

Betaalbare en risicoarme koopwoningen
*Ontwikkelingen in Nederland en enkele
buitenlandse ervaringen*

Marja Elsinga

"The pride of ownership for the price of rent "
(www.policy.org)

Colofon

ISBN: 90-5405-062-4

Druk: A-D Druk BV, Zeist

Uitgave: juni 2004

Exemplaren van deze publicatie zijn verkrijgbaar bij:

NETHUR

Postbus 80115

3508 TC Utrecht

Tel: 0302532250

Fax: 0302540604

E-mail: nethur@geog.uu.nl

Website: <http://nethur.geog.uu.nl>

Bij NETHUR is tevens meer informatie verkrijgbaar over het DGW/NETHUR partnership en zijn andere publicaties uit de reeks te bestellen. Via de website zijn veel van de publicaties ook te downloaden als PDF-bestand.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
1.1 Introductie	7
1.2 Wetenschappelijke relevantie	7
1.3 Probleemstelling, onderzoeksvragen en methode	8
2. Analyse kader	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Bewoners over kopen en huren	11
2.3 De overheid over kopen en huren	12
2.4 Betaalbaar en risicoarm kopen	13
2.5 Het analysekader	14
3. Nederland: ontwikkeling van de discussie en de context	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Begin 20 ^{ste} eeuw	15
3.3 De jaren 60 en 70	15
3.4 De jaren 80 en 90	16
3.5 De 21 ^{ste} eeuw	16
3.6 Discussie MGE jaren 80	17
3.7 Discussie MGE jaren 90	18
3.8 Conclusies	19
4. Analyse van betaalbare en risicoarme koopwoningen	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Experimenteren met nieuwe eigendomsvormen	21
4.3 De belangrijkste vormen van betaalbaar en risicoarm kopen	21
4.4 De verschillen en overeenkomsten	24
4.5 De betaalbaarheid het risico en de kosten	25
4.6 Conclusies	28
5. Shared Ownership en Homebuy in Engeland	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Ontwikkeling van beleid	29
5.3 Shared Ownership	30
5.4 Homebuy, overeenkomsten en verschillen met Shared Ownership	30
5.5 De betaalbaarheid, het risico en de kosten	31
5.6 Conclusies	32
6. LEHC (limited equity housing cooperative) en LEC (limited equity condominiums) in de Verenigde Staten	35
6.1 Inleiding	35
6.2 Historie LEHC in New York	35
6.3 LEHC	36

6.4	LE-condominiums, overeenkomsten en verschillen met LEHC	37
6.5	Conclusies	38
7.	Right-of-Occupancy in Finland	41
7.1	Inleiding	41
7.2	De ontwikkeling van beleid	41
7.3	Right of Occupancy	41
7.4	Conclusies	43
8.	Conclusies en perspectieven	45
8.1	Conclusies	45
8.2	Perspectieven	47
	Literatuur	51

Voorwoord

Een eigenaar-bewoner is investeerder en eigenaar van zijn woning. Dit betekent dat hij financieel risico loopt, maar ook dat hij vrijheid heeft en verantwoordelijkheid draagt. Een huurder daarentegen is gebruiker van zijn woning en loopt geen risico. Bovendien kan een huurder eenvoudig zijn huurcontract opzeggen om te kunnen verhuizen en is hij niet verantwoordelijk voor het onderhoud. Kortom, kopen en huren hebben beide voordelen.

Het is mogelijk om deze voordelen, en ook de nadelen, te combineren. In Nederland zijn er in de afgelopen decennia vele pogingen ondernomen om eigendomsvormen te ontwikkelen die de huurder meer verantwoordelijkheid en de eigenaar minder risico opleverden. Ondanks veel bloed, zweet en tranen van de betrokkenen is er nog geen sprake van een substantieel marktaandeel voor deze nieuwe vormen.

In dit essay staat de vraag centraal in hoeverre Nederland, Engeland, de Verenigde Staten en Finland er in geslaagd zijn dergelijke producten te ontwikkelen en op de markt te brengen. De studie geeft een overzicht van de ontwikkeling en de specificaties van de verschillende betaalbare en risicoarme koopvormen.

Het essay laat zien dat het onterecht is om nieuwe eigendomsvormen af te doen als onbeduidende experimenten. Juist in een tijd dat de koopwoningmarkt stabiliseert, de verkoop van huurwoningen stagneert en de krapte op de huurmarkt toeneemt, bieden betaalbare en risicoarme koopvormen perspectief.

Het essay is gefinancierd in het kader van het DGW/NETHUR Partnershipprogramma. Het werk is uitgevoerd door Marja Elsinga van het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft. De begeleiding vanuit DGW is verzorgd door de heer P. Chr. A. Wessels. Ik wil hem bedanken voor zijn stimulerende en kritische bijdrage. En ook mijn collega Marietta Haffner ben ik dankbaar voor alle kritische opmerkingen die zij geplaatst heeft.

Marja Elsinga
Delft, april 2004

1 Inleiding

1.1 Introductie

Het stimuleren van eigenwoningbezit onder lagere inkomensgroepen door de verkoop van huurwoningen en het bouwen van sociale koopwoningen, vormde één van de doelstellingen in het woonbeleid van staatssecretaris Remkes van volkshuisvesting. In de praktijk blijken de hoge koopprijzen en de geringe bereidheid van corporaties om te verkopen belangrijke knelpunten bij de verkoop van huurwoningen. Bij de bouw van de sociale koopwoningen vormt het realiseren van woningen onder de sociale koopprijsgrens een probleem. Naast de (on)betaalbaarheid is het ook mogelijk dat de risico's, mensen ervan weerhouden om tot de aankoop van een woning over te gaan.

Nieuwe koopvormen die de betaalbaarheid vergroten en/of de risico's van de eigen woning voor de bewoner beperken, kunnen een bijdrage leveren aan het realiseren van de gemaakte afspraken. Tot nu toe zijn nieuwe koopvormen echter niet echt uit de verf gekomen. De vraag daarbij is of er geen vraag is naar dergelijke nieuwe eigendomsvormen, of de regels belemmerend werken of dat het beleid ten aanzien van deze alternatieve eigendomsvormen wellicht kan worden verbeterd.

Het doel van dit essay is inzichtelijk te maken welke koopvormen er ontwikkeld zijn in Nederland en het buitenland, waarom deze wel of niet succesvol genoemd kunnen worden en in hoeverre verschillende vormen van betaalbare en risicoarme koopwoningen perspectief bieden in het huidige Nederlandse woonbeleid.

1.2 Wetenschappelijke relevantie

Over het algemeen is een woningmarkt te onderscheiden in een huur- en een koopmarkt met ieder eigen kenmerken en instituties. Deze verschillen hebben betekenis voor de bewoner, zijn gevoel van zekerheid, vrijheid en zijn woonlasten. Via deze betekenis voor de bewoner beoogt de overheid met het woonbeleid maatschappelijke doelen na te streven zoals zeggenschap en verantwoordelijkheid van burgers, vermogensvorming, risicobeleving en betrokkenheid bij de woonomgeving. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen landen die het eigenwoningbezit beschouwen als ideale eigendomsvorm en groei van deze eigendomsvorm ook ten zeerste bevorderen en landen die dat niet doen. Angelsaksische landen voeren de eigenwoning ideologie hoog in het vaandel. Saunders (1990) en Rohe (2001) benadrukken in hun theorieën de voordelen van eigenwoningbezit. Kemeny daarentegen geeft aan dat de (relatieve) betekenis van eigendomssectoren vooral wordt bepaald door de context. Een van zijn conclusies is dat de sociale huursector die niet alleen bedoeld is als vangnet, een heel goed alternatief kan vormen voor de eigenwoning.

In tabel 1.1 zijn de kenmerken van kopen en huren uitgewerkt en wordt aangegeven hoe deze zich verhouden tot de betekenis voor de bewoner en de overheidsdoelstellingen. Centraal in de theorieën staat de verantwoordelijkheid van de eigenaar-bewoner en daarmee zijn grotere maatschappelijke betrokkenheid. Daarnaast benadrukt Saunders (1990) de ontologische zekerheid die gepaard gaat met een eigen woning en het financiële voordeel. Elsinga (1995) analyseerde het eigenwoningbezit voor lage inkomens

aan de hand van het overzicht in tabel 1.1. Voor een deel kan de theorie van Saunders worden bevestigd, eigenaar bewoners ervaren vrijheid en zekerheid. Maar vrijheid en zekerheid worden in Nederland ook aan de huursector toegedicht. Het gaat hier om vrijheid in de zin van eenvoudig kunnen verhuizen en om zekerheid in de vorm van service en geen risico. Maar, bij dit laatste speelt uiteraard de, in vergelijking met Engeland, goede huurbescherming in Nederland een rol. Ook de financiële effecten van eigenwoningbezit zijn sterk afhankelijk van regelgeving zoals fiscale behandeling van de eigenwoning en beschikbare subsidies. Ofwel de rechten en plichten (zie tabel 1.1), zowel juridisch als economisch, zijn bepalend voor hoe eigendomsvormen door bewoners worden ervaren. Kortom, hiermee wordt de hypothese van Kemeny, dat de huursector een goed alternatief kan zijn, bevestigd.

Het in tabel 1.1 weergegeven overzicht biedt ook houvast bij de bestudering van nieuwe eigendomsvormen. Bij nieuwe eigendomsvormen gaat het immers om een, in vergelijking met de klassieke koop of huurwoning, alternatieve definiëring van rechten en plichten.

Tabel 1.1

De verschillen tussen eigendomsvormen en de betekenis daarvan voor bewoners.

	Verschillen eigendomsvorm	Rechten en plichten	Bewoner
Juridisch	Zeggenschap Verantwoordelijkheid	Recht ander gebruik Recht overdracht Recht woning te veranderen Recht en plicht onderhoud en verbetering	Vrijheid Zekerheid Betrokkenheid Verantwoordelijkheid
Economisch	Investering	Risico waardeontwikkeling Fiscale behandeling	Financieel voordeel Risico en zekerheid
	Consumptie	Recht op subsidie Plicht van betaling	Betaalbaarheid

Bron: Elsinga, 1995

1.3 Probleemstelling, onderzoeksvragen en methode

De probleemstelling van dit essay luidt: “Het in kaart brengen van de verschillende vormen van betaalbare en/of risicoarme koopwoningen in Nederland en buitenland en deze beoordelen op de consequenties voor de bewoner, de doelstellingen van het woonbeleid en hun perspectief voor de Nederlandse situatie”.

Qua buitenland is er, gezien de beperkte omvang van het project, gekozen voor drie landen met een omvangrijker koopsector dan Nederland. Daarbij is gekozen voor Angelsaksisch buiten Europa (Verenigde Staten), Angelsaksisch (Engeland) binnen Europa en niet-Angelsaksisch (Finland). In de eerste twee landen is sprake van een eigenwoningideologie, terwijl Finland een lange eigenwoningtraditie kent, maar ook streeft naar een sociale huursector die toegankelijk is voor brede groepen.

Hiertoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Hoe heeft het beleid ten aanzien van betaalbare en risico-arme koopwoningen in Nederland zich ontwikkeld? Wat waren daarbij de onderwerpen van discussie?
- Welke betaalbare en risico-arme koopvormen kunnen we onderscheiden in Nederland?
- Welke betaalbare en risico-arme koopvormen kunnen we onderscheiden in enkele andere landen: de Verenigde Staten, Engeland en Finland?
- Wat zijn de doelstellingen van deze koopvormen, wat is de plaats van deze vormen in het woonbeleid, welke regelgeving is relevant en wie zijn de betrokken partijen?
- Wat zijn juridische (zeggenschap) en economische (woonlasten, vermogensvorming en risico) verschillen voor de onderscheiden koopvormen met een vrije koopwoning en wat betekenen deze voor de bewoners en de overheidsdoelstellingen?
- Welke koopvormen bieden perspectief voor de Nederlandse situatie?

De inventarisatie vindt plaats op basis van bestaande literatuur. Voor de Nederlandse situatie wordt geput uit de literatuur van eind jaren 70 toen de discussie over koopvormen actueel was en uit de diverse evaluaties van SEV-experimenten. Voor de inventarisatie van de buitenlandse initiatieven wordt gebruik gemaakt van internationale tijdschriften, overzichtsrapporten en de diverse websites over dit onderwerp.

2 Het analysekader

2.1 Inleiding

Een koopwoning is iets anders dan een huurwoning. Dat het hier gaat om verschillen die de overheid relevant acht voor haar woonbeleid blijkt uit het feit dat de stimulering van het eigenwoningbezit één van de pijlers van de Nota Mensen, Wensen, Wonen is. De zeggenschap en eigen verantwoordelijkheid, de centrale thema's in het woonbeleid, zijn het grootst bij het eigenwoningbezit. Eigenwoningbezit kan bovendien bijdragen aan de realisering van meer woongenot en maatschappelijke doelen als de bezits- en vermogensvorming.

Het kopen of huren van een woning maakt dus nogal veel verschil en wordt geassocieerd met begrippen als zeggenschap en verantwoordelijkheid. In dit hoofdstuk schetsen we een overzicht van deze verschillen en positioneren we de betaalbare en risico-arme koopwoningen.

2.2 Bewoners over kopen en huren

Bewoners kopen vooral een woning omdat het financieel aantrekkelijk is, zij noemen motieven als: "het is uiteindelijk financieel voordeliger", "kopen is fiscaal aantrekkelijk" en "kopen is een appeltje voor de dorst". Het kopen van een woning betekent aanvankelijk doorgaans hogere woonuitgaven dan in geval van huren. Echter, omdat de woonuitgaven van eigenaarbewoners doorgaans, afhankelijk van de hypotheekvorm, redelijk stabiel zijn en die van huurders stijgen met de jaarlijkse huurverhoging, is de situatie na verloop van tijd omgekeerd en zijn de woonuitgaven van huurders hoger dan die van eigenaarbewoners. Daarnaast bouwt de eigenaar-bewoner vermogen op via aflossing en waardeinstijging van de woning en heeft de woning een functie als "appeltje voor de dorst". Echter, er is niet altijd sprake van waardeinstijging, koopprijzen kunnen ook dalen of minder stijgen dan verwacht en daarmee loopt de eigenaar-bewoner dus een risico. De eigenaar-bewoner is kortom een investeerder die een bepaald rendement behaalt en ook een zeker risico loopt.

Daarnaast is de vrijheid van het eigendom een belangrijk voordeel. Door bewoners wordt vaak opgemerkt dat het prettig is om "baas is eigen huis" te zijn en de woning naar eigen smaak en inzicht te kunnen aanpassen (zie ook tabel 2.1).

Huurders motiveren hun keuze om te gaan huren vaak met het feit dat zij zich financieel gezien geen koopwoning kunnen permitteren (zie tabel 2.1). Er wordt dus niet altijd echt gekozen voor huren, maar het is het enige betaalbare alternatief. Echter, er zijn ook positieve overwegingen om voor een huurwoning te kiezen zoals de vrijheid om snel je huur te kunnen opzeggen. Voor mensen die mobiel zijn of denken mobiel te zijn heeft de huurwoning duidelijke voordelen. Ook het ontbreken van de rompslomp van het onderhoud van een woning wordt als voordeel van de huurwoning beschouwd. De verhuurder draagt immers de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en dit wordt door de huurder als service ervaren (Pas et al., 1983; Boelhouwer, 1988; NIPO, 1990; Elsinga; 1995).

Tabel 2.1

De kenmerken van kopen en huren en de motieven van bewoners om voor huren of kopen te kiezen.

Motief	Koop	Huur
Goedkoper	hogere aanvangslasten fiscaal voordeel	lagere aanvangslasten huursubsidie mogelijk
Spaarpot Rendement investering	vermogensopbouw door aflossing en waardestijging	
Vrijheid	vrijheid als eigenaar hypotheekvoorwaarden kunnen rol spelen	beperkingen in huurcontract
Zekerheid	geen afhankelijkheid van ver- huurder geen huurverhoging	geen vermogensrisico kan terugvallen op huursubsidie
Service		geen verantwoordelijkheid (is rompslomp) voor onderhoud
Mobiliteit	verkooprisico is voor eigenaar hoge transactiekosten	kan huur eenvoudig opzeggen

2.3 De overheid over kopen en huren

Het stimuleren van het eigenwoningbezit neemt een belangrijke plaats in in het Nederlandse woonbeleid. De zeggenschap en verantwoordelijkheid die gepaard gaan met een eigen woning worden verondersteld positieve effecten te hebben op de buurt en de maatschappij (MVRM, 2001). Het gaat hierbij enerzijds om het feit dat mensen doorgaans zuinig en trots zijn op eigendom. Daarnaast heeft een eigenaar ook een economisch belang bij een goede zorg voor woning en buurt. Immers als de buurt achteruit gaat, daalt de prijs van zijn woning. Een ander voordeel van eigenwoningbezit is dat de eigenaar vermogen opbouwt dat bij voorbeeld kan worden ingezet als voorziening voor de oude dag.

Deze voordelen hebben ertoe geleid dat het woonbeleid is gericht op het stimuleren van het eigen woningbezit. Deze stimulering bestaat uit een fiscaal beleid, de nationale hypotheekgarantie, een subsidiebeleid en de stimulering van de verkoop van (sociale) huurwoningen. Al deze veelal inkomensafhankelijke maatregelen tezamen bepalen de prijzen van kopen en huren. En daarmee wordt de voorkeur van de bewoners weer beïnvloed.

In de Nota Mensen, Wensen, Wonen wordt tevens melding gemaakt van zogenaamde tussenvormen:

- Tussenvormen dienen risico's af te dekken voor lagere inkomensgroepen als ook onderhoudsrisico's in het bijzonder bij de verkoop van appartementen.
- Tussenvormen zijn een alternatief voor koopwoningen waar het gaat om de verkoop van huurwoningen in wijken met veel huurwoningen.
- Om individuele zeggenschap, verantwoordelijkheid en risico's in balans te brengen kunnen tussenvormen uitkomst bieden.
- Bij koopvormen die aan winstdeling doen is het belangrijk dat de voor- en nadelen voor de bewoners worden getoetst aan de Fair Value-voorwaarden. Deze zijn, na het verschijnen van de nota, geformuleerd in de circulaire MG 2002-06 "Voorwaarden voor koopvormen met korting en winstdeling".

- De verkoopvormen waarbij voorwaarden gelden komen vooralsnog niet in aanmerking van een koopsubsidie.

Samenvattend worden deze tussenvormen geacht de risico's van de koopwoning te beperken en vormen zij een betaalbaar alternatief voor een traditionele koopwoning, mits er wordt voldaan aan de Fair Value-voorwaarden. Het beleid op dit punt kan zeer voorzichtig worden genoemd gezien het geringe aantal concrete maatregelen. Als concrete maatregel wordt alleen het bekendheid geven aan nieuwe koopvormen genoemd.

2.4 Betaalbaar en risicoarm kopen

Opmerkelijk is dat de financiën en de vrijheid zowel bij huurders als bij eigenaarsbewoners een belangrijke rol spelen in hun motivering van de keuze voor een huurwoning. De financiën blijken vaak de belangrijkste motivatie, zowel bij huurders als bij kopers. Het opmerkelijke hierbij is dat kopers van mening zijn dat het kopen van een woning uiteindelijk goedkoper is¹. Huurders benadrukken dat zij zich geen koopwoning kunnen permitteren. De eigendomsvorm die uiteindelijk het goedkoopst is (of wordt gevonden), blijkt voor degenen die huren onbetaalbaar.

Dit is nu precies het probleem waarop de betaalbare en risicoarme koopwoning zich richt. Eigenaarsbewoners en huurders kennen namelijk een verschil in het verloop van de woonuitgaven. De eigenaar-bewoner heeft over het algemeen, afhankelijk van de gekozen hypotheekvorm, te maken met redelijk constant blijvende woonlasten, terwijl de huurder jaarlijks een huurverhoging krijgt opgelegd. Dit leidt er doorgaans toe dat de eigenaar-bewoner bij aanvang hogere lasten heeft dan de huurder, maar dat zijn uitgaven na verloop van tijd juist lager zijn dan die van de huurder (zie ook afbeelding 4.1). Betaalbare koopwoningen zijn erop gericht om de hoge aanvangslasten te beperken. Hiervoor bestaan verschillende mogelijkheden:

- Objectsubsidie zoals bijvoorbeeld de premie-A-regeling (die overigens tevens een subjectsubsidie is);
- korting op de koopprijs (=subsidie);
- korting in combinatie met winst- en verliesdeling;
- laagrentende of renteloze lening;
- gezamenlijk eigendom (coöperaties);
- gedeeltelijk eigendom, gedeeltelijk huur.

Een eerste mogelijkheid is het verstrekken van objectgebonden subsidie. Een voorbeeld hiervan is de, inmiddels afgeschafte, jaarlijkse inkomensafhankelijke bijdrage zoals de premie-A-regeling. Een andere mogelijkheid is een eenmalige bijdrage. Dit laatste kan bijvoorbeeld in de vorm van een korting op de koopprijs. Deze twee vormen van subsidie voor een traditionele koopwoning zijn niet het onderwerp van deze studie.

Deze studie is gericht op koopachtige nieuwe eigendomsvormen die tot doel hebben om ook op langere termijn betaalbare koopwoningen te realiseren. Het kan hierbij gaan om koopvormen die een combinatie van korting op de koopprijs en winst/verliesdeling omvatten. Tenslotte gaat het om eigendomsvormen waarbij de bewoner een gedeelte van de woning in eigendom heeft.

¹ Over de vraag of kopen uiteindelijk goedkoper is en voor welke inkomens zijn de meningen verdeeld: CPB, 2001; Elsinga en Conijn, 2001

Naast de betaalbaarheid kan het risico, met name voor lagere inkomensgroepen, een drempel vormen voor een koopwoning. Gemiddeld genomen heeft een koopwoning een redelijke rendement (Boelhouwer, 1999). Echter, de prijs is conjunctuurafhankelijk en de woning is niet alleen een beleggingsgoed, maar ook een dak boven het hoofd. Het is dus erg ongunstig als er verkocht moet worden op het moment dat de prijzen laag zijn. Om dit risico te beperken zijn er verschillende opties denkbaar:

- een restschuldverzekering;
- een gedeeld vermogensrisico;
- een vast (en dus laag) rendement op de investering.

Het kan gaan om louter een vangnet voor slechte tijden zoals een restschuldverzekering, maar het kan ook gaan om een onderdeel van een eigendomsvorm. Zo kan een gedeeld rendement worden beschouwd als wisselgeld voor een korting op de koopprijs of als logisch gevolg van gedeeld eigendom. En andere optie is dat een bewoner een bedrag investeert in de woning waarop een vast rendement (bijvoorbeeld inflatie) wordt gegarandeerd.

2.5 Het analysekader

Voor de verschillende Nederlandse en buitenlandse eigendomsvormen brengen we een aantal zaken in beeld. Het gaat hierbij uiteraard om de rechten en plichten van de bewoner (zie tabel 1.1), maar ook om de wijze waarop de betreffende vorm betaalbaar of risicoarm gemaakt is en wat eventuele keerzijden hiervan zijn. Bij het al dan niet slagen van een nieuwe eigendomsvorm speelt de context een belangrijke rol. Hierbij denken we aan het woonbeleid, de relevante regelgeving en de betrokken organisaties. Het onderstaande overzicht geeft schematisch weer welke informatie centraal staat. Door de verschillende eigendomsvormen op de genoemde criteria te evalueren ontstaat een overzicht dat een basis biedt voor het beschrijven van de perspectieven voor de Nederlandse situatie.

Tabel 2.2
Analysekader.

	koopvorm A	koopvorm B	koopvorm C	koopvorm D
Betalbaarheid				
Risico				
Keerzijde				
Kosten				
Context +				
Context -				

3 Nederland: ontwikkeling van de discussie en de context

3.1 Inleiding

Betaalbare en risicoarme koopwoningen vinden hun oorsprong in enerzijds het streven om eigenwoningbezit voor zoveel mogelijk mensen bereikbaar te maken. Anderzijds vormen nieuwe eigendomsvormen een antwoord op een discussie over zeggenschap binnen de (sociale) huursector. Opmerkelijk is dat in de jaren 70 dergelijke eigendomsvormen vooral werden vergeleken met sociale huurwoningen, terwijl in de jaren 90 de traditionele koopwoning de meest logische meetlat was.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de discussie over eigendomsvormen op de woningmarkt. Deze maatschappelijke en politieke context geven inzicht in het waarom van sommige vormen en ook in het al dan niet slagen van eigendomsvormen. Als illustratie voor het belang van de context wordt de discussie rond het product Maatschappelijke Gebonden Eigendom (MGE) beschreven.

3.1 Begin 20^{ste} eeuw

Aan het einde van de 19e eeuw overheerste het particuliere initiatief op de Nederlandse woningmarkt. De industrialisatie en de urbanisatie waarmee dit gepaard ging leidden tot problemen in met name de grote steden. De "revolutiebouw" gaf voor sommigen uit sociale bewogenheid, voor anderen uit overwegingen van gezondheid en veiligheid, aanleiding tot discussie over de woningbouw. Verbetering van de woonomstandigheden van de arbeidende klasse was dringend gewenst. Deze opvatting resulteerde in 1899 tot de indiening van de Woningwet door de liberaal Goeman Borgesius. Woningcorporaties kregen een bescheiden plaats in het geheel. Kenmerkend voor de wet en voor die tijd was dat woningvoorziening primair een particuliere aangelegenheid was. Woningcorporaties waren doorgaans kleinschalig en hadden de vorm van een vereniging (Ijmkeren en Kroes, 1980).

Na de Tweede Wereldoorlog veranderde de situatie echter drastisch. Bij het inlopen van de woningnood werd een prominente rol toegedicht aan woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven. Sociaal-democraten en confessionelen stonden zij aan zij om de bouw van woningwetwoningen te bevorderen. Liberalen en ook confessionelen bleven een sterke voorkeur voor eigenwoningbezit houden. Het was ook de confessionele minister Witte die voorstelde om in 1953 het eigenwoningbezit ook onder de lagere inkomensgroepen te bevorderen. De resultaten van de commissie Eigen woningbezit mondden uit in een beleid om het eigenwoningbezit onder lagere inkomensgroepen te stimuleren. Dit beleid werd in de jaren 60 en 70 langzaam maar zeker uitgebouwd.

3.3 De jaren 60 en 70

De roep om inspraak en medezeggenschap in de jaren 60 drong ook door tot in de volkshuisvesting. Het werd door velen als teleurstellend ervaren dat woningcorporaties wat betreft de ruimte voor zeggenschap van huurders, evengoed te wensen overlieten als hun commerciële collega's. Dit leidde tot een discussie over meer zeggenschap voor

huurders en ook over vormen van betaalbaar eigenwoningbezit met een aanvaardbaar risico voor de lagere inkomens. Keuzevrijheid tussen kopen en huren kreeg een belangrijke plaats in het overheidsbeleid nu men het idee had dat de woningnood was opgelost en een marktevenwicht in zicht was. Zo werd eind jaren 70 het Beschut eigenwoningbezit ontwikkeld. Het ging hier om nieuwbouwwoningen die kwalitatief vergelijkbaar waren met sociale huurwoningen en ook gebruik konden maken van rijksleningen en de gunstige voorwaarden van woningwetleningen. Tevens werd er voorzien in een inkomensafhankelijke toeslag en gold voor deze woningen een antispeculatiebeding. Er werden slechts enkele honderden woningen gebouwd. De vraag bij dit geringe aantal is wat de meest waarschijnlijke oorzaak hiervan is; is er geen behoefte is aan een dergelijke sector (Van der Schaar, 1987) was de regeling niet goed uitgewerkt (Jansen en Peeters, 1989) of lag het aan de onwil om de regeling te verbeteren (Priemus, 1980). In 1979 werd de premiekoop-A-regeling geïntroduceerd die qua financiële aantrekkelijkheid de nieuwe eigendomsvormen zoals bijvoorbeeld het Beschut Eigenwoningbezit, de loef afstak. Door de economische tegenwind en het verdwijnen van de politieke druk op dit punt is het daarom nooit tot grootschalige ontwikkelingen gekomen (Elsinga, 1995).

3.4 De jaren 80 en 90

Begin jaren 80 is er aandacht voor nieuwe beheervormen uit het oogpunt van bezuiniging. De recessie noodzaakt tot het beperken van de bijdrage aan de woonlasten van huishoudens. Dit betekent dat de woonlasten omhoog gaan en de betaalbaarheid, in deze economisch zware tijden, onder druk komt te staan. Ijmker (1982) oppert nieuwe beheervormen als mogelijkheid om de hogere lasten acceptabel te maken ofwel het uitruilen van zeggenschap tegen woonlasten. Vanaf halverwege de jaren 80 heeft de SEV een experimentenprogramma "Tussen kopen en huren" uitgevoerd. Verschillende huur- en koopvormen passeren de revue, maar echt grote aantallen zijn nooit gehaald.

Eind jaren 90, in de aanloop naar de Wet bevordering eigenwoningbezit, ontstond er rond de invoering van de koopsubsidie een discussie over tussenvormen met een korting en een winstdeling. De vraag was of de koper van zo'n woning geen nadeel van de constructie ondervindt in vergelijking met een gewone koper. In afwachting van een antwoord op deze vraag was het een tijd lang niet mogelijk om goedkeuring te krijgen van VROM voor de verkoop van woningen in dergelijke eigendomsvormen. Uiteindelijk is de discussie afgerond met het verschijnen van een circulaire in 2002.

3.5 De 21^{ste} eeuw

In de Nota Mensen, Wensen, Wonen die in 2001 door staatssecretaris Remkes werd gelanceerd wordt een zwaar accent gelegd op de verkoop van huurwoningen. De ambities van de staatssecretaris is dat er per jaar 70.000 huurwoningen worden verkocht waarvan 50.000 sociale huurwoningen. Nieuwe eigendomsvormen worden genoemd als optie, maar worden niet erkend als onderwerp van koopsubsidie in het kader van de Wet bevordering eigenwoningbezit. Terwijl de verkoop van sociale huurwoningen eind jaren 90 aardig begon op te lopen tot ca. 20.000 woningen per jaar, is er vanaf 1998 sprake van een daling tot ca. 9.000 in 2002. Met name de forse prijsstijgingen in deze periode

leidden ertoe dat de als koopwoningen aangeboden huurwoningen voor velen onbetaalbaar werden. Door de toenemende druk op de huurwoningenmarkt nam ook de bereidheid van verhuurders om woningen te verkopen af.

In 2000 lanceert Woonbron Maasoevers, een Rotterdamse corporatie, het concept Klant Kiest. Het gaat hier om een programma dat de bewoners de vrijheid geeft om te kiezen tussen koop, huur, MGE en huurvast. Een initiatief dat inmiddels wordt gevolgd door een tiental andere corporaties. Hiermee komen de keuze tussen kopen en huren en het fenomeen tussenvormen in een geheel nieuw daglicht te staan. In het jaar 2002 start de SEV, naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer, een nieuw experimentenprogramma genaamd de sociale koopsector (SEV, 2002).

3.6 Discussie MGE jaren 80

Een eigendomsvorm die al vanaf 1980 bestaat en waarop inmiddels diverse varianten zijn ontstaan is het Maatschappelijke Gebonden Eigendom (MGE). Deze eigendomsvorm is ontstaan door een samenloop van omstandigheden. In 1978 was in Rotterdam sprake van uitpolding van beleggersbezit. Woningen die aan onderhoud toe waren, werden afgestoten en kwamen op de markt terecht. In tegenstelling tot het vooroorlogse bezit was voor deze woningen geen subsidie beschikbaar. Wethouder Van der Ploeg riep de beleggers op om de woningen aan de gemeente te verkopen. Omdat de beleggers hechtten aan een goed imago waren zij bereid de woningen aan de gemeente Rotterdam te verkopen. Daarnaast vreesde men in Rotterdam leegloop van de stad en wees een gebrek aan koopwoningen aan als reden hiervoor. Tenslotte had de directeur van Patrimoniums woningstichting een idee ontwikkeld voor gebonden eigendom waarbij het zijn doel was mensen, ook die met lagere inkomens, toegang te geven tot woningeigendom, en daarmee tot meer zeggenschap. In deze context kwam MGE tot stand. Door de samenloop van omstandigheden was er een redelijk draagvlak voor het idee, maar de uitwerking leverde vele problemen op. Zo was het de bedoeling dat de MGE-voorwaarden in de erfpacht werden geregeld, maar een deel van de juristen bestempelde dit als misbruik van de erfpacht. Bovendien was er discussie met de fiscus: om voor de eigen woningregeling en dus de renteaftrek in aanmerking te komen, moest er sprake zijn van een risico. Er was discussie over de vraag of er voor de MGE-eigenaar wel voldoende risico was op waardedaling. En dan waren er natuurlijk de aanloopproblemen in de uitvoering. De corporaties die de MGE-woningen in beheer kregen hadden geen ervaring met verkoop en VVE-beheer (SEV, 1997).

Voorts is er door de verschillende instituten op het fenomeen MGE gereageerd. Zo concludeert het RIGO dat MGE-woningen niet betaalbaar zijn voor de hele doelgroep omdat voor MGE geen huursubsidie mogelijk is. Het RIGO is van mening dat MGE alleen aantrekkelijk als de koopprijs ver beneden de marktprijs ligt. Verder komt het RIGO met twee mogelijkheden om het bereik uit te breiden: de subsidies voor verbetering van vooroorlogse woningen ook van toepassing te verklaren voor MGE en de verkoop van bestaande corporatiewoningen (SEV, 1997).

De NWR (een van de voorgangers van Aedes) stelde zich terughoudend op en wees op de dubbele petten van de corporatie bij MGE zoals die van verhuurder en administrateur van de VVE. De NWR zag meer in het vergroten van de zeggenschap van bewoners door verbetering van het beleid ten aanzien van de zelfaangebrachte voorzieningen.

Belangrijk in de reactie van de RAVO (Raad voor de Volkshuisvesting) is dat zij nadrukkelijk geen relatie wil leggen met de verkoop van sociale huurwoningen aangezien dit onderwerp afzonderlijke behandeling vereist. Verder doet de RAVO een aantal suggesties. Zo oppert zij de mogelijkheid om MGE-woningen om te zetten in huurwoningen, het opheffen van belemmeringen voor overdracht (zoals overdrachtsbelasting) en het zoeken naar waarborgen om de risico's voor de corporatie (leegstand, waardeontwikkeling) te beperken (SEV, 1997).

3.7 Discussie MGE jaren 90

De winstdeling bij eigendomsvormen als MGE zorgde voor een jarenlange discussie. In 1998-1999 plaatste de fiscus vraagtekens bij deze "verkoop onder voorwaarden". De vraag was of dergelijke koopvormen wel konden worden aangemerkt als eigen woning in de zin van de wet op de inkomstenbelasting. Opmerkelijk is dat, in tegenstelling tot begin jaren 80, de aandacht deze keer met name was gericht op het "risico op winst". De inflatievergoeding bij MGE werd beschouwd als onvoldoende risico. Dat heeft geleid tot de Eigenwoningregeling, verkoop onder voorwaarden (MinFin, CPP2000/3021M) waaraan eigendomsvormen moeten voldoen. Onder andere deze discussie heeft geleid tot aanpassing van het product MGE; de inflatievergoeding werd vervangen door winst- en verliesdeling.

Vervolgens bleek de Wet bevordering eigenwoningbezit aanleiding om de discussie over dergelijke eigendomsvormen voort te zetten. Aanvankelijk ging de discussie over de vraag of deze verkoopvormen al dan niet onder het bereik van de BEW zouden vallen. Vervolgens waren er steeds meer kritische geluiden te horen over verkoop onder voorwaarden (zoals MGE). Hoofdpunt van de kritiek was het feit dat een MGE-eigenaar niet voor 100% profiteert van de waardeverhoging van de woning. Met name de Vereniging Eigen Huis vroeg zich af of een MGE-eigenaar wel voldoende waar voor zijn geld kreeg.

Bij corporaties die MGE aanbieden bij de verkoop van bestaande huurwoningen speelt de vraag of zij niet te veel maatschappelijk kapitaal weggeven aan individuele kopers. De financieel zelfstandige corporaties zien verkoop van woningen als een inkomstenbron om andere investeringen mee te kunnen doen. MGE is hierbij een verkoopbevorderende maatregel en niet bij voorkeur een subsidie-instrument.

Uit deze discussie kwam de vraag voort wanneer de voor- en nadelen van zo'n vorm ten opzichte van een vrije koopwoning in evenwicht zijn. In afwachting van de afloop van deze discussie onthielden zowel het Ministerie van VROM als de stichting Waarborgfonds Eigen Woningen vanaf 2000 hun goedkeuring aan projecten voor verkoop onder voorwaarden. Inmiddels ligt er een MG 2002-06 waarin nader wordt aangeduid aan welke voorwaarden een koopvorm dient te voldoen om te kunnen rekenen op goedkeuring en op termijn ook aanspraak te kunnen maken op koopsubsidie (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1

Maximale verdelingspercentages van de waardeontwikkeling naar percentage van de onderhandse verkoopwaarde.

% onderhandse verkoopwaarde	% waardeontwikkeling maximaal voor corporatie (bestaande bouw)	% waardeontwikkeling maximaal voor corporatie (nieuwbouw)
85	30	22,5
80	40	30
75	50	37,5
70	50	45
65	50	50

Bron: MG 2002-06

3.8 Conclusies

De behoefte aan tussenvormen of betaalbare en risicoarme koopvormen werd in de jaren 60 en 70 met name aangezwengeld vanuit de behoefte aan meer zeggenschap in de sociale huursector. Eind jaren 80 werd met de nota Heerma een verandering ingezet. De stimulering van het eigenwoningbezit werd sterker aangezet en de subsidies voor de huursector worden verminderd. Deze richting werd, met een nog sterker accent op de koopsector, voortgezet door staatssecretaris Remkes. De verkoop van sociale huurwoningen werd een belangrijk onderwerp. Daarmee werden nieuwe koopvormen ook een alternatief voor traditionele koopwoningen en een manier om het verkoopbeleid vorm te geven. Het feit dat de koopprijzen in de jaren 90 zo fors stegen had twee belangrijke effecten. Ten eerste werd de traditionele koopwoning voor velen financieel onbereikbaar en nam de behoefte aan betaalbare woningen toe. Ten tweede rees de vraag of die winstdeling bij deze nieuwe koopvormen wel eerlijk was voor de consument.

Maatschappelijk Gebonden Eigendom is de langste bestaande tussenvorm die anno 2003 nog in zwang is. De discussie over dit product illustreert de ontwikkeling in het denken over betaalbare en risicoarme tussenvormen. MGE werd in de jaren 80 ontwikkeld als alternatief voor een sociale huurwoning. De reacties op deze nieuwe eigendomsvormen waren terughoudend omdat MGE niet kon concurreren met de sociale huurwoning, niet voor de bewoner en ook niet voor de corporatie. Typerend is de reactie van de NWR die het vergroten van de zeggenschap van huurders een beter alternatief vindt. In de recente discussie over MGE stond de vraag centraal of een MGE eigenaar in vergelijking met een gewone koper werd eerlijk werd behandeld. De sociale huurwoning werd als maatstaf vervangen door de traditionele koopwoning.

4 Analyse van betaalbare en risicoarme koopwoningen

4.1 Inleiding

Talrijke nieuwe eigendomsvormen zijn in de loop van de jaren ontwikkeld. In dit hoofdstuk wordt een overzicht geschetst van de verschillende vormen. Het is niet de bedoeling een compleet overzicht te geven of alle details uit te werken. Het gaat hier om het ontdekken van de hoofdlijnen en overeenkomsten en de voordelen, nadelen en randvoorwaarden die daarbij horen.

Er wordt kort in gegaan op nieuwe eigendomsvormen die inmiddels weer van het toneel zijn verdwenen. De nadruk ligt op een analyse van de meest voorkomende betaalbare en risicoarme vormen aan de hand van het geschetste kader.

4.2 Experimenteren met nieuwe eigendomsvormen

Al sinds begin jaren 80 heeft de SEV een experimentenprogramma 'Tussenvormen tussen huren en kopen'. Vele nieuwe eigendomsvormen zijn de revue gepasseerd. Een aantal daarvan is het papieren stadium niet ontgroeid. Andere experimenten konden zich aanvankelijk in een positieve evaluatie verheugen zoals bijvoorbeeld de optiewoning, de corporatiekoopwoning en Groeiend Eigendom. Desalniettemin zijn deze vormen inmiddels (bijna) van het toneel verdwenen omdat ze niet aansloten op of zijn ingehaald door de regelgeving.

De Corporatiekoopwoning was een bijzondere premiekoop-A-woning met een speciale hypotheek met een restschuldgarantie. De premiekoop-A-regeling is inmiddels verdwenen en een restschuldgarantie maakt tegenwoordig deel uit van de Nationale Hypotheekgarantie, voor zover er geen sprake is van verwijtbare schuld.

Het Groeiend Eigendom is geïnspireerd op het Engelse Shared Ownership (Schuyt, 1992), een vorm die bij de Engelse beperkte hypotheekrenteaftrek optimaal was. In Nederland zijn deze woningen met succes verkocht. Het gedeeltelijke eigendom bleek in de Nederlandse context echter minder geslaagd. De eigenaar van zo'n woning liep zijn huursubsidie mis en kon maar gedeeltelijk aanspraak maken op de onbeperkte renteaftrek. Dit heeft ertoe geleid dat de woningen zo snel mogelijk werden omgezet in totaal eigendom. De Optiewoning tenslotte was een huurwoning die na 10-15 jaar tegen boekwaarde kon worden gekocht. Vandaag de dag maakt verkoop deel uit van het reguliere corporatiebeleid en is het bovendien mogelijk kortingen op de verkoopprijs toe te passen. Deze ontwikkelingen maakten de optiewoning niet onmogelijk, maar wel min of meer overbodig.

Hieruit blijkt dat het al dan niet succesvol zijn van tussenvormen sterk afhankelijk is van de context zoals alle regels en subsidies in de huur- en de koopsector.

4.3 De belangrijkste vormen van betaalbaar en risicoarm kopen

In 2000 is er een nieuwe inventarisatie van de SEV verschenen over koopvormen, huurvormen en tussenvormen. In deze bijdrage gaan we alleen in op de koopvormen. Hier-

bij wordt de volgende tweedeling gehanteerd: koopvarianten met korting en prijsregulering en koopvarianten met financieringsfaciliteiten.

Tabel 4.1

Eigendomsvormen met korting op de koopprijs en winst- en verliesdeling.

Product	Aanbieder	Nieuwbouw	Aanbod bestaand	Verkocht bestaand
MGE	Woonbron	150	3500	2000
MGE	Woondrecht	51	800	130
Koopplus	Woonplus Schiedam		550	100
Garantwoning	Woongoed Middelburg		150	28
MVE*	Woningbedrijf Rotterdam		17.000	?
MVE*	Dageraad Amsterdam		200	
Profijtwoning	Trudo Eindhoven		1.700	?
Terugkoopregeling	Oosterpoort wooncombinatie Groesbeek	16	74	?
Sociale koopwoning	BCW Culemborg	22	53	?
MGE	Portaal Nijmegen	33		
MGE	Mitros Utrecht		106	?
MGE	3B-Wonen Berkel en Rodenrijs		115	55
Verzekerd kopen	Bouwen en Bewaren Gorinchem		?	
KoopZeker	Spectrum wonen Lochem		1000	250-300
Gereguleerd Eigendom	Savo Zwolle	44		
Coöperatiewoning	Valburg Zetten	18		

Bron: SEV, 2000

* Maatschappelijk Verantwoord Eigendom: een korting en winstdelingsvorm

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de koopvarianten die zich kenmerken door een korting op de koopprijs en een winstdelingsregeling. Het doel van deze vormen is om woningen betaalbaar te maken en ook in de toekomst te houden. Met het oog op die toekomstige betaalbaarheid is de winstdeling cruciaal. Hiervoor is het ook noodzakelijk dat de eigenaar de woning terugverkoopt aan de corporatie. Dit betekent enerzijds een beperking van de vrijheid om de woning over te dragen. Anderzijds is dit een risicobeperking want de corporatie garandeert dat de woning binnen een bepaalde periode wordt teruggekocht.

Daarnaast besteden deze vormen doorgaans ook aandacht aan het toekomstig onderhoud. Zo kent MGE een onderhoudsgarantie. Deze garantie houdt in dat de MGE-eigenaren hun woningen niet mogen verwaarlozen. Het gaat hierbij om het onderhoud dat is ondergebracht in de vereniging van eigenaren (vve). Wanneer de vve nalaat de woningen goed te onderhouden, grijpt de betreffende corporatie in en voert het noodzakelijk onderhoud uit op kosten van de vve. Deze regeling is er op gericht onderhoudsproblemen, zoals bekend uit de particuliere woningverbetering, te voorkomen. MVE (Maatschappelijke Verantwoord Eigendom) en de profijtwoning kennen geen onderhoudsgarantie, maar een onderhoudscontract.

Tabel 4.2 geeft een overzicht van koopvormen met als gezamenlijk kenmerk een (gedeeltelijk) renteloze of laagrentende lening. Deze financieringsfaciliteiten zijn primair

gericht op het betaalbaar maken van koopwoningen. Het gaat zowel om het verstrekken van aflossingsvrije en renteloze leningen als om laagrentende leningen. In een aantal gevallen vindt een periodieke toets plaats en wordt, als blijkt dat het inkomen stijgt, de renteloze lening gedeeltelijk omgezet in een rentedragende lening. Ofwel het gaat hier om een fonds beheerd door een corporatie of een gemeente waaruit laagrentende of renteloze leningen worden verstrekt. Door inkomensstijging of na afloop van de hypotheek vloeit er geld terug naar het fonds. Verschillende corporaties hebben het idee opgevat om betaalbare koopwoningen middels een renteloze/aflossingsvrije lening te realiseren. Zij zijn daarbij echter gestuit op bezwaren van het ministerie van VROM; een corporatie mag niet fungeren als bank en kan derhalve geen leningen verstrekken (MG 2001-26). Dit betekende voor corporaties het einde van deze vorm van betaalbare koopwoningen.

Op basis van de meest recente inventarisatie van juni 2000 kan niet anders dan worden geconcludeerd dat, ondanks het redelijk grote aantal plannen, het aantal verkochte woningen uitermate bescheiden is. Met zo'n 3.000 woningen (zie tabellen 4.1 en 4.2) gaat het om ca 0,05% van de woningvoorraad.

Tabel 4.2

Varianten op de renteloze lening, inventarisatie 2000.

Product	Aanbieder	Nieuwbouw	Aanbod voorraad	Verkocht voorraad
Betaalbare koopwoning	Wmts. Maasland		Enkele wijken	
Betaalbare koopwoning	Maasoevers	50		
Opstapwoning	Groene Stad Almere	50		
Bereikbare koopwoning	3B-Wonen Berkel en Rodenrijs	(95)		
Stimuleringsleningen	Wst. Hoogeveen			42 (8 leningen)
Stimuleringsleningen	Wst. Schoonhoven	7		
Amsterdamse Midden-segment Hypotheek	Gemeente Amsterdam		(500 leningen per jaar)	

Tabel 4.3

De nieuwe eigendomsvormen sociale koop van de SEV.

Product	Organisatie	Plaats
Optiewoning	Woningcorporatie Wateringen	Wateringen
KoopGoedkoop	Patio	Hilversum
Tweefasenwoning	Gemeente Nunspeet	Nunspeet
Sociale koop in kleine kernen (met MGE)	Gemeente Bladel	Bladel
Klant kiest (met MGE)	Domein Wonen	Eindhoven
Gebiedsgerichte VVE (met MGE)	Stichting Woondrecht	Dordrecht

In 2003 is de SEV een nieuw experimentenprogramma gestart onder de naam sociale koopsector. Het programma is erop gericht om het kopen van een woning voor lagere inkomens te bevorderen. Het gaat niet perse om nieuwe eigendomsvormen, maar nieuwe vormen spelen wel vaak een rol in de geselecteerde experimenten. Tabel 4.3 geeft een overzicht.

Opmerkelijk is de opkomst van de erfpacht van de grond als alternatief voor de renteloze lening. Woningcorporaties of gemeenten kunnen de grond onderbrengen in een erfpachtcontract. Dit betekent dat de koper alleen voor het huis een hypotheek hoeft af te sluiten en dus lagere lasten heeft dan wanneer hij ook de grond zou kopen. De constructies hebben gemeen dat er sprake is van een “gesubsidieerd” erfpachtcanon. Dit geldt voor de Optiewoning, de KoopGoedkoopwoning, en de Tweefasenwoning. In het eerste geval wordt de koop van de grond 5 jaar uitgesteld. In het tweede geval is er sprake van een “ingroeiperiode” van 10 jaar en in het derde geval kan de koper de grondkopen als zijn inkomen toereikend is met een maximum van 30 jaar. Een verschil tussen de projecten is dat het bij de Optiewoning en de Tweefasenwoning de bedoeling is dat de eigenaar de grond uiteindelijk koopt. Bij KoopGoedkoop blijft de grond, ook bij volgende eigenaren, in erfpacht.

Zoals tabel 4.3 laat zien gaat het bij de overige experiment om nieuwe toepassingen van het product MGE.

4.4 De verschillen en overeenkomsten

De vraag is natuurlijk wat de verschillen zijn tussen deze vormen en voor wie deze al dan niet gunstig uitpakken. Ofwel hoeveel van zijn vrijheid heeft de eigenaar bewoner moeten inleveren voor het feit dat hij een betaalbare en/of risicoarme woning heeft gekocht. En kan hij nog profiteren van financiële voordelen van koop- of huurwoningen

Tabel 4.4 geeft een overzicht van de rechten van de eigenaar bewoner. Hieruit blijkt dat de startershypotheek en de koopgoedkoop de meeste vrijheid kennen. Bovendien kunnen deze beide vormen aanspraak maken op alle voordelen van de koopsector. MGE-achtige vormen kennen meer regels. Zo mag de woning niet worden onderverhuurd en dient de woning terugverkocht te worden aan de corporatie. Verder is de MGE-Eigenaar, overigens net als alle eigenaren van appartementen, aangewezen op de VVE waar het gaat om het onderhoud van de gemeenschappelijke delen. Een verschil tussen reguliere appartementsrechten en MGE is dat de laatste een onderhoudsgarantie c.q. verplichting omvat. MGE-eigenaren mogen de gemeenschappelijke delen van de woningen niet verwaarlozen. Als dit dreigt kan de corporatie het noodzakelijke onderhoud op kosten van de eigenaren uitvoeren. MVE (Maatschappelijk Verantwoord Eigendom) en de Profijt woning kennen deze onderhoudsgarantie niet, maar daar bestaat wel de verplichting (of de mogelijkheid) om een onderhoudscontract af te sluiten. Bij Groeiend Eigendom en Koophuur is er sprake van gedeeltelijke huurwoningen. Hiervoor is specifieke financiering vereist en wordt de vrijheid van de koper op dit punt dus ingeperkt.

De verschillende koopvormen pakken ook verschillend uit qua rendement en risico. Bij de Startershypotheek en bij Koopgoedkoop is er sprake van een rendement en risico gelijk aan de traditionele koopwoning. Ofwel deze twee producten zijn vooral gericht op het betaalbaar maken van de woningen en er zijn geen risicobeperkingen. In het geval van MGE worden het rendement en het risico bij verkoop fifty fifty gedeeld tussen de MGE-eigenaar en de woningcorporatie. Dit betekent voor MGE over het algemeen een lagere verkoopprijs dan in het geval van een traditionele koopwoning. Echter, mocht er sprake zijn van een prijsdaling dan is de MGE-eigenaar in het voordeel om dat het eventuele verlies ook fifty fifty wordt gedeeld. Daarnaast kennen deze vormen een terugkoopgarantie. Een eigenaar kan er zeker van zijn dat zijn woning binnen een bepaalde tijd wordt teruggekocht door de corporatie.

Tabel 4.4*Rechten en financiële gevolgen van verschillende koopvormen.*

Rechten en plichten	Koophuur	Groeiend Eigendom	MGE, MVE, Profijt woning	KoopGoedkoop	Starters-hypothec
Recht op ander gebruik	geen onderverhuur	geen onderverhuur	geen onderverhuur		
Recht op vrije overdracht	terugkoopplicht aan corporatie	alleen eigenaarsdeel	terugkoopplicht aan corporatie	Ja, de opstal	ja
Recht op profijt woningverbetering	Ja, voor de binnenkant	Ja, voor het eigenaarsdeel	Ja	Ja	ja
Onderhoud eventuele gemeenschappelijke delen	vve	vve	vve	eigenaar	eigenaar
Vrijheid financiering	nee	nee	Ja	Ja	ja
Risico waardeontwikkeling	corporatie terugkoopgarantie	naar rato van het eigendom	gedeeld eigenaar en corporatie terugkoopgarantie	volledig voor eigenaar	volledig voor eigenaar
Fiscale behandeling als eigen woning	niet meer sinds 2001	voor eigenaarsdeel	sinds 1999 en aanpassing van het product opnieuw erkend	ja, ook erfpacht is fiscaal aftrekbaar	ja
Recht op subsidie	huursubsidie	huursubsidie	geen subsidie	koopsubsidie	koopsubsidie

In hoofdstuk 3 werd al duidelijk dat de fiscus kritisch is ten aanzien van tussenvormen. Er wordt gevreesd voor misbruik van de eigenwoningregeling in de inkomstenbelasting. Om deze reden is het product MGE aangepast en heeft aanscherping van de regelgeving ertoe geleid dat Koophuur sinds 2001 niet meer in aanmerking komt voor renteaftrek. Koopgoedkoop is een goed voorbeeld van fiscale optimalisering. Het gaat hier in feite om een koophuur combinatie, de bewoner is eigenaar van de opstal en heeft de grond in erfpacht. Zowel de rente voor het eigenaarsdeel als de erfpachtcanon worden aangemerkt als aftrekpost voor de inkomstenbelasting.

4.5 De betaalbaarheid, het risico en de kosten

Koophuur en Groeiend Eigendom zijn mengvormen van koop en huur. Het voordeel van deze mengvormen is dat de bewoner gedeeltelijk eigenaar is en meer zeggenschap heeft dan in de huursituatie. In vergelijking met de koopsituatie zien we lagere aanvangslasten en ook een lager risico. In potentie een prima brug tussen de huur- en de koopsector. In de praktijk zien we echter dat deze vormen complex zijn, maar grootste nadeel voor deze vormen is de financiële regelgeving. In Nederland wordt zowel de huursector als de koopsector financieel ondersteund. Door de mengvorm wordt geprobeerd het beste van twee werelden te combineren waar het gaat om rechten en plic-

ten. We zien echter dat dit in de financiële praktijk kan uitpakken als het slechte van twee werelden. Koophuur bleek in een vraag te voorzien, maar met de afschaffing van de mogelijkheid tot renteaftrek bij de belastingherziening in 2001 dreigt het product veel van zijn aantrekkingskracht te verliezen.

Tabel 4.5

De hoofdkenmerken van de eigendomsvormen, de kosten en de context.

	Koophuur	Groeiend Eigendom	MGE	KoopGoedkoop	Starterslening
Betaalbaarheid	gedeeld eigendom	gedeeld eigendom	korting koopprijs	erfpacht loopt in 10 jaar op van 0 naar 100% erfpacht is fiscaal aftrekbaar	renteloze lening
Risico	investering met vast rendement	gedeeld vermogensrisico	gedeeld vermogensrisico, onderhoudsgarantie VVE	normaal risico waardeontwikkeling	normaal risico waardeontwikkeling
Keerzijde voor eigenaar	door beperking van de huur vervalt vaak de aanspraak op HS	complexiteit, mislopen deel renteaftrek en huursubsidie	prijsstijging wordt gedeeld (en verlies ook)	geen	armoedeval (bij inkomensstijging moet wel rente worden betaald)
Drager kosten	kan kosten neutraal	kan kosten neutraal, in praktijk toegepast bij gesubsidieerde woningen	kan kostenneutraal	corporatie loopt erfpachtopbrengsten mis	opportuniteitskosten van de renteloze lening zijn voor gemeente
Context +	overeenstemming met fiscus tot 2001	naar Engels voorbeeld	steun gemeente R'dam jaren 80	De hoge koopprijzen begin 21 ^{ste} eeuw	beschikbaarheid bouwfondsgelden en onbetaalbaarheid van koopwoningen
Context -	na 2001 komt koophuur niet langer in aanmerking voor renteaftrek binnen IB	ongeschikt in Nederlandse context	onderwerp discussie - juristen - fiscus - vereniging eigen huis		

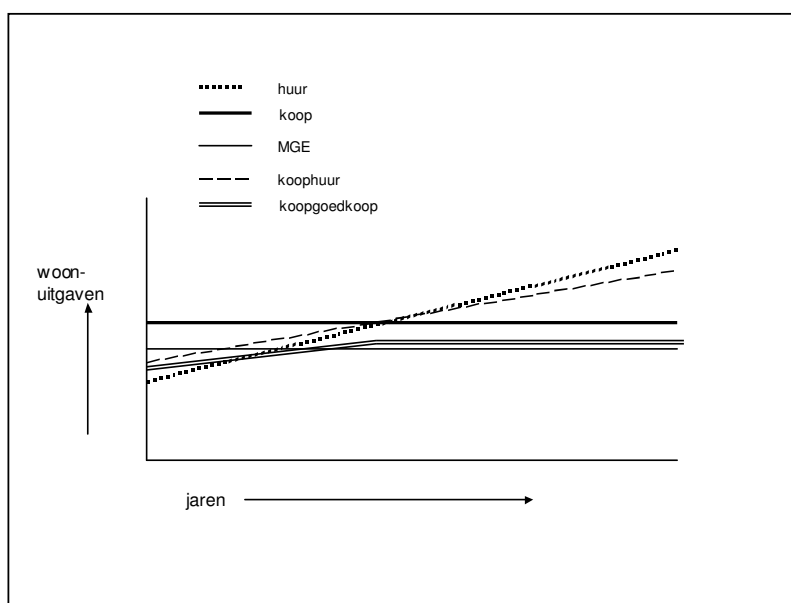
MGE is een product dat een ontwikkeling heeft doorgemaakt van alternatief voor een gesubsidieerde huurwoning tot een alternatief voor een koopwoning. MGE begon als betaalbare koopwoning met een inflatievergoeding en een kans op verlies (om voor de renteaftrek in aanmerking te komen). Dit product is in de loop van de tijd onderwerp geweest van vele discussies die in een aantal gevallen hebben geleid tot aanpassing van het product. Het gaat bij het huidige product om een korting op de koopprijs en een deling van de waardevermindering en -daling. Het uitgangspunt is dat de korting en de waardevermindering in balans zijn en dat het door een corporatie kostenneutraal kan worden toegepast. Tenslotte de twee vormen die het meest lijken op de traditionele koopwoning: de KoopGoedkoop en starterslening. Het gaat in het eerste geval om koop van de opstal en erfpacht van de grond waarbij de huur de eerste 10 jaar wordt gesubsidieerd (aflopend

van 100% in het eerste tot 0% in het 11^e jaar) door de corporatie. Dit product heeft voor de koper vooral voordelen in vergelijking met klassieke koop. De erfpacht die inherent is aan dit product kan als nadeel en beperking van de vrijheid worden genoemd. Een keerzijde voor de corporatie is dat er subsidie wordt verstrekt.

De Starterslening is hiermee vergelijkbaar. Ook hier gaat het om een gesubsidieerde koopvorm. Een verschil met de vorige vorm is de inkomensafhankelijkheid. De renteloze lening wordt afgestemd op de koopprijs en de hoogte van het inkomen van de koper. Ofwel in het laatste geval wordt de subsidie gericht ingezet op de lagere inkomens. Het zijn beide gesubsidieerde koopwoningen die inspelen op de hoge kooprijzen in de afgelopen periode.

Afbeelding 4.1

Verloop woonuitgaven voor verschillende eigendomsvormen.

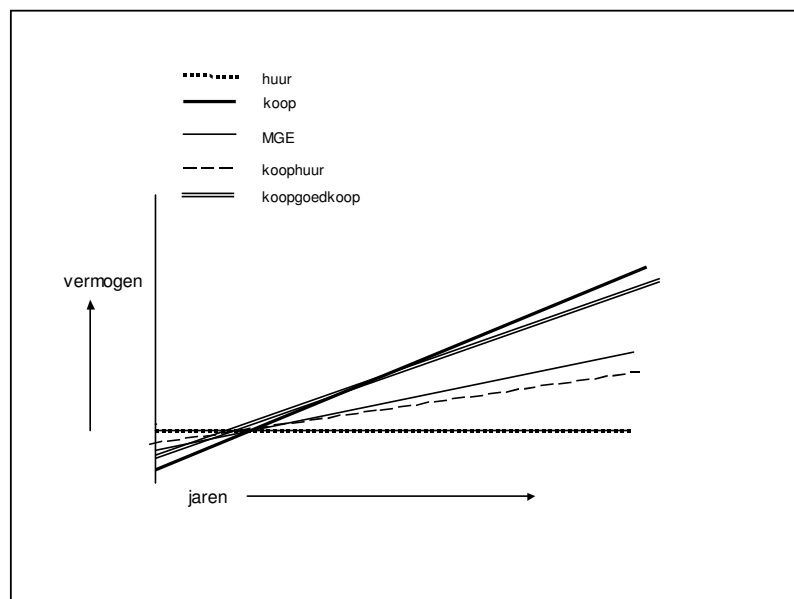


De afbeeldingen 4.1 en 4.2 geven een beeld van het verloop van de woonuitgaven en de vermogenspositie van de eigenaren van de verschillende eigendomsvormen. Afbeelding 4.1 laat zien dat de woonuitgaven voor de huurder oplopen in de tijd als gevolg van de jaarlijkse huurverhoging. De hoogte van de uitgaven van de huurders zijn sterk afhankelijk van het huurniveau en de eventueel ontvangen huursubsidie. De uitgaven van de eigenaar zijn doorgaans hoger, afhankelijk van de gekozen hypotheekvorm, maar kennen een gelijkmatiger verloop. De uitgaven voor MGE en KoopGoedkoop zijn aanzienlijk lager dan die van koop door de korting op de koopprijs, maar kennen een vergelijkbaar verloop in de tijd. De ontwikkeling van de uitgaven van een koophuurder ligt tussen die van de koper en de huurders in. Naast de uitgaven is echter ook de vermogensontwikkeling van belang. Immers (gedeeltelijke) eigenaren bouwen vermogen op en huurders niet. Afbeelding 4.2 laat zien dat de traditionele koper, als hij geen eigen geld inbrengt, begint met een negatief vermogen als gevolg van de betaalde transactiekosten. Bij KoopGoedkoop is de vermogensontwikkeling minder omdat alleen de opstal is gekocht. Bij MGE houdt de vermogensontwikkeling het midden tussen die van de huurder en de verhuurders om dat de prijsontwikkeling fiftyfifty wordt gedeeld met de

corporatie. Ook het gemengd eigendom bij koophuur kent een vermogensontwikkeling tussen die van de huurder en de eigenaar-bewoner.

Afbeelding 4.2

Vermogensontwikkeling voor verschillende eigendomsvormen.



4.6 Conclusies

Er resteert op dit moment een beperkt aantal koopmodellen, waarop uiteraard vele variaties mogelijk zijn en ook worden toegepast: gedeeltelijke koop en gedeeltelijke huur. Producten die het moeilijk hebben vanwege de regelgeving die kopers en huurders veel te bieden heeft, maar in het nadeel werken van bewoners van mengvormen. Vervolgens zijn er de zogenaamde koopmodellen met een korting en een winstdeling. Er lijkt na jarenlange discussie een compromis gevonden en de weg lijkt vrij om dit product een plaats te laten innemen bij de verkoop van huurwoningen. Tenslotte zijn er koopvarianten waarbij alleen een vorm van "subsidie" wordt toegepast om de aanvanglasten voor de eigenaar te beperken. De koopgoedkoop en de starterslening zijn hiervan voorbeelden. In het eerste geval gaat het om erfpacht die in de eerste 10 jaar wordt gesubsidieerd en in het tweede geval wordt een renteloze lening verstrekt door de gemeente. Het zijn aantrekkelijke producten voor de koper, maar het vergt een "subsidie" van de verkoper. Echter, waarschijnlijk is deze "subsidie" veel geringer dan de onrendabele top die noodzakelijk is om een betaalbare huurwoning te realiseren.

5 Shared ownership en Homebuy in Engeland

5.1 Inleiding

Engeland kent in het woonbeleid, evenals veel andere Angelsaksische landen, een sterk accent op de eigenwoningsector. Al sinds de jaren 60 bestaat er een programma om LCHO (Low Cost Home Ownership) te stimuleren.

Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van dit beleid en focust vervolgens op de meest voorkomende eigendomsvorm binnen LCHO, het Shared Ownership en op een veelbelovende nieuwkomer Homebuy. Deze worden vervolgens aan de hand van het analysekader aan een nadere beschouwing onderworpen.

5.2 Ontwikkeling van het beleid

In de Housing Act van 1964 werd het eerste LCHO geïntroduceerd. Dat bekend stond onder de naam co-ownership. In de daarop volgende jaren werden 40.000 woningen onder dit programma gebouwd. Dit programma werd ingehaald door de Housing Act 1980 die het Right to Buy introduceerde, waarbij eigenaren hun gehele woning met een forse korting konden kopen. Het werd in 1981 voor de co-owners mogelijk gemaakt om hun woning te kopen en dat gebeurde ook voor het merendeel van de 40.000 woningen.

Tegenwoordig vallen er, naast gesubsidieerde traditionele koopwoningen, ook betaalbare en risicoarme koopvormen onder dit programma. Het gaat om Shared Ownership en Homebuy. Op het model Shared Ownership zijn diverse variaties mogelijk zoals DIYSO (Do It Yourself Shared Ownership) waarbij huishoudens een woning kopen in de bestaande koopmarkt (tot een maximale koopprijs) of SOE (Shared Ownership for the Elderly) bedoeld voor ouderen. Deze nieuwe eigendomsvormen, als onderdeel van het LCHO-programma dienen een aantal doelen. Zij bieden een mogelijkheid om tot de koopsector toe te treden voor groepen die hier anderszins geen mogelijkheid toe hebben. Het gaat om een manier van sociale woningverstrekking die een minder groot beslag legt op subsidies dan sociale huurwoningen. De inzet van deze vormen levert bovendien een bijdrage aan de stedelijke vernieuwing en komt tegemoet aan de wensen van specifieke groepen (Martin, 2001).

De "2000 green paper on housing" voegt hier nog twee redenen aan toe. Ten eerste het zekerstellen dat de zogenaamde key workers ook een woning kunnen betalen in gebieden met hoge koopprijzen. Ten tweede het promoten van een mix van eigendomsvormen in plaats van een concentratie van lagere inkomensgroepen in sociale huurwoningen. In het piekjaar 1993 werd voor meer dan 18.000 LCHO-woningen financiering verstrekt (Martin, 2001).

Er zijn twee vormen van LCHO die in het kader van dit project aan een nadere analyse worden onderworpen: Shared Ownership and Homebuy.

5.3 Shared Ownership

Shared Ownership werd begin jaren 80 ontwikkeld. Onder premier Thatcher veranderde de sociale huursector drastisch van karakter. Haar beleid was erop gericht het woningbezit van gemeentelijke woning bedrijven over te dragen aan bewoners onder het Right to Buy programma. Voor degenen die niet in aanmerking kwamen voor het Right to buy bestond er de mogelijkheid tot DIYSO ofwel aankoop van een gewone koopwoning door de housing association die vervolgens als Shared Ownership werd verkocht aan de bewoner. Housing associations namen namelijk de rol van de local authorities over waar het ging om het bouwen van sociale woningen.

Shared ownership houdt in dat de bewoner voor 25-75% deelt in het Lang leasehold. Daarbij heeft hij de mogelijkheid om het aandeel te vergroten (staircasing) en uiteindelijk wellicht helemaal te kopen. Als er bijvoorbeeld wordt besloten om 10% bij te kopen dan betaalt hij ook 10% van de marktwaarde. Eigenlijk is de term shared ownership misleidend, want de bewoner is geheel verantwoordelijk voor (het onderhoud van) de woning, maar het vermogen is gedeeld. De bewoner koopt een "long lease on the property". De kapitaalkosten die niet door de leaseholder worden betaald worden gedekt door een Housing Association Grant en een hypotheek die wordt betaald met de opgebrachte huur. Overigens gaat het bij Shared Ownership om een gesubsidieerde huur. Shared ownership biedt bovendien enige financiële bescherming voor lagere inkomensgroepen omdat het huurdeel van de woning in aanmerking komt voor Housing Benefit.

De Housing Corporation, de organisatie die subsidies verstrekt voor sociale woningbouw, stelt ook geld beschikbaar aan housing associations of local authorities, voor Shared Ownership projecten. Daarnaast ontwikkelen Housing associations en hypotheekbanken gezamenlijk ongesubsidieerde SO-projecten. De hypotheekbank verstrekt daarbij zowel de hypothecaire lening aan de housing association als aan de bewoners voor zijn eigendomsdeel.

Shared ownership is een product dat zich bewezen heeft in de afgelopen 20 jaren. In 2001 telde Engeland 85.000 shared ownership woningen (0,4% van alle woningen). Waarbij wel vermeld moet worden dat een deel van de huidige eigen woningen een verleden heeft als Shared Ownership: de woning was vroeger Shared Ownership, maar doordat de eigenaar het volle eigendom verwerf is er niet langer sprake van Shared Ownership (Martin, 2001).

Uit een evaluatie van Bramley en Dunmore (1996) blijkt dat er twee redenen zijn dat Shared Ownership nog geen groter marktaandeel heeft veroverd. De eerste reden is dat Shared ownership vergeleken met sociale huur en gewone koop niet zo'n heel aantrekkelijk alternatief is in financieel opzicht. De aanvankelijke betaalbaarheid wordt gecompenseerd door minder vermogensopbouw. Een tweede reden is dat de overheid het nog niet aandurft om Shared Ownership een centrale plaats te geven in het overheidsbeleid. Een centrale plaats zou betekenen dat het product ook het vertrouwen van financiers kan winnen.

5.4 Homebuy, verschillen en overeenkomsten met Shared Ownership

Het product Homebuy werd in april 1999 op grotere schaal gelanceerd in de UK. In het geval van Homebuy is de eigenaar een volledig eigenaar. De Homebuy eigenaar finan-

ciert 75% van de woning en ontvangt een renteloze lening voor 25% van de waarde van de woning. Bij verkoop heeft de Homebuy eigenaar geen recht op de volle verkoopprijs maar dient hij een percentage van de opbrengst (nu 25%) af te dragen.

De koper kan een huis kopen op de vrije markt en bij een RSL (registered social landlord) de renteloze lening aanvragen. Om hiervoor in aanmerking te komen moet hij wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. De renteloze lening is alleen beschikbaar voor huurders van een sociale huurwoning, ze moeten niet op andere wijze in staat zijn om een woning te kopen en ze mogen het voorafgaande jaar geen housing benefit hebben ontvangen.

Vanwege de grote eenvoud van dit product wordt Homebuy door veel financiers en kopers positiever beoordeeld dan Shared ownership. Bovendien voelen Homebuyers zich meer echte eigenaren dan shared owners zo blijkt uit een evaluatie (Martin, 2001).

In 2001 is een evaluatie uitgevoerd waarbij ruim 1.300 Homebuy transacties waren betrokken. De evaluatie laat zien dat Home buyers over het algemeen zeer tevreden zijn. Een deel van deze groep had de Homebuy constructie echter niet nodig en had de woning ook outright kunnen kopen. Er werden bovendien twee verbeterpunten genoemd voor het product. Het zou ook toepasbaar moeten zijn voor de nieuwbouw en er zou beter maatwerk geleverd kunnen worden als het aandeel van de renteloze lening afhankelijk is van de regio en/of de persoonlijke omstandigheden (Martin, 2001).

Tabel 5.1

Shared ownership en Homebuy: kenmerken.

	Shared Ownership	Homebuy
Recht op ander gebruik	onderverhuur doorgaans niet toegestaan	onderverhuur doorgaans niet toegestaan
Recht op vrije overdracht	bij SO wijst HA een nieuwe low income koper aan Bij 100% eigendom is verkoop op vrije markt mogelijk.	ja
Recht op profijt woningverbetering	Ja	ja
Onderhoud	Bewoner	bewoner
Vrijheid financiering	Ja	ja
Risico waardeontwikkeling	alleen voor het equity ownership deel	75% van de waarde
Fiscale behandeling als eigen woning	n.v.t	n.v.t.
Recht op subsidie	housing benefit voor huurdeel	nee

Shared Ownership en Homebuy vertonen duidelijke verschillen. In het eerste geval is er sprake van een mengvorm van kopen en huren, hoewel er anders dan in de Nederlandse situatie sprake is van een shared equity. Dit betekent dat de bewoner helemaal verantwoordelijk is voor de woning, alleen het vermogen is gedeeld. De bewoners van zowel Shared Ownership als van Homebuy zijn geheel verantwoordelijk voor het onderhoud van de woning. Ook heeft de bewoner bij beide producten het recht de woning te veranderen en het profijt daarvan te innen. Zowel bij Shared Ownership als bij Homebuy is in de meeste gevallen een clause opgenomen die onderhuur verbiedt. Er is sprake van een verschil tussen beide producten als het gaat om het recht op overdracht. Bij Homebuy kan de woning op de vrije markt worden verkocht. Dit geldt ook

als het Shared Ownership wordt omgezet in 100% eigendom. In het geval er nog sprake is van Shared Ownership dan heeft de housing association het recht om een low income kandidaat voor te dragen.

De Shared Owner en de Homebuy eigenaar zijn beide vrij om financiering aan te trekken. Dit kan echter problemen opleveren voor de Shared Owner omdat sommige financiers terughoudendheid betrachten ten opzichte van dit complexe product. Deze terughoudendheid treedt met name op in tijden van krapte op de hypotheekmarkt, in gebieden waar het product onbekend is en waar de koopprijzen onder druk staan. Het risico van waardeontwikkeling (zowel waardestijging als –daling) is voor Homebuy beperkt tot 75% van de waarde van de woning en voor de Shared Owner gelijk aan zijn eigenaar deel. Als vangnet voor probleemsituaties verliest Homebuy het echter van Shared Ownership. Het huurdeel van Shared Ownership komt namelijk in aanmerking voor Housing Benefit en er is een mogelijkheid voor “staircasing down” ofwel het huurdeel van de woning vergroten ten koste van het koopdeel. Sinds 1998 bestaat er voor eigen woningen geen renteaftrek in het kader van de inkomstenbelasting meer en is het fiscale effect dus niet relevant.

5.5 De betaalbaarheid, het risico en de kosten

Beide vormen zijn betaalbaar voor mensen met lagere inkomens, hoewel de producten buiten het bereik van de laagste inkomens blijven. De uitgaven voor Shared Ownership blijken echter lager (minder dan 70% van traditioneel eigendom) dan bij Homebuy (75% van traditioneel eigendom). Het risico van waardeontwikkeling wordt gedeeld in beide gevallen. Shared Ownership kent daarnaast nog twee risicobeperkingen. In het geval het inkomen daalt kan de eigenaar voor het huurdeel een beroep doen op Housing Benefit en is er eventueel een mogelijkheid om het huurdeel te verhogen.

Als nadeel van beide producten wordt genoemd dat onderverhuur niet mogelijk is. Onderverhuur is een gebruikelijke praktijk bij moeilijk verkoopbare woningen. De praktijk leert echter dat er wel illegale onderverhuur plaatsvindt. Een andere keerzijde, die logischerwijze uit de opzet voortvloeit, is dat bij beide producten geen volle aanspraak gemaakt kan worden op de waardestijging van de woning.

De beide producten kunnen rekenen op, en worden ook alleen maar ingezet met, financiële steun. In het geval van Shared Ownership gaat het om een gesubsidieerd huurdeel en in het geval van Homebuy om een renteloze lening. Naar alle waarschijnlijkheid is bij Homebuy het beslag op publieke middelen groter dan bij Shared Ownership (zeker als het huurdeel hierbij bescheiden is).

Wat betreft de context is het LCHO-programma belangrijk. Hoewel Bramley en Dunmore (1996) constateren dat Shared Ownership nog geen centrale plaats inneemt in dit programma, is er sprake van een duidelijke overheidssteun voor de producten en kunnen deze ook rekenen op financiële middelen die beschikbaar zijn voor betaalbare woningen. Verder blijven complexiteit en onbekendheid obstakels voor groei van met name Shared Ownership.

Tabel 5.2

De betaalbaarheid en risicobeperkingen van Shared ownership en Homebuy.

	Shared ownership	Homebuy
Betaalbaarheid	gedeeld eigendom	renteloze lening (= 25%)
Risico	gedeeld vermogensrisico huurdeel komt voor housingbenefit in aanmerking	risico over 75% van de woning
Keerzijde	onderverhuur niet mogelijk bij verkoop- problemen	onderverhuur niet mogelijk bij verkoop- problemen
Kosten	subsidie housing association ten behoeve van huurdeel	renteloze lening van de housing association
Context +	steun housing associations en hypotheek- banken (initiatiefnemers) steun overheid LCHO	steun overheid LCHO worden door bewoners en financiers als eenvoudiger ervaren dan Shared Ownership
Context -	complexiteit wordt wel als probleem er- varen door financiers	

5.6 Conclusies

Zowel Shared Ownership als Homebuy zijn duidelijke voorbeelden van betaalbaar en risicoarm eigenwoningbezit die deel uitmaken van het Low Cost Home Ownership programma en kunnen rekenen op financiële steun van de Housing Corporation.

De betaalbaarheid van SO wordt gerealiseerd doordat de bewoner maar 25-75% van de woning koopt en voor de rest de woning huurt. Voor het huurdeel kan tevens aanspraak worden gemaakt op Housing Benefit. Het risico wordt beperkt doordat bij verkoop van de woning de eigenaar en de RSL de opbrengst naar rato van het eigendom delen.

In het geval van Homebuy worden de lasten verlaagd doordat er een renteloze lening wordt verstrekt ter hoogte van 25% van de waarde van de woning. Het risico wordt beperkt doordat de eigenaar bij verkoop een vast percentage afstaat aan de RSL, de RSL deelt dus voor 25% in het risico op waardedaling. Ondanks de jarenlange stimulering en subsidiering van Shared Ownership is het marktaandeel niet verder gestegen dan 0,4% van de woningvoorraad. Dit heeft te maken met de complexe constructie en ook met scepsis bij financiers. Met het nieuwe product Homebuy wordt gepoogd aan de bezwaren tegemoet te komen. Het product is eenvoudig en kan zich in een grote belangstelling van de consument verheugen.

6 Limited equity cooperatives en -condominiums in de VS

6.1 Inleiding

Net als in Engeland kenmerkt het woonbeleid in de VS zich door een sterk accent op de stimulering van het eigen woningbezit. Verschillende programma's van de HUD (Housing and Urban Development) zijn erop gericht zoveel mogelijk mensen hun "American Dream" te laten realiseren. Homeownership is one of the best ways to empower local residents to give them a stake in the community, and to increase the bonds that tie people together" (HUD, 1996).

Dit diepe geloof in de superioriteit van het eigenwoningbezit vormt de achtergrond voor het ontstaan van betaalbare en risicoarme koopvormen. Het Federale HUD-programma biedt een aantal mogelijkheden, maar de realisatie van betaalbare woningen is een lokale aangelegenheid. Dit betekent dat er ook een grote variëteit aan lokale oplossingen en producten bestaat. Doorgaans is er bij het realiseren van betaalbare woningen sprake van een patchwork van federale, staats- en lokale financiële faciliteiten.

Deze bijdrage zoomt in op twee eigendomsvormen: de LECH (low equity housing cooperative) en de LEC (low equity condominiums).

6.2 Historie LEHC in New York

Eind jaren 60 kwam New York City in de problemen omdat er sprake was van verwaarlozing van de voorraad betaalbare woningen. Omdat veel eigenaren de hoge lokale belasting niet konden betalen, geraakten zij in de schulden en besloten hun bezit te verlaten. Dit leidde tot leegstand en verwaarlozing. Een speciale afdeling "Department of Housing Preservation and Development (HPD)" nam het beheer van deze woningen op zich. In 1992 beheerde de HPD 45.000 woningen voornamelijk in buurten met veel lagere inkomens en veel minderheden. De HPD bleek echter bepaald geen gewaardeerde verhuurder en kwam bekend te staan als "the largest slumlord in town". In Harlem, waar de huurders populatie werd gedomineerd door Afrikaans-Amerikaanse bevolking, werd deze verwaarlozing beschouwd als discriminatie en werd huurders zelfbeheer aangedragen als directe oplossing.

In de 25 jaar die daarop volgden zijn inmiddels 1300 gebouwen onder beheer van de bewoners gekomen. TIL (Tenants Interim Lease program), dat startte in 1978, is een programma gericht op verkoop aan de bewoners. Gedurende een bepaalde periode leasen zij het gebouw van de gemeente. Wanneer zij kunnen laten zien dat het beheer en de verbetering van het gebouw bij hen in goede handen zijn en dat zij ook financiering kunnen regelen kunnen zij het gebouw kopen. Het TIL-programma wordt beschouwd als een lange termijn oplossing voor de probleemgebouwen.

De eerste coöperaties in Harlem dateren uit de tijd van de Harlem Renaissance. Zij zagen groepseigendom als oplossing voor het probleem dat blacks werden gediscrimineerd door hypotheekverstrekkers. Harlem telt vandaag de dag 300 LEHCs en wordt beschouwd als "an effective model for community stability".

6.3 LEHC (low equity housing cooperatives)

LEHC's werken volgens de Rochdale Principles voor coöperaties. Dit houdt in dat er sprake is van:

- betrokkenheid van de leden;
- werken op non-profitbasis;
- een combinatie van sociale en commerciële doelen;
- vertrouwen op het democratische principe;
- vrijwillige deelname.

Het gaat om een "affordable housing cooperative movement" die inzet voor betaalbare woningen. De beweging startte in de jaren 20 met etnische en vakbonds- zelfhulp coöperaties. In de jaren 60 en 70 was er sprake van federale subsidiering van dergelijke coöperaties en in de jaren 80 en 90 werden het non-profit bewegingen die gebruikmaken van "ad hoc patchworks of funds" om betaalbare woningen te realiseren. In 1950 werd een koepelorganisatie opgericht, de National Association of Housing Cooperatives die de belangen van coöperaties uitwisselt en zorgt voor uitwisseling van expertise (Sazama, 2000).

LEHC biedt lagere inkomensgroepen mogelijkheden tot woningbezit waarbij de mogelijkheden om winst bij verkoop te maken worden beperkt. Dit in tegenstelling tot de marktcoöperaties waarbij woningen tegen marktprijzen worden verkocht. In de Verenigde Staten zijn er meer dan 376.000 coöperatieve eenheden ofwel het gaat om een aandeel van zo'n 0,4% in de woningvoorraad.

LEHC zorgt voor betaalbare huisvesting voor lagere inkomensgroepen door de woningen aan de speculatieve markt te onttrekken. LEHC's combineren de trots van de eigen woning en de betaalbaarheid van huurwoningen.

De LEHC wordt gefinancierd met een zogenaamde "blanket loan" die kan worden aangevraagd bij zowel conventionele geldverstrekkers als bij de National Cooperative Bank. Niet ieder bank is even vertrouwd met het fenomeen coöperatie, maar coöperatieve housing loans worden over heel de VS verstrekt. Hoewel er in sommige gevallen extra zekerheid (zoals een gemeentegarantie) wordt gevraagd. Vervolgens kunnen de leden van de coöperatie hun woning financieren met een "share loan". Het gaat hier om een lening om een aandeel in de coöperatie te kopen die vergelijkbaar is met een hypotheek met uitzondering van het onderpand dat bij een hypotheek het vastgoed is en bij de "share loan" het aandeel in de coöperatie. Dergelijke leningen komen in aanmerking voor door de overheid verstrekte hypotheekgaranties (FHA en VA) en ook voor renteaftrek.

Zoals iedere vorm van betaalbare huisvesting komen ook de LECs in aanmerking voor subsidie. Het kan gaan om rentesubsidie, een objectsubsidie in eens of een subjectsubsidie (section 8). Het uiteindelijke financiële plaatje is vaak een "patchwork of programs and sources".

Om de LEHC's op lange termijn zeker te stellen is de beschikbaarheid van middelen voor de uitvoering van het noodzakelijke onderhoud. Dit is geregeld doordat de leden van de coöperatie een bijdrage betalen voor het onderhoud en doordat er voor LEHC's gesubsidieerde (section 8) leningen beschikbaar zijn (www.policylink.org).

Doorgaans betalen de leden van de LEHC een bescheiden bedrag (vaak \$ 250,-) voor hun aandeel. Wanneer de aandeelhouder zijn aandeel tegen marktwaarde zou verkopen, zou dat voor hem een aanzienlijke winst opleveren, maar zou het aandeel vervolgens onbetaalbaar zijn voor lagere inkomensgroepen. In het kader van een gesubsidi-

eerd TIL-traject is het verplicht om de verkoopwaarde, voor een bepaalde periode (de looptijd van de blanket mortgage), te beperken. Ieder coöperatie kan in zijn huishoudelijk reglement de verkoopbeperkingen opnemen. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden zoals bijvoorbeeld: de oorspronkelijke inleg plus een inflatie vergoeding plus de marktwaarde min afschrijving van individuele verbeteringen in de woning. Naast verkoopvoorwaarden kan een coöperatie ook koopvoorwaarden, zoals een maximum inkomen, in haar huishoudelijk reglement opnemen.

Opmerkelijk is dat deze regulering aan de coöperaties wordt overgelaten aan de HDPC, de lokale overheid controleert dit niet. Veel coöperatie blijken dit vrijwillig te doen en zijn ook uit op lange termijn betaalbaarheid van de woningen. In het LEHC-model is sprake van een aanzienlijke zeggenschap voor bewoners, meer dan in andere vormen van betaalbare huisvesting.

Tabel 6.1

LEHC en LEC, kenmerken.

	Limited equity housing cooperative	Limited equity condominium
Recht op ander gebruik	hangt af van huishoudelijk reglement	hangt af van huishoudelijk reglement
Recht op vrije overdracht	nee	ja
Recht op profijt van woningverbetering	ja (mede afhankelijke van huishoudelijke reglement)	Idem
Onderhoud	coöperatie	condo association
Vrijheid financiering	nee: share loan	ja, gewone hypotheek maar banken weinig enthousiast over winstdeling
Risico waardeontwikkeling	verschillende resale programs mogelijk, maar alle zijn een vorm van inflatievergoeding op de oorspronkelijke (lage) aankoop prijs.	idem
Fiscale behandeling als eigen woning	ja	ja
Recht op subsidie	section 8 loans voor groot onderhoudrecht op hypotheekgarantie	geen gesubsidieerde leningen

6.4 Limited Equity Condominiums, overeenkomsten en verschillen met LEHC

Naast LEHC nemen ook de limited equity condo's toe in populariteit. Het gaat hier condominiums die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse appartementen en condo associations die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse verenigingen van eigenaren. Het gaat bij condominiums dus niet om gezamenlijk eigendom, maar om individueel eigendom van de woningen.

Een overeenkomst met LEHC is dat ook hier sprake is van regulering van de verkoopprijzen van de met subsidie gebouwde of gerenoveerde woningen ten einde de lange termijn betaalbaarheid te bevorderen. De verkoopbepalingen variëren ook hier en zijn vergelijkbaar met die bij de LEHC's.

Een verschil met de LEHC is dat de financiering eenvoudiger geregeld kan worden, dat deze kan worden toegepast in kleine eenheden en minder participatie van de bewoners vraagt dan een coöperatie. Een nadeel van de LEcondo's is dat het moeilijker is om groot onderhoud te financieren omdat een condo association (die geen vastgoed in eigendom heeft) niet in aanmerking komt voor een hypotheek. Een andere verschil is dat

zittende bewoners niet zoals bij de LEHC de mogelijkheid hebben om hun burens te kiezen. Anderzijds heeft de vertrekkende verkoper de vrijheid om zijn woning op de vrije markt aan te bieden (www.coophousing.org).

Tabel 6.2

Betaalbaarheid, risico's, kosten en context van LEHC (Limited Equity Housing Cooperative) en LEC (Limited Equity Condominium).

	LEHC	LEC
Betaalbaarheid	gesubsidieerde aankoop prijs + bijverkoop inflatievergoeding op investering	gesubsidieerde aankoop prijs + bijverkoop inflatievergoeding op investering
Risico	beperkt: inflatievergoeding	beperkt: inflatievergoeding
Keerzijde	professionaliteit van de coöperatie is kwetsbaar punt	financiering onderhoud moeilijk
Kosten	sterk afhankelijk van patchwork aan subsidie	sterk afhankelijk van "patchwork" aan subsidie
Context +	er is sprake van een beweging met een lang historie	
Context -	kritische houding financiers	kritische houding financiers

Beide producten zijn betaalbaar gemaakt door subsidies (federaal, staats en lokaal). Bewoners hebben het aandeel in de coöperatie of de woning gekocht tegen een lagere prijs dan de marktwaarde. Tevens is geregeld in het huishoudelijke reglement dat er sprake is van een gereguleerde verkoopprijs zo lang er sprake is van een lening. De grote vraag is wat er gebeurt na afloop van de lening. Blijft de sociale doelstelling voorop staan en blijft de prijs laag en gereguleerd of wordt het reglement gewijzigd en kan ieder voor zich profiteren van de marktwaarde. Het risico van waardedaling is beperkt door de prijsregulering waarbij een inflatievergoeding doorgaans de basis vormt.

Wat betreft de context zien we dat er sprake is van een beweging met een lange historie, dat er sprake is van staatskoepels en een federale koepel en dat er een National Cooperative Bank bestaat. Dit laatste is uiteraard mede naar aanleiding van de kritische houding van financiers. De LEHC is een organisatie waarin directe betrokkenheid van bewoners vooropstaat. Dit vraagt ook een grote inbreng waarmee we ook stuiten op een kwetsbaarheid van het product, de professionaliteit en inzet van de leden van de coöperatie. Wat dat betreft is LEC minder kwetsbaar.

6.5 Conclusies

Het LEHC kan bogen op een lange historie van de coöperatieve beweging. Het gaat om een eigendomsvorm die veel zeggenschap legt bij de gezamenlijke bewoners.

De zeggenschap is groot en de betaalbaarheid is geregeld door een "patchwork" van subsidies en garanties. Ook aan de toekomstige betaalbaarheid is gedacht door de verkoopprijzen te reguleren. Deze regulering zorgt niet alleen voor dat de bewoners een lagere prijs betalen, maar ook dat zij nauwelijks vermogensrisico lopen. Deze regulering is verplicht zolang er een lening loopt. Het is aan de gezamenlijke bewoners om te beslissen of de regulering daarna wordt voorgezet of niet. Er is redelijke steun, maar ook een kritische houding van financiers en de organisatie is kwetsbaar. Het marktaandeel van de LEHC is met 0,4% bescheiden te noemen.

De Limited Equity Condominium lijkt aan een aantal bezwaren van LEHC tegemoet te komen. In dit geval is er geen sprake van gezamenlijke eigendom, maar van een condominium. Het voordeel hiervan is dat de organisatie minder kwetsbaar is, maar dat het onderhoud moeilijker gefinancierd kan worden. Helaas zijn er geen cijfers gevonden over het marktaandeel van LEC

7 Right of occupancy en Right to buy in Finland

7.1 Inleiding

Het streven naar qua eigendomssituatie en inkomen gemengde wijken neemt een centrale positie in in het Finse woonbeleid. Dit streven naar gemengde inkomenswijken komt ook tot uitdrukking in de brede toegankelijkheid van de sociale huursector.

Dit is de context waarin het Right of Occupancy, een mengvorm van kopen en huren, werd ontwikkeld. Het gaat hierbij vooral om een voor de overheid kosten efficiënt alternatief voor een sociale huurwoning. Na de ervaringen met Right of Occupancy wordt nu ook gewerkt aan een nieuwe vorm: het Right to Buy waarbij de mogelijkheid wordt geboden om de woning op termijn geheel in eigendom te verkrijgen.

7.2 De ontwikkeling van beleid

Finland is van oudsher een land van eigenaar-bewoners. Hierin kwam echter verandering tijdens de urbanisatie in de jaren 70. Vanaf dat moment wordt er met name gebouwd in de stedelijke gebieden en maakt gesubsidieerde bouw van betaalbare huurwoningen een belangrijk deel uit van het bouwprogramma.

Toen eind jaren 80 de koopwoningenmarkt instorten nam de druk op de huurwoningenmarkt nog extra toe evenals de druk op de overheid om te bezuinigen op gesubsidieerde leningen. In die tijd ontstond het idee om huurwoningen niet langer te financieren met overheidsleningen, maar met kapitaalmarktleningen in combinatie met een rentesubsidie. Het doel was om met een minimaal subsidiebeslag betaalbare woningen te realiseren en daarbij de brede toegankelijkheid ook voor de middeninkomens van de sociale sector en het streven naar gemengde buurten niet uit het oog te verliezen. Begin jaren 90 kwam er daarom een nieuw product op de markt dat met name geschikt was voor de middeninkomensgroepen: Right of Occupancy (Ministry of the Environment, 2002).

7.3 Right of occupancy

Right of Occupancy is een mengvorm van kopen en huren die in 1990 werd geïntroduceerd. De bewoner van Right of Occupancy verwerft 15% van de woning in eigendom en 85% van de woning wordt gehuurd (op basis van de kostprijs uitgaande van een gesubsidieerd kapitaalmarktlening of een overheidslening). Dit betekent dus een daling in het beslag op rentesubsidies van 15%. De woningen worden gebouwd en beheerd door de woningcorporaties en de gemeentelijke overheid bepaalt het gesubsidieerde RoO-contingent en is verantwoordelijk de woningtoewijzing van de RoO-woningen (Ministry of the Environment, 2002).

De woningen zijn populair geleden, mede vanwege de hoge koopprijzen die voor velen het kopen van een woning onmogelijk maakten en de grote druk op de huurwoningenmarkt die leidde tot lange wachttijden. In een periode van 10 jaar heeft Right of Occupancy een marktaandeel van 1% verworven (ruim 25.000 woningen).

Momenteel wordt er gewerkt aan de juridisch voorwaarden om RoO ook in het niet gesubsidieerd marktsegment mogelijk te maken en tevens een variant genoemd Right to Buy te ontwikkelen. Het idee is om de bewoner aanvankelijk 20% van de woning te laten kopen en hem de mogelijkheid te bieden om de woning naar verloop van tijd geheel in eigendom te verwerven. Ook hierbij is het de bedoeling om zowel een gesubsidieerde als een ongesubsidieerde variant mogelijk te maken (Ministry of the Environment, 2002).

Tabel 7.1

Right of Occupancy: kenmerken.

	Right of occupancy	Right to Buy
Recht op ander gebruik	geen onderverhuur	?
Recht op vrije overdracht	nee	?
Recht woning te veranderen en profijt daarvan te innen	ja	?
Onderhoud	gezamenlijk met verhuurder	
Vrijheid financiering	ja	ja
Risico waardeontwikkeling	inflatievergoeding op de inleg	?
Fiscale behandeling als eigen woning	ja	ja
Recht op subsidie	ja, rentesubsidie en huursubsidie	?

Het Right of Occupancy kan worden bestempeld als een alternatief voor een sociale huurwoning. De RoO-bewoner heeft een deel van de woning in eigendom, en huurt de rest van de sociale huurwoning. Hij ontvangt een redelijke vergoeding voor verbeteringen aan de woning en bij verkoop ontvangt hij een inflatievergoeding over het geïnvesteerde vermogen.

Het product is op zich niet bijzonder. De betaalbaarheid is geregeld via gedeeld eigendom en gesubsidieerde huur. Het risico is beperkt doordat er sprake is van een inflatievergoeding. Opmerkelijk is wel dat het een decennium een aandeel van 1% op de woningmarkt heeft weten te veroveren. Dit heeft waarschijnlijk, naast de kenmerken van het product, te maken met de overheidsplanning en het gebrek aan alternatieven bij de woningzoekenden. Ook opmerkelijk is dat er zowel plannen zijn om het product in de ongesubsidieerde markt mogelijk te maken als ook om een variant te ontwikkelen die mogelijkheid biedt tot 100% eigenwoningbezit.

Tabel 7.2

De betaalbaarheid en risicobeperkingen van Right of Occupancy.

	Right of occupancy	Right tot Buy
Betaalbaarheid	gedeeltelijk huur	eerst gedeeltelijke koop
Risico	inflatievergoeding	?
Keerzijde	beperkte zeggenschap	
Kosten	rentesubsidie	
Context +	steun overheid	
Context -		

De overheid speelt een belangrijke rol in de woningbouw in de schaarste gebieden. De nog sterke overheidsregulering en subsidiering heeft ertoe geleid dat na ontwikkeling

van RoO, het product ook in alle planningen voor sociale woningbouw terugkwam. Bovendien stonden de sociale verhuurders blijkbaar positief ten opzichte van het product, want zij hebben uiteindelijk grote aantallen gerealiseerd. Kritische kanttekeningen werden er wel gemaakt door het Ministerie van Financiën, maar deze kritiek is nog niet omgezet in beleid om bijvoorbeeld het product onmogelijk te maken.

7.4 Conclusies

Het ontstaan van Right of Occupancy moet worden gezien tegen de achtergrond van het streven naar een brede doelgroep voor de sociale woningbouw en het streven naar gemengde wijken. Het moet duidelijk worden beschouwd als een manier om sociale woningen te realiseren met een beperkt subsidiebeslag.

Het gaat om een mengvorm van kopen en huren, waarbij de Right-of-Occupancy bewoner 15% van de woning in eigendom heeft en over 85% huur betaalt. Hij krijgt een inflatievergoeding over zijn geïnvesteerd vermogen en ontvangt een redelijke vergoeding voor investeringen in de woning. De woningen zijn betaalbaar, het risico is beperkt en de zeggenschap ook. Dit product heeft wel aanleiding gegeven voor de ontwikkeling van een product waarbij 100% eigendom mogelijk wordt gemaakt, een soort van Shared Ownership dus.

Het is opmerkelijk dat een product als Right of Occupancy in een periode van een decennium kon uitgroeien tot een marktaandeel van 1%, daar waar Nederland na enkele decennia nauwelijks 0,05% weet te behalen. Sterke overheidssturing en het realiseren van Right of Occupancy in gebieden waar weinig alternatieven voor handen zijn hebben hieraan ongetwijfeld een bijdrage geleverd.

8 Conclusies en perspectieven

8.1 Conclusies

Nederland: van alternatieve huurwoning naar alternatieve koopwoning

Eind jaren 70 en begin jaren 80 werden tussenvormen in Nederland vooral gezien als een alternatief voor een sociale huurwoning. De voor- en nadelen van nieuwe vormen werden vooral gespiegeld aan de huurwoning. Men was zeer terughoudend om een vergelijking te maken met de koopsector mede omdat de verkoop van huurwoningen in die tijd als not done werd beschouwd.

In de jaren 90 moeten nieuwe koopvormen vooral concurreren met de traditionele koopwoningen en is de vraag of de koper van zo'n koopvorm niet wordt benadeeld in vergelijking met een gewone koper.

Vershil in achtergrond

Opmerkelijk is dat de betaalbare en risicoarme koopvormen die we in drie andere landen bestudeerd hebben, alle een andere geschiedenis kennen. In Engeland werd de ontwikkeling van Shared Ownership en Homebuy vooral ingegeven door het beleid om het eigenwoningbezit te stimuleren. Een betaalbare koopwoning voor degenen die zich geen gewone koopwoning kunnen permitteren. De Right of Occupancy in Finland werd vooral ontwikkeld als alternatief voor gesubsidieerde huurwoningen. Het is een huurwoning waarin de bewoner een stukje vermogen heeft geïnvesteerd. Het succes van de LEC in de Verenigde Staten is met name een reactie op problemen van verlaten woningen en is een manier voor gemeenten om van het beheer van verwaarloosd bezit af te komen. In Engeland zijn de koopvormen gericht op stimulering van het eigenwoningbezit. In Finland gaat het om een goedkoper alternatief voor een sociale huurwoning en in de VS gaat het vooral om stimulering van de verantwoordelijkheid van de bewoners van betaalbare woningen.

Verschillen in vorm

Er zijn verschillende vormen van betaalbare en risicoarme koopwoningen (zie tabel 8.1). Allereerst zijn er verschillende mengvormen van kopen en huren; vormen waarin gestreefd wordt naar optimalisering van betaalbaarheid en zeggenschap. De essentie van deze vormen is dat de hoge aanvangslasten die gepaard gaan met een koopwoning worden gedempt door het huurdeel dat in aanmerking komt voor huursubsidie. Daarnaast wordt het vermogensrisico beperkt door het gedeeltelijk eigendom.

Een volgende groep van koopvormen zijn de koopwoningen met een, al dan niet inkomensafhankelijk gesubsidieerde financiering in de beginperiode. Deze koopvormen zijn primair gericht op het beperken van de hoge aanvangslasten van een koopwoning. Deze koopvormen vormen een opstap naar een traditionele koopwoning.

In de derde categorie wordt een korting op de koopprijs gecombineerd met winst- en verliesdeling. De korting zorgt voor de betaalbaarheid, de winstdeling zorgt ervoor dat de woning ook op termijn als betaalbare woning kan worden aangeboden. De risico's voor de eigenaar worden beperkt doordat er sprake is van een terugkoopgarantie en dat het verlies van een eventuele waardedaling wordt gedeeld.

Tenslotte is er het coöperatief eigendom waarbij het accent ligt op zo veel mogelijk zeggenschap voor bewoners van gesubsidieerde woningen.

Tabel 8.1

Overzicht van verschillende betaalbare en/of risicoarme koopwoningen en hun kenmerken.

	Mengvormen	Gesubsidieerde financiering	Korting en winstdeling	Coöperatief eigendom
Essentie	combineren voordelen huur en koop	opstap naar traditionele koopwoning	blijvend betaalbare en enigszins gereuleerde koopwoningen	blijvend betaalbare en enigszins gereuleerde koopwoningen
Koopvormen	Koophuur, Groeiend Eigendom, Koopgoedkoop, Shared ownership, Right of Occupancy	Starterslening, Homebuy (Koopgoedkoop),	MGE, MVE, Profijt-woning, limited equity condominium	Limited equity housing cooperative (LEHC)
Betaalbaarheid	bepanking aanvangslasten door huurdeel	laagrentende lening of gesubsidieerde grondhuur	korting koopprijs (winstdeling)	gesubsidieerde woningen: geïnvesteerde vermogen beperkt + beperkte verkoopopbrengst
Risico	vermogensrisico gedeeld, terugval op huursubsidie mogelijk	geen specifieke maatregelen	terugkoopgarantie verliesdeling	vast rendement op geïnvesteerd vermogen
Keerzijde	Complexe eigendomsvorm		Complexe eigendomsvorm	Organisatie is kwetsbaar
Kosten	Subsidie voor huurdeel	Gesubsidieerde lening of erfpacht	In principe kosten neutraal	Alleen gesubsidieerd toegepast
Context +				
Context -	Houding financiers		Houding financiers	Houding financiers

Verskil in schaal

In geen van de bestudeerde landen zijn de betaalbare en/of risicoarme eigendomsvormen uitgegroeid tot een substantiële eigendomssector. In Finland beslaat Right of Occupancy 1% (25.000 woningen) van de woningvoorraad. In Engeland beslaat Shared Ownership 0,4% (85.000) van de woningvoorraad, terwijl Homebuy met enkele duizenden een nog bescheidener deel van de markt uitmaakt. In de VS beslaan de coöperaties 0,4% (400.000 woningen) van de van de markt. Echter, in de VS zijn betaalbare en risicoarme koopwoningen vaak maatwerkvormen en het is moeilijk om, in een beperkte studie als deze een goed overzicht te krijgen van alle aanwezige vormen.

De conclusie luidt dat de bestudeerde vormen in alle gevallen een verschijnsel van bescheiden omvang zijn. De omvang van deze sector is in Nederland met naar schatting zo'n 0,05% van de woningvoorraad het meest bescheiden.

De rol van het woonbeleid

Het Nederlandse woonbeleid kenmerkt zich door een ambivalente houding ten opzichte van nieuwe eigendomsvormen. Zo worden betaalbare en risicoarme koopwoningen wel aangemerkt als interessante optie, maar het beleid gaat niet veel verder dan enkele experimenten. Er wordt geen keuze gemaakt voor bepaalde eigendomsvormen die ge-

stimuleerd of gesubsidieerd worden. De circulaire uit 2002 die de voorwaarden voor verkoop onder voorwaarden formuleert, is eigenlijk het eerste echte beleid. Dit beleid was er echter vooral op gericht om ongewenste eigendomsvormen te weren en niet zo zeer om te stimuleren.

In Engeland is het stimuleren van low cost home ownership (LCHO) al sinds de jaren 60 onderdeel van het woonbeleid. In Finland werd het Right of Occupancy geïntroduceerd als alternatief voor de gesubsidieerde huurwoning. In deze beide landen speelt de centrale overheid een belangrijke faciliterende rol door subsidie voor deze nieuwe vormen beschikbaar te stellen. In de VS en Nederland is het van de grond komen van nieuwe vormen veel meer een kwestie van lokaal initiatief.

Duidelijk wordt wel dat de helderheid omtrent Right-of-Occupancy en de stimulerende rol van de overheid tot aanzienlijke resultaten hebben geleid: in 10 jaar tijd naar 1% van de voorraad. Ook in Engeland heeft de overheid een belangrijke rol gespeeld. In het overheidsbeleid is duidelijk gekozen voor twee alternatieve eigendomsvormen: Shared Ownership en Homebuy.

8.2 Perspectieven

In deze laatste paragraaf gaan we na wat betaalbare en risicoarme koopwoningen kunnen betekenen gezien de doelstellingen van het woonbeleid. We gaan na welke vormen het meest geschikt zijn en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om resultaat te kunnen boeken

De huidige situatie

In veel opzichten is de huidige situatie vergelijkbaar met die van eind jaren 70. In de voorafgaande periode was er sprake van economische bloei en een overspannen koopwoningmarkt die resulteerde in enorme prijsstijgingen. De koopwoning was populair leverde grote vermogenswinsten op en de politieke opinie was dat ook lagere inkomensgroepen hiervan mee zouden moeten kunnen profiteren. Daarna volgde een recessie die ook zijn consequenties had voor de koopwoningmarkt. Begin jaren 80 implieerde dit ook een rem op nieuwe koopvormen.

Echter, er zijn duidelijke verschillen tussen begin jaren 80 en het begin van de 21^e eeuw waar te nemen. Zo was de verkoop van sociale huurwoningen begin jaren 80 nog een uitermate gevoelig onderwerp, terwijl verkoopbeleid anno 2003 een vast onderdeel van het (des)investeringsbeleid is geworden. Sterker nog, voor veel corporaties zijn verkoopopbrengsten onmisbaar om het gewenste investeringsprogramma te kunnen uitvoeren. Bovendien zijn de corporaties sinds 1998 medeverantwoordelijk geworden voor de leefbaarheid van buurten en staan de stedelijke vernieuwing en het streven naar gedifferentieerde wijken hoog op de politieke agenda. De aandacht gaat hierbij sterk uit naar wijken met veel betaalbare huurwoningen. De verkoop van huurwoningen en de bouw van koopwoningen kunnen bijdragen aan het doorbreken van deze eenzijdigheid. Het voordeel hiervan is dat mensen die een woning willen kopen hun wijk niet uit hoeven. Ook kan de verkoop van huurwoningen de betrokkenheid bij de buurt vergroten omdat eigenaarsbewoners een direct belang hebben bij de buurt.

Het aantal verkopen van huurwoningen blijft echter achter bij de verwachtingen. Een belangrijke reden hiervoor is dat de kooprijzen zo hoog zijn geworden dat een koopwoning voor velen niet haalbaar is of dat zij veel voordeliger uit blijken met een huur-

woning. Een andere reden is de onzekerheid op de koopwoningenmarkt. De kooprijstijgingen hebben het afgelopen decennium recordhoogtes bereikt. Momenteel zijn de prijsstijgingen bescheiden en in bepaalde delen van de markt is er zelfs sprake van prijsdalingen. Kortom, er is geen sprake van een ideaal koopklimaat en potentiële kopers nemen een afwachtende houding aan. Verder is er sprake van een grote krapte op de huurwoningenmarkt omdat de woningproductie tegenvalt en de verwachte doorstroming naar en in de koopsector uitblijft. Dit betekent een daling van het aantal mutaties in de huursector en dus ook in de woningen die voor verkoop aangewezen zijn. Dit heeft weer invloed op de aantallen verkopen want de praktijk leert dat veel huurwoningen niet door zittende huurders, maar juist bij mutatie worden verkocht. Tenslotte vormt de krapte op de huurwoningmarkt voor verhuurders wellicht aanleiding om terughoudend in hun verkoopbeleid.

Een relatief nieuw verschijnsel in Nederland is het zogenaamde redlining. Geldverstrekkers blijken terughoudend bij het financieren van woningen in kwetsbare wijken. Zij vertrekken geen hypotheek of stellen extra voorwaarden of brengen een hogere rente in rekening wanneer zij voor woningen in dergelijke wijken een hypotheek verstrekken. Dit vormt bepaald geen stimulans om een woning in een herstructureringswijk te kopen. Immers, het risico bestaat dat als men al een hypotheek kan bemachtigen, in de toekomst de woning onverkoopbaar blijkt omdat potentiële kopers geen hypotheek kunnen bemachtigen. Een garantie dat een woning op korte termijn kan worden verkocht komt hiermee in een nieuw daglicht te staan.

Betekenis voor betaalbare en risicoarme koopwoningen

De huidige situatie doet enerzijds denken aan begin jaren 80. Er is sprake van een economische recessie die zijn doorwerking heeft op de koopwoningenmarkt. De belangstelling voor koopwoningen neemt af en daarmee kan ook de belangstelling voor alternatieve koopvormen onder druk komen te staan.

Echter, met name de nieuwe positie van corporaties, de nadruk op het streven naar gedifferentieerde wijken en de problemen waar het gaat om de betaalbaarheid en het risico van koopwoningen bieden nieuwe koopvormen perspectieven. Deze vormen kennen immers grotendeels de eigenschappen van een koopwoning die verondersteld worden positieve effecten te hebben. Bovendien maken deze koopvormen het mogelijk om met weinig of geen subsidie betaalbare koopwoningen te realiseren via verkoop of nieuwbouw.

Betaalbare en risicoarme koopwoningen kunnen de grote kloof tussen kopen en huren dichten en kunnen van betekenis zijn bij het bewerkstelligen van doorstroming op de woningenmarkt. Dergelijke vormen zijn bovendien efficiënt om betaalbare woningen te realiseren. De bewoners financieren de woning (gedeeltelijk). Door deze koopvormen komt een koopwoning binnen bereik van een brede groep van huishoudens. De genoemde vormen omvatten vaak een bescheiden subsidie of geen subsidie.

De verschillende koopvormen voorzien in grote mate in de voordelen zoals zeggenschap en verantwoordelijkheid. Hiermee kan een positief effect op de betrokkenheid bij de buurt worden bereikt. Daarnaast zijn het koopvormen die een aantrekkingskracht hebben op de hoogste inkomens uit de doelgroep en de middeninkomens. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan qua inkomen gedifferentieerde wijken en het aantrekken en/of vasthouden van middeninkomens in de steden. Bovendien bieden deze vormen uitkomst voor kleine kernen die hun starters graag een betaalbare koopwoning bieden. Verder bieden deze koopvormen de mogelijkheid om met beperkte of geen

subsidie een betaalbare woning te realiseren. Tenslotte vormen deze koopvormen een mogelijkheid om de verkoop van huurwoningen op gang te houden. Uit een recent gehouden onderzoek blijkt dat de belangstelling van corporaties voor de verschillende koopvormen aanzienlijk is (Pothoff, 2003).

Perspectieven voor verschillende vormen

Mengvormen van kopen en huren vormen in theorie een mooie overgang tussen kopen en huren. Het doel van deze vormen is immers meer zeggenschap dan in de huursituatie en minder risico dan in de koopsituatie. Bovendien impliceren dergelijke vormen een lagere aanvangslast dan kopen. In Nederland zijn diverse vormen in de praktijk toegepast zoals Koophuur en Groeiend eigendom. Deze vormen zijn echter door het financiële beleid onaantrekkelijk dan wel onmogelijk gebleken of geworden. In de huidige context bieden deze vormen weinig perspectief. Echter, verandering van de fiscale regelgeving zoals een soepeler interpretatie van het begrip eigen woning in de inkomstenbelasting, kan hierin verandering brengen. Daarnaast is een verandering in de subjectsubsidiëring in dit opzicht wenselijk. Ook gelijkschakeling van de huur- en koopsector door bijvoorbeeld inkomensafhankelijke en woonlast onafhankelijke woonbijdragen voor zowel de huur als de koopsector biedt in dit opzicht perspectief. De Koopgoedkoop is in dit opzicht een zeer aantrekkelijke optie. Immers, deze combinatie van koop van de opstal en erfpacht van de grond is qua regelgeving zeer aantrekkelijk, het erfpachtcanon is immers fiscaal aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. Dit product lijkt een uitzondering op de regel dat mengvormen qua financiële regelingen in Nederland tussen wal en schip geraken

De combinatie van korting op de koopprijs en winst- en verliesdeling is lange tijd onderwerp geweest van discussie. Deze discussie werd in 2002, althans voorlopig, beëindigd met het verschijnen van heldere voorwaarden voor dergelijke koopvormen (MG2002-06). De praktijk zal moeten leren hoe lang het licht op groen blijft voor deze constructie. Er zijn echter goede redenen om het licht op groen te laten. Het is een aantrekkelijke optie voor mensen die graag de zeggenschap willen hebben die bij een koopwoning hoort, maar die aangewezen zijn op een korting gezien hun budgettaire beperkingen. Het is tevens een optie voor mensen die zeggenschap willen, maar bang zijn voor de risico's van eigendom. Het is bovendien voor corporaties een manier om woningen te verkopen, de drempel voor hun doelgroep te verlagen en ook te regelen dat het toekomstig noodzakelijke onderhoud gewaarborgd is. Daarnaast is er de keuze om de constructie marktconform toe te passen of een subsidie toe te kennen.

De koopwoning met gesubsidieerde financiering zoals Homebuy in Engeland en de starterslening in Nederland is zondermeer aantrekkelijk voor de koper. Immers deze koper is eigenaar-bewoner, maar zijn woonlasten zijn beperkt. Cruciaal voor deze vormen is de beschikbaarheid van een organisatie die subsidie wil verstrekken.

De rol van de overheid

Het overheidsbeleid ten aanzien van betaalbare en risicoarme koopwoningen is in een aantal opzichten ambivalent. Deze koopvormen worden genoemd als ondersteunend in het streven naar gemengde wijken en het stimuleren van het eigenwoningbezit. De koopvormen worden tevens genoemd als middel om zeggenschap en risico's in balans te brengen. Het VROM-departement beperkt zich wat betreft de instrumenten tot bekendheid geven aan en het formuleren van randvoorwaarden in de vorm van Fair Value. Dit lijkt een logische aanpak gezien de huidige ordening in het woonbeleid. Belangrijke

bepalers van het succes van een nieuwe eigendomsvorm zijn het fiscale beleid en de individuele woonsubsidie. Zonder erkenning van fiscus is een eigendomsvorm gedoemd om te mislukken. De huidige financiële ondersteuning van het woonbeleid is erg sectorgericht waardoor mengvormen al gauw tussen wal en schip geraken. Zo lopen bewoners mengvormen en koopvormen met korting en winstdeling de koopsubsidie mis en wellicht ook de huursubsidie.

Voor de toekomst van betaalbare en risicoarme koopwoningen en hun succes in het Nederlandse woonbeleid zijn de volgende zaken wenselijk:

- Duidelijkheid voor zowel ontwikkelaars als consumenten over de voor- en nadelen van verschillende eigendomsvormen
- Een eenduidige behandeling van nieuwe eigendomsvormen in het woonbeleid
- Lange termijn duidelijkheid van de fiscus over de Eigen woningregeling
- Duidelijkheid over de erkenning van koopvormen voor de nationale hypotheekgarantie.
- Een eigendomsneutrale subjectsubsidie.

Literatuur

Aalbers, M. (2001), *Volkshuisvesting in New York City: This is not America*. Amsterdam: Stichting De Driehoek.

Aedes vereniging van woningcorporaties (1998), *Modelregeling verkoop huurwoningen; 1998 appartementen*. De Bilt: Aedes.

Balfour, D.L., en J.L. Smith (1996), Transforming lease-purchase housing programs for low income families: Towards empowerment and engagement. In: *Journal of Urban Affairs*, 18, nr. 2, pp 173-188.

Bergers, G. (1996), Koophuur combineert de vrijheden van kopen en huren. In: *Woningraad- Magazine*, 18, pp. 3-7.

Boelhouwer, P.J. (1988), *De verkoop van woningwetwoningen. De overdracht van woningwetwoningen aan bewoners en de gevolgen voor de volkshuisvesting*. Utrecht: Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht.

Bosse, P.P., van en W.N.J. Rust (1998), Een koopwoning met huursubsidie. In: *Vastgoedmarkt*, september, pp. 35-37.

Bramley, G., en J. Morgan (1998), Low Cost Home Ownership Initiatives in the UK. In: *Housing Studies*, 13, nr. 4, pp. 567-586.

Bramley, G. en K. Dunmore (1996), Shared Ownership: Short-Term Expedient or Long-Term Major Tenure?. In: *Housing Studies*, 11, nr. 1, pp. 105-131.

Ministry of the Environment Finland (1996), *Finnish housing legislation, Volume 2, Subsidies and Transactions*. Helsinki: Ministry of the Environment Finland Helsinki, The English Centre.

The Housing Corporation (2002), *Homebuy: Capital funding guide*. London: The Housing Corporation.

Gemerens, P., van (1978), Alternatief is gebonden eigendom. In: *Volkshuisvesting*, nr. 9, pp. 212-219.

Gemerens, P., van (1978), Mondige Mensen in een mondige maatschappij. In: *Volkshuisvesting*, nr. 6, pp. 164-169.

Jackson, A. (2001), *An evaluation of the 'Homebuy' scheme in England*. York, North Yorkshire: Joseph Rowntree Foundation

Ket, M. en O. Papa (2001), *De effecten van de verkoop van sociale huurwoningen: een onderzoek onder kopers in Rotterdam*. Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & Advies BV.

- Kroes, H., F. Ymkers en A. Mulder (1988), *Between owner-occupation and rented sector. Housing in ten European countries*. De Bilt: The Netherlands Christian Institute for Social Housing NCIV.
- Kroes, J.H. en F. Ijmkers (1980), *Nieuwe beheersvormen*. Delft: RIW-instituut voor volkshuisvestingsonderzoek.
- Levison, D. (1990), *Low Cost Home Ownership And Housing Associations*. London: National Federation of Housing Associations.
- Martin, G. (2001), *Swamps and the future for low cost home ownership alligators*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Martin, G. (2001), *The future of low-cost home-ownership*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Ministry of the Environment Finland (1993), *Act on interest subsidy for right-of-occupancy housing loans*. Helsinki: Ministry of the Environment Finland.
- Ministerie van VROM (1983), *Nota Eigenwoningbezit*. 's-Gravenhage: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (1989), *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*. 's-Gravenhage: SDU Uitgeverij.
- Ministry of the Environment Finland (1990), *Right-of-occupancy housing act*. Helsinki: Ministry of the Environment Finland.
- Orlebeke, Charles J. (2000), The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949 to 1999, In: *Housing Policy Debate*, 11, nr 2, pp. 489-520.
- Sazama, G.W. (2000) Lessons from the history of affordable Housing Cooperatives in the United States: A Case Study in American Affordable Housing Policy. In: *American Journal of Economics and Sociology*, Oct., 23 p.
- Schuyt, J.G.C.M. (1992) Groeiend eigendom: een eigendomsvorm tussen huren en kopen. In: *Bouwrecht*, nr. 5., pp.354-356.
- Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (1996), *Informatiebundel tussen huren en kopen*. Rotterdam: SEV.
- Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (1997), *Een formule met geschiedenis en toekomst voor risico-arm kopen: Maatschappelijk Gebonden Eigendom*. Rotterdam: SEV.
- RIW (1982), *Buitenlandse vormen van woningbeheer*. Delft: RIW-instituut voor volkshuisvestingsonderzoek.

Rohe, W.M. (1995), Converting public-housing to cooperatives – the experience of 3 developments. In: *Housing Policy Debate*, 6, nr 2.

VNG (1992), *Tussen huren en kopen: nieuwe beheervormen voor de volkshuisvesting*. 's-Gravenhage: VNG Uitgeverij.

Weesep, J., van (1986) *Condominium: A New Housing Sector in the Netherlands*. Utrecht: Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht.

Geraadpleegde websites:

<http://www.enterprisefoundation.org/resources/dss/singlefam/sf&in&ncpsff2.htm>

<http://www.infoline.org/informationlibrary/documents/limited%20Equity%fj.asp>

<http://www.coopsinthefuture.com/payoffOptions.html>

<http://www.enterprisefoundation.org/resources/dss/large/lg&rin&rnc&ucpsff3.htm>

<http://wos4.isiknowlegde.com/CIW.cgi?SID=p7yu0grg-gkaagsd5k4>

<http://wos4.isiknowlegde.com/CIW.cgi?SID=p7yu0grg-gkaagsd5k4>

[http://www.fanniemae.com/initiatives/adc/index.jhtml?p=Initiatives&s=American + Drea...](http://www.fanniemae.com/initiatives/adc/index.jhtml?p=Initiatives&s=American+Drea...)

[http://www.hudclips.org/sub_nonhud/html/nph-brs.cgi?d=HSGN&s1=97-\\$](http://www.hudclips.org/sub_nonhud/html/nph-brs.cgi?d=HSGN&s1=97-$)

<http://www.koop-goedkoop.nl>

<http://www.policylink.org/EquitableDevelopment/content/tools/76/14-all.asp?print>

<http://legalminds.lp.findlaw.com/list/communitydevelopmentbanking-1/msg02054.html>

<http://www.wandsworth.gov.uk/home/CommunityServicesHomeOwnership/hohomeb...>

<http://www.themovechannel.com/contenta/homebuy/ondex.htm>