten landen steeds meer naar elkaar toe groeien. Daarbij zal de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit in Nederland meer worden afgestemd op de regelingen in de andere landen, hetgeen het einde zal betekenen van de onbeperkte aftrek van betaalde hypotheekrente. Dit zal niet op heel korte termijn gaan plaats vinden, maar op langere termijn moet er rekening mee worden gehouden dat na een overgangperiode en met compenserende maatregelen zoals de afschaffing van het eigenwoningforfait de hypotheekrente niet meer onbeperkt fiscaal aftrekbaar zal zijn.

Van wellicht nog grotere invloed is de komende vergrijzing. Als vanaf 2010 de eersten van de generatie *babyboomers* de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, zal dat grote gevolgen gaan hebben voor de woningmarkt. De generatie *babyboomers* is steeds van grote invloed geweest op de ontwikkelingen op de woningmarkt. Aan

het eind van de jaren '60, begin jaren '70 manifesteerde deze generatie zich voor het eerst op de markt en dit leidde tot een sterke vergroting van de bouwproductie. De sterk toegenomen vraag naar koopwoningen vanaf het eind van de jaren '80 werd mede veroorzaakt door de koopkrachtige vraag van deze generatie, die zich toen als doorstromer naar duurdere koopwoningen op de woningmarkt aandiende. Over een jaar of tien zal deze generatie de marktverhoudingen opnieuw wezenlijk gaan beïnvloeden.

Van de 55-65 jarigen zal in 2010 ruim 60% in een koopwoning wonen. Een deel van deze generatie ouderen zal dan de koopwoning gaan verkopen om vervolgens te gaan huren en het in de woning opgeslagen vermogen gaan benutten om er het leven mee te veraangenamen. Deze ontwikkeling wordt wellicht nog versneld als de hypotheekrente tegen die tijd niet meer aftrekbaar is en woningen ook minder vermogensgroei zullen genereren. Anderen zullen hun woning verkopen om zich vervolgens een woning in het buitenland aan te schaffen, waarbij men wel een koop- of huurappartement als *pied à terre* in Nederland aanhoudt. Weer anderen zullen zich richten op de markt van luxe duurdere koopappartementen en bungalows.

Mede als gevolg van de vergrijzing wordt een verdere groei van de diensteneconomie verwacht, met in het verlengde daarvan een vraag naar een groot scala aan woondiensten. De eigendomsvorm zal er daarbij veel minder toe doen. Er zal een grote variëteit aan eigendomsvormen, *leaseconstructies* en woongerelateerde diensten gaan ontstaan.

Voor de commerciële verhuur zullen zich nieuwe mogelijkheden voordoen. Beleggers, maar ook corporaties zullen naar verwachting op deze vraag gaan inspelen. Delen van de huidige binnenstedelijke herstructureringsgebieden vormen aantrekkelijke potentiële locaties voor deze toekomstige vraag.

In welke mate al deze ontwikkelingen zich zullen gaan voordoen is nog onzeker, maar de markt zal op langere termijn zeker gaan veranderen. In ieder geval moet rekening worden gehouden met een grotere vraag naar duurdere appartementen, zowel in de huur- als in de koopsector. Maar er zal aan de andere kant ook een toenemend aanbod aan bestaande koopwoningen gaan ontstaan, vooral van minder exclusieve woningtypen op minder exclusieve locaties, hetgeen gevolgen voor de prijsontwikkelingen zal hebben. Grote vermogenswinsten zullen in het doorsnee, minder schaarse aanbod niet meer zo gemakkelijk worden gemaakt als in het verleden. Slimme ouderen doen hun woning dan ook op tijd van de hand, namelijk voordat de buurman er eveneens mee in de verkoop gaat. 