

## **Richting en ruimte**



# **Richting en ruimte**

**Naar een betaalbare, leefbare  
en toekomstbestendige woningmarkt**

**Christelijk-sociaal 2030 • Deel 9**

**Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie**

**Willeke de Jager**



**Bijuten & Schipperheijn *Motief* - Amsterdam**

## **Colofon**

Eerste druk: oktober 2017

© 2017 Willeke de Jager

Illustraties door Ronald van der Heide

Niets uit deze uitgave mag worden openbaar gemaakt en/of verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende en de uitgever.

ISBN 978-90-5881-975-8

# Inhoudsopgave

Voorwoord.....	7
Richting en ruimte – ter inleiding.....	10
Samenvatting .....	15
<b>Deel 1 - De woningmarkt in vogelvlucht .....</b>	<b>19</b>
Hoofdstuk 1 - Een geschiedenis.....	21
Hoofdstuk 2 - De huidige woningmarkt.....	27
<b>Deel 2 - Een betaalbare woningmarkt .....</b>	<b>35</b>
Hoofdstuk 3 - Betaalbaar wonen: een uitdaging.....	37
Hoofdstuk 4 - Een eerlijker speelveld leidt tot betere betaalbaarheid.....	46
<b>Deel 3 - Een leefbare woningmarkt .....</b>	<b>51</b>
Hoofdstuk 5 - Kwetsbare wijken.....	53
Hoofdstuk 6 - De uitdaging van krimp.....	59
Hoofdstuk 7 - Leefbaarheid versterken .....	62
<b>Deel 4 - Een toekomstbestendige woningmarkt.....</b>	<b>71</b>
Hoofdstuk 8 - Vier botsende belangen.....	73
Hoofdstuk 9 - Naar een toekomstbestendige woningvoorraad.....	83
Verwijzingen.....	91
Personalia .....	95



## Voorwoord

Er zijn tijden geweest dat wonen hoog op ieders politieke agenda stond. Na de Tweede Wereldoorlog werden verkiezingen gewonnen met beloften over bouwproductie en vielen kabinetten over huurprijsverhogingen. Die tijden lijken ver weg.

Binnen de christelijke politiek en het christelijk-sociale denken heeft woonbeleid niet altijd bovenaan de politieke lijstjes gestaan. De invoering van de allereerste Woningwet onder minister-president Abraham Kuyper lijkt niet meer dan een voetnoot in onze geschiedenis. Vraagstukken rond zorg, welzijn en de participatiesamenleving krijgen over het algemeen meer prioriteit in ons denken en doen. Het is de vraag of dit terecht is. Iedereen heeft elke dag een woning nodig. Politieke keuzes hebben grote invloed op ons leven. De afgelopen jaren droeg de ChristenUnie medeverantwoordelijkheid voor het woonbeleid, zoals in het Woonakkoord in 2013.

Bovendien hebben de grote politieke thema's van onze tijd alles te maken met wonen. Wie aandacht heeft voor de soms benarde positie van onze middenklasse, let ook op haar problemen op de woningmarkt. Wie inzet op een participatiesamenleving, besteedt ook aandacht aan een goede woonomgeving. En wie nadenkt over duurzaamheid, vergeet toch zeker niet stil te staan bij de impact van onze keuzes in het wonen op ons energieverbruik.

Daarom achtte het Wetenschappelijk Instituut het van belang in de reeks *Christelijk-sociaal 2030* ons ook te bezinnen op het thema 'wonen'. Het curatorium dankt de auteur van dit werk, sociaal geograaf Willeke de Jager, voor de manier waarop zij vorm heeft gegeven aan deze bezinning. Zij werkte onder begeleiding van Wouter Beekers, directeur van het WI en zelf gepromoveerd op de geschiedenis van onze volkshuisvesting. De eindredactie is uitgevoerd door Remco van Mulligen.

In onze bezinning hebben we velen van binnen en buiten onze partij mogen spreken. De betrokkenheid van deze deskundigen is voor ons verrijkend geweest. Bijzondere dank gaat uit naar de leden van een klankbordgroep, die zeer betrokken heeft meegedacht en meegelezen: Pieter van Dalen, Chris van Harten, Marten van Ittersum, Hans Koster, Anton Poelarends en Walter de Vries.

Het is onze hoop dat deze studie tot bron van inspiratie mag zijn voor politici en iedereen die vandaag de dag werkt aan goed wonen in Nederland.

Jan van der Stoep  
Voorzitter Curatorium  
Wetenschappelijk Instituut ChristenUnie







# Richting en ruimte – ter inleiding

Monique oogt als een montere vrouw van in de veertig. Ze geeft les op een middelbare school in Den Haag en woonde met haar partner en drie dochters in een mooie koopwoning. Woonde, want een scheiding zette een streep door dit plaatje.

In het onderzoeksjournalistiek programma ‘De Monitor’ van KRO-NCRV vertelt Monique haar verhaal.<sup>1</sup> Na de scheiding kon ze haar hypotheek niet meer opbrengen. Gelukkig is haar huis inmiddels verkocht, maar ze zit nu met een nieuw probleem: de verhuizing nadert, maar ze heeft nog steeds geen andere woning gevonden. Omdat ze een restschuld heeft, blijkt ze geen kleinere woning te kunnen kopen. Ze gaat daarom op zoek naar een betaalbare huurwoning.

Monique gaat er vanuit dat ze in korte tijd een sociale huurwoning zal vinden. Van wachtlijsten bij woningcorporaties heeft ze nog nooit gehoord. Ze ontdekt echter al snel dat ze niet de enige woningzoekende is.

Op haar laptop toont Monique haar zoekgeschiedenis. Velen staan al veel langer ingeschreven en haar hoogste plaats in de lijsten met reacties op woningen is plaats twintig. Verreweg de meeste woningen gaan naar mensen met een urgentieverklaring. Een echtscheiding blijkt onvoldoende grond om een dergelijke verklaring te krijgen. ‘U zult eerst dakloos moeten worden, voor we echt iets voor u kunnen betekenen’, was de schrijnende reactie.

Monique zoekt daarom ook naar huurwoningen in de vrije sector. Ze heeft tot een bedrag van zeventienhonderd euro te besteden, maar in deze prijs categorie is nauwelijks iets te vinden. En als er al iets vrijkomt, blijkt dat makelaars eisen dat je inkomen minstens vier keer de maandhuur is. Dat is een stuk hoger dan wat zij verdient. Monique dreigt met haar dochters op straat te komen staan. Het zijn uiteindelijk vrienden die hen uit de brand helpen door hen tijdelijk onderdak te bieden.

In ons welvarende land staan schrijnende verhalen als dat van Monique helaas niet op zichzelf. Een grote groep huishoudens loopt vast op onze woningmarkt: zzp'ers en mensen met een tijdelijk contract die moeilijk een lening kunnen krijgen vanwege strenge hypotheekeisen, mensen met een modaal inkomen die met flinke huurstijgingen te maken krijgen, jonge gezinnen die bij de verkoop van hun woning met een flinke restschuld te maken krijgen, enzovoort.

## Renovatie van de woningmarkt

De woningmarkt is aan grootschalige renovatie toe. Zeker, er is de afgelopen tijd vaak aan onderhoud gedaan, maar de verschillende onderdelen van de woningmarkt zijn daarbij te vaak geïsoleerd bekeken en te weinig als samenhangend geheel. Te vaak was de kortetermijnimpact van maatregelen leidend en te weinig keek men naar de verhouding tussen overheid, markt en samenleving. Een goede woningmarkt rust op toekomstbestendige palen, maar juist voor dat aspect is op dit moment te weinig aandacht. Twee zaken hebben op dit moment hoge urgentie: ten eerste de sterk groeiende en veranderende woningvraag in de toekomst, en daarnaast de inzet voor verduurzaming.

De draagmuren van een goede woningmarkt worden gevormd door spelers in de markt en de samenleving: beleggers, projectontwikkelaars, makelaars, particuliere verhuurders, corporaties, wooncoöperaties, enzovoorts. Allemaal hebben zij een eigen verantwoordelijkheid voor de goede huisvesting van de Nederlandse bevolking. Maar die verantwoordelijkheid is sterk in de knel geraakt. Het dak van de woningmarkt is namelijk topzwaar geworden: het overheidsbeleid is sterk uitgedijd, ten koste van de rol van andere spelers. Op sommige plekken in deze markt heeft de overheid dakpan op dakpan gestapeld. Regelgeving op regelgeving heeft de speelruimte van andere spelers en voor nieuwe initiatieven beperkt. Op andere plekken lekt juist weer het dak. Huishoudens met een middeninkomen, kwetsbare wijken en krimpgebieden staan daardoor in de drup.

Dit alles maakt een grootschalige renovatie van de woningmarkt noodzakelijk. Voorgaande onderhoudsmaatregelen zijn niet verkeerd geweest, maar het is nu tijd om de woningmarkt als samenhangend geheel te bekijken en weer eens goed na te denken over de rol die overheid, markt en samenleving hier moeten spelen.

## Ruimte voor de markt en de samenleving

In deze studie geef ik denkrichtingen mee voor een renovatie van de woningmarkt vanuit een christelijk-sociaal perspectief.<sup>2</sup> In dit denken heeft de overheid een dienstbare rol, die twee kanten heeft: ze moet *richting* en *ruimte* geven. Aan het begin van deze studie sta ik stil bij die begrippen en de spanningen die daarbij komen kijken.

Centraal in de christelijk-sociale denktraditie staat de gedachte dat de maatschappij geen uniform geheel is, maar een pluriforme verzameling van maatschappelijke spelers. Abraham Kuyper muntte aan het eind van de negentien-

## Richting en ruimte

de eeuw het begrip ‘soevereiniteit in eigen kring’, waarmee hij doelde op de eigen verantwoordelijkheid van allerlei kringen: organisaties, ondernemingen, instituties en verbanden. De overheid moet oog hebben voor de kracht van de samenleving en de markt in al hun diversiteit.

Alle kringen hebben de roeping om recht te betrachten. Het is goed om even stil te staan bij de vraag wat rechtvaardigheid in deze context betekent. Aristoteles verbindt dit begrip aan ‘billijke gelijkheid’: ieder het zijne. Het gaat dan echter meer over evenredigheid dan over gerechtigheid.

In de Bijbel ligt, als het om dit onderwerp gaat, de nadruk op relaties. Rechtvaardigheid is gericht op verzoening en herstel, en geeft ruimte om te ontwikkelen en te groeien. Rechtvaardigheid geeft kansen. Volledige gerechtigheid zal er nooit zijn, zolang de wereld in staat van zonde leeft. De Bijbel is realistisch door regels in te stellen om recht te doen. Het jubeljaar in Leviticus 25 is daarvan een mooi voorbeeld: elke vijftig jaar kregen slaven hun vrijheid terug, en konden mensen de bezittingen van hun voorouders terugkrijgen. Mensen kregen een nieuwe kans. Dit betekent echter niet dat alle verschillen weggepoetst moeten worden. Rechtvaardigheid betekent hier vooral dat verschil in inkomen of vermogen niet ons hele leven moet bepalen. Iedereen kan volwaardig participeren in de maatschappij, maar verschillen zijn niet altijd erg. Die worden pas schadelijk als ze de kansen van mensen verkleinen en als ze steeds groter worden, waardoor er structurele onrechtvaardigheid ontstaat.

Het streven naar recht kent geen grenzen. Tegelijkertijd is iedere maatschappelijke speler in dit streven begrensd in zijn eigen verantwoordelijkheid. Dat geldt ook voor de overheid. Een overheid die gerechtigheid nastreeft, geeft ruimte: niet alleen aan burgers, maar ook aan hun gemeenschappen, initiatieven, organisaties en ondernemingen. De overheid bepaalt niet voor andere maatschappelijke geledingen hoe zij moeten functioneren. Ze hebben een grote mate van vrijheid om zelf hun rol voor de maatschappij vorm te geven.

De overheid moet er echter wel voor zorgen dat er een maatschappelijk vangnet blijft bestaan voor mensen in een kwetsbare situatie. Immers, de andere maatschappelijke spelers kunnen dit vangnet niet geheel voor hun rekening nemen en soms vallen mensen tussen wal en schip. In een gebroken werkelijkheid heeft de overheid een cruciale rol om kwetsbaren te beschermen.

### Een dienstbare overheid geeft richting

De overheid laat ruimte aan de markt en de samenleving, en staat in die zin naast andere maatschappelijke spelers. Maar de overheid staat in een bepaalde zin ook boven de markt en de samenleving. Ze heeft een verantwoordelijkheid die beperkt is, maar daarmee niet minder belangrijk. Die verantwoordelijkheid wordt in de christelijk-sociale traditie wel beschreven in termen van ‘publieke

gerechtigheid'. Zonder de vrijheid van de markt en de samenleving te beknotten is de overheid geroepen leiding en richting te geven. Wat betekent dit nu? De overheid beschermt de ruimte voor alle maatschappelijke geledingen om hun verantwoordelijkheid te nemen. Wanneer sommige maatschappelijke spelers andere dreigen te overwoekeren – denk aan doorgeslagen marktwerking – grijpt de overheid in. Ze beschermt de publieke structuur, waarin alle maatschappelijke spelers ruimte hebben. Bij botsende belangen treedt de overheid als scheidsrechter op.

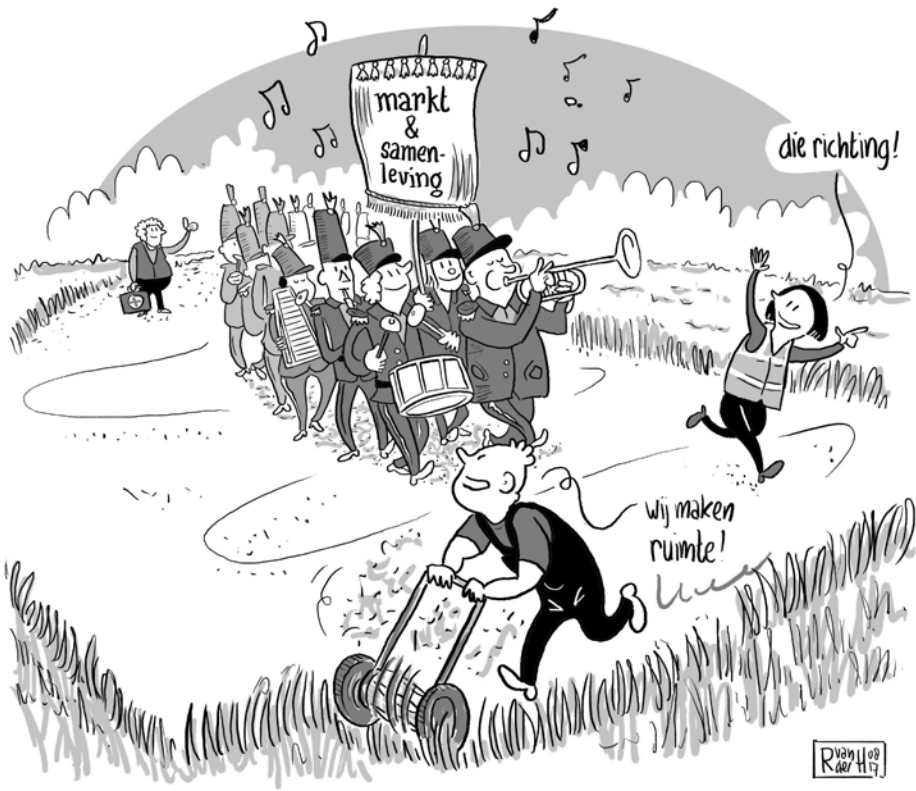
De overheid waakt over het algemeen welzijn, bijvoorbeeld door de natuur te beschermen met het oog op de toekomst.<sup>3</sup> De overheid markeert de grenzen van het speelveld om het algemeen welzijn te beschermen. Met andere woorden, de overheid zet de stip op de horizon: zij beantwoordt de vraag *waar we naartoe* moeten. Waar willen we over vijf, tien, of twintig jaar staan? Welke doelstellingen moeten daarvoor bereikt worden?

Daarbij moet de overheid niet de markt en de samenleving overwoekeren met regels. Alle actoren moeten de ruimte hebben om een bijdrage kunnen leveren aan onze maatschappij. Met andere woorden: de overheid beantwoordt de vraag *waar naartoe*, en de markt en de samenleving beantwoorden de vraag *hoe daar te komen*.

### **Richting en ruimte: een zoektocht in de praktijk**

De overheid zal in de praktijk moeten balanceren tussen ruimte laten en richting geven. Dat geldt zeker ook voor haar optreden op de woningmarkt. Daar is de balans nogal eens zoek. Markt en samenleving krijgen soms veel te weinig ruimte, terwijl ze op andere vlakken juist onvoldoende richting krijgen.

De overheid dient meer ruimte te bieden aan woningcorporaties, beleggers, huishoudens en allerlei maatschappelijke initiatieven om zelf een betaalbare, leefbare en een toekomstbestendige woningmarkt mogelijk te maken. Tegelijk moet ze zorgen voor een woningvoorraad die ook voor toekomstige generaties geschikt is, bijvoorbeeld door een visie te ontwikkelen op de noodzakelijke bouwproductie. We hebben een overheid nodig die het grotere plaatje durft te zien, zonder de ruimte voor de markt en de samenleving dicht te timmeren. Daarbij dient ze te waken over het maatschappelijk vangnet voor kwetsbare mensen en gezinnen, wijken en regio's. Er is aandacht nodig voor mensen die niet terecht kunnen op de woningmarkt, gebukt gaan onder hoge woonlasten of niet tot hun recht komen door een onleefbare woonomgeving.



die richting!

wij maken ruimte!

Rijkman 1109  
der 1117

## Samenvatting van deze studie

Deze studie behandelt de woningmarkt in vier delen, die hier kort worden geïntroduceerd en samengevat. Het eerste deel gaat over de totstandkoming en huidige staat van de woningmarkt. De volgende drie delen belichten telkens een ander belang: betaalbaarheid, leefbaarheid en toekomstbestendigheid. Steeds zoek ik naar een woonbeleid dat richting geeft en ruimte laat.

### *De woningmarkt in vogelvlucht (deel 1)*

De geschiedenis van de woningmarkt (hoofdstuk 1) lijkt als een pendule heen en weer te bewegen: van markt en samenleving, naar de overheid en weer terug. In de negentiende eeuw verwachtte ons land veel van het particulier initiatief. Een groot deel van de twintigste eeuw stond in het teken van de opbouw van een verzorgingsstaat. De laatste decennia kwam er een kritische reflectie op de verzorgingsstaat op, en zocht Nederland via privatisering en decentralisatie naar een nieuwe rol van de markt en de (participatie)samenleving.

De huidige woningmarkt (hoofdstuk 2) is getekend door deze geschiedenis en sterk verstatelijk en geïnstitutionaliseerd. Er is vandaag de dag weinig ruimte voor nieuwe initiatieven van bewoners, maar ook marktpartijen en maatschappelijke organisaties lopen vaak vast in het woud van overheidsregels. De overheid heeft beleidsmaatregel op beleidsmaatregel gestapeld, waarin onbedoeld bepaalde maatschappelijke spelers zijn bevoordeeld. De beleidsrichting is echter niet stabiel en spelers in de markt en in de samenleving ervaren vaak een gebrek aan visie.

### *Een betaalbare woningmarkt (deel 2)*

Betaalbaarheid van wonen is voor grote groepen in onze samenleving een probleem geworden (hoofdstuk 3). Dat geldt vooral voor huurders, starters en de middenklasse. Zij lopen aan tegen de gevolgen van een ongelijk speelveld. De overheid heeft veel ondersteunend beleid voor de sociale huur en de koopmarkt. Hierdoor is de vrije huurmarkt sterk in de verdrukking geraakt. Dat heeft grote gevolgen voor de woonlasten en de kansen van mensen op de woningmarkt.

De overheid dient hier gelijke ruimte te geven aan alle maatschappelijke spelers, zonder het maatschappelijk vangnet te verliezen (hoofdstuk 4). Om daartoe te komen sluit deze studie aan bij de voorstellen van Wonen 4.0, een breed gedragen plan vanuit de markt en de samenleving, en doet de volgende voorstellen.

## Richting en ruimte

1. Stapsgewijze afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en gelijktijdige verlaging van de inkomstenbelasting.
2. Meer ruimte voor marktpartijen en woningcorporaties om hun huren te bepalen.
3. Een algemene woontoeslag in plaats van alleen een huurtoeslag.
4. Een blijvende rol voor woningcorporaties vanuit de sociale taak en als vangnet voor kwetsbare groepen.
5. Actieve gemeenten, die oog hebben voor belangenafwegingen en voor groepen die tussen wal en schip dreigen te vallen.

### *Een leefbare woningmarkt (deel 3)*

Alhoewel de meesten van ons in een prettige leefomgeving wonen, staat deze op sommige plaatsen in ons land onder druk. Een belangrijk aandachtspunt vormen daarbij de kwetsbare wijken in onze steden (hoofdstuk 5). Het beleid ten aanzien van die wijken is op en neer gegaan, van grootschalige institutionele investeringen naar hogere verwachtingen van de burger. We moeten niet te veel verwachten van blauwdrukken. Maar onderzoek en ervaring leren wel dat blijvende ondersteuning en sturing vanuit de overheid resultaat geeft.

Ook in krimpgebieden staat de leefbaarheid onder druk (hoofdstuk 6). Men ervaart daar weliswaar grote sociale cohesie, maar voorzieningen dreigen snel te verdwijnen. Er is alle reden om veel te blijven verwachten van de sociale binding onder de bevolking in deze regio's. Ook de burger heeft echter baat bij een goede samenwerking van verschillende spelers in de samenleving, waaronder marktpartijen, woningcorporaties en de overheid. De overheid kan hieraan richting geven.

Deze studie komt met een aantal oplossingsrichtingen (hoofdstuk 7). Ten aanzien van kwetsbare wijken is er veel te zeggen voor:

1. een nieuwe financiële injectie vanuit de Rijksoverheid;
2. gemeenten die hun instrumenten op het gebied van de ruimtelijke ordening benutten;
3. meer ruimte voor woningcorporaties om segregatie tegen te gaan;
4. meer ruimte voor inspraak en zeggenschap van bewoners, bijvoorbeeld door buurtbudgetten en buurtrechten te introduceren.

En ten aanzien van krimpgebieden:

1. is een nationale benadering nodig, waarbij de belangen van een krachtige Randstad worden afgewogen tegen die van andere regio's;
2. dienen betreffende gemeenten samen te werken op regionaal niveau, op zoek naar gezamenlijke oplossingen;
3. is samenwerking nodig van marktpartijen en maatschappelijke organisaties, en een overheid die dit gesprek faciliteert en ondersteunt.



### *Een toekomstbestendige woningmarkt (deel 4)*

Het overheidsbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening is de laatste jaren steeds verder gedecentraliseerd (hoofdstuk 8), maar ons land heeft een richtinggevend overheid nodig. Wie nadenkt over de toekomst van onze woningmarkt, ziet tegengestelde belangen:

1. de groeiende woningbehoefte,
2. diverse woonwensen,
3. druk op de groene ruimte en
4. de urgentie van verduurzaming.

Een dienstbare overheid durft daarin keuzes te maken en voorop te lopen waar nodig. Ze bepaalt het speelveld waarop andere maatschappelijke spelers hun keuzes kunnen maken, en zo vorm kunnen geven aan hun eigen verantwoordelijkheid.

Daartoe komt deze studie met de volgende aanbevelingen (hoofdstuk 9).

1. Bouw naar behoefte:
  - a. met onderbouwde toekomstscenario's;
  - b. in het bijzonder rekening houdend met de vergrijzing;
  - c. met bindende afspraken over de bouwproductie, nationaal en gemeentelijk;
  - d. met ruimte voor flexibel gebruik van vastgoed.
2. Zet in op diversiteit:
  - a. waarin de woningbehoefte leidend is, niet het financiële belang;
  - b. met meer ruimte voor kleinere woningen;
  - c. met goede regionale samenwerking tussen gemeenten;
  - d. met minder drempels voor initiatief vanuit markt en samenleving;
  - e. met meer ruimte voor nieuwe eigendomsvormen, naast koop en huur;
  - f. met meer ruimte voor huurwoningen voor de middenklasse;
  - g. met openbare aanbestedingen die ruimte geven aan nieuw initiatief.
3. Maak duidelijke keuzes ten aanzien van het groen:
  - a. met provincies en gemeenten die duidelijk kiezen voor inbreiden, transformeren of 'bouwen in de wei'.
  - b. met financiële impulsen voor marktpartijen om de binnenstad te transformeren.
4. Maak vaart met de energietransitie:
  - a. met een ambitieus rijksbeleid;
  - b. met aandacht voor de energietransitie in gemeentelijke omgevingsvisie;
  - c. met een klimaatbonus voor bewoners die verduurzamen;
  - d. waarbij het resultaat en niet het middel gemeten wordt;
  - e. soepeler verlening van vergunningen bij duurzame initiatieven.

### Tot besluit

Deze studie lost de spanning tussen het ruimte laten en richting geven niet op. Zij biedt geen blauwdruk. Zij behelst een poging om een stap dichterbij te komen bij een goede balans tussen ruimte laten en richting geven. Ook kan deze studie niet ingaan op alle thema's rondom de woningmarkt, hoe belangrijk die ook zijn. Zo wordt de toegang van mensen op de woningmarkt, bijvoorbeeld van bijzondere groepen zoals asielzoekers, niet als afzonderlijk thema behandeld. Desalniettemin is deze studie hopelijk tot inspiratie in het opnieuw nadenken over het grotere plaatje van de woningmarkt.

## **Deel 1**

# De woningmarkt in vogelvlucht

## **De woningmarkt in vogelvlucht**

Wie zoekt naar een evenwichtig woningbeleid, doet er goed aan kritisch te kijken naar de geschiedenis en staat van onze woningmarkt. Hoofdstuk 1 behandelt die geschiedenis en laat zien hoe in de opbouw en verbouwingen van ons woningbeleid onevenwichtigheden zijn geslopen. Hoofdstuk 2 behandelt de huidige staat van de woningmarkt. Een centraal punt in het betoog is de onbalans die er is geslopen in de relatie tussen overheid, markt en samenleving.

## Hoofdstuk 1

# Een geschiedenis

De Nederlandse grondwet noemt de bevordering van voldoende woongelegenheden een ‘voorwerp van zorg der overheid’.<sup>4</sup> Dat is niet altijd zo geweest. Daar is een roerige geschiedenis aan voorafgegaan. Bovendien is die ‘zorg der overheid’ in de loop der jaren erg verschillend geïnterpreteerd.

### I. Domein van de burger

In de negentiende eeuw kampte ons land met een woningvraagstuk waar we ons vandaag de dag nauwelijks een voorstelling bij kunnen maken. De industrialisatie veroorzaakte een trek naar de stad. In vele steden woonden duizenden gezinnen opeengepakt op plaatsen waar amper daglicht kwam. Kinderen groeiden op in klamme kelderwoningen en vervallen krotten. Van hygiëne was nauwelijks sprake en besmettelijke ziekten sloegen dodelijk om zich heen. Men sprak over een ware ‘woningkwestie’.<sup>5</sup>

De verantwoordelijkheid voor deze kwestie werd gelegd bij de burger. Het was de tijd van het *laissez-faire*-liberalisme, waarin men voor de overheid vooral een taak zag in de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Die verantwoordelijkheid werd door velen ook persoonlijk gevoeld, zoals door de Amsterdamse bankier C.P. Van Eeghen. Hij kocht in 1855 voor 230.000 gulden (omgerekend twee miljoen euro) honderden woningen in het ‘Hof van Parijs’, een sloppenwijk in de Jordaan. Hij renoveerde deze woningen en bracht ze onder in een bouwmaatschappij.

Ook andere notabelen voelden zich geroepen arbeiders te helpen aan goede woningen. Zij verdienden er niet aan, maar zagen dat betere huisvesting leidde tot een betere gezondheid, betere productiviteit en een ontsnapping uit armoede. Ze zagen sociale woningbouw overigens niet als filantropie. Ze vroegen lagere huren dan de huisjesmelkers, maar de woningen waren zeker niet goedkoop. Bovendien verwachtten de notabelen van de huurders dat ze zorgzame en betrokken bewoners waren.

De woningbouwverenigingen die op initiatief van deze notabelen ontstonden, bleven echter in de minderheid. Het waren vooral commerciële partijen die woningen bijbouwden, en deze waren van slechte kwaliteit. Sociale huurwoningen waren daarmee eilandjes in een zee van krotten. Her en der werd

wel geëxperimenteerd met overheidssteun aan sociale huisvesting, soms onder druk van de arbeidersbeweging. Zo waren er gemeenten die bijdroegen aan de bouw van huizenblokken door het aanleggen van straten, verlichting en riolering.

Aan het eind van de negentiende eeuw nam de roep om overheidsingrijpen toe. Vanuit de socialistische, christelijk-sociale en sociaal-liberale bewegingen klonken pleidooien voor een actievere overheid. Die zou het particuliere initiatief niet moeten overnemen, maar wel voorwaarden kunnen creëren om dit te stimuleren en te ondersteunen. Op basis van deze pleidooien ontstonden nieuwe gedachten over de rol van de overheid in volkshuisvesting.

## 2. Overheid aan zet

### *Rechtvaardige politiek: de basis van ons belastingstelsel*

Om meer ondersteunend op te treden had de overheid inkomsten nodig. In de negentiende eeuw werden er hoofdzakelijk accijnzen geheven op levensmiddelen, die vooral een zware druk op de armere bevolking legden.

De sociaal-liberaal Nicolaas Pierson voerde als minister van Financiën in 1893 de eerste inkomstenbelasting in, waaronder ook woningen vielen. Deze belasting vormde een grote aanslag op de portemonnee van de rijkere Nederlanders. Pierson dreigde door zijn vrienden zelfs uit de sociëteit gezet te worden waarvan hij lid was. Hij voerde overigens wel een verzachtende maatregel in om de elite tegemoet te komen. De rente die betaald moest worden over een lening voor een woning, kon worden afgetrokken van de belasting. Zo legde Pierson de basis voor wat bekend is geworden als de hypotheekrenteaftrek.<sup>6</sup>

### *Woningwet*

In 1897 trad Pierson aan als minister-president van een sociaal-liberale regering, die wel het 'kabinet van sociale rechtvaardigheid' werd genoemd. Hij nam initiatief voor een veelomvattende wet voor de woningmarkt: de Woningwet uit 1901.

Deze wet gaf de gemeenten instrumenten om woningtoezicht te houden en bood financiële ondersteuning aan sociale woningbouw. Die laatste keuze had verstrekkende gevolgen. De overheidssteun, waaraan vele voorwaarden verbonden waren, was namelijk alleen bestemd voor woningbouwverenigingen en niet voor particulieren en commerciële firma's.

Uit christelijke kring klonk er kritiek op de Woningwet. Christenpolitici meenden dat ook het eigen woningbezit steun verdiende, omdat dit volgens hen goed was voor de moraal. Een eigen woning hielp mensen immers om verantwoordelijkheid te dragen voor hun bezit. Dit gold voor koopwoningen, maar ook voor het eigenaar worden van een huurwoning via een wooncoöperatie. Die

laatste woonvorm gaf huurders veel zeggenschap, maar werd in de Woningwet niet gesubsidieerd en kwam daardoor niet van de grond.

### *Overheidscontrole – Niets nieuws onder de zon*

Tegen de achtergrond van een economische crisis werd de greep vanuit de overheid op de woningmarkt in de jaren dertig steviger. Gemeenten kregen meer invloed op de woningcorporaties. Er werden schoonheidscommissies in het leven geroepen, de huidige welstandscommissies, die het uiterlijk van woningen gingen beoordelen. Er werden nagedacht over bestemmingsplannen en een meer sturend rijksbeleid met het oog op krapte of overproductie op de woningmarkt.

In deze periode kwam voor het eerst binnen de sociale huursector een dilemma op: moeten we woningen of mensen subsidiëren? De aanleiding waren de zogenaamde ‘goedkope scheefhuurders’, zoals we ze tegenwoordig zouden noemen: bewoners van een sociale huurwoning die zich best een hogere huur konden veroorloven.

### *Woningnood en woningbouw*

De Tweede Wereldoorlog bracht de overheidsbemoeyenis met de woningmarkt in versnelling. In een naoorlogse troonrede noemde koningin Juliana het woningtekort ‘de zwaarste nood waaronder ons volk lijdt’. Tijdens de oorlog waren tienduizenden huizen verwoest. De wederopbouw was dan ook niet alleen een periode van economisch herstel, maar ook van een strijd tegen de woningnood – die tot in de jaren vijftig en zestig velen bezighield. Nieuwe overheidsbemoeyenis met de woningmarkt paste in een breder plaatje van opbouw van een sociaal zekerheidsstelsel, van een ‘verzorgingsstaat’.

Rijk en gemeenten gingen zich intensief bezighouden met de vragen hoe en waar er gebouwd mocht worden en hoe hoog huurprijzen mochten zijn. De woningbouwproductie werd per gemeente gemaximeerd: de zogeheten woningcontingenten. Sociale huurwoningen werden in de meeste gevallen niet meer door woningcorporaties, maar door de gemeente zelf gebouwd en toegewezen aan bewoners.

Om de grootschalige bouw betaalbaar te houden ging het Rijk maximale grondprijzen instellen voor sociale woningbouw. Dit werd gecompenseerd door de grondprijs voor duurere woningen, bijvoorbeeld die in de vrije huursector, te verhogen.

## **3. Participatiesamenleving**

Terwijl in de jaren zeventig de verzorgingsstaat tot volle bloei kwam, kwam er ook kritiek en deden zich nieuwe vraagstukken voor. De houdbaarheid van

## Richting en ruimte

de verzorgingsstaat stond onder druk; niet alleen in financieel, maar ook in moreel opzicht. De vooroorlogse mentaliteit van gezamenlijk de handen uit de mouwen steken had in Nederland plaatsgemaakt voor individualisering en ‘welzijnsconsumentisme’ van sociale zekerheid.

Ook de woningmarkt kwam voor nieuwe vraagstukken te staan. De grootste woningnood was eindelijk voorbij. Het luxe woonidee werd belangrijker. Alleenstaande bejaarden, jongeren en gescheiden mensen werden groeiende groepen en daarmee vragers binnen de woningmarkt.

Door deze ontwikkelingen kwam er een belangrijk keerpunt in de sociale huursector: de aandacht begon te verschuiven van de kwantiteit in woningen naar de kwaliteit ervan. Waar er eerst een subsidie voor huizenbouw was, kwam er nu individuele steun voor hulpbehoevende gezinnen: de huursubsidie. De volkshuisvesting veranderde daarmee van een productie- naar een verdelingsvraagstuk: wie kon waar en hoe wonen.

### *Groei eigen woningbezit*

Lang kende Nederland met ongeveer 25 procent koopwoningen het laagste percentage eigen woningbezit van Europa. Hier kwam verandering in doordat het Rijk het woningbezit vanaf eind jaren vijftig begon te stimuleren. Er kwam een premie voor huizenkopers en er werd een staatssecretaris ingesteld voor bezitsvorming. Woningbezit werd onderdeel van een bredere maatschappelijke democratisering en inzet op zeggenschap. De welvaarts-groei en de nieuwe hypotheekproducten van banken in de jaren zestig en zeventig deden het woningbezit nog sterker groeien, mede door de verkoop van huurwoningen. Huurders van sociale huurwoningen moesten volgens sommigen zelfs wettelijk de mogelijkheid hebben om hun woning van de corporatie te kopen, maar hier kwam te veel verzet tegen. Als gulden middenweg kwam er daarom ‘beschut eigen woningbezit’: huurders kopen hun woning, maar corporaties blijven verantwoordelijk voor onderhoud en administratie. Men zag nu de hypotheekrenteaftrek vooral als middel om het woningbezit te stimuleren. Voor een gezin met een modaal inkomen werd een koopwoning hiermee een aantrekkelijke optie: ‘een eigen huis, een plek onder de zon’.

Door de stijgende huizenprijzen zagen velen een huis als interessante belegging. Het was algemeen aanvaard om een hoge hypothecaire lening af te sluiten. Al in de jaren tachtig deed zich de eerste huizenprijzen-crisis voor – iets wat we tegenwoordig vergeten lijken te zijn. De economische crisis van de jaren zeventig bleek ook gevolgen te hebben voor de koopmarkt. Verschillende hypotheekbanken gingen failliet, de huizenprijzen kelderden en veel huizenbezitters kwamen ‘onder water’ te staan: hun hypotheeklening was hoger dan de waarde van het onderpand.<sup>7</sup>



### *Privatisering*

De neoliberale inzet, in de jaren negentig, op privatisering in het publieke en semipublieke domein ging ook aan de volkshuisvesting niet voorbij. In een 'bruteringsoperatie' werden de woningcorporaties financieel verzelfstandigd. Bovendien besloot het Rijk de regelgeving te versoepelen en corporaties slechts op hoofdlijnen doelstellingen mee te geven en die achteraf te toetsen. Het Rijk vond dat woningcorporaties er vooral moesten zijn voor de allerarmsten, in plaats van voor een brede laag van de bevolking. Zonder subsidies of overheidsleningen was het voor hen echter lastig die rol te vervullen. Corporaties gingen zich gedragen als 'Robin Hoods' en zochten naar commerciële projecten om onrendabele sociale huurwoningen te kunnen bouwen en verhuuren. De overheid steunde deze ontwikkeling; lokaal stond de politiek positief tegenover de handelwijze van de corporaties, en het Rijk liet toe dat ze de markt opgingen.

### *Crisis*

De economische crisis van de afgelopen tien jaar had grote gevolgen voor de overheidsbegroting. Er kwam een kritische reflectie op het neoliberale economische model. Hoeveel ruimte moet er zijn voor de markt en de samenleving? En wat is de rol van de overheid? De crisis en de daarop volgende reflectie hadden grote gevolgen voor de woningmarkt. Er ontstond stevige maatschappelijke kritiek op uitwassen bij woningcorporaties. Het dieptepunt werd gevormd door een miljardenverlies door beleggingen van het Rotterdamse Vestia. Er kwam een parlementaire enquête naar verschillende misstanden bij corporaties.

Het Rijk wilde de teugels strakker aanhalen en corporaties terugbrengen bij hun kerntaak: de huisvesting van mensen die daarin niet zelf kunnen voorzien. Corporaties mochten nog maar in beperkte mate en onder strikte voorwaarden commerciële activiteiten opzetten en investeren in koopwoningen. Met een verhuurdersheffing werd het kapitaal van de sociale huursector afgeroomd.

De crisis had ook ingrijpende gevolgen voor de koopsector. Toen een zeepbel in de Amerikaanse woningmarkt knapte, daalde ook in andere delen van de wereld het vertrouwen in de koopmarkt. Ook in Nederland was met hypotheken gespeculeerd op de verwachte prijsstijging. De last van de lening was geregeld groter dan de waarde van de woning.<sup>8</sup> Toen die bel knapte, daalden de huizenprijzen jaren achtereen. Veel huizenbezitters kwamen met hun woning onder water te staan en bleven bij verkoop met een restschuld achter. De politiek besloot in te grijpen door regelgeving rond hypotheken flink aan te scherpen.

### Onze erfenis, tot besluit

Het woningbeleid uit het verleden heeft veel goeds gebracht. Er zijn voldoende goede woningen voor huishoudens met een minimuminkomen. Een groot deel van de bevolking heeft de mogelijkheid om een huis te kopen. Toch is het de vraag of het woningbeleid voor alle groepen goed uitpakt. Zijn de relaties tussen overheid, markt en samenleving nog wel gezond? Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

## Hoofdstuk 2

# De huidige woningmarkt

Woningen zijn een bijzonder product. Ze zijn plaatsgebonden, gaan lang mee en zijn kostbaar. Anno 2017 telt Nederland ruim 7,6 miljoen woningen. De woningmarkt kent koopwoningen, en daarnaast sociale en private huurwoningen. Daarnaast beïnvloeden de grondprijzen het functioneren van deze markt. En de rijksoverheid is een steeds grotere rol gaan spelen in het bepalen van de regels. In dit hoofdstuk schets ik een beeld van de huidige woningmarkt, de deelmarkten en regionale verschillen.

### 1. In Holland staat een huis

#### *Traag, gereguleerd en kostbaar*

De Nederlandse woningmarkt functioneert traag, wordt sterk gereguleerd en kost veel geld. Door die traagheid kan de term ‘markt’ ons op het verkeerde been zetten. Een markt is immers een plaats waar vraag en aanbod goed en snel op elkaar reageren. Bij warme broodjes kunnen we ons dat goed voorstellen. Maar op de woningmarkt beslaat de periode tussen de eerste bouwplannen en de uiteindelijke oplevering van het huis gemiddeld vijf à zes jaar. Dat betekent dat de woningvoorraad maar langzaam kan reageren op de actuele situatie. We spreken ook wel van een inelastisch aanbod, dat slechts langzaam reageert op de vraag naar woningen. Ondanks haar traagheid verandert de woningmarkt wel degelijk. Het aandeel koopwoningen is de afgelopen decennia sterk gestegen, terwijl de huursector – en vooral de vrije huursector – daarentegen sterk is gekrompen. Anno 2017 is 60 procent van de woningen een koophuis en de rest is huur, waarvan 16 procent in de vrije huursector valt.<sup>9</sup>

In de tweede plaats is de woningmarkt van Nederland in hoge mate gereguleerd. Er zijn tal van voorschriften voor wie wil bouwen. De huurprijzen zijn aan banden gelegd, en ook de relatie tussen verhuurder en huurder is tot in detail gereguleerd. Woningcorporaties hebben te maken met een woud aan regelgeving. Ook het bezitten van een woning is gebonden aan verantwoordelijkheden die in de wet zijn omschreven.

In de derde plaats is een woning bouwen (en onderhouden) duur en gaat in de woningmarkt veel geld om. Ter illustratie: de totale Nederlandse hypotheek-

## Richting en ruimte

schuld was in 2015 ruim 637 miljard euro, een bedrag dat in de buurt komt van ons totale bruto binnenlands product.<sup>10</sup>

### *De keuze is reuze, maar niet voor iedereen*

Er is veel keuze op de woningmarkt. Velen kiezen daarbij het liefst voor een koopwoning, omdat dit type woningen in hoog aanzien staat en een interessante belegging is. Voor sommigen is huren juist interessanter, bijvoorbeeld vanwege de flexibiliteit. Verhuizen op de koopmarkt kost vaak meer tijd, geld en energie. Mede om die reden groeit de vraag naar huurwoningen in ons land.

Lang niet iedereen kan echter vrij kiezen uit koop of huur. Mensen met een minimuminkomen zijn per definitie aangewezen op de sociale huurmarkt. Een toenemend aantal Nederlanders is zzp'er, heeft een tijdelijk contract, is starter, of staat nog niet lang genoeg ingeschreven voor de sociale huursector. Door strikte regels komen zij niet in aanmerking voor een hypotheek. Hun inkomen is vaak te hoog voor sociale huur, waardoor deze mensen zijn aangewezen op de kleine en duurdere vrije huursector, de enige niet gesubsidieerde sector op de woningmarkt. Het gevolg is dat zij veelal (te) hoge maandlasten hebben of langer bij hun ouders blijven wonen.

### *Blijvende opgave*

Voor dit moment en voor de toekomst kent de woningmarkt een aantal grote vraagstukken. Nog altijd is de vraag naar woningen groter dan het aanbod. Niet de bevolkingsgroei, maar het stijgende aantal huishoudens doet die vraag stijgen. Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door ouderen die langer zelfstandig blijven wonen, door het groeiende aantal eenoudergezinnen en singles en door de komst van migranten. We hebben daarom te maken met een gespannen woningmarkt. Naar schatting zullen er tot 2040 nog ongeveer een miljoen woningen bijgebouwd of kantoren omgebouwd moeten worden. In bijna alle regio's van Nederland is er een tekort.<sup>11</sup> Daarom ligt er voor de komende jaren een forse bouwopgave. Tegelijkertijd verschilt de situatie op de woningmarkt van plaats tot plaats. In grote steden, zoals Amsterdam en Utrecht, is de spanning sterk voelbaar, maar elders veel minder. In sommige regio's is zelfs sprake van krimp en leegstand.

Een ander groot vraagstuk heeft betrekking op de verduurzaming van de woningvoorraad. Veel woningen zijn slecht geïsoleerd en hebben nauwelijks enige vorm van duurzame energieopwekking. Tot slot is er de opgave om het groen in ons land te behouden, ook al zal er bijgebouwd moeten worden. In het verleden zijn er veel woningen gebouwd in weilanden, met grote impact op ons landschap. We staan vandaag de dag voor de grote opgave om ons woningaanbod zowel duurzaam, als betaalbaar en gevarieerd te laten zijn.

## 2. De deelmarkten

### *Koop*

Op de koopmarkt zijn veel spelers aanwezig, zoals projectontwikkelaars, makelaars, banken en andere hypotheekverstrekkers, de kopers zelf en de overheid. Zo spelen gemeenten een rol in het vaststellen van de waarde van woningen voor de gemeentelijke belastingen. Het Rijk legt veel regels op aan hypotheekverstrekkers. Sinds de huizenmarktcrisis is die regelgeving verder verscherpt, om de kans op een nieuwe crisis te verkleinen.

Een eerste maatregel betrof een verandering van de *loan-to-income* (LTI) ratio: de verhouding tussen de hypotheeklening en het bruto jaarsalaris. De afgelopen decennia leenden mensen soms wel zes keer hun jaarsalaris, maar vandaag de dag is dit gemaximeerd op ongeveer 4,5.<sup>12</sup>

In de tweede plaats zijn beperkingen opgelegd aan de *loan-to-value* (LTV) ratio: de hoogte van de hypotheeklening uitgedrukt als percentage van de waarde van de woning. Vóór 2007 was deze ratio niet expliciet opgenomen in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen, en waren LTV's boven de 106 procent niet ongebruikelijk. Kopers die een zo hoge lening afsloten, stonden daarmee gelijk onder water.<sup>13</sup> Sinds 2012 wordt de maximaal toegestane *loan-to-value* stapsgewijs verlaagd tot 100 procent in 2018.

In de derde plaats komen tegenwoordig alleen nog leningen die worden afgelost op annuïtaire basis in aanmerking voor hypotheekrenteaftrek. Andere vormen van hypotheek, zoals de aflossingsvrije hypotheek die in de jaren ervoor enorm populair was, zijn hierdoor tegenwoordig niet meer aantrekkelijk voor koopstarters.

### *Sociale huur*

Met sociale huur bedoelen we over het algemeen de huurwoningen waarvan de huurprijs door het rijk gereguleerd is. De grens tussen gereguleerde en vrije huur noemen we wel de liberalisatiegrens. Deze ligt in 2017 op 711 euro. Woningcorporaties zijn veruit de grootste speler op de sociale huurmarkt, al zijn daar ook beleggers en kleine verhuurders actief. Zij hebben te maken met strenge overheidsregels. Corporaties dienen zich tot op de komma te verantwoorden.

De laatste jaren zijn er ook strenge regels ten aanzien van de doelgroep. Het werk van corporaties was lang gericht op een brede laag van de bevolking. Daarom spreken we in Nederland ook wel van de 'volkshuisvesting'. De laatste decennia is er meer aandacht gekomen voor de meest kwetsbaren als doelgroep van de woningcorporaties: mensen die zich zonder sociale huurwoning niet zouden redden.

## Richting en ruimte

Eenzijds speelt hier een financieel motief: de overheid wil de kosten van subsidies aan huurders drukken, zoals ze eerder ook de subsidies aan woningcorporaties heeft ingeperkt. Door de financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties, de verscherping van het belastingregime en heffingen voor woningcorporaties is de sociale huursector de afgelopen tijd relatief gekrompen.

Anderzijds is er een principiële kant. Er zijn lange wachtlijsten in de sociale huur, terwijl Jan Modaal misschien evengoed in de vrije huur of koopsector terecht kan. Bovendien klagen commerciële partijen over de oneerlijke concurrentiepositie van woningcorporaties. Die krijgen immers nog steeds indirecte overheidssteun, hoe beperkt ook.

Op aandringen van de Europese Unie stelde de regering een toewijzingsregel in. Woningcorporaties moeten minimaal 90 procent van de sociale huurwoningen toekennen aan mensen met een salaris lager dan 36.135 euro. De regeling is tijdelijk verruimd ten gunste van middeninkomens en hoge inkomens. Er is op dit moment 10 procent toewijzingsruimte aan mensen met een salaris tot 40.349 euro per jaar en nog eens 10 procent voor huishoudens met een inkomen hoger dan 40.349 euro per jaar. Huidige bewoners met een inkomen boven 36.135 euro (oftewel goedkope scheefhuurders) hoeven niet te verhuizen, maar kunnen wel te maken krijgen met een grotere huurstijging dan lagere inkomens. Huren is door deze regel in toenemende mate inkomensafhankelijk geworden.<sup>14</sup>

In de herziening van de Woningwet in 2015 is bepaald dat corporaties alleen nog woningen mogen bouwen met een huur onder de liberalisatiegrens. Bovendien mogen zij alleen nog in specifieke gebieden bouwen, de zogeheten woningmarktregio's. Een uitzondering op deze restricties kan worden gemaakt als de markt aantoonbaar tekort schiet.

### *Vrije huur*

De vrije huursector is niet gereguleerd, zoals de sociale huursector, maar onderdeel van de vrije markt. De belangrijkste spelers hier zijn beleggers (particuliere en grote institutionele als pensioenfondsen en verzekeraars) en projectontwikkelaars.

In internationaal perspectief is deze sector in Nederland klein. Dit heeft veel te maken met de afwezigheid van overheidssubsidie voor vrije-sectorhuurders, anders dan voor woningbezitters (voor wie er de hypotheekrenteaftrek is) en sociale huurders (die huurtoeslag kunnen krijgen). Ook ontbreekt het veel spelers in de vrije sector aan overheidssteun. Zo kunnen corporaties tegen goedkopere tarieven aan hun grond en leningen komen dan beleggers.

Toch is deze sector voor het eerst in decennia weer aan het groeien. Die verschuiving vindt plaats doordat de regelgeving binnen de sociale huursector

strakker is geworden om 'scheef wonen' te bestrijden, doordat er weinig bij gebouwd wordt in de sociale sector, maar ook door veranderende regelgeving op de koopmarkt.

Huurders wonen tegenwoordig vaak voor een kortere periode in de vrije sector, veelal als middel om de tijd te overbruggen tussen de overgang van sociale huur naar koop, of in afwachting van een verhuizing van de ene naar de andere koopwoning.

De vrije huursector is echter niet voor iedereen bereikbaar. In de eerste plaats liggen hier de huurprijzen beduidend hoger dan in de sociale huur. In steden als Amsterdam en Utrecht gaat het al snel om bedragen van ver boven de duizend euro netto per maand. In de tweede plaats hanteren aanbieders vaak een inkomenseis, om het risico op huurachterstand te minimaliseren. Vaak wordt een inkomen van minimaal vier keer de huur gevraagd. In de derde plaats zijn er in sommige woonplaatsen, bijvoorbeeld in krimpregio's, weinig tot geen vrije-sectorwoningen, omdat beleggers het marktrisico daar te groot vinden.

### *Grondmarkt*

Onze woningmarkt wordt sterk gekleurd door de beperkte ruimte. Nederland heeft de hoogste bevolkingsdichtheid van West Europa, met gemiddeld 504 mensen per vierkante kilometer. Ter vergelijking: in België wonen 363 inwoners per vierkante kilometer en in Duitsland 'slechts' 230. Dat maakt grond in Nederland een aantrekkelijke investering. Het is bovendien cruciaal om grondgebruik goed te plannen. Geen wonder dat ruimtelijke ordening in Nederland zo'n prominente plek inneemt en dat, zeker in het westen, grond een van de duurste kostenposten is voor een huis.

Het zijn gemeenten die jaarlijks de grondprijzen vaststellen voor te bouwen woningen, sociale huurwoningen, woningen in de vrije sector en kavels voor zelfbouw-koopwoningen. In de meeste gevallen gaat men hierbij uit van de marktconforme grondprijs, wat veelal impliceert dat de prijs berekend wordt op basis van de functie van de grond (bijvoorbeeld het type bebouwing), de locatie en wat de markt bereid is ervoor te betalen.

Vanaf de jaren negentig ging het grondbedrijf, de gemeentelijke afdeling die zich bezig houdt met grondzaken, bij veel gemeenten een actieve rol spelen door grootschalige grondaankopen. In die jaren was dit een lucratief goed om in te investeren omdat de prijzen van zowel grond als woningen bleven stijgen. Dit was echter geen onverdeeld succes. Zodra de crisis in 2009 inzette, bleven veel gemeenten zitten met grond die onverkoopbaar bleek. Dit zorgde in verschillende gemeenten in Nederland voor behoorlijke financiële rampspoed. Nu de woningmarkt weer groeit, is ook grond in veel gemeenten meer waard en beter verkoopbaar. Momenteel is daarmee de periode van verlies nemen op de grond grotendeels voorbij. Gemeenten in krimpregio's merken hier echter

weinig van. Zij laten de grondprijzen soms juist nog steeds zakken om meer huishoudens naar hun gemeente toe te trekken.<sup>15</sup>

### 3. Regionale verschillen

De regionale verschillen op de Nederlandse woningmarkt zijn groot. De ene regio heeft te maken met aanhoudende groei en spanning, de andere met krimp en leegstand. Sommige regio's zijn duur, andere goedkoop, sommige hebben veel koopwoningen, andere – vooral in de grote steden – juist relatief veel sociale huurwoningen.

Een belangrijke oorzaak voor deze verschillen ligt in het gegeven dat de bevolking naar economisch aantrekkelijke regio's trekt. Zo is de noordelijke Randstad door de toenemende rol van handel en diensten het economische centrum van ons land geworden. Het aandeel van het oosten en zuiden van ons land in de economie begon sinds de jaren tachtig af te nemen. Dit hing samen met de krimp van de industrie in Nederland. Het aandeel van het noorden neemt al langer af.<sup>16</sup> Het Rijk heeft deze ontwikkeling soms eerder versterkt dan getemperd, door de nadruk te leggen op de Randstad als economische motor van Nederland.<sup>17</sup>

Een andere oorzaak voor regionale verschillen is de aanhoudende trek naar de steden. Dit is een zichzelf versterkend proces; men spreekt wel van agglomeratievoordelen. Veel mensen wonen tegenwoordig graag in een omgeving met een groot aantal faciliteiten. Dat geldt ook werkgevers, winkels en culturele organisaties, die zich liefst vestigen op plekken waar veel mensen wonen. Zo wonen we blijkbaar graag op een kluitje.

De aantrekkingskracht van de stad lijkt niet te verminderen; integendeel, wereldwijd is deze tendens gaande en in vrijwel alle toekomstscenario's wordt rekening gehouden met een groei van de Randstad. Regionale verschillen zullen daardoor eerder toe- dan afnemen.<sup>18</sup> Dat zal ook zichtbaar zijn in de prijzen van koopwoningen. In delen van de Randstad zijn deze momenteel al hoger dan in 2008, voordat de financiële crisis uitbrak. De vrije huursector reageert hierop door in grote steden te investeren en niet in krimpregio's. Woningcorporaties zullen hun woningbestand in dorpen die sterk vergrijzen van de hand willen doen, omdat ze hier te maken gaan krijgen met leegstand en dit in hun portemonnee zullen voelen.

### De woningmarkt als voetbalwedstrijd – tot besluit

De huidige woningmarkt kun je vergelijken met een voetbalwedstrijd. U en ik zijn de supporters. We hebben via een koop- of huurhuis een belang in deze markt. Invloed oefenen we vooral uit via aanmoedigingen, bijvoorbeeld door



lid te zijn van een supportersvereniging: de Woonbond of de Vereniging Eigen Huis. Een wooncoöperatie opzetten behoort tegenwoordig ook tot de mogelijkheden, maar dat is zo complex dat het maar voor weinigen is weggelegd.

De echte spelers op de woningmarkt spelen in drie teams: de koopmarkt, de vrije huurmarkt en de sociale huursector. Ze willen allemaal de wedstrijd beïnvloeden met hun eigen elftal. Dat van de koopmarkt bestaat onder anderen uit makelaars, hypotheekverstrekkers, taxateurs, projectontwikkelaars en de bouwsector. Dit elftal heeft een duidelijk winstoogmerk en vertegenwoordigt het grootste deel van de woningmarkt. Het team van de vrije huursector is veel kleiner en heeft daarom ook minder invloed op het spelverloop. Het bestaat voornamelijk uit beleggers en projectontwikkelaars. Het elftal van de sociale huur wordt vertegenwoordigd door de corporaties.

*Last but not least* is er de scheidsrechter: de overheid, via het Rijk, de provincies en de gemeenten. Als het gaat om de regelgeving, dan heeft vooral het Rijk een grote rol. Het optreden van de overheid als scheidsrechter is om twee redenen omstreden. In de eerste plaats heeft ze een nogal dik boek vol spelregels in de hand, die nogal eens veranderen. Dat speelt niet echt lekker. Ten tweede lijkt deze scheidsrechter een klein beetje partijdig. Zo bevoordeelt ze de koopsector via de hypotheekrenteaftrek en de sociale huursector via de huurtoeslag, terwijl de vrije huursector dergelijke voordelen niet kent. Dat is geen gelijke wedstrijd.

Op de woningmarkt is de verhouding tussen overheid, markt en samenleving uit balans geraakt. De invloed van het Rijk op dit segment is te bepalend geworden. De markt en de samenleving krijgen te weinig ruimte en tegelijk ook te weinig richting.

In de volgende drie delen laat ik zien wat deze verstoorde verhoudingen betekenen voor de betaalbaarheid, leefbaarheid en toekomstbestendigheid van de woningmarkt. Als antwoord schets ik een dienstbare overheid die ruimte laat aan de markt en de samenleving, en richting geeft waar nodig. Daarbij zorgt ze ervoor dat er een maatschappelijk vangnet blijft bestaan voor mensen in een kwetsbare situatie. Zo creëert ze niet alleen een eerlijker speelveld, maar legt ze ook de basis voor een meer evenwichtige woningmarkt.



## Deel 2

# Een betaalbare woningmarkt



## Een betaalbare woningmarkt

We hebben in Nederland woningen van goede kwaliteit en prettige wijken om in te wonen. Ook kunnen veruit de meeste huishoudens hun woonlasten goed betalen. Maar dit is niet voor alle huishoudens het geval. Er is een groeiende kloof op de woningmarkt.

Huishoudens met een hoog inkomen redden zich goed. En voor de huishoudens met de laagste inkomens is er nog altijd een redelijk robuust sociaal vangnet. Juist de groep daartussen, de middenklasse, valt in een gat.

Hier wreken zich de gevolgen van een Rijksoverheid die te veel richting is gaan geven en te weinig speelruimte overlaat voor de markt en de samenleving. De woningmarkt heeft een eerlijker speelveld nodig waarin marktpartijen en woningcorporaties in staat zijn om betaalbaar wonen mogelijk te maken. Een dienstbare overheid schept hiervoor de randvoorwaarden en draagt zorg voor een laatste vangnet.

Hoofdstuk 3 behandelt eerst de betaalbaarheidsproblemen op de woningmarkt van vandaag de dag en het oneerlijke speelveld dat daarvan een belangrijke oorzaak is. In hoofdstuk 4 geef ik vanuit het principe van een dienstbare overheid oplossingsrichtingen om te komen tot een eerlijker speelveld en gelijke kansen voor alle groepen op de woningmarkt.

## Hoofdstuk 3

# Betaalbaar wonen: een uitdaging

Op de Nederlandse woningmarkt is sprake van ongelijke kansen voor huishoudens. Problematischer nog is dat het huidige overheidsbeleid deze ongelijkheid niet verkleint, maar juist versterkt. En dat heeft weer alles te maken met een ongelijke behandeling van de spelers op de woningmarkt.

### I. Kwetsbare huishoudens

Al kunnen de meeste huishoudens in Nederland hun woonlasten goed opbrengen, voor een groeiende groep wordt dit steeds moeilijker. Laat ik enkele voorbeelden geven.

Jos en Renate hebben twee kinderen en leven van het salaris van Jos van 35.000 euro per jaar, oftewel een modaal inkomen. Ze wonen al jaren in een sociale huurwoning. Volgens het Nibud kunnen Jos en Renate rondkomen met een huur van maximaal 528 euro, maar ze betalen nu 670 euro per maand. Volgens het rijksbeleid mag die huur verhoogd worden tot de liberalisatiegrens van 711 euro. Het gezin moet de eindjes aan elkaar knopen en komt eigenlijk geld tekort voor zaken als de auto, de vakantie of de sportlessen voor de kinderen.<sup>19</sup>

Kim uit Woerden is pas gescheiden. Ze zoekt per direct huisvesting waar ze met haar twee kinderen kan wonen. Met haar salaris van 38.000 euro per jaar verdient ze te weinig voor een koophuis. Voor de sociale huur verdient ze te veel en ze stond hiervoor bovendien nog niet ingeschreven. De vrije huursector is daarom de enige optie. Ze mag daar met haar inkomen een woning met een huur van maximaal 800 euro per maand huren. Kim vindt echter geen woning in Woerden, maar wel een drieslaapkamerflat in Alphen aan de Rijn. Door de verhuizing verandert niet alleen het sociale leven van haar en haar kinderen, maar ook haar maandelijkse woonlasten nemen enorm toe.

De definitie van betaalbaarheid wordt in deze studie vastgesteld aan de hand van de regel die het Nibud hanteert: “De ruimte die een huishouden heeft voor woonuitgaven wordt bepaald door het bruto inkomen te verminderen met de verschuldigde belastingen en premies en met de overige kosten van levensonderhoud. Deze overige uitgavenposten moeten ook betaalbaar blijven na het afsluiten van een hypotheek of het betalen van de huur.”<sup>20</sup>

Tim en Lise hebben in 2008 een woning gekocht. Tot hun schrik kwam daarna de huizen crisis en daalde de woning in waarde. Tot overmaat van ramp raakt Tim door een reorganisatie zijn baan kwijt. Voorlopig moeten ze leven van een uitkering. De geruchten over het verder afbouwen van de hypotheek-renteaftrek maken hen onzeker. Als ze nu al moeite hebben de maandlasten te betalen en de doorstroom naar een huurwoning lastig lijkt, hoe zal dat dan in de toekomst gaan?

Deze verhalen zijn illustratief voor een groter probleem. Bijna 500.000 huurders hebben een betaalrisico.<sup>21</sup> Daarnaast stonden in 2016 ongeveer 800.000 huishoudens ‘onder water’ en hadden die daarmee een vermogensrisico. Dit aantal neemt door de stijgende huizenprijzen de laatste tijd overigens sterk af.<sup>22</sup>

Opvallend genoeg verkeren niet alleen huishoudens met een laag inkomen in de gevarenzone. Vaak gaat het hier ook om huishoudens met een modaal inkomen. Het betreft mensen die door omstandigheden wel moesten verhuizen en die aanlopen tegen de slechte toegang tot de woningmarkt en de hoge huizen- en huurprijzen. Deze huishoudens hebben vaak in de toptijd tussen 2000 en 2008 hun woningen gekocht en kunnen moeilijk verhuizen door de restschuld op hun huidige woning en de aangescherpte kredietregels. Ook starters komen moeilijk de koopmarkt op, vanwege dezelfde strenge kredietregels. Daarom blijven zij nogal eens noodgedwongen bij hun ouders wonen.

### *Groeiende ongelijkheid in betaalbaarheid*

Er zijn veel gegevens bekend over de woonlasten en groeiende betaalbaarheidsproblemen van veel mensen. Zo doet het Rijk jaarlijks onderzoek naar de inkomens en woonuitgaven van kopers en huurders. De afgelopen jaren hebben beide groepen te maken gehad met achteruitgang in het besteedbare inkomen.

Tabel 1 laat zien dat, terwijl de woonlasten van kopers zijn gedaald, die van huurders juist zijn gestegen. Terwijl er steeds minder mensen goedkoop schief huren – dat wil zeggen dat ze in een goedkope woning wonen, terwijl

ze in principe een duurdere kunnen betalen – neemt het aantal mensen dat een te dure woning huurt toe.

Tabel 1 Kernindicatoren inkomens en woonuitgaven<sup>23</sup>

		2009	2012	2015
<b>Koop</b>	Bruto koopuitgaven	€ 967	€ 1004	€ 879
	Fiscaal voordeel	€ 224	€ 246	€ 209
	Netto koopuitgaven	€ 744	€ 758	€ 670
<b>Huur</b>	Bruto huuruitgaven	€ 495	€ 529	€ 569
	Huurtoeslag	€ 62	€ 70	€ 70
	Netto huuruitgaven	€ 433	€ 459	€ 499
<b>Scheefhuurders</b>	Dure scheefhuurders	230.000	367.000	528.000
	Goedkope scheefhuurders	782.000	685.000	518.000

Een ander instrument om zicht te krijgen op betaalbaarheid is de woonquote. Deze drukt de woonlasten van huishoudens uit als percentage van hun besteedbaar inkomen. Volgens het Nibud ligt deze idealiter op maximaal dertig procent. Tabel 2 laat ten eerste zien dat de woonquote van huishoudens met de laagste inkomens hoog is. Daarmee verkeren deze huishoudens in een kwetsbare situatie, zeker als er sprake is van toekomstige huurverhogingen, een dalend inkomen of daling van de huizenprijzen. In de tweede plaats is in deze tabel te zien dat de woonquote van huurders in de vrije huursector vaak boven de Nibud-norm ligt en veel hoger is dan in de sociale huur- en koopsector. Vrije-sectorhuurders besteden verhoudingsgewijs te veel van hun inkomen aan woonlasten.

Tabel 2: Woonquotes (in % besteedbaar inkomen), naar segment en inkomen (2015)<sup>24</sup>

Verzamel-inkomen	Aantal huishoudens	Woonquote			
		Sociale huur	Vrije huur	Koop	Totaal
t/m € 34.911	3,5 miljoen	27,1 %	45,3 %	28,3 %	28,3 %
€ 34.912 t/m € 50.000	1,4 miljoen	20,9 %	33,3 %	21,9 %	22,4 %
> € 50.000	2,3 miljoen	14,7 %	23,6 %	16,6 %	16,8 %
Totaal	7,3 miljoen	25,3 %	34,2 %	21,4 %	23,3 %

### 2. Subsidiering en regulering: het ontstaan van een oneerlijk speelveld

De grote verschillen in betaalbaarheid van wonen staan niet los van overheidsbeleid. Wet- en regelgeving beïnvloedt de woningmarkt op een manier die de kwetsbaarheid van huishoudens doet groeien. De woonuitgaven van woningeigenaren zijn gedrukt door de hypotheekrenteaftrek, de sociale huur is flink gesubsidieerd en gereguleerd, en dit alles werkt in het nadeel van de vrije huursector.

#### *De subsidie van de koopsector*

De lage woonquotes in de koopsector zijn het gevolg van fiscale voordelen en van het hogere inkomen van eigenaren van een koopwoning. Jaarlijks stimuleert de overheid de koopsector met ongeveer zeven miljard euro – dat enorme bedrag bestaat uit de belasting die de overheid mist door de hypotheekrenteaftrek, gecorrigeerd met het eigenwoningforfait dat eigenaren betalen.<sup>25</sup>

Daarnaast zijn er nog bijkomende voordelen. Sinds 2005 geldt de Wet Hillen, die kopers zonder schuld vrijstelt van het betalen van het eigenwoningforfait. Bovendien is er een impliciete koopsubsidie voor lagere inkomens via de Nationale Hypotheekgarantie en de aftrek voor financieringskosten van de eigen woning.

De laatste jaren heeft de regering nieuwe maatregelen genomen om de kwetsbaarheid van kopers verder te verkleinen. Zo zijn de *loan-to-value*- en *loan-to-income*-ratio's verlaagd, net als het maximale afrektarief van de hypotheekrente. Bovendien is er geen hypotheekrenteaftrek meer voor aflossingsvrije hypotheeken. Als gevolg van deze maatregelen is de koopmarkt lastiger te betreden voor starters, zzp'ers, en mensen met een tijdelijk contract.

Voor een grote groep huishoudens is de koopmarkt nog steeds goed bereikbaar. Dit is mede te danken aan de hypotheekrenteaftrek, maar aan dit voordeel kleven drie belangrijke nadelen. Ten eerste versterkt het de stijging van de huizenprijzen en hypotheekschulden.<sup>26</sup> Daarmee wordt het voordeel van deze aftrek deels teniet gedaan. Immers, hogere huizenprijzen leiden tot hogere woonlasten, terwijl het doel juist was om die te verlagen.

Ten tweede legt de hypotheekrenteaftrek een behoorlijk beslag op de schatkist. Om een idee te geven: het totale belastingvoordeel voor woningbezitters was in 2014 volgens het CBS circa 14 miljard: 280 euro per huishouden per maand. De hypotheekrenteaftrek maakt hier het leeuwendeel van uit.<sup>27</sup> Hierdoor daalt de woonquote, maar huishoudens in de vrije huursector hebben dit voordeel niet, waardoor zij ten opzichte van hun inkomen meer moeten uitgeven aan wonen.



Ten derde zorgt de hypotheekrenteaftrek voor een ongelijk speelveld tussen de, via deze weg gesubsidieerde, koopsector en de vrije sector. Hierdoor zijn de woonlasten van huishoudens in de vrije huursector veelal boven Nibud-normen, terwijl die van dezelfde inkomensgroep in de koopsector meestal ruim onder de Nibud-normen vallen.<sup>28</sup>

### *Kunstmatig lage huren in de sociale huursector*

Niet alleen de koopsector, maar ook de sociale huursector wordt gesubsidieerd. Dat gebeurt allereerst via de huurtoeslag. Deze is bestemd voor eenpersoonshuishoudens met een inkomen tot circa 22.000 euro en meerpersoonshuishoudens met een maximaal inkomen van circa 30.000 euro.<sup>29</sup> De uitgaven aan huurtoeslag bedroegen in 2016 drie miljard euro en stijgen elk jaar.<sup>30</sup>

Om de kosten van de huurtoeslag te beperken kwam de regering begin 2016 met het zogeheten Passend Toewijzen. Deze regeling verbindt voorwaarden aan de maximale huurprijs voor huishoudens die huurtoeslag ontvangen: voor een- en tweepersoonshuishoudens is dat een huur van maximaal 592 euro en voor drie- en meerpersoonshuishoudens 635 euro.<sup>31</sup> Zo stimuleert de overheid dat sociale huurwoningen beschikbaar blijven voor de laagste inkomens en mensen de overheidssteun niet gebruiken om te duur te gaan wonen.<sup>32</sup>

De beschikbaarheid van sociale huurwoningen is een groot aandachtspunt. Er zijn te weinig woningen van dit type beschikbaar om iedereen te kunnen voorzien die er qua inkomen voor in aanmerking komt. Uit barre nood zijn veel corporaties de huur van duurdere huurwoningen gaan verlagen. Zo ontstaat een grotere voorraad goedkopere huurwoningen. Zo kan het zomaar gebeuren dat een gezin dat recht heeft op huurtoeslag bij verhuizing in een rijtjeshuis komt te wonen met een huur van 635 euro per maand, terwijl de burens 700 euro moeten betalen.

Daarnaast is in de Woningwet van 2015 bedongen dat woningcorporaties hun sociale huursegment en vrije sectorsegment administratief moeten scheiden. Veel corporaties vinden dit scheiden zo complex dat ze deze scheiding omzeilen door veel van hun vrije sectorwoningen door huurverlaging over te hevelen naar het bestand van sociale huurwoningen. Hierdoor kan het gebeuren dat van een luxe appartement de huur bij verhuur aan nieuwe bewoners niet verhoogd wordt, maar juist verlaagd van bijvoorbeeld 850 euro (vrije sector) naar 711 euro (sociale huur).

Overheidsbeleid leidt dus, bedoeld of onbedoeld, tot een kunstmatig lage huur. Voor veel mensen levert dat beleid een ruime en betaalbare woning op, maar het gevolg is ook een ongelijk speelveld met de vrije huursector. Immers: woningen van dezelfde kwaliteit worden door corporaties goedkoper aangeboden dan door marktpartijen.

## Richting en ruimte

### *Nog meer regulering in de sociale huursector*

Verskillende overheidsregelingen dragen bij aan de kwetsbaarheid van huishoudens met een middeninkomen. Zo probeert het Rijk de midden- en hogere inkomens te weren uit sociale huurwoningen. Huishoudens met hogere inkomens (goedkope scheefhuurders) moeten doorstromen naar de vrije huursector of koop. Daartoe zijn de afgelopen tijd drie belangrijke maatregelen genomen: de EU-toewijzingsregel, de verhuurdersheffing en inkomensafhankelijke huurverhogingen.

Door de EU-toewijzingsregel, die in 2011 in werking trad, moeten woningcorporaties minimaal 90 procent van de sociale huurwoningen toekennen aan mensen met een salaris lager dan 36.135 euro. Het gevolg is vergroting van de toegankelijkheid van sociale huur voor lagere inkomens, maar een verkleining daarvan voor middeninkomens en hogere inkomens. Deze regel vergroot de kwetsbaarheid onder lagere middeninkomens in de sociale huursector.

Piet Hein Donner was als minister van Volkshuisvesting gedwongen de EU-toewijzingsregel in te voeren. De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) had namelijk bij het Europese Hof van Justitie een zaak aangespannen, omdat zij vond dat de woningcorporaties oneerlijke concurrentie voerden en haar daarmee benadeelde. Het Hof gaf de IVBN gelijk en de EU sommeerde Nederland zelf met een regel te komen om te bepalen vanaf welk inkomen een huishouden staatssteun nodig heeft op de huurwoningmarkt. Donner heeft die grens toen op ruim 33.000 euro gelegd. Deze is inmiddels geïndexeerd naar ruim 36.000 euro.

De Verhuurdersheffing uit 2013 is een omstreden belasting die geldt voor verhuurders die vijftig of meer woningen verhuren voor een huur onder de 711 euro. Deze maatregel raakt vooral corporaties, die een percentage van hun inkomsten op huur moeten inleveren bij de Belastingdienst. Deze heffing levert de schatkist jaarlijks zo'n 1,7 miljard euro op. Om financieel gezond te blijven, besloten de corporaties minder te gaan bouwen en meer van hun (sociale) huurwoningen te gaan verkopen. De woningvoorraad, met name het duurdere sociale huursegment, is hierdoor gekrompen.

Tot slot is er in het Woonakkoord van 2013 besloten tot een inkomensafhankelijke huurverhoging. De maximale verhoging voor hoge inkomens was nu niet meer alleen gekoppeld aan de inflatie, maar ook aan het inkomen.<sup>33</sup> Hoe hoger het inkomen is, hoe hoger de huurverhoging mag zijn. Veel corporaties maakten gebruik van die ruimte om de kosten van de Verhuurdersheffing te dekken.

Via deze maatregelen hoopt het Rijk de doorstroom op de woningmarkt te stimuleren, maar daarbij treedt een probleem op. Voor veel dure scheefhuurders in de sociale huursector is er immers geen alternatief. Ze kunnen door strenge regelgeving op de koopmarkt lang niet altijd een hypotheek krijgen en hun inkomen is te laag om een huis in de vrije sector te mogen huren.

### *Waarom de vrije huursector zo duur is*

De vrije huur is de enige sector die niet direct of indirect gesubsidieerd is. Zij ondervindt de nadelen van het ongelijke speelveld dat hierdoor is ontstaan. Het CPB heeft in 2015 berekend hoeveel (directe of indirecte) subsidie er gaat naar woningen, afgezet tegen de waarde van die woningen. Die berekeningen, weergegeven in tabel 3, laten duidelijk zien hoe ongelijk het speelveld is. Sociale huurders hebben het hoogste subsidieaandeel, afgezet naar de waarde van hun woning (2,7 procent), woningeigenaren volgen met 1,5 procent, maar vrije sector huurders sluiten de rij met nagenoeg nul procent subsidieaandeel.

Tabel 3: Subsidieaandelen als percentage van de WOZ-waarde<sup>34</sup>

Verzamel-inkomen	Aantal huishoudens	Subsidieaandeel			
		Sociale huur	Vrije sector	Koop	Gemiddeld
t/m € 34.911	3,5 miljoen	3,0 %	0,5 %	1,3 %	2,3 %
€ 34.912 t/m € 50.000	1,4 miljoen	1,7 %	0,0 %	1,5 %	1,5 %
> € 50.000	2,3 miljoen	1,6 %	0,0 %	1,7 %	1,6 %
Totaal	7,3 miljoen	2,7 %	0,2 %	1,5 %	1,9 %

Het CPB merkte daarover zelf op: 'huishoudens in een vrije huursector woning hebben hogere woonlasten voor dezelfde kwaliteit woning, zonder dat er een reden lijkt te zijn om deze groep huishoudens minder te subsidiëren dan dezelfde huishoudens in een sociale huurwoning.'<sup>35</sup>

### 3. Regionale verschillen in betaalbaarheid

In Nederland verschilt de betaalbaarheid van wonen niet alleen per sector en inkomen, maar ook per regio. Velen denken dat de betaalbaarheid vooral onder druk staat in krimpgebieden en regio's waar krimp op korte termijn verwacht wordt. Bevolkingskrimp kan immers een negatieve spiraal van dalende huizenprijzen en leegstand in gang zetten. Vaak zijn in deze gebieden ook inkomen en opleidingsniveau relatief lager en is er meer werkloosheid.

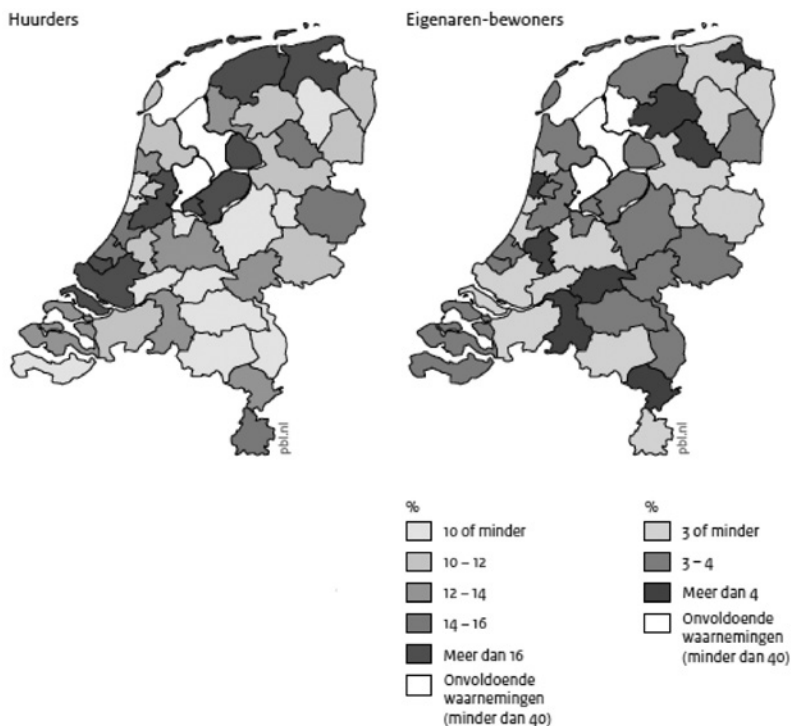
## Richting en ruimte

Toch laat figuur 1 zien dat deze ontwikkelingen er niet per definitie toe leiden dat de situaties van kwetsbare huishoudens per regio kunnen verschillen. Vermogensrisico's voor kopers en betaalrisico's voor huurders nemen in krimpregio's niet per definitie toe.

Wat wel per regio verschilt is de betaalbaarheid van wonen. Dit heeft vooral te maken met verschillen in het aantal beschikbare huurwoningen, in het besteedbaar inkomen van huurders, in werkloosheidspercentages en in leeftijdsopbouw. De trend is: hoe meer sociale huur, hoe lager het gemiddeld inkomen, hoe meer werkloosheid en hoe hoger het aantal jongeren, hoe hoger het gemiddelde betaalrisico voor huishoudens in een regio is.<sup>36</sup>

Deze regionale verschillen maken het moeilijk om betaalbaarheidsproblemen te bestrijden met generieke landelijke maatregelen. Ze vragen om speelruimte voor regionale spelers om te handelen naar de behoeften en noden van de bevolking in hun regio.

Figuur 1: Aandeel huishoudens met betaalrisico's in de woningmarktregio's, 2012<sup>37</sup>



### Tot besluit

Nederland kent een goed geregleerde woningmarkt, maar de regelgeving is uit balans geraakt. Voor de ene groep huishoudens hebben regels een positieve uitwerking, terwijl ze voor anderen juist negatieve gevolgen hebben. Door de vele regels en maatregelen hebben markt en samenleving nauwelijks speelruimte om zelf te werken aan betaalbare woningen. Renovatie van de woningmarkt is dan ook hard nodig.

## Hoofdstuk 4

# Een eerlijker speelveld leidt tot betere betaalbaarheid

De structureel ongelijke kansen op de woningmarkt vragen om een bezinning op het overheidsbeleid. Zeker omdat dit overheidsbeleid de onrechtvaardigheid niet heeft verminderd, maar versterkt.

Het christelijk-sociale denken biedt hiertoe goede aanknopingspunten. Het beschouwt de samenleving als verzameling van maatschappelijke spelers en ziet voor de overheid een rol in de bewaking van een eerlijk speelveld. Deze gedachte zou ons ook in het denken over de woningmarkt een stap verder kunnen helpen.

De afgelopen decennia is de Rijksoverheid door de inrichting van haar financiële woonbeleid een steeds prominenter speler geworden op de woningmarkt. Corporaties, beleggers, banken: allemaal moeten ze zich houden aan de regeling van het Rijk. De spelers in de sociale huur, de vrije huur en de koopsector hebben daarbij geen gelijke kansen. Een eerlijke behandeling van deze sectoren door de overheid is nodig. Daarbij mag die haar aandacht voor het maatschappelijk vangnet echter nooit verliezen.

Wie zoekt naar een overheid die ruimte én een vangnet biedt, hoeft het wiel niet zelf uit te vinden. De afgelopen jaren zijn er door experts verschillende plannen voor een totaal hervormingspakket van de woningmarkt gelanceerd.<sup>38</sup>

Het meest opvallende was waarschijnlijk wel het plan Wonen 4.0, gepresenteerd in 2012 door verenigingen van kopers, huurders, woningcorporaties, makelaars en beleggers. In lijn met het christelijk-sociale denken gaat Wonen 4.0 uit van een overheid die ruimte moet laten aan spelers, moet zorgen voor een eerlijk speelveld en tegelijk een vangnet moet bieden.<sup>39</sup> In dit plan worden de huur- en koopsector meer gelijk behandeld. Tegelijkertijd kwam het de kwetsbare huishoudens tegemoet met een voorstel voor een woontoeslag voor alle sectoren. De afgelopen jaren is doorgerekend wat voor effect de belangrijkste oplossingen uit Wonen 4.0 hebben op de woningmarkt.<sup>40</sup> Daarmee zijn deze oplossingen voor een belangrijk deel onderbouwd.

Wonen 4.0 betekent in het kort:

1. Afbouw van de hypotheekrenteaftrek over een periode van 30 jaar.
2. Een geleidelijke verhoging van de huren.
3. Het door 1 en 2 bespaarde geld wordt gebruikt voor verlaging van de inkomstenbelasting.
4. Daarnaast wordt er een algemene woontoeslag ingevoerd, voor huurders én kopers.

In dit hoofdstuk verken ik deze oplossingsrichtingen. Ten eerste kijk ik naar het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek en daarna naar de weg naar meer marktconforme huren, inclusief de verlaging van de inkomstenbelasting. Vervolgens evalueer ik het idee van een ‘algemene’ (eigendomsneutrale) woontoeslag, dat Wonen 4.0 opperde. In dit hoofdstuk besteed ik verder aandacht aan de rol die woningcorporaties kunnen blijven vervullen. En tot slot ga ik in op de vraag hoe ook gemeentelijke overheden ruimte zouden kunnen laten, met oog voor het belang van een maatschappelijk vangnet.

### **1. Afschaffing van hypotheekrenteaftrek**

Om zowel huishoudens als spelers op de woningmarkt een eerlijk speelveld te geven, moet het Rijk kopen en huren financieel op gelijke wijze behandelen. De hypotheekrenteaftrek, de belangrijkste subsidie voor de koopsector, moet daarvoor niet alleen worden verlaagd, zoals het huidige kabinet beoogt, maar in stappen volledig worden afgeschaft.

Dit heeft een aantal positieve gevolgen. Ten eerste ontstaat er een eerlijker speelveld tussen de koopmarkt en de vrije huurmarkt, tussen kopers en huurders, en tussen kopers onderling door het afschaffen van deze zogenaamde ‘villasubsidie’. Daarnaast zullen huishoudens minder schulden aangaan en daarmee minder vermogensrisico lopen. De huizenprijzen zullen namelijk gaan dalen, doordat er geen subsidie meer is op de financiering van de eigen woning. Bovendien bespaart het Rijk door het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek miljarden per jaar.

Om woningeigenaren en huurders te compenseren en de koopkracht te versterken kunnen deze miljarden ingezet worden om de inkomstenbelasting te verlagen, zoals ook het huidige kabinet voorstelt. Huishoudens met een koopwoning krijgen dan wel hogere woonlasten, maar kunnen dit opvangen doordat ze minder belasting betalen over hun inkomsten. Tegelijkertijd wordt er zo minder geld rondgepompt door de overheid.

Er is reden om juist in deze tijd stappen te zetten in het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek. In de eerste plaats trekt de economie aan. Het is beter om nu te handelen, dan te wachten totdat een economische recessie daartoe noopt. In de tweede plaats: de rente is historisch laag. Met een lage rente betalen woningeigenaren minder aan hypotheeklasten, maar ontvangen ook minder hypotheekrenteaftrek. Woningeigenaren zullen bij een lage rente daardoor minder de gevolgen merken van het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek dan bij een hoge rente het geval zou zijn.<sup>41</sup> We moeten het dak repareren als de zon schijnt. Daarbij moet er wel aandacht zijn voor eventuele nieuwe kwetsbare huishoudens.

### 2. Huren meer marktconform

Niet alleen de koopsector, maar ook de sociale huursector wordt gesubsidieerd. Om een eerlijk speelveld te creëren tussen alle spelers op de huurmarkt en de koopmarkt, en de verschillen tussen de sectoren te verkleinen pleit ik voor geleidelijke verdere verhoging van de huren tot een meer marktconform niveau.<sup>42</sup>

De afgelopen jaren is de huur dankzij rijksbeleid al meer marktconform geworden. Nu is het van belang om spelers op de woningmarkt zelf ruimte te geven om de huren te bepalen. Die vrijheid geeft, in combinatie met het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek, nieuwe perspectieven. Zo wordt het voor beleggers interessanter te investeren in woningen met een huur van rond de zeven- à achthonderd euro. Dat is precies het soort huurwoningen waar nu een groot tekort aan is. Voor starters zijn huurwoningen in deze categorie interessant om mee te beginnen en vermogen op te bouwen om de stap naar de koopmarkt te kunnen zetten.

Voor een marktconforme huur zijn voldoende woningen nodig. Helaas is het aanbod aan woningen de laatste jaren ver achtergebleven bij de vraag, zeker in de steden. Deze krapte op de woningmarkt zorgt voor een marktverstoring die de prijs van zowel koop- als huurwoningen ver opdrijft.

Meer marktwerking ten aanzien van de woninghuren vraagt wel investeringen in een eerlijker speelveld. Dat is er momenteel nog niet, onder meer dankzij het huidige beleid van de overheid. De overheid zou voldoende woningbouw mogelijk moeten maken, om te komen tot een meer marktconforme huur. Hierover gaat het laatste deel van dit boek.

Echter, ook met voldoende woningen kan huurverhoging ingrijpende gevolgen hebben voor huishoudens. Voor een deel kunnen die worden verzacht door de verlaging van de inkomstenbelasting en voor de meest kwetsbare groepen via een woontoeslag. Daarnaast is lokaal maatwerk van belang. Welke afspraken kan de overheid maken met lokale aanbieders op de woningmarkt?



### 3. Woontoeslag voor kwetsbare huishoudens

In elk woningmarktsysteem heeft de overheid verantwoordelijkheid voor de meest kwetsbaren. Wonen 4.0 stelt in dat kader een algemene woontoeslag voor. Dit is een toeslag voor huishoudens in de sociale huur, de vrije huur en de koopsector die een te hoge woonquote hebben. Daarmee is subsidiëring niet meer verbonden aan het object en de sector: de hoogte van het inkomen en de samenstelling van het huishouden vormen nu de basis.

Er zijn redenen om de woontoeslag ook te laten gelden voor eigenaren van een koopwoning. Zij zijn immers op basis van het huidige overheidsbeleid een groot financieel risico aangegaan. Ze hebben te maken met langjarige verplichtingen. Afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en dalende huizenprijzen kunnen leiden tot een vermogensrisico voor veel woningeigenaren.

Het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving hebben geprobeerd deze risico's in kaart te brengen.<sup>43</sup> Zij concluderen dat bij een afschaffing van de hypotheekrenteaftrek in dertig jaar de vermogensrisico's voor woningeigenaren gemiddeld genomen met bijna vijf procent zullen toenemen. Voor veelal jonge huishoudens die in de periode 2000-2008 hun woning hebben gekocht, toen de huizenprijzen op hun hoogst waren, zullen deze risico's hoog uitvallen.<sup>44</sup> Om deze groep tegemoet te komen, is het verstandig om niet alleen de inkomstenbelasting te verlagen, maar ook in de periode waarin de hypotheekrenteaftrek wordt afgebouwd een woontoeslag beschikbaar te stellen. Op termijn kan deze toeslag geïntegreerd worden in een nieuw belastingstelsel.

### 4. Woningcorporaties als vangnet

Een algemene woontoeslag zal de corporaties niet overbodig maken. Zolang er immers schaarste is op de woningmarkt, is er een prikkel voor aanbieders om een maximale huurprijs te vragen. Corporaties zijn echter niet verplicht dat te doen. Ze hebben immers ook een verantwoordelijkheid richting de huurder. Het is aan corporaties zelf om met inachtneming van hun maatschappelijke functie te bepalen wat een passende huur is om een huishouden betaalbaar te laten wonen. De overheid moet hier ruimte voor geven, maar de huidige aangescherpte regelgeving en heffingen hebben juist het tegenovergestelde effect. Is het realistisch om van corporaties te verwachten dat zij deze maatschappelijke taak oppakken? De feiten van de afgelopen jaren leren van wel. Ook al mochten zij de huren voor lagere inkomens in 2016 tot 2,1 procent per jaar verhogen, vier op de vijf corporaties deden dat niet.<sup>45</sup> De huren van de laagste inkomens werden gemiddeld genomen met maar 0,7 procent verhoogd.<sup>46</sup>

## Richting en ruimte

Corporaties zijn zich nog altijd goed bewust van hun verantwoordelijkheid voor mensen in een kwetsbare inkomenspositie.

### 5. De gemeente aan zet

Ook provincies en gemeenten hebben een belangrijke rol bij het betaalbaar houden van wonen. De regionale verschillen zijn op dit vlak groot en maatwerk is van belang. Zo is het voor beleggers rendabeler om appartementen voor zevenhonderd euro per maand te bouwen, dan rijtjeswoningen voor diezelfde prijs. In krimpregio's is er voor hen nauwelijks een prikkel om te bouwen. Gemeenten moeten, op basis van een grondige analyse, zelf kunnen bepalen wat nodig is. Waar bijvoorbeeld lokaal voldoende sociale huurwoningen zijn voor de lagere inkomens, moeten gemeenten de woningcorporaties meer ruimte kunnen geven om ook de hogere inkomens te bedienen. Gemeenten hebben hier al een aantal instrumenten voor. Zo zijn er sinds kort prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties, met bindende afspraken over het aantal sociale huurwoningen en de hoogte van huren. Gemeenten kunnen bij nieuwbouw bovendien met betrokken partijen afspraken maken over een huurplafond. Ook kunnen ze voldoende toegang creëren tot betaalbare woningen in de sociale huur, vrije huursector en koop, door hiervoor ruimte te reserveren in bestemmingsplannen. De gemeente kan tot slot het gesprek tussen verschillende spelers faciliteren. De woonvisie, waarin verreweg de meeste gemeenten hun afspraken en plannen vastleggen, is een belangrijk middel om de betaalbaarheid van wonen te borgen.

Een gemeente die zo richting geeft moet weten wat er nodig is op de regionale woningmarkt en hoe ze de diverse spelers om de tafel kan krijgen. Die verantwoordelijkheid noopt tot het stellen van financiële prioriteiten: het duurdere segment koopwoningen laten bouwen die meer opleveren, of toch voor de middeldure huur gaan als daar behoefte aan is?

Een effectieve woonvisie vraagt eveneens om regionale afstemming. Alleen gezamenlijk kunnen de problemen rond betaalbaar wonen aangepakt worden. In verschillende regio's, zoals in de Achterhoek, gebeurt dit al. In dit overleg kan de provincie een faciliterende rol spelen.

### Tot besluit

De oplossingen die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, beogen een eerlijker speelveld en meer ruimte voor de spelers op de woningmarkt. Zij behelzen oplossingsrichtingen, geen blauwdruk. Er blijft altijd een spanning tussen het richting geven en ruimte laten. De realiteit is er een van balanceren tussen verschillende verantwoordelijkheden.

## Deel 3

# Een leefbare woningmarkt



## Een leefbare woningmarkt

Niet alleen mensen, maar ook gemeenschappen, wijken en buurten kunnen in een kwetsbare positie raken. Het overheidsbeleid ten aanzien van kwetsbare wijken is de afgelopen tijd nogal op en neer gegaan. Waar 'krachtwijken' het speerpunt waren van de sociaal-democraat Ella Vogelaar, ziet de liberaal Stef Blok de leefbaarheid veel minder als overheidsverantwoordelijkheid. Ondertussen ontstaan er overal maatschappelijke initiatieven als antwoord op de uitdagingen van een leefbare woonomgeving, maar die lopen vaak vast in het verstikkende woud van overheidsregels. Ook het overheidsbeleid ten aanzien van leefbaarheid vraagt om principiële keuzes en een renovatie.

Dit deel geeft handreikingen aan de politiek om vanuit een dienstbare opstelling leefbaarheid in wijken en regio's te versterken. Hoofdstuk 5 en 6 belichten de kwetsbare buurten in respectievelijk de grote stad en de krimpregio's. Hoofdstuk 7 behelst een pleidooi voor overheidsbeleid dat meer richting en ruimte geeft ter versterking van de leefbaarheid.

## Hoofdstuk 5

# Kwetsbare wijken

Nederlanders vinden over het algemeen dat het met de leefbaarheid in hun land goed gesteld is. Dat beeld verschilt echter nogal van plaats tot plaats. Dit hoofdstuk gaat in op de problemen rondom leefbaarheid in kwetsbare wijken. De afgelopen jaren heeft de rijksoverheid haar beleid op dit gebied behoorlijk gewijzigd. Financiële middelen zijn teruggeschroefd en de burger is aan zet. Dit is onderdeel van een bredere politieke inzet op de participatiesamenleving, en die lijkt ook te groeien. Er zijn overal maatschappelijke initiatieven in opkomst die bijdragen aan de leefbaarheid in buurten. Mensen wonen samen in nieuwe woonconcepten. Paradoxaal genoeg staat regelgeving van de overheid geregeld in de weg.

### I. De waardering van onze woonomgeving

Wat we belangrijk vinden aan onze woonomgeving verschilt van tijd tot tijd. Zo werd aan het begin van de twintigste eeuw het bestrijden van ziektes en epidemieën als een belangrijke voorwaarde gezien voor goed wonen. Om de huidige beleving van de woonomgeving in kaart te brengen is er de ‘leefbaarometer’. Dit instrument, ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, legt tot op buurtniveau de leefbaarheid van de woonomgeving vast. Dat gebeurt op thema’s die bepalen hoe we onze buurt ervaren. Drie hiervan zijn fysiek van aard: het soort woningen in een buurt, de voorzieningen en de leefomgeving. De andere twee thema’s zijn meer sociaal van aard: de mensen die er wonen en veiligheid in een buurt.<sup>47</sup>

Volgens de definitie van de leefbaarometer is leefbaarheid de mate waarin de (woon)omgeving aansluit bij de eisen en wensen die er door de mens aan worden gesteld.

Bekijk je de leefbaarometer op Nederlandse schaal, dan zie je dat het merendeel van Nederland een ruime voldoende of goed scoort. Ook ander onderzoek laat dat beeld zien. De tevredenheid is de afgelopen jaren toegenomen.<sup>48</sup>

## Richting en ruimte

De sociale cohesie, de wijze waarop bewoners met elkaar samen leven, vormt daarbij echter een aandachtspunt.<sup>49</sup> Goede leefbaarheid zorgt niet per definitie voor samenhang in een buurt, maar levert er wel een belangrijke bijdrage aan.

### 2. Nederlandse *banlieues*?

Maar dit gemiddelde zegt niet alles. Er zijn in ons land grote verschillen in de beleving van de kwaliteit van onze woonomgeving. Een kleine 5 procent van de Nederlanders woont in een buurt waar de leefbaarheid als onvoldoende tot slecht wordt beschouwd.<sup>50</sup> Vooral steden kennen kwetsbare wijken met een opeenstapeling van problemen, zoals sociale onrust, overlast en criminaliteit, maar ook op terreinen als onderwijs en inkomen.

In deze kwetsbare wijken is veelal sprake van segregatie in negatieve zin. Ruimtelijke segregatie is het proces waarbij verschillende groepen huishoudens naar bijvoorbeeld inkomen, sociale klasse, etniciteit, of huishoudensamenstelling, eenzijdig over de ruimte verdeeld zijn, waardoor er ruimtelijke ongelijkheid ontstaat. Zo moeten huishoudens met een minimum inkomen vaker kiezen voor een buurt met betaalbare sociale huurwoningen. Bij segregatie spelen zaken mee als etniciteit en sociaal-economische achtergronden (inkomen en opleidingsniveau). Ook het soort woning en de samenstelling ervan zijn van invloed.

Anders dan vaak gedacht heeft segregatie lang niet altijd een negatief effect en speelt het zich ook in de rijkere buurten af.<sup>51</sup> Het wordt pas vervelend wanneer er een structurele tweedeling in de maatschappij ontstaat of wanneer er negatieve gevolgen zijn voor de leefbaarheid, zoals in het geval van kwetsbare wijken. Gelukkig is van een structurele tweedeling in Nederland geen sprake, maar een negatieve spiraal ligt op de loer en waakzaamheid is geboden.<sup>52</sup>

### 3. Van krachtwijken naar maatschappelijke ondersteuning

De leefbaarheid van de woonomgeving is al sinds lange tijd een aandachtspunt van overheidsbeleid. Hoe zorgen we voor een goede mix van huur en koop? Hoe krijgen we een goede afwisseling tussen hoogbouw en eengezinswoningen, tussen groen en voorzieningen?

De invulling van de ruimtelijke ordening is over de jaren behoorlijk veranderd: van scheiding van functionele ruimtes (zoals in de Bijlmer), via 'knusse' autoluwe woonerven, naar de meer strak opgezette Vinexwijken. Daarbij is ook het proces van bouwplannen veranderd: van planologische blauwdrukken als inrichtingsideaal voor steden, naar een meer organisch proces met aandacht voor aanpassing aan maatschappelijke veranderingen. Ook het sociaal-economisch beleid wordt al decennia lang ingezet om de leefbaarheid in buurten te

bevorderen. Zo is er veel beleid om mensen in een kwetsbare positie kansen te geven op de arbeidsmarkt. Door de jaren heen is het besef gegroeid dat leefbaarheid zich moeilijk planmatig laat vangen.<sup>53</sup>

Na jaren van stedelijke ontwikkeling richtte het Rijk vanaf 2005 zijn focus op wijken in heel Nederland waar problemen zich opstapelden. Eerst gebeurde dat onder de noemer prioriteitswijken, maar Ella Vogelaar (PvdA), minister van Wonen in het kabinet-Balkende IV, sprak later over 'krachtwijken'. Via een Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en het krachtwijkenbeleid probeerde ze de leefbaarheid van deze wijken te verbeteren. Bewoners en corporaties waren actief betrokken bij de uitvoering van dit beleid, maar de Rijksoverheid eigende zich sterk een eigen rol toe. De nadruk lag op het verbeteren van de publieke ruimte en het creëren van multifunctionele wijkcentra. Bovendien wilde de overheid in deze wijken ook achter de voordeur treden.

In 2010 kwam er een einde aan het krachtwijkenbeleid en in 2014 ook aan het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Gemeenten en corporaties deden tot die tijd investeringen die mogelijk waren dankzij de budgetten van het Rijk, die op die manier als vliegwiel fungeerden, maar moesten daar nu mee stoppen. Het model van stedelijke vernieuwing raakte daarmee in het slop.<sup>54</sup> Dit hield verband met de nieuwe politieke inzet op de participatiesamenleving. Volgens de liberale minister Stef Blok zijn burgers zelf verantwoordelijk voor de leefbaarheid in de buurt.

De politiek wilde de sociale samenhang in buurten versterken via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Gemeenten kregen hierdoor meer verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid, waarbij sociale wijkteams een belangrijke rol gingen vervullen. De invoering van deze Wmo kwam met nieuwe uitdagingen. Mensen uit de maatschappelijke opvang of voorzieningen voor beschermd wonen kwamen weer gewoon in de wijk te wonen. Ouderen moesten langer thuis blijven wonen. De overheid vroeg meer zelfredzaamheid en wederkerigheid van burgers, bijvoorbeeld door zelf mantelzorg te organiseren. Bovendien kregen de laatste jaren steeds meer vluchtelingen met een status huisvesting in sociale huurwoningen. Al deze veranderingen leidden tot een toename van kwetsbare groepen in buurten met vooral sociale huur. Zo kwam er druk te staan op de participatiesamenleving.

Terwijl burgers dankzij de Wmo ruimte kregen om de leefbaarheid in buurten te beïnvloeden, nam de invloed van corporaties hierop juist af. Leefbaarheid was sinds 1997 in de wet verankerd als taak van de woningcorporaties. In enkele gevallen leidde dit tot misstanden, zoals toen een Rotterdamse corporatie het peperdure stoomschip SS Rotterdam kocht. In reactie hierop is de ruimte voor de hele sociale huursector ingeperkt.

In de Woningwet van 2015 is een plafond ingesteld voor de investeringen van corporaties op het gebied van de leefbaarheid. In de praktijk blijkt het nog

behoorlijk onduidelijk welke activiteiten wel en welke niet zijn toegestaan.' Bovendien is door het verplicht weren van middeninkomens en hoge inkomens uit de sociale huurwoningen door recente regelgeving als het Passend Toewijzen het risico op segregatie toegenomen. Met de huisvesting van voornamelijk kansarme groepen in corporatieblokken dreigen ook leefbaarheidsproblemen zich te concentreren.

Corporaties wringen zich soms in allerlei bochten om segregatie alsnog tegen te gaan. Zo verhoogt een corporatie uit de Randstad bij het leegkomen van woningen doelbewust de huur, om zo hogere inkomens aan te trekken. Ze wijst bovendien woningen toe op basis van een profieltest bij kandidaat-huurders.

Misschien zijn scheefhuurders vanuit het oogpunt van leefbaarheid zo gek nog niet.

### 4. Een gebrekkige participatiesamenleving

Het lijkt er sterk op dat de inzet op de participatiesamenleving de leefbaarheid in veel wijken geen goed heeft gedaan. De meer weerbare wijken vormen hierop een uitzondering. Daar is de problematiek minimaal en burgers hebben voldoende capaciteit en middelen. Het verhaal van kwetsbare wijken is een andere. Weliswaar spannen lokale overheden, corporaties en beleggers zich nog steeds in om via een goede mix aan woningen buurten leefbaar te houden, maar juist in kwetsbare wijken staat dit onder druk. Deze wijken kennen een cumulatie van kwetsbare groepen, er staan veel sociale huurwoningen en beleggers en andere investeerders tonen weinig interesse in vrije huursector woningen of wijkinitiatieven. Bovendien hadden gemeenten en corporaties de afgelopen jaren de handen vol aan decentralisaties en reorganisaties. Kwetsbare wijken kregen niet meer de aandacht die ze nodig hadden.

Juist in deze wijken is het voor burgers steeds lastiger hun verantwoordelijkheid te nemen. Platform31 onderzocht deze ontwikkeling en concludeerde dat er hier vooral een achterstand is in de ontwikkeling van de woningvoorraad en de bestrijding van overlast en criminaliteit. Bovendien groeien de verschillen in inkomen, opleiding, etniciteit en participatie op de arbeidsmarkt.<sup>55</sup>

Een inzet op burgerparticipatie heeft in kwetsbare wijken dus vaak niet het gewenste effect.<sup>56</sup> Deze wijken zijn doorgaans onvoldoende in staat op eigen kracht de leefbaarheid te verbeteren. Kwetsbare huishoudens hebben de handen vol aan hun eigen problemen. Van burgers in een moeilijke situatie valt meestal niet te verwachten dat ze van hun onveilige omgeving met relatief veel criminaliteit een veilige en prettige buurt maken.

Toch zijn er mogelijkheden. Er zijn namelijk ook succesvolle tegenvoorbeelden, zoals beschreven in het tekstkader hieronder. Bovendien is het een



gemiste kans om te werken voor de buurt zonder de bewoners en hun initiatieven serieus te nemen. De praktijk is echter weerbarstig.

Platform31 signaleert ook successen in burgerbetrokkenheid in kwetsbare wijken. Zo organiseerden bewoners op eigen initiatief een vrijwilligersdag. Een werkloze bewoner zette een cateringbedrijf op in een wijkaccommodatie. Buurtouders richtten een organisatie op om anderen aan te spreken op hun gedrag. Ook richtten burgers een wijkbedrijf op: in een voormalig schoolgebouw kunnen bewoners een buurtkeuken gebruiken en juridisch advies krijgen. Ze 'betalen' hiervoor door een tegenprestatie te leveren die ten goede komt aan de buurt.<sup>57</sup>

### 5. Heeft ingrijpen op leefbaarheid wel zin?

Het is makkelijker aan te tonen dat de leefbaarheid in wijken onder druk staat, dan om aan te tonen of een bepaalde beleidsingreep werkt of niet. Heeft ingrijpen dan wel zin? Het antwoord is complex.

Het is aannemelijk dat ingrepen bij sloop en nieuwbouw een positief effect hebben op de leefbaarheid van buurten. Gemengde wijken dragen hier eveneens aan bij, al zijn er ook andere sociale factoren die meespelen.

Het blijkt echter niet eenvoudig de reputatie van een buurt door fysieke ingrepen te verbeteren.<sup>58</sup> Sloop en nieuwbouw kunnen de fysieke omgeving sterk verbeteren, maar het is de vraag wat de gevolgen zijn van pogingen om in bestaande wijken een meer gemengd bewonersbestand te realiseren. Er is maar weinig bewijs dat bewoners in gemengde wijken ook daadwerkelijk meer met elkaar optrekken. Niets wijst er bovendien op, dat de sociale cohesie door dergelijke ingrepen toeneemt. Menging heeft daarnaast geen aantoonbaar positieve invloed op de levens van mensen die al langer in deze wijken wonen. Er is zelfs een risico op beschadiging van bestaande sociale netwerken. Daarnaast is er het waterbedeffect: huishoudens verhuizen soms gedwongen naar een andere wijk, waar de leefbaarheid eveneens slecht is.

De Arentschool is een basisschool in Kralingen-West, een levendige en gemengde wijk in Rotterdam. Er wonen zowel migranten als inwoners met een Nederlandse achtergrond, en kansrijke en kansarme groepen. Dat was tot tien jaar geleden op de Arentschool niet te zien. Veel 'witte' kinderen uit de wijk vertrokken elke ochtend naar 'witte' scholen, die vaak een wachtlijst hebben. Een ouderinitiatief bracht omkeer. Een groep ouders besloot hun kinderen naar de Arentschool te laten gaan. Als gevolg kregen ook andere ouders vertrouwen in de school. Een van de ouders die bewust voor deze school hadden gekozen, vertelde: 'Een volledig blanke school met voornamelijk kinderen van hoger opgeleide ouders zagen we niet zitten. We wilden dat onze kinderen wereldwijd worden en met diversiteit leren omgaan. Rotterdam is een heel diverse en kleurrijke stad, dat wilden we ook op de school terugzien. Het voelde niet goed onze kinderen in een bubbel te laten opgroeien.'<sup>59</sup>

Het streven naar gemengde wijken dient soms nog een ander doel, namelijk om contacten tussen diverse delen van de bevolking te stimuleren. Komen we elkaar op straat tegen, dan leidt dit tot een betere beheersing van de Nederlandse taal onder migranten en wordt de wederzijdse beeldvorming beter. Echter ook geldt hier dat opleidingsniveau en generatieverschillen belangrijkere factoren zijn dan de contacten in de buurt.<sup>60</sup>

Uit verschillende evaluatiestudies blijkt dat het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing een positieve invloed heeft gehad op kwetsbare wijken. Zo neemt in wijken waar dit budget is gebruikt de verloedering sneller af dan elders.<sup>61</sup> Er is dus reden om niet te stoppen met investeringen in kwetsbare buurten. Overheid, corporaties, beleggers, maatschappelijke organisaties en bewoners hebben daarin een gedeelde verantwoordelijkheid.

## Hoofdstuk 6

# De uitdaging van krimp

De perceptie van leefbaarheid verschilt niet alleen van wijk tot wijk, ook per regio. Vooral de verschillen tussen groei- en krimpgebieden vallen op. In Noord-Nederland, Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en de Achterhoek is er een toenemende bevolkingsafname. Vergrijzing en ontgroening (de jongere generatie die wegtrekt) zorgen hier voor een andere bevolkingssamenstelling en dynamiek. Steeds meer bedrijven vestigen zich elders, er is minder kans op scholing en winkels en andere voorzieningen sluiten. Symbolisch hiervoor is vaak de verdwijning van de plaatselijke dorpsschool. Deze krimp neemt de komende decennia alleen maar toe.

De algemene overtuiging is dat mensen in deze gebieden hun omgeving als minder leefbaar ervaren. Maar is dat ook zo? Uit de leefbaarometer blijkt dat deze bewoners juist tevreden zijn over de leefbaarheid. Toch is ook dat niet het volledige plaatje. Men is vooral tevreden over de veiligheid en over medebewoners. Mensen zijn gemotiveerd er iets van te maken en hebben hun leefpatroon aangepast. Degenen die niet met de krimp uit de voeten konden, zijn soms al vertrokken.<sup>62</sup> Tegelijkertijd zijn er grote zorgen over de voorzieningen. Zo staat in Groningen de leefbaarheid in krimpgebieden onder druk, ook buiten de aardbevingsgevoelige gebieden.<sup>63</sup>

Dit hoofdstuk laat zien hoe de overheid, de markt en de samenleving bijdragen aan het behoud van de leefbaarheid in krimpregio's.

### I. Rijksbeleid

De aantrekkelijkheid van grote steden als vestigingsplaats voor bedrijven, kennisinstututen en huishoudens, is een zichzelf versterkend proces. De Rijks-overheid probeert dit effect sinds de jaren zestig te matigen. Een instrument hiervoor was de spreiding van Rijksdiensten. Zo verhuisde het Centraal Bureau voor Statistiek deels naar Heerlen, de Rijksdienst voor het Wegverkeer naar Veendam, postbezorger PTT moest verhuizen naar Groningen en de Belastingdienst naar Apeldoorn. Dit moest de werkloosheid in die regio's verkleinen. Bovendien verwachtte de overheid zo de economisch slechtere regio's een aantrekkelijker vestigingsklimaat te geven.

Het effect van dit beleid was echter twijfelachtig. De migratie van kansrijke

Nederlanders bracht geen verandering in de sociaal-economische situatie van deze regio's. Vanaf het eerste kabinet Balkenende kwam er een eind aan dit spreidingsbeleid en werden rijksdiensten juist weer gecentraliseerd. Men zag krimp niet zozeer als een nationaal, maar vooral als regionaal probleem.

Krimp is een onomkeerbaar proces. Toch lijkt de keuze van de Rijksoverheid om economisch achtergebleven regio's vooral regionaal te benaderen dit proces alleen maar te versterken. De 'Agenda Stad', die zich richt op economische groei van de Randstad als de motor van Nederland, heeft de hoogste prioriteit. Dit heeft negatieve gevolgen voor krimpgebieden.<sup>64</sup>

Provincies en gemeenten zijn op zichzelf teruggeworpen in hun strijd om het vertrek van vooral hoger opgeleiden uit hun regio te stoppen of om in ieder geval een positieve draai te geven aan de leegloop. Dit kan leiden tot gemeenten of provincies die onderling gaan concurreren, waardoor niet elke investering om de regio sociaal-economisch aantrekkelijk te houden effectief werkt.<sup>65</sup>

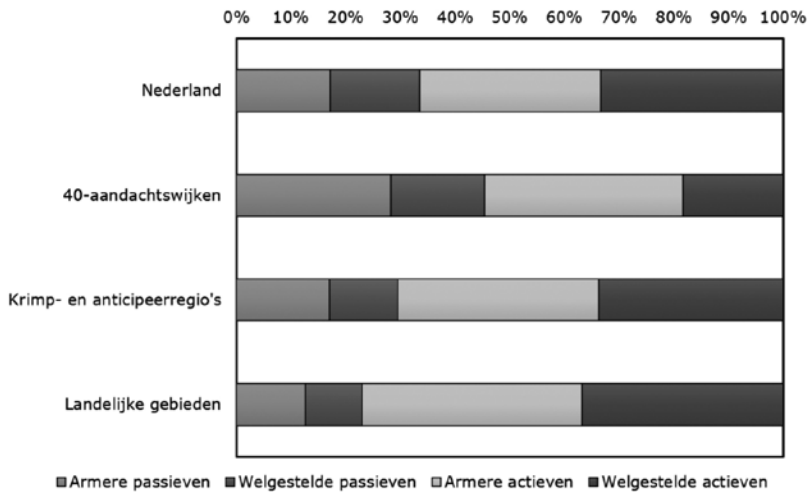
Een veel voorkomend gevoel in krimpgebieden is dan ook: we worden in de steek gelaten. De onvrede vertaalt zich vaak in een populistische stem, zoals in Oost-Groningen en de Mijnstreek goed zichtbaar is.<sup>66</sup> Dat deze gebieden nu leefbaar zijn, wil nog niet zeggen dat er voldoende aandacht van het Rijk is om de bevolkingsafname in deze gebieden in goede banen te leiden en in relatie te zien met de groei van andere gebieden.

## **2. Nabuurschap: Voorzieningen verdwijnen, maar saamhorigheid blijft**

Geert Mak beschreef in *Hoe God verdween uit Jorwerd* op mooie wijze de grote saamenhorigheid in kleine dorpen.<sup>67</sup> De participatiesamenleving bestaat in dorpen al decennia, zo niet al eeuwen. Dat moest ook wel, want bij gebrek aan voorzieningen waren dorpsbewoners op elkaar aangewezen. Het zelforganiserend vermogen op het platteland was daardoor groot en dat is het nog steeds, zij het minder dan vroeger.

Onderzoeksbureau Atrivé heeft de verschillen in participatie per regio in kaart gebracht. Op basis van participatie, vrijwilligerswerk en saamhorigheid gebruikte Atrivé in zijn onderzoek vier categorieën: de armere en welgestelde passieve mensen en de armere en welgestelde actieve mensen. Uit de bevindingen, weergegeven in figuur 2, blijkt dat het aandeel van actieve mensen verschilt per regio. In de voormalige aandachtswijken is hun aandeel veel lager dan het landelijk gemiddelde. In landelijke gebieden en krimpregio's is hun aandeel echter juist groot.

Figuur 2: Verdeling actieve en passieve inwoners, naar gebied<sup>68</sup>



Hoe gek het ook klinkt: krimp kan een positief effect hebben op de saamhorigheid en de inzet van actieve bewoners. Vrijwilligers springen bijvoorbeeld in, waar dorpshuizen door bezuinigingen dreigen te verdwijnen. Daarnaast beheeren ze zwembaden, houden ze scholen open en bouwen ze woningen. Kortom, lang niet alle ontwikkelingen rond krimp zijn negatief te noemen.

Toch zijn ook veel krimpgebieden kwetsbaar. De participatiesamenleving functioneert beter in krimpdorpen die in een mooie omgeving zijn gelegen, die dicht bij een stad liggen en waar relatief veel hoogopgeleiden wonen. In krimpregio's die niet aan al die voorwaarden voldoen is het met de leefbaarheid slechter gesteld.

Daarnaast geldt voor burgerinitiatieven in deze gebieden dat er niet alleen actieve burgers nodig zijn, maar ook (samenwerkende) gemeenten, woningcorporaties, bedrijven en particuliere ondernemingen. Dat is belangrijk, want die gezamenlijkheid maakt het mogelijk om tot duurzame initiatieven te komen. Daarom is het wijs om in te zetten op een gezamenlijk optrekken van bewoners, regionale en lokale overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

## Hoofdstuk 7

# Leefbaarheid versterken

De invloed van de overheid op de leefbaarheid van buurten en wijken is beperkt. De samenleving laat zich niet zomaar inrichten en we weten niet precies wat zinvol is. Maar er zijn wel degelijk instrumenten die meetbaar effect hebben gehad. Het is dan ook niet verkeerd om te proberen maatschappelijke ontwikkelingen een klein beetje bij te sturen. Juist op het gebied van de leefbaarheid is het belangrijk dat overheid, markt en samenleving samenwerken. De landelijke en lokale overheden kunnen zich dienstbaar opstellen door randvoorwaarden te creëren en de markt en de samenleving de ruimte te geven om te werken aan een woningmarkt waar oog is voor elkaar.

### 1. Bijsturen in kwetsbare wijken

Alle partijen hebben een rol in de versterking van de leefbaarheid in kwetsbare wijken: het Rijk, de gemeenten, de woningcorporaties en de bewoners zelf.

#### *Het Rijk*

Er zijn goede argumenten om te stellen dat deze wijken gebaat zijn bij een nieuwe financiële injectie vanuit het Rijk. Dit zal echter niet volstaan om de leefbaarheid in kwetsbare wijken te vergroten. Pas als gemeenten, corporaties, beleggers, maatschappelijke organisaties en burgers de handschoen oppakken om kwetsbare wijken een nieuwe impuls te geven, zal een dergelijke injectie deze wijken ook echt weer leefbaarder maken. De agenda rond het krachtwijkenbeleid is niet alleen een zaak van de overheid, maar ook van organisaties die met de voeten in de klei staan. Ook nieuwe experimenten verdienen steun: wat werkt nu precies? Het Rijk kan deze experimenten financieel steunen, helpen bij het meten van de resultaten en in bredere zin de kwestie van de leefbaarheid agenderen.

In Engeland onderzoekt het onafhankelijke *What Works Centre* wat de overheid, markt en samenleving kunnen doen om de leefbaarheid te bevorderen. Hiervoor kijken ze naar experimenten op dit gebied, die zijn uitgevoerd door de overheid, de markt en de samenleving.<sup>69</sup>

### *Gemeenten*

Ook gemeenten spelen, vooral met hun beleid voor ruimtelijke ordening, een cruciale rol op het gebied van de leefbaarheid. Door sloop en nieuwbouw kunnen zij de situatie in wijken verbeteren. Hiertoe moeten zij een visie ontwikkelen, om richting te geven aan de gemeente, zodat verschillende soorten huishoudens woonruimte kunnen vinden en er variatie is in het woningaanbod. Deze visie moet niet alleen ingaan op de woningvraag, maar ook kijken naar de rol van alle maatschappelijke partijen. Alleen zo kan een goede basis worden gelegd voor veilige en leefbare wijken.

Steden maken hierin eigen keuzes. In Amsterdam zegt wethouder van Wonen Laurens Ivens (SP): 'Amsterdam wil een gemengde stad zijn waar mensen met een laag en hoog inkomen wonen. Dat is Amsterdam altijd geweest en dat moet zo blijven. Als we het aan de markt overlaten, zullen steeds meer mensen met een laag inkomen de stad verlaten. En dat willen we voorkomen.'<sup>70</sup> Rotterdam heeft juist veel oog voor de positie van de middeninkomens en hun kansen om in de stad een wooncarrière te volgen. De stad sloopt sociale huurwoningen om daarvoor in de plaats goede gezinswoningen te bouwen. Noodzakelijke nieuwbouw van sociale huurwoningen vindt plaats buiten de stad. Beide steden gebruiken herstructurering als instrument, maar vanuit verschillende visies.

De gemeente heeft veel mogelijkheden om de leefbaarheid in wijken te versterken. Zo kan de lokale overheid ervoor kiezen niet altijd de hoogste prijs voor de bouwgrond te vragen, waardoor ruimte voor gemengde wijken ontstaat en de druk op kwetsbare wijken minder groot wordt. Hetzelfde geldt trouwens voor het verkopen van sociale huurwoningen in duurdere wijken door corporaties aan beleggers: hoewel niet iedereen in hartje Amsterdam hoeft te wonen, hebben sociale huurwoningen in duurdere wijken een functie in het tegengaan van al te grote concentraties sociale huurwoningen in andere buurten. Tegelijkertijd moeten gemeenten ook ruimte geven aan de markt en de samenleving. Ze kunnen per wijk bepalen hoe de verhouding tussen koop en huur moet zijn, maar is het goed markt en samenleving ruimte te geven om zelf te beslissen over de concrete invulling op buurtniveau.<sup>71</sup> Ook kunnen gemeenten het voor (commerciële) partijen aantrekkelijker maken om in kwetsbare wijken te investeren, bijvoorbeeld door gunstige randvoorwaarden te creëren.

Om een hernieuwde aandacht voor kwetsbare wijken op gemeenteniveau te borgen is daarnaast goed overleg tussen alle betrokken partijen cruciaal. Gemeenten kunnen daarin een faciliterende rol vervullen, om deze partijen bijvoorbeeld te helpen een gezamenlijke visie vorm te geven, met plannen die geborgd worden in de lokale woonvisie van de gemeente. Daarbij kunnen thema's richtinggevend zijn, die spelen in de kwetsbare wijken, zoals

## Richting en ruimte

schuldenproblematiek, eenzaamheid, maatschappelijke spanningen en criminaliteit.<sup>72</sup> De Omgevingswet biedt daartoe in de toekomst waarschijnlijk nog meer middelen, maar daarover later meer.

### *Onmisbare woningcorporaties*

Kwetsbare wijken bestaan voornamelijk uit sociale huurwoningen. Woningcorporaties zijn een belangrijke partij om de leefbaarheid een impuls te geven. Uit recent onderzoek van Gerard van Bortel blijkt dat de rol van woningcorporaties significant is voor de versterking van leefbare buurten. Ervan uitgaand dat kwetsbare wijken er altijd zullen blijven, stelt hij: ‘Het is gevaarlijk om de aandacht voor kwetsbare wijken te laten afhangen van de getijden van politiek en markt. Er is een organisatie nodig die netwerken in kwetsbare wijken langdurig kan ondersteunen, ongeacht de stand van het getij. Corporaties zijn daarvoor een uitgelezen partij.’<sup>73</sup>

Van Bortel heeft een punt: het meanderende beleid dat de Rijksoverheid in de laatste decennia voerde, met ministers als Vogelaar en Blok aan het roer, maakt de woningcorporaties tot de belangrijkste stabiele factor. Zij kunnen zorgen voor stabiele investeringen in wijken. Ze kunnen met oog voor de lange termijn opkomen voor de belangen van wijken en hun bewoners. Ze kunnen de participatiesamenleving verder vormgeven door bewonersinitiatieven te ondersteunen. Bovendien zijn ze de blijvende ogen en oren in de wijken.

Corporaties hebben daarvoor wel ruimte en vertrouwen nodig – meer dan zij nu krijgen. Door veranderde wetgeving is het voor woningcorporaties nog maar beperkt mogelijk om instrumenten in te zetten die in het verleden succesvol waren, zoals het bewust verkleinen van segregatie door differentiatie in de woningbouw en huurprijzen. Als corporaties vrije-sectorwoningen willen bouwen, moeten ze eerst aantonen dat de markt hier tekort schiet. Dat is echter overbodig, want voor de bouw van deze woningen krijgen corporaties geen directe of indirecte overheidssteun meer. Het is goed als corporaties meer ruimte krijgen om voor een brede groep werkzaam te zijn.



Jongeren, veertigers en bejaarden wonen gezamenlijk op dezelfde gang in De Benring, een woonzorgcentrum van corporatie Habion. Gelegen in de kleine gemeenschap van het Gelderse Voorst, is het voormalige bejaardentehuis-oude-stijl gerenoveerd tot een 'gewoon' woongebouw. Geen sloop, maar een radicaal andere invulling. Het huis is nieuw leven ingeblazen. Enkele jaren geleden was sloop een reële optie. De achttien aanleunwoningen stonden al acht jaar leeg, maar Habion besloot anders. Ze vroeg de mening van de lokale gemeenschap. Vierhonderd inwoners gaven aan graag oud te willen worden in hun eigen dorp. Ze namen het heft in eigen hand en richtten een woonzorgcoöperatie op. Deze daagde vanuit haar unieke positie de woningcorporatie, de betrokken zorgorganisaties en de gemeente Voorst uit om De Benring een doorstart te geven.<sup>74</sup>

### *Bewoners aan zet*

Vooraf de bewoners zelf zouden meer ruimte moeten krijgen. Juist hun initiatieven lopen regelmatig vast op overheidsbeleid en regelgeving. Gemeenten kunnen veel meer ruimte creëren voor en steun geven aan maatschappelijke initiatieven.

Uit een recent experiment van Platform31 met teams van gemeente en maatschappelijke initiatieven blijkt dat het niet zozeer nodig is om regelgeving af te schaffen, als wel om bestaande regels en wetten ruimer te interpreteren. Zo kunnen gemeenten meer gebruik maken van maatschappelijk aanbesteden. Ze kunnen bijvoorbeeld de onroerendezaakbelasting voor een buurthuis bevriezen of regelluwe zones instellen voor experimentele initiatieven.<sup>75</sup>

Een ander voorbeeld zijn de zogenaamde bewoners- of buurtbudgetten. Deze hebben als doel om de leefbaarheid in een buurt te bevorderen via de bewoners. Buurtbudgetten zijn een middel om verantwoordelijkheid voor de woonomgeving over te dragen aan de bewoners, ook in kwetsbare wijken. Deze gelden zijn bijvoorbeeld gebruikt voor het opzetten van buurttuinen, het organiseren van buurtbarbecues en het plaatsen van speeltuinen. Niet alleen gemeenten, maar ook corporaties kunnen investeren in buurtbudgetten.

Een laatste voorbeeld zijn de buurtrechten, die bewoners meer zeggenschap geven bij het organiseren van hun woonomgeving. Ze kunnen daarmee een aanvulling zijn op de nadruk op burgerverantwoordelijkheid van het Rijk, en een beloning zijn voor de groeiende initiatieven vanuit de samenleving voor leefbare buurten.

Bewoners van de Indische Buurt in Amsterdam proberen via het initiatief Budgetmonitoring meer inzicht en inspraak te krijgen bij de verdeling van financiële middelen in hun buurt. Dit doen zij met hulp van de Buurtbegroting, een online platform dat overzicht geeft in de budgetten van Amsterdamse wijken, en waarmee bewoners zelf een nieuwe buurtbegroting kunnen maken voor hun buurt. Budgetmonitoring vraagt om een andere manier van werken, waarbij burgers samen met ambtenaren de budgetten bepalen.

In de Indische Buurt stuitte een initiatief om inspraak te krijgen op budgetten aanvankelijk op weerstand bij de gemeente. Als alternatief richtten de bewoners zich daarom nu op het aanklaarten van thema's die volgens hen meer aandacht verdienen. Deze vorm kwam wel van de grond, maar laat minder beslissingsrecht aan burgers.

Een betrokkene van Budgetmonitoring zei hierover: 'De gemeente werkt niet volgens de buurtbegroting of budgetmonitoring. Als je het anders wilt gaan inrichten, moet je beginnen bij de gemeenteraad. Maar dat is een ingewikkelde zaak. Hoe hervorm je bestaande bureaucratische procedures tot dit nieuwe chaotische mechanisme van burgerparticipatie?'<sup>76</sup>

Is er voldoende ruimte voor maatschappelijke initiatieven, dan kunnen deze meestal wel van de grond komen. Een recent voorbeeld van een burgerinitiatief is de wooncoöperatie in de Roggeveenstraat in Den Haag – overigens een relatief welvarende straat. Hier hebben 65 bewoners van sociale huurwoningen met de gemeente en de woningcorporatie een akkoord gesloten om hun eigen straat te kopen, waardoor de geplande sloop van deze woningen van tafel ging. De bewoners zijn blij dat zij dankzij dit akkoord bij elkaar kunnen blijven wonen. Want, zo zeggen ze zelf, met nieuwe groepen bewoners zou de samenhang verdwijnen.<sup>77</sup> Eind twintigste eeuw hebben bewoners van de Teilingerstraat in Rotterdam een soortgelijk initiatief opgezet. Zij kochten echter de woningen niet, maar namen ze in eigen beheer. Onderhoud wordt niet meer geregeld door de corporatie, maar door de bewoners onder elkaar.<sup>78</sup>

Stichting Buurt m/v helpt in Rotterdam en omgeving kwetsbare groepen. Veel maatschappelijk werk is vanwege bezuinigingen op welzijn opgedoekt. De buurtmannen en -vrouwen van Buurt m/v geven daarom praktische ondersteuning aan de mensen. Ze helpen bijvoorbeeld mensen bij het verwerken van hun post. Mensen met verzamelwoede krijgen assistentie bij het opruimen. Ook helpt Buurt m/v mensen zich thuis te voelen in de buurt, bijvoorbeeld door met bewoners naar buurtactiviteiten te gaan. Of zij bemiddelen als het contact tussen familie of burens minder goed verloopt. Het mes snijdt trouwens aan twee kanten: de buurtmannen en -vrouwen zijn soms mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en doen op deze manier werkervaring op.<sup>79</sup>

## 2. Begeleiden van krimpregio's

In krimpgebieden kan de overheid zich inspanssen om leefbaarheid te behouden, en maatschappelijke initiatieven in die richting ondersteunen. Ook als we krimp als een onomkeerbaar proces zien, kan de staat het proces wel begeleiden en de gevolgen verzachten.

### *Een nationale benadering*

Het Rijk heeft de afgelopen tijd veel aandacht gehad voor kwetsbare wijken, maar nog te weinig voor krimpregio's. Het zou goed zijn als de overheid meer onderzoek doet naar het proces van krimp, de effecten daarvan en de mogelijkheden om de betreffende gebieden in de toekomst te begeleiden. Bevolkingsafname heeft namelijk altijd ook te maken met factoren buiten de regio. Waarom trekken mensen weg? Wat maakt andere gebieden aantrekkelijker? Wat heeft de focus van het Rijk op groeigebieden voor effect op huishoudens in krimpregio's? En wat doet dit overheidsbeleid met de leefbaarheid – waaronder de voorzieningen en de woningprijzen – in die krimpregio's?

Het Ruimtelijk Planbureau, dat tegenwoordig onderdeel is van het Planbureau voor de Leefomgeving, onderstreepte tien jaar geleden al de verantwoordelijkheid van de overheid voor krimpregio's. Het stelt dat het Rijk niet alleen haar kennis op dit vlak moet vergroten, maar ook haar beleid tegen het licht moet houden en het moet durven aanpassen. Het Rijk zou via het beleid voor kwetsbare regio's veel meer steun en ruimte kunnen geven aan regionaal maatwerk en innovatie.<sup>80</sup>

Bijvoorbeeld: het Rijk kan krimpregio's ruimte geven om eigen regels te hantieren voor middelbare scholen die vanwege de terugloop in het aantal leerlingen

## Richting en ruimte

moeite hebben het onderhoud te financieren. Of: laat een regio zelf bepalen of een basisschool al dan niet moet sluiten.

### *Regionale antwoorden op regionale krimp*

Regionale krimp vraagt om regionale antwoorden. De ontwikkeling en de toekomst van krimp dorpen is nauw verbonden met de ontwikkeling van de regio's waarin ze liggen. Lokale overheden moeten over de grenzen van het eigen dorp heen kijken en keuzes durven maken die niet alleen het eigen dorp, maar ook de regio ten goede komen.

Een mooi voorbeeld hiervan zijn de zeven gemeenten in Oost-Groningen die een 'menukaart' hebben samengesteld om de gevolgen van krimp op wonen en leefbaarheid te begeleiden. Elke gemeente kan kiezen uit zes 'gerechten', waaronder woningen en voorzieningen. Daarnaast kiezen deze dorpen in onderlinge afstemming hun eigen profiel, gebaseerd op hun specifieke kenmerken. Zo ontstaat er geen concurrentie tussen gemeenten, maar leren ze elkaar aan te vullen vanuit hun eigenheid.<sup>81</sup>

De provinciale overheid kan een faciliterende rol vervullen door inefficiënte concurrentie tussen gemeenten te voorkomen. De provincie kan processen begeleiden waarin nagedacht wordt over investeringen die noodzakelijk zijn om de leefbaarheid goed te houden. Zo kan het verstandig zijn om geen woningen bij te bouwen, maar tijdelijke onderkomens in te richten, om te voorkomen dat er op langere termijn door krimp grootschalige leegstand ontstaat.

### *Markt en samenleving*

Een innovatief beleid in krimpregio's staat of valt bij ondernemende woningcorporaties, banken, lokale ondernemers en bewoners. Zij zijn het die leefbaarheid inhoud kunnen geven.

Allereerst zijn woningcorporaties een constante factor. Ze zorgen niet alleen voor betaalbare huurwoningen, maar dragen ook bij aan de leefbaarheid. Een mooi voorbeeld is de Woongroep Marenland in het Groningse Appingedam, die samen met de gemeente en een lokaal bouwbedrijf een complex van woningen, winkels en voorzieningen bouwde. Waar eerst sprake was van verpaupering, ontstond nu met een mix van sociale huur, vrije huur en koop een leefbare buurt. Helaas zijn dergelijke investeringen door de Woningwet nauwelijks meer mogelijk. Die wet bindt corporaties aan strakke regels die gelden voor bouw in de vrije huursector. Juist in krimpgebieden kan ruimte in de wetgeving de leefbaarheid versterken.

Tegelijk moet een corporatie voorzichtig zijn om in grotere plaatsen in een krimpgebied nieuwe woningen te bouwen, omdat het de leegloop van kleine kernen kan versterken. Dit geldt uiteraard ook voor gemeenten en projectontwikkelaars. De effecten van nieuwbouw op andere dorpen moet dan ook in

samenhang bekeken worden en worden afgestemd met andere lokale partijen en overheden.

Naast woningcorporaties zijn ondernemers een belangrijke speler. Ze brengen werkgelegenheid. De positieve effecten hiervan zijn bijvoorbeeld zichtbaar in de regio Heerlen, waar krimp plaatsvindt, maar waar zich in de afgelopen jaren tientallen nieuwe winkels hebben gevestigd. Dalende grondprijzen en een potentieel aan arbeidskrachten die niet al te duur zijn lijken hier een aanzuigende werking te hebben op bedrijven. Mensen die werkloos raakten, begonnen voor zichzelf, en met succes.<sup>82</sup>

Daarnaast pakken ondernemers (groot en klein) vaak initiatieven op. Zo was een vervallen monumentale boerderij in het Friese Garyp een doorn in het oog van bewoners. Een ondernemer uit de regio renoveerde de boerderij, bracht deze terug in oude stijl en bouwde er zeven woningen in. De boerderij is nu de trots van het dorp.<sup>83</sup>

Laten Rijk, provincies en gemeenten in hun wetgeving en beleid ruimte geven aan lokale initiatieven. Dan worden kwetsbare krimpgebieden een bakermat van vernieuwende ideeën voor de samenleving.

Elkien is een corporatie in Zuidwest-Friesland met woningen in tachtig dorpen. Op termijn wil ze echter nog maar in tien tot vijftien dorpen actief zijn. In de overige dorpen wil ze maatschappelijke initiatieven, zoals dorpscoöperaties, blijven begeleiden.

In de reacties op dit besluit liet de samenleving zien hoe inventief ze is in het vormgeven van de woningmarkt. Zo richtten de inwoners van Jirnsom een wooncoöperatie op. Deze voorkwam de sloop van Dekahiem, een complex van vijftientig huurwoningen, en restaureerde het in eigen beheer. Met behulp van de lokale bank en andere experts uit de omgeving is de coöperatie intussen de trotse eigenaar van de woningen. Dit is de leefbaarheid in het dorp ten goede gekomen. Dit proces is tot dusver uniek. Geregeld liep men tegen de bureaucratie op, maar de landelijke, provinciale en lokale overheden, de markt en de samenleving leerden hoe regelgeving vanuit de overheid zo ingezet kan worden dat deze bijdraagt aan ruimte voor maatschappelijk initiatief op de woningmarkt.<sup>84</sup>



## Deel 4

# Een toekomstbestendige woningmarkt



## Een toekomstbestendige woningmarkt

De Nederlandse woningmarkt staat wereldwijd zeer hoog aangeschreven. Onze architectuur is vermaard, de kwaliteit van onze woningbouw is hoog en we zijn zuinig op ons groen.<sup>85</sup> Maar resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst.

Onze woningvoorraad kent grote uitdagingen. De bevolking vergrijsst, huishoudens worden kleiner in omvang en hebben andere woonbehoeften. Sommige regio's krimpen, terwijl andere hard groeien. En dan hebben we het nog niet gehad over de enorme opgave om de woningvoorraad te verduurzamen.

Betrokkenen erkennen dat deze uitdagingen om scherpe keuzes vragen, maar die worden tot op heden onvoldoende gemaakt. De verduurzaming van de woningen gaat veel te traag, woningen sluiten niet goed genoeg aan op de behoeften van de toekomst en door een tekort aan woningen staat de betaalbaarheid onder druk.

Om de woningmarkt toekomstbestendig te maken, moet elke speler ruimte krijgen om zijn rol en verantwoordelijkheid op zich te nemen. Juist met het oog op de toekomst is een richtinggevende overheid nodig en daarin schiet zij momenteel tekort. Er is onvoldoende regie.

In hoofdstuk 8 ga ik in op de opgaven waar de woningmarkt in de toekomst voor staat. Daarna behandel ik de vraag naar de verdeling van verantwoordelijkheden. In hoofdstuk 9 volgen een pleidooi en handreikingen voor een toekomstbestendige woningvoorraad.



## Hoofdstuk 8

# Vier botsende belangen

In ons dichtbevolkte land is er van oudsher veel aandacht geweest voor ruimtelijke ordening. Vooral na de Tweede Wereldoorlog was het beleid op dit vlak vanuit het Rijk veelomvattend. De afgelopen tijd is er ingezet op decentralisatie en is er meer ruimte ontstaan voor de gemeenten en de samenleving om zelf keuzes te maken. Deze ruimte is waardevol.

De uitdagingen waar de woningmarkt in de toekomst voor staat, vragen om een overheid die richting geeft. Veel woningen moeten immers nog toekomstbestendig gemaakt worden. Er zijn vier belangrijke uitdagingen die in dit hoofdstuk aan de orde komen: de grote groei van het aantal huishoudens, de steeds meer uiteenlopende behoeften ten aanzien van woningen, de trage verduurzaming en de groene ruimte die in ons land onder druk staat.

### I. Van centralisatie naar decentralisatie

Nederland kent oorspronkelijk een decentrale ruimtelijke ordening. De eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog vormden hierop een uitzondering. De woningnood was groot en daarom bepaalde het Rijk via beleid en omvangrijke nota's lange tijd hoeveel woningen er op elke plek gebouwd mochten worden. Hoe begrijpelijk ook tegen de achtergrond van de woningnood, dit beleid kende een schaduwzijde. De praktijk bleek nogal eens weerbarstiger dan de tekentafel. De Bijlmer was daarvan een treurige illustratie. Deze nieuwe Amsterdamse woonwijk was bedoeld om op een kwalitatief hoogstaande manier het woningtekort van de zestiger jaren te bestrijden. Het moest de 'stad van de toekomst' zijn, maar de 'stad van de toekomst' bleek niet zo toekomstbestendig. Veel gezinnen voelden meer voor de eengezinswoningen met een tuintje in de groeikernen rondom de hoofdstad dan voor deze flats waarin wonen, werken en recreëren strak gescheiden waren. De Bijlmer werd een toevluchtsoord voor kansarme migranten en kampte met enorme leegstand – in de jaren tachtig liep die op tot dertig procent van alle woningen. Woningcorporaties konden op het dieptepunt een half miljoen gulden afschrijven aan misgelopen huurinkomsten. Deze neergaande ontwikkeling werd pas omgebogen toen de gemeente en de corporaties besloten meerdere flats te slopen en te vervangen door eengezinswoningen.<sup>86</sup>

In de jaren negentig werd een kanteling naar decentralisatie zichtbaar. Een eerste voorzichtige stap werd gezet met de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1991), bekender als de Vinex, waarin projectontwikkelaars en corporaties, meer ruimte kregen. In 2004 kreeg de decentralisatie duidelijker vorm in de Nota Ruimte waarmee lokale overheden meer mogelijkheid kregen om zelf te bepalen waar en wat te bouwen. De Wet Ruimtelijke Ordening van 2008 onderstreepte dit nog eens extra met als motto: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Provincies en gemeenten werden verplicht hun plannen voor de woningvoorraad te documenteren, vanaf 2012 in een structuurvisie. Het belang van gemeentelijke bestemmingsplannen werd groter en provincies en gemeenten kregen meer mogelijkheid om de ruimtelijke ordening van wonen te sturen.

De decentralisatie ging gepaard met een verlies van richting op het gebied van de ruimtelijke ordening. Dat bleek bijvoorbeeld uit een evaluatie van de huidige visie op ruimtelijke ordening van het Rijk: de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. In deze evaluatie werd de structuurvisie getypeerd als een beleidsarm stuk. Dankzij de decentralisatie had het beleid te weinig inhoudelijke richting, waardoor tevens onduidelijk was hoe de woningvoorraad toekomstbestendig gemaakt zou worden. Zo stelt de overheid nog wel vast hoeveel ze wil bouwen, maar geeft ze geen richting aan de grootschalige vervanging van woningen die in de komende decennia moet plaatsvinden. Scherpe keuzes worden niet gemaakt.<sup>87</sup>

Uitzondering op de regel van richtingloosheid is de Ladder van Duurzame Verstedelijking. Dit instrument geeft sturing aan de besluitvorming over het gebruik van de ruimte in stedelijk gebied, waaronder woningbouw. Toch is er ook hierop kritiek. De ladder zou te rigide zijn en vertragingen geven bij planontwikkeling. Een evenwicht tussen richting geven en ruimte laten blijkt in het beleid niet eenvoudig te vinden.

Het woonbeleid is niet alleen gedecentraliseerd, maar ook geprivatiseerd – zowel op landelijk als op lokaal niveau. Voorheen was het vooral de overheid zelf die woningbouw uitvoerde. En het grondbeleid van de gemeente schreef voor wat voor woningen er gebouwd moesten worden. Tegenwoordig wordt dit voor een groot deel aan de markt gelaten. Het gevolg is dat (lokale) overheden minder zicht hebben op wat er gebouwd moet worden en minder sturing geven aan betaalbaar wonen. Het grondbedrijf dreigt bovendien een commercieel bedrijf te worden.

Opvallend genoeg geven ook marktpartijen aan dat ze met betrekking tot de toekomst van de woningvoorraad vanuit het Rijk te weinig richting ervaren. Zo stelde Neprom, de Vereniging van Nederlandse Projektontwikkeling Maatschappijen, recent dat het ontbreekt aan een helder perspectief op de vraag waar we met Nederland in ruimtelijke zin naartoe willen. Willen we werken

aan een toekomstbestendige woningvoorraad, dan is er een duidelijker nationale visie nodig.<sup>88</sup>

### *De toekomst*

Op dit moment verandert er veel in de wetgeving rond de fysieke leefomgeving. Volgens planning zal in 2019 de nieuwe Omgevingswet in werking treden. Dit behelst een ingrijpende herziening van de wetgeving van de laatste jaren. De wet integreert de huidige zesentwintig sectorale wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Zij zorgt niet alleen voor minder regels en meer overzicht, maar zet ook in op verdere decentralisatie – ‘decentraal, tenzij’ – en wil de gebruiker in de procesfase centraal stellen. De Omgevingswet wil meer ruimte geven aan lokaal maatwerk en initiatieven vanuit de markt en de samenleving, die als het ware uitgenodigd worden om mee te denken over de vormgeving van de leefomgeving. Hopelijk vergroot dit de mogelijkheden voor betere aansluiting op de veranderende woonbehoefte en innovatieve woonvormen.

Wat blijft is de vraag of het Rijk ook meer richting gaat geven aan het toekomstbestendig maken van de woningvoorraad. Onlangs heeft de overheid een bezinning uitgebracht met de titel Opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie. Daarin spreekt ze over een toekomstbestendige woon- en werkomgeving en schetst ze enkele botsende belangen, zoals die ook in dit hoofdstuk zullen passeren. Bovendien benoemt het Rijk de noodzaak van het maken van keuzes.<sup>89</sup> De overheid lijkt zich dus wel degelijk bewust te zijn van de uitdagingen die er zijn, maar wijst tot nu toe niet aan wie de aangewezen instantie is om richting te geven aan het proces. De Rijksoverheid roept via de Omgevingswet op tot meer burgerregie, maar geeft tot nu toe weinig richting aan een toekomstbestendige woningvoorraad.

## **2. Sterke groei woningbehoefte**

‘Vijftien miljoen mensen op dat hele kleine stukje aarde’ zongen Fluitsma en van Tijn in 1996 nog. Nu wonen er op datzelfde kleine stukje aarde al meer dan zeventien miljoen mensen. Het aantal huishoudens groeide nog sneller: van 6,8 miljoen in 2000 tot 7,7 miljoen in 2017. De verwachting is dat er tot 2050 zeker nog een miljoen huishoudens bij komen.<sup>90</sup>

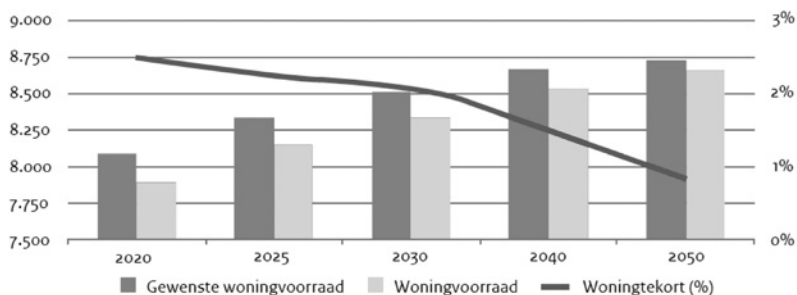
De groei van de bevolking en het aantal huishoudens heeft verschillende oorzaken. Ten eerste worden er in Nederland nog steeds meer mensen geboren dan er sterven en er immigreren er meer dan er emigreren. De belangrijkste factor is echter de zogenaamde gezinsverdunding. De gemiddelde grootte van een huishouden lag in de jaren zeventig nog boven de 3,5 personen. Rond 2000 was dat gedaald tot onder de 2,5 en in 2015 was dat cijfer 2,17.<sup>91</sup> Dat huishoudens steeds kleiner worden heeft verschillende oorzaken. Om te beginnen

## Richting en ruimte

loopt het gemiddeld aantal kinderen per gezin terug. Bovendien gaan ouders steeds vaker uit elkaar. Tot slot speelt mee dat ouderen steeds vaker zelfstandig blijven wonen. Door vergrijzing neemt hun aandeel in de bevolking toe.

Hoewel er dus steeds meer woningen nodig zijn, worden er relatief weinig woningen bijgebouwd. De kloof tussen de woningvoorraad en de woningbehoefte groeit. Met name in grote steden, zoals Amsterdam en Utrecht, is dit tekort voelbaar. Prognoses duiden erop dat bij de huidige ontwikkelingen dit tekort de komende decennia zal blijven bestaan.

Figuur 3: Woningvoorraad en gewenste woningvoorraad (x 1.000), 2020-2050<sup>92</sup>



Het grote woningtekort heeft enorme prijsstijgingen tot gevolg, waardoor de financiële situatie van huishoudens onder druk komt te staan. In sommige plaatsen kunnen slechts de vermogende gezinnen en individuen zich een woning veroorloven. 'Gentrificatie', de verdringing van lagere inkomens uit steden of stadsbuurten, krijgt vandaag de dag veel aandacht. Zo zouden, volgens sommigen, buurten in Amsterdam veranderen in 'pretparken voor de hoogopgeleiden'.<sup>93</sup>

Het groeiend woningtekort heeft meerdere oorzaken. Woningen zijn nu eenmaal niet snel gebouwd, dus het aanbod reageert traag op de vraag. Daar komt bij dat de economische crisis van de afgelopen jaren zorgde voor vertraging in de woningbouw en -transformatie, en een personeelstekort in de bouwsector. Die vertraging is deels het gevolg van de vele overeenkomsten die gemeenten en marktpartijen voor de crisis sloten. Hierdoor hebben gemeenten weinig bewegingsruimte als marktpartijen ervoor kiezen om grond (nog) niet te ontwikkelen. Los daarvan besloten veel gemeenten tijdens de crisis ook zelf om veel van hun grond niet te verkopen in afwachting van betere tijden. Tot slot zorgde de verhuurdersheffing voor een schrikreactie, omdat ze gevolgen had voor de investeringsruimte van woningcorporaties. De afgelopen jaren halveerde daardoor de nieuwbouwproductie.<sup>94</sup>

**Botsend belang: betaalbaar wonen versus winststreven aanbieders**

De prijsstijging op de woningmarkt is voor huishoudens over het algemeen nadelig, maar voor andere partijen juist interessant. Het kan winstgevend zijn om te ondernemen op de woningmarkt. Bij een economisch evenwichtige situatie zou dit snel leiden tot meer aanbod, maar bij schaarste van woningen hebben bouwers en beleggers, maar ook gemeenten en grondeigenaren, voordeel. Er is sprake van een botsing tussen het belang om de woningmarkt betaalbaar te houden en het belang om de markt via winst te stimuleren tot woningbouw.

**3. Steeds meer uiteenlopende woonwensen**

Het aantal huishoudens groeit en de wensen van mensen lopen ook steeds meer uiteen. Het aantal tweeoudergezinnen neemt af. Steeds vaker wonen mensen alleen of als alleenstaande ouder met kinderen. Daarnaast bestaat een groeiend deel van de bevolking uit 65-plussers. In grote steden kunnen mensen zich vaak niet meer dan een kleine woning veroorloven. De traditionele wooncarrière – appartement, eengezinswoning, grotere eengezinswoning, nog grotere eengezinswoning, op de oude dag weer naar een kleiner appartement – is daarmee niet meer vanzelfsprekend.<sup>95</sup>

Tabel 4: Prognose ontwikkeling huishoudens (\*1000) naar type, Nederland 2015-2024<sup>96</sup>

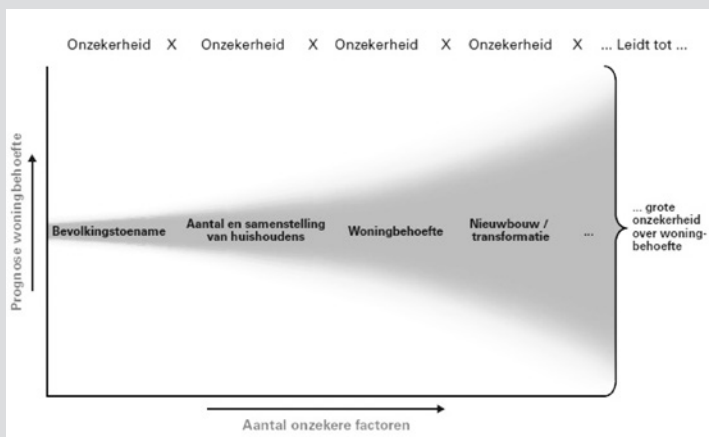
	2015	2015-2024 toename/ afname	
Alleenstaand	2.868	456	16%
Paar	2.183	116	5%
Gezin	2.027	-23	-1%
Eenoudergezin	545	39	7%
Overige	42	4	9%
Totaal	7.665	592	8%

Toch zijn we de afgelopen decennia wel blijven bouwen alsof die traditionele wooncarrière blijft bestaan: steeds een beetje groter. Hier en daar verschijnt er een ‘tiny house’, maar de gemiddelde gebruiksoppervlakte van eengezinswoningen steeg sinds de jaren tachtig van 124 naar 159 vierkante meter.<sup>97</sup> Daarnaast lijken gemeenten onvoldoende te anticiperen op de uiteenlopende woonwensen. Ze gebruiken hun grond liever voor koopwoningen, omdat die het meest opleveren, dan dat ze voorzien in de groeiende behoefte aan vrije huursectorwoningen.<sup>98</sup>

### ***Botsende belang: behoefte van nu versus het rekening houden met de onzekere toekomst***

In de toekomst zal de woningbehoefte anders zijn dan nu. Dit komt door veranderingen in de samenstelling van de bevolking, groeiende diversiteit van huishoudens, verandering van de woonwensen en toenemende regionale verschillen. Het is echter lastig te bepalen hoe deze trends zich ontwikkelen, omdat er ook veranderingen plaatsvinden op het gebied van onder andere werk, relaties, zorg en beleid. Hoe meer trends er meegewogen worden, hoe groter de mate van onzekerheid wordt in het voorspellen van de toekomstige woningvoorraad. Door in te spelen op de huidige uitdagingen ontstaat het risico dat de keuzes van nu niet de juiste keuzes voor de toekomst zijn. Dit geldt zowel voor huidige groeikernen als voor krimpregio's, waar nu vaak nog gebouwd moet worden omdat het aantal huishoudens toeneemt, maar waar tegelijk ook op korte termijn leegstand dreigt.

**Figuur 4:** Prognose woningbehoefte: onzekerheid als zekerheid.<sup>99</sup>



De diversiteit aan woonwensen neemt toe door de stagnatie of krimp op het platteland versus groei in de stad. Naar verwachting zal de vraag naar woningen in grote en middelgrote steden in West- en Midden-Nederland explosief blijven stijgen. In krimpregio's bestaat door de verdunning van huishoudens weliswaar nu nog woningvraag, maar in de toekomst steeds minder. Ook is de bevolkingssamenstelling in de steden anders dan in krimpregio's.<sup>100</sup>

Elke woningmarktregio heeft daarom te maken met zijn eigen dynamiek, die gepaard gaat met onzekerheid ten aanzien van de woningbehoefte in de toekomst.

### 4. Groene ruimte onder druk

Er is grote behoefte aan woningen, maar Nederland heeft maar beperkte grond, zeker wanneer we de groene ruimte willen beschermen. Er wordt veel gebouwd door inbreiden: bouwen binnen bebouwd gebied. Een veel gebruikte manier van inbreiden is de transformatie van bestaand vastgoed, bijvoorbeeld door lege kantoorpanden om te bouwen tot appartementen, of transformatie door nieuwbouwwoningen op oude industrieterreinen.

#### ***Botsend belang: woonbehoefte versus groen en leefbaarheid***

Woongenot is belangrijk voor het welbevinden van mensen. Omdat een gemiddeld huishouden in Nederland in een rijtjeswoning met tuin wil wonen en niet in een appartement op drie hoog, is vanuit dat oogpunt bijbouwen (in weilanden of via inbreiden) gerechtvaardigd. Anderzijds wordt door het volgen van woonwensen van huishoudens de druk op de ruimte groter. Doordat er ook sprake is van huishoudenverdunding, zorgen ruim opgezette woonwijken voor een lagere bevolkingsdichtheid. Het gevolg hiervan is dat voorzieningen zoals scholen, openbaar vervoer, bibliotheken en winkels onder druk komen te staan. Daarmee komt ook de leefbaarheid in het geding.

Ook inbreiden in de stad, om zo het groen op het platteland intact te laten, heeft gevolgen voor de leefbaarheid. Enerzijds is er een positief effect: een al jarenlang leegstaand pand dat getransformeerd wordt tot woningen geeft ineens reuring aan een buurt. Maar soms is het omgekeerde het geval. Wat kan lijken als een doods en saai stuk braakliggend terrein in een woonwijk, is in werkelijkheid nogal eens een leuke speelplek voor kinderen en een fijne doorkijk voor omwonenden. Wordt dit opgevuld door woningbouw, dan verdwijnt een speelplek en zijn de omwonenden een stuk 'lucht' kwijt dat niet meer terug komt. Het verdwijnen van groen kan bovendien een negatieve impact hebben op het klimaat van een stad. De temperatuur, die toch al hoger is dan op het platteland, stijgt en het regenwater heeft meer moeite om weg te komen.

## Richting en ruimte

Er is veel debat over de ‘transformatiepotentie’ van de steden: de woningbouw-mogelijkheden in bebouwde gebieden, zoals oude kantoorpanden en industrieterreinen. Verschillende kampen staan tegenover elkaar. De ene kant benadrukt het belang van behoud van groen in Nederland en legt daarmee de nadruk op de transformatiepotentie, de andere kant hamert op de noodzaak vaart te maken met nieuwbouw en vindt daarom dat er meer gebouwd moet worden in weilanden.<sup>101</sup> De twee tekstkaders lichten de argumentatie van beide kampen toe. Ze zijn het er overigens over eens dat de transformatie nooit volledig in de woningbehoefte kan voorzien. Bouwen in weilanden is onvermijdelijk.

### ***Botsend belang: behoud van groen versus betaalbaarheid***

Door bestaand vastgoed of oude (industrie)terreinen te transformeren tot woningen wordt gepoogd het woningtekort te lenigen met behoud van groen. Transformeren gaat echter traag en is meestal duurder dan bouwen in weilanden. Het risico bestaat dat er door transformatie niet tijdig voldoende woningbouwproductie tot stand komt, waardoor schaarste blijft bestaan en huishoudens lastiger een betaalbare woning vinden. Oftewel: de wens om zuinig om te gaan met de ruimte kan botsen met de noodzaak om schaarste van woningen tijdig weg te nemen, met een verslechterde betaalbaarheid tot gevolg.

## 5. Trage verduurzaming woningvoorraad

Terwijl de behoefte aan woningen groeit, staan we in Nederland voor een enorme energietransitie op de woningmarkt. De komende decennia zullen we toe moeten werken naar woningen die niet meer aardgasafhankelijk zijn, maar die zijn ingericht op duurzame energieopwekking en die ook goed geïsoleerd zijn. Ondanks het feit dat Nederland het klimaatakkoord van Parijs heeft ondertekend, wordt de urgentie van deze opgave nog te weinig gevoeld en gedragen.

Laten we even wat feiten op een rij zetten. Ongeveer 20 procent van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt veroorzaakt door het verbruik van energie in woningen. Daarmee is de woningmarkt mede bepalend voor het verminderen van de uitstoot van CO<sub>2</sub>.<sup>102</sup> Om stappen te zetten in deze energietransitie hebben het Rijk en veertig betrokken organisaties in een Energieakkoord de ambitie geuit dat in 2050 iedereen in een energieneutraal huis woont. Als tussendoel is gesteld dat sociale huurwoningen in 2020 gemiddeld energielabel B moeten



hebben en koopwoningen in 2030 gemiddeld label A.<sup>103</sup> Om alleen al deze tussenstappen te halen moeten voor het eind van 2020 508.000 corporatiewoningen en 660.000 koopwoningen worden gerenoveerd.

De laatste jaren ontplooiën steeds meer bedrijven, organisaties en particulieren initiatieven om woningen te verduurzamen. Projecten met warmtepompen, zonnepanelen of betere isolatie zijn in opkomst. Helaas gaat de verduurzaming echter bij lange na niet snel genoeg. Daarbij speelt de vergrijzing een rol: ouderen investeren nauwelijks in de duurzaamheid van hun woning.<sup>104</sup> Hoewel steeds meer woningeigenaren het belang zien van de overstap op schone energie uit bijvoorbeeld zon, wind of water, is dit vaak financieel weinig aantrekkelijk. Daarbij komt dat niet iedereen de financiële mogelijkheid heeft om te verduurzamen. Milieudefensie noemt dit de ‘sociale kloof’, want wie wil verduurzamen, moet geld hebben. Hoewel hiervoor diverse subsidies en regelingen bestaan, maken huishoudens met weinig vermogen daar nauwelijks gebruik van. Echter ook zij betalen via belastingen en heffingen op de energierekening mee aan deze subsidies. Het risico bestaat zo dat vermogende huishoudens door goede woningisolatie en duurzame energieopwekking op termijn minder vaste lasten hebben, terwijl huishoudens met lagere inkomens hiertoe niet de mogelijkheid zien en hun energienota juist zien stijgen.<sup>105</sup>

Ook in de sociale huursector wordt te weinig geïnvesteerd, wat gedeeltelijk toe te schrijven is aan de verhuurdersheffing die woningcorporaties moeten afdragen aan het Rijk. Met het huidige tempo worden zelfs de tussendoelstellingen van het Energieakkoord bij lange na niet gehaald.<sup>106</sup> Ook het Rijk, gemeenten en projectontwikkelaars hebben het verduurzamen van woningen niet altijd bovenaan de agenda staan. Zo worden er nog steeds op grote schaal nieuwbouwwoningen gebouwd die niet nul-op-de-meter zijn, met gasaansluiting en zonder enige vorm van duurzame energieopwekking: wijken die later misschien ‘spijtwijken’ zullen zijn.

De Sociaal Economische Raad stelde in 2012: ‘Consistentie en coherentie van beleid zijn hoogst noodzakelijk omdat er de komende jaren grote investeringen nodig zijn om de transitie naar een betrouwbare, betaalbare en schone energiehuishouding te realiseren.’<sup>107</sup> De klimaatverandering is een groot probleem, zonder duidelijke probleemeigenaar. En Nederland bevindt zich, vergeleken met andere Europese landen, in de achterste gelederen.<sup>108</sup>

### Tot besluit

De ruimtelijke ordening van ons land is per definitie normatief. De invulling ervan dient altijd een agenda: economisch, maatschappelijk, milieu etc. Het juist anticiperen op deze uitdagingen stelt ons soms voor een uiterst complexe

## Richting en ruimte

afweging tussen belangen, waarvoor geen blauwdruk te geven is. Deze afweging wordt echter door de verschillende lagen van de overheid onvoldoende gemaakt, waardoor het toekomstbestendig maken van onze woningvoorraad onvoldoende richting heeft. Het is tijd voor een duidelijke toekomstagenda en de overheid is daarbij aan zet.

## Hoofdstuk 9

# Naar een toekomstbestendige woningvoorraad

Om de woningvoorraad toekomstbestendig te maken is er leiding nodig. Er zijn grote uitdagingen en belangenafwegingen, waarin de overheid leiding moet nemen. Ze moet richting geven en ruimte laten. Hoe werkt dat? In de inleiding is gesteld dat een dienstbare overheid een stip op de horizon zet: *waar gaan we naartoe?* Die richting kan een plek krijgen in de landelijke en lokale omgevings- en woonvisies. Het is vanzelfsprekend goed als dit gebeurt in samenspraak met partijen uit de markt en samenleving.

Wanneer de overheid op die manier richting geeft, kan zij vervolgens ruimte laten ten aanzien van de antwoorden op de vraag: *hoe gaan we daarnaartoe?* Daar ligt een verantwoordelijkheid voor markt en samenleving. Door ruimte te bieden aan hun antwoorden ontstaat *couleur locale*.<sup>109</sup> De nieuwe Omgevingswet kan daarvoor een goede aanzet zijn.

In dit laatste hoofdstuk zoek ik naar handreikingen om dit evenwicht tussen richting en ruimte in de praktijk te brengen. Daarin ga ik nader in op de vier genoemde uitdagingen van de toekomst op het gebied van het wonen: de toename van het aantal huishoudens, de groeiende diversiteit aan woonwensen, de trage verduurzaming en de druk op de groene ruimte.

### I. Bouw naar behoefte

Een van de grootste uitdagingen is voldoende woningen bij te bouwen, die passen bij de steeds veranderende behoeften van mensen. Daarbij is zowel een richtinggevende overheid nodig, als ruimte voor de markt en de samenleving.

#### *Richting door de overheid*

##### a) *Werk aan onderbouwde scenario's*

Het in kaart brengen van de veranderende woningbehoefte is een complexe zaak, waarin de overheid moet leiden. Er zijn niet alleen *analyses van actuele data* nodig om de prognose van de woningvoorraad in kaart te brengen, maar de overheid moet ook sterker rekening houden met de *grote onzekerheidsfactor van data-analyse en modellen*.<sup>110</sup> Vanwege de grote bandbreedte van prognoses is de toekomst van de woningmarkt lastig

te voorspellen. Er zijn onderbouwde toekomstscenario's nodig waarmee overheid, markt en samenleving rekening kunnen houden.

b) *Houd rekening met vergrijzing*

Bij het schetsen van deze scenario's moet de overheid sterk rekening houden met de demografische ontwikkelingen op langere termijn. De vergrijzing heeft grote impact. De babyboomgeneratie heeft een groot aandeel in de eengezinswoningen, maar zal hier ook ooit weer uitstromen. Als we vandaag hard gaan bouwen, kan dat dus in de toekomst leiden tot leegstand. Om het risico op overproductie en mogelijk zelfs leegstand te verkleinen, moet de overheid zoeken naar een evenwicht tussen nieuwbouw, aanpassing en verbetering van de bestaande woningvoorraad en herbestemming van bestaand (leegstaand) vastgoed.<sup>111</sup>

c) *Maak bindende afspraken over de bouwproductie*

Wanneer de overheid scenario's heeft geschetst, zijn er bindende afspraken over de bouwproductie nodig. Het Rijk dient een visie te ontwikkelen op de noodzakelijke woningbouw in Nederland. Als lagere overheden hiervan afwijken, moeten zij daarop aangesproken worden. Gemeenten moeten over bouwproductie bindende afspraken kunnen maken met markt- en maatschappelijke partijen.

*Ruimte voor de markt en de samenleving*

d) *Maak flexibel gebruik vastgoed mogelijk*

Juist omdat de woningbehoefte van de toekomst niet te voorspellen is, moet de overheid veel ruimte geven om vastgoed flexibel te gebruiken. Dat is niet alleen nodig met het oog op de onzekerheid over de toekomstige woningbehoefte, maar ook om de beschikbare ruimte maximaal te benutten. Door het wegnemen van drempels kan vastgoed eenvoudiger van functie en gebruik wisselen, waardoor overschotten in bijvoorbeeld kantoren beter en sneller kunnen worden benut voor het oplossen van tekorten in woningen.<sup>112</sup> Een flexibel bestemmingsplan is daartoe een geschikt instrument.

Op wat kortgeleden nog een braakliggend stuk landbouwgrond was, staan nu vrijwel energieneutrale en geheel te recyclen woningen voor jongeren en statushouders. Woningstichting St. Joseph plaatste in het Limburgse Stramproy zeven houten verplaatsbare woningen met een 'zonneweide' met 270 zonnepanelen. De levensduur is gelijk aan die van een traditionele woning. Omdat de grond nog geen woonbestemming heeft, verleende de gemeente Weert ontheffing voor de plaatsing van de woningen. Ze mogen zeker tien jaar blijven staan.<sup>113</sup>

## 2. Meer diversiteit nodig

De woonwensen van mensen lopen steeds meer uiteen. Ook ten aanzien van deze uitdaging moet de overheid richting geven, maar tegelijk ook ruimte laten aan de markt en de samenleving om de weg daarnaartoe te bepalen.

### *Richting door de overheid*

#### a) *Niet de portemonnee, maar de woningbehoefte*

In onze woningbouw dienen niet financiële belangen leidend te zijn, maar de woningbehoefte en de ruimtelijke kwaliteit op de lange termijn. Dat geldt ook voor gemeenten en hun grondbedrijf. Helaas is dit lang niet overal de praktijk. De belangrijkste gebieden waar dit momenteel fout gaat, zijn de vrije huursector, waar een groot tekort heerst, en de ouderenwoningen, waarvan in de toekomst in verschillende regio's een tekort verwacht wordt. Gemeenten kunnen deze tekorten terugdringen als ze op basis van een goede regionale analyse de meerjarige woonbehoefte in hun woonvisie opnemen. Natuurlijk moeten deze plannen ook financieel onderbouwd zijn, maar laat de portemonnee volgend zijn, niet leidend. Voor gemeenteraadsleden is het belangrijk dat bestuurlijke keuzes transparant zijn. Zij hebben immers een controlerende functie, die ook hier optimaal benut moet worden.

#### b) *Meer kleinere woningen*

Een kleinere woning is voor een groeiend aantal kleine huishoudens, zeker in de steden, een goed en betaalbaar alternatief voor de huidige woning. Gemeenten kunnen *tiny houses* en appartementen bouwen om zo groen te behouden en bij te dragen aan een duurzame woningmarkt.

*Cityside Apartments* is een vastgoedbedrijf dat sinds 2014 leegstaande kantoorpanden omvormt tot wooncomplexen specifiek voor studenten en starters. Zij doen dat niet in de grote steden, maar in plaatsen als Apeldoorn, Deventer, Nieuwegein en Hoofddorp. De appartementen zijn met 30 tot 45 vierkante meter klein en betaalbaar. Omdat ze volledig gestoffeerd zijn en er een gezamenlijk dakterras is, zijn ze erg populair. Een variant die laat zien hoe de veranderende maatschappij met zijn kleinere huishoudens en grote woningbehoefte ons tot sociale oplossingen kan brengen zijn *Friends*-woningen. Deze appartementen worden zo gebouwd dat ze geschikt zijn voor meerdere eenpersoonshuishoudens. Wonen met je vrienden wordt als starter zo een betaalbare optie.

c) *Regionaal samenwerken*

Gemeenten dienen zich sterker te richten op de regionale woningmarkt in plaats van alleen op de lokale. Concurrentie tussen gemeenten is niet altijd goed. In hun aanbestedingen kunnen gemeenten zich meer richten op integrale maatschappelijke uitkomsten. Ze moeten daarin, naast de woningmarkt, ook andere belangrijke factoren meewegen die de toekomstige woningmarkt bepalen, zoals de regionale arbeidsmarkt, recreatie, ruimtelijke kwaliteit, natuur en milieu. Ook provincies kunnen in deze ontwikkeling een stimulerende rol spelen.<sup>114</sup>

*Ruimte voor de markt en de samenleving*

d) *Drempels wegnemen*

Markt en samenleving kunnen de flexibiliteit in nieuwbouw en vastgoedgebruik verder vormgeven. Er zijn al initiatieven om bijvoorbeeld wonen en zorgen te combineren in kangoeroewoningen. Het is zaak dat de overheid, waaronder gemeenten, de huidige bureaucratistische drempels wegneemt om die flexibiliteit te vergroten.

e) *Meer ruimte voor andere eigendomsvormen*

Het zou goed zijn als de overheid ook ruimte geeft aan andere eigendoms- en beheervormen. Voorbeelden daarvan zijn koopgarant, wooncoöperaties, inwoning of woningdelen.<sup>115</sup>

f) *Meer ruimte voor huur voor de middenklasse*

Woningcorporaties moeten weer meer ruimte krijgen om huurwoningen te bouwen voor middeninkomens op locaties waar een tekort aan deze woningen is. Momenteel kunnen zij dat alleen als grondig is aangetoond dat de markt daarin tekort is geschoten. Betrokkenen ervaren dit vaak als een hoge drempel. Er moet meer ruimte komen voor corporaties om, onder dezelfde voorwaarden als marktpartijen, snel te kunnen inspelen op de vraag.

g) *Besteed bouwopdrachten openbaar aan*

Bouwopdrachten kunnen vaker openbaar aanbesteed worden. Niet alleen vergroot dit de eerlijke concurrentie op de bouwmarkt, maar er ontstaat ook ruimte voor variatie. De ruimte voor particulier opdrachtgeverschap kan zo worden vergroot. Dit sluit goed aan bij de geest van de nieuwe Omgevingswet, die uitgaat van meer betrokkenheid van partijen in de procesfase. Daarbij zou de overheid haar keuzes niet alleen moeten baseren op het hoogste bod, maar ook op thema's als duurzaamheid, (sociale) voorzieningen, maximale huurprijzen en de omvang van de woning, zoals bijvoorbeeld Amsterdam al doet.

Almere is de belangrijkste gemeente in Nederland als het gaat om zelfbouw. Nergens anders is er zo'n groot en divers aanbod van kavels waarop mensen zelf een huis mogen ontwerpen en bouwen. Er zijn kavels in alle maten en smaken en ze zijn te vinden in alle stadsdelen. Zo zijn in de wijk Homeruskwartier 3.400 woningen gerealiseerd, waarvan 1.000 door (Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap.

### 3. Ruimtelijke keuzes maken

Nederland is een klein en dichtbevolkt land. De overheid moet scherpe keuzes maken om het groen te behouden. Wanneer ze de grenzen van het speelveld duidelijk heeft gemarkeerd, kunnen marktpartijen en maatschappelijke organisaties vervolgens zelf hun keuzes maken.

#### *Richting door de overheid*

##### a) *Maak keuzes over inbreiden en transformeren of 'bouwen in de wei'*

Provincies en gemeenten moeten per locatie aangeven waar inbreiden en transformeren juist wel of niet de beste opties zijn. Zij dienen afwegingen te maken tussen het belang van leefbaarheid in de stad (groen, parken, speelruimtes) en de behoefte aan voldoende betaalbare woningen. Die afweging zal van plaats tot plaats verschillen. Vooral in regio's waar de woningmarkt onder spanning staat is alleen transformatie waarschijnlijk niet voldoende. Daar zal men soms ook bij moeten bouwen in weilanden of moeten inbreiden door hoogbouw, om een betaalbaar en duurzaam alternatief te bieden.<sup>116</sup>

#### *Ruimte voor de markt en de samenleving*

##### b) *Maak transformatie aantrekkelijk*

Transformeren is in de binnenstad relatief duur. En de meest gemakkelijk te benutten locaties zijn vaak al ingevuld: het laaghangend fruit is intussen geplukt. De overheid kan marktpartijen niet dwingen te kiezen voor het relatief duurdere proces van transformatie. Wel kan ze dit stimuleren met financiële maatregelen. Behoud van groen mag ook wat kosten.

### 4. Vaart in de energietransitie

In het huidige tempo kan Nederland niet voldoen aan de energiedoelstellingen waar we ons aan hebben gecommitteerd. Laat de overheid meer leiding nemen in het bewaken van de doelstellingen, met veel vrijheid voor andere betrokkenen om zelf de nodige stappen daar naartoe te zetten.

## Richting en ruimte

### *Richting door de overheid*

a) *Wees ambitieus*

Het rijksbeleid moet veel ambitieuzer zijn bij de verduurzaming van de huurvoorraad en de bestaande koopwoningen. Alle woningbouw moet vanaf nu energieneutraal opgeleverd worden.

b) *Neem het energieplan op in de omgevingsvisie*

In de nieuwe Omgevingswet krijgt een omgevingsplan een juridisch bindende status. De energietransitie krijgt meer vaart wanneer het Rijk gemeenten verplicht om in de omgevingsvisie ook een energieplan op te nemen. Net als bij de andere elementen van het omgevingsplan, moet dit in samenspraak met alle lokale actoren gebeuren.

c) *Voer een klimaatbonus in*

Om alle huishoudens de mogelijkheid te geven hun woning te verduurzamen, kan het Rijk de lagere inkomens tegemoet komen in de kosten. Dat kan bijvoorbeeld door het geven van een 'klimaatbonus' vanuit de belasting op vervuiling: 'de vervuiler betaalt, de bespaarder verdient'.

### *Ruimte voor de markt en de samenleving*

d) *Meet het resultaat, niet het middel*

Het Rijk doet er beter aan resultaten te meten, niet instrumenten. Een voorbeeld: de huidige Energie Prestatie Coëfficiënt zegt weinig over het daadwerkelijke energieverbruik van een woning. Het zou daarom goed zijn als de bouwregelgeving gaat meten naar de per vierkante meter warmtevraag van de woning. Nog een voorbeeld: corporaties moeten de ruimte krijgen om zelf te bepalen *hoe* te voldoen aan de afspraken voor energieneutrale woningen. Daarvoor moeten de afspraken tussen het Rijk en de corporaties opengebroken worden, mede omdat de huidige afspraken voor veel woningen inefficiënt werken. We kunnen immers wel zorgen dat vele woningen uiterlijk in 2020 energielabel B hebben, maar dan moeten ze voor 2050 opnieuw worden gerenoveerd om energieneutraal te zijn.

e) *Vergemakkelijk vergunningaanvraag bij verduurzaming*

Vergunningen die bijdragen aan verduurzaming moeten soepeler verleend worden, ook als daarvoor bijvoorbeeld afgeweken wordt van het bestemmingsplan. Dat vergroot de ruimte voor marktpartijen en particulieren om te verduurzamen. Gemeenten hebben vanaf de start van de Omgevingswet in 2019 de vrijheid om zelf een omgevingsplan op te stellen. Hierdoor kunnen zij ervoor zorgen dat ingewikkelde procedures komen te vervallen en er meer ruimte ontstaat om de energietransitie lokaal vorm te geven.



### Tot besluit

Een dienstbare overheid geeft richting en laat ruimte, en tussen die twee zit een gezonde spanning. Wie de woningmarkt te veel gaat sturen, zet de maatschappij op slot. Een samenleving die alle ruimte krijgt, kan de ervaring hebben aan haar lot te worden overgelaten.

We mogen daarom blijvend zoeken naar balans. De Omgevingswet geeft hier de komende jaren een mooie aanleiding voor. Tegelijk herbergt ze de valkuil in zich, door te slaan naar te veel ruimte voor de samenleving en te weinig richting vanuit de overheid. Zitten burgers wel te wachten op meer ruimte om de woningvoorraad vorm te geven, op meer mogelijkheden van participatie? Zo stelde het Sociaal Cultureel Planbureau in het kader van de Omgevingswet de terechte vraag: ‘wat is de reikwijdte van de participatieve samenleving bij het maken van afwegingen in het ruimtelijk domein?’<sup>117</sup> Die vraag laat zich niet in theorie beantwoorden, maar alleen in de praktijk.

Er staat nogal wat op het spel. Wonen moeten we allemaal. Dagelijks hebben we te maken met de gevolgen van keuzes in het woningbeleid. Ze raken ons in de portemonnee. Ze beïnvloeden onze leefomgeving en hebben zo ook te maken met grote sociale vraagstukken van vandaag de dag. Ze raken tot slot aan het grote duurzaamheidsvraagstuk van onze wereld. Velen maken in hun dagelijks werk en leven keuzes die gevolgen hebben voor deze grote thema’s. Het is mijn hoop dat de denkrichtingen uit dit boek voor hen een bron van inspiratie zullen zijn.



Verwijzingen

- 1 De Monitor (NCRV). Zie artikel: Lerares Monique: ‘Over twee weken moet ik mijn huis uit en ik kan nergens heen’: [demonitor.ncrv.nl/huurdersproblemen/lerares-monique-over-twee-veckens-moet-ik-mijn-huis-uit-en-ik-kan-nergens-heen](http://demonitor.ncrv.nl/huurdersproblemen/lerares-monique-over-twee-veckens-moet-ik-mijn-huis-uit-en-ik-kan-nergens-heen).
- 2 R. Kuiper, *Dienstbare politiek* (Amsterdam 2011); R. van Putten en W. Beekers, *Coöperatiemaatschappij* (2014).
- 3 M. Vonk en J. Bloemhof (red), *Duurzaamheid*, (2011).
- 4 Onderdeel van de zogenaamde ‘sociale grondrechten’, in 1983 opgenomen in de wet.
- 5 Voor dit hoofdstuk heb ik dankbaar gebruik gemaakt van Van Cammen en De Klerk, *Van Grachtengordel tot Vinexwijk*, (Utrecht 2003) en W. Beekers, *Het Bewoonbare land* (2012).
- 6 B. Kromhout en R. Oving, *De hypotheekrenteaftrek*, Historisch Nieuwsblad nr. 7 (2008).
- 7 Te raadplegen via: [www.ftm.nl](http://www.ftm.nl), artikel: *De crisis in jaren 80 vergeleken met huidige crisis*.
- 8 T. Brand, *Coöperatief Kapitalisme* (2015).
- 9 Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wonen in beweging, De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015* (Den Haag, 2016).
- 10 Paul de Vries e.a., *Nederlandse woningmarkt bouwt voort op gunstige marktomstandigheden*. Kwartaalbericht woningmarkt Rabobank, (Utrecht, 2016).
- 11 PBL/ CBS, *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen*, Planbureau voor de Leefomgeving (Den Haag, 2016).
- 12 P. van Dalen en P. de Vries, *Stijgende inkomens en dalende hypotheekrente compenseren deels de strengere Nibud-normen*. Rabobank (Utrecht, 2016).
- 13 Gedragscode Hypothecaire Financieringen, geldend vanaf 1 januari 2007.
- 14 Te raadplegen via: [www.rijksverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/toewijzen-betaalbare-woningen](http://www.rijksverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/toewijzen-betaalbare-woningen). Prijspeil 2017.
- 15 Zie bijvoorbeeld de gemeente Menterwolde die de grondprijs verlaagt om zo nieuwe huishoudens naar de gemeente te trekken. Te raadplegen via [www.menterwolde.info/nieuws/muntendam/menterwolde-wil-reuring-in-bouwplan-tolweg-en-verlaagt-grondprijs/](http://www.menterwolde.info/nieuws/muntendam/menterwolde-wil-reuring-in-bouwplan-tolweg-en-verlaagt-grondprijs/).
- 16 F. Oevering, *Voortdurend veranderend, maar allerm minst veranderlijk*, Rabobank (Utrecht, 2016).
- 17 B.B Bock, *Leegte en ruimte, Over bevolkingsdaling en leefbaarheid in Noord Nederland*, Universiteit van Groningen (Groningen, 2016).
- 18 J. Ritsema van Eck e.a., *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, Cahier Regionale ontwikkelingen en verstedelijking*, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau (Den Haag, 2015).
- 19 Geraadpleegd via [www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-traditioneel-kostwinnersgezin-met-modaal-inkomen-heeft-het-financieel-gezien-zwaar/](http://www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-traditioneel-kostwinnersgezin-met-modaal-inkomen-heeft-het-financieel-gezien-zwaar/).
- 20 J. Bos en M. Warnaar, *Advies voor de financieringslastnormen 2017*, Nibud (2017).
- 21 PBL, *Richting geven – Ruimte maken, Balans van de leefomgeving*. (Den Haag, 2016).
- 22 J. Conijn e.a., *Restschulden: de crisis voorbij? Ontwikkeling van het eigen vermogen met het herstel van de koopwoningmarkt* (ASRE, 2016).
- 23 Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wonen in beweging, De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015* (Den Haag, 2016).
- 24 CPB, *De positie van de middeninkomens op de woningmarkt* (Den Haag, 2016).
- 25 Miljoenennota 2017, bijlage 6.
- 26 P. Gautier en R. Linschoten, *Hypotheekrente en de kredietcyclus* (2014) 84-86.
- 27 Geraadpleegd via [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/43/belastingvoordeel-woningbezit-is-280-euro-per-maand](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/43/belastingvoordeel-woningbezit-is-280-euro-per-maand) <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/43/belastingvoordeel-woningbezit-is-280-euro-per-maand>
- 28 CPB, *De positie van de middeninkomens op de woningmarkt* (Den Haag 2016).
- 29 Zie <https://www.rijksverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/vraag-en-antwoord/sociale-huurwoning-voorwaarden>
- 30 Zie <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/ibo-sociale-huureindrapport-de-prijs-voor-betaalbaarheid.pdf>, zie tabel 3.3.1
- 31 Zie <http://www.woningwet2015.nl/kennisbank/daeb/wonen/passend-toewijzen-o>
- 32 PBL, *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten* (Den Haag 2014).
- 33 PBL, *Balans van de leefomgeving* (Den Haag 2016).
- 34 CPB, *De positie van de middeninkomens op de woningmarkt*. (Den Haag 2016). De 0,5 procent subsidie voor huishoudens in de vrije sector tot 34.912 zijn lagere inkomens die

- hun recht op huurtoeslag mochten behouden toen hun woning door huurverhoging boven de liberalisatiegrens uitkwam.
- 35 Idem.
- 36 PBL, *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten* (Den Haag 2014).
- 37 Idem. De gegevens van figuur 2.1 komen uit 2012 en zijn daarmee verouderd. Sinds 2012 zijn de vermogensrisico's van kopers immers afgenomen en de betaalrisico's voor huurders toegenomen. Toch is aannemelijk dat de verschillen in betaalbaarheid tussen de regio's sinds 2012 niet significant veranderd zijn, omdat het waarschijnlijk is dat de genoemde oorzaken voor slechte betaalbaarheid hetzelfde zijn gebleven.
- 38 Werkgroep Brede herovervingen, 2010; Bartelsman e.a. *Een zes stappenplan: naar een duurzame financiering van de woningmarkt* (2012); <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/12/07/MS120816-Kingdom-of-the-Netherlands-Concluding-Statement-of-the-2016-Article-IV-Consultation>
- 39 Wonen 4.0. *Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt*. Akkoord Vereniging Eigen Huis, Woonbond. Aedes en NVM. (2012).
- 40 Delft University of Technology, Faculty of Architecture and the Built Environment, OTB, *De woningmarkteffecten van het plan voor een integrale hervorming van de woningmarkt: Wonen 4.0* (2012); Centraal Planbureau voor de Leefomgeving, *Kansrijk woonbeleid* (Den Haag 2016); CPB-PBL, *Doorrekeningen varianten SDG, werkgroep woningmarkt* (Den Haag 2016).
- 41 PBL/CPB, *Kansrijk woonbeleid* (Den Haag 2016).
- 42 Waar het CPB rapport van begin 2016 nog sprak over een 'bijkomend effect van een gereguleerde sociale huursector is een mogelijk ongelijk speelveld tussen de sociale en private huurmarkt', concludeerde het CPB eind 2016 dit als feit, in haar rapport 'Kansrijk woonbeleid'.
- 43 CPB/PBL, *Doorrekeningen varianten SDG, werkgroep woningmarkt* (Den Haag 2016).
- 44 PBL, *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten* (Den Haag 2014).
- 45 Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurverhoging/vragen-antwoord/maximale-huurverhoging>.
- 46 Corporatiemonitor Aedes, *Huurbeleid 2016* (2016.)
- 47 De Leefbaarometer is ontwikkeld door RIGO en de Atlas voor gemeenten. Zie ook K. Leidelmeijer e.a. *Leefbaarometer 2.0: instrumentenontwikkeling*.
- 48 K. Leidelmeijer e.a. *Leefbaarheid in beeld, Analyse van de leefbaarheidsontwikkeling 2012-2014 volgens de Leefbaarometer 2.0*.
- 49 Bron: CBS, statline.
- 50 K. Leidelmeijer e.a. *Leefbaarheid in beeld, Analyse van de leefbaarheidsontwikkeling 2012-2014 volgens de Leefbaarometer 2.0*.
- 51 Platform31,, Bakens e.a. (red). *Soort zoekt soort* (Rotterdam 2014).
- 52 SCP en WRR, M. Bovens e.a. . *Gescheiden Werelden* (Den Haag 2014).
- 53 O.a. uit Van Cammen en De Klerk, *Van Grachtengordel tot Vinexwijk* (Utrecht 2003).
- 54 Platform31, *De kracht van onderop* (Den Haag 2017).
- 55 M. Uyterlinde en J. der Velden. *Kwetsbare wijken in beeld*. (Platform31, Den Haag 2017).
- 56 K. Leidelmeijer, R. Schulenberg en B. Noordhuizen, Infact, RIGO Research en Advies en Verwey Jonker Instituut, *Ontwikkeling van ruimtelijke verschillen in Nederland* (2015).  
En: RIGO, *Buurtparticipatie en leefbaarheid* (2012).
- 57 M. Uyterlinde en J. der Velden. *Kwetsbare wijken in beeld*. (Platform31, Den Haag 2017).
- 58 M. van Ham, Faculteit Bouwkunde TU Delft, *De Buurt. Best Belangrijk*. Intreerede 12 december 2012
- 59 Zie ook: <http://croostwijk.nl/ouders-over-gemengde-scholen-de-arentschool/>
- 60 R. Ponds, M. van Ham en G. Marlet, Atlas voor gemeenten, *Vershillen, ongelijkheid en Segregatie*, een literatuurstudie (Utrecht, 2015).  
Zie ook M. Gijsberts en J. Dagevos, *The socio-cultural integration of ethnic minorities in the Netherlands: Identifying neighbourhood effects on multiple integration outcomes*. In: *Housing Studies* 22.(2007).
- 61 ECORYS Nederland BV, *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1)*, (Rotterdam 2006). En: Rigo, *De effectiviteit van Grotestedenbeleid 2005-2009* (Utrecht 2010). En: *Midterm review ISV-3*. (Utrecht 2012).
- 62 SCP, *Dorpsleven tussen stad en land* (Den Haag 2017) 92, 93.
- 63 Sociaal Planbureau Groningen, *Leefbaarheid en bevolkingskrimp* (2016). Geraadpleegd in mei 2017 via <http://sociaalplanbureaugroningen.nl/ervaren-leefbaarheid/leefbaarheid-posities/>.
- 64 B.B Bock, *Leegte en ruimte, Over bevolkingsdaling en leefbaarheid in Noord Nederland*, Universiteit van Groningen (Groningen, 2016).

- 65 Ruimtelijk Planbureau, *Krimp en ruimte, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid* (Den Haag, 2006).
- 66 Zie ook J. de Voogd via: <https://ruimtevolk.nl/2017/03/30/de-nieuwe-politieke-kaarten-van-nederland/>.
- 67 G. Mak. *Hoe God verdween uit Jorwerd* (2009).
- 68 D. Meulenbroeks, Atrivé, *Participatiesamenleving* (2013).
- 69 Zie: [whatworkswellbeing.org](http://whatworkswellbeing.org).
- 70 Zie: <http://nos.nl/artikel/2179390-amsterdam-gaat-vooral-goedkopere-huurwoningen-bouwen.html>.
- 71 Blijkt ook uit onderzoek van BPD: *De ideale Buurtsamenstelling*, (2016).
- 72 M. Uytterlinde en J. der Velden. *Kwetsbare wijken in beeld*. (Platform31, Den Haag 2017).
- 73 G. van Bortel, Gerard van Bortel, Delft University of Technology, Faculty of Architecture and the Built Environment, OTB - Research for the built environment, *Understanding the role of housing associations in neighbourhood regeneration: a network governance perspective* (Delft, 2016).
- 74 Habion, Een tweede jeugd voor de Benring, *een toekomstvisie voor ouderenhuusvesting*. (2016).
- 75 Platform31, *Ruim op die regels; evaluatieonderzoek experimenteerprogramma* (2016).
- 76 Masterscriptie van Fleur Malschaert, *Exploring the road to smart governance, A multiple case study of institutional change within Dutch smart governance projects* (Universiteit Utrecht 2016).
- 77 Zie: <http://nos.nl/artikel/2176065-huurders-in-den-haag-kopen-eigen-sstraat.html>.
- 78 Uit: V.E.M. de Witte, Bachelorscriptie voor de opleiding Vastgoed & Makelaardij, Hogeschool Rotterdam, *Wonen in zelfbeheer, het vastgoedbeheer van de toekomst?* (Rotterdam, 2015).
- 79 Zie <http://www.platform31.nl/nieuws/buurt-m-v-springt-in-zwart-gat> en <http://www.buurtmv.nl/wiezijnwij/>.
- 80 Ruimtelijk Planbureau, *Krimp en ruimte, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid* (Den Haag, 2006).
- 81 Leader, Oost-Groningen lokale ontwikkelingsstrategie 2014-2020 (Groningen, 2014).
- 82 Zie <https://www.deondernemer.nl/nieuwsbericht/39077/krimp-kan-ook-zorgen-voor-een-opleving-weten-ze-in-zuid-limburg>.
- 83 D. Koenders in haar column 'van onderop door het midden'. Zie ook <https://ruimtevolk.nl/2016/11/08/van-onderop-door-het-midden/>.
- 84 Zie nieuwsitem Aedes: 'Elkien draagt woningen over aan eerste wooncoöperatie sinds nieuwe Woningwet' (2016), <https://www.aedes.nl/artikelen/bedrijfsvoering/stakeholders-en-woningcorporaties/praktijk-voorbeelden/elkien-draagt-woningen-over-aan-wooncooperatie.html>
- 85 Zie onder andere RLI, 2015, P. 6. En <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/>
- 86 W. Beekers, *Het Bewoonbare land* (2012).
- 87 Berenschot, *Evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte Instrumentering van de SVIR: toekomstvasi?* (2016) en: Rli, *Notitie systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving* (2016).
- 88 Neprom, *De vernieuwing van het wonen, werken en winkelen. Ruimte maken voor het nationaal geluk* (Voorburg 2016).
- 89 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Opgeven voor de nationale omgevingsvisie* (2017).
- 90 Bron: CBS, *statline*.
- 91 AFB research, *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt*, (2017).
- 92 Ministerie van BZK, *Cijfers over Wonen en Bouwen*, (2016).
- 93 F. Milikowski in de Groene Amsterdammer, *Onderzoek 'De stille woonrevolutie'*, Van hippiestad tot pretpark voor hoogopgeleiden (februari 2017).
- 94 M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesternus, Kamerbrief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 27 581, nr. 53, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/27581/kst-27581-53?resultIndex=0&sorttype=1&sortorder=4>.
- 95 RLI, *Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid* (Rli 2015/04).
- 96 AFB research, *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt* (2017).
- 97 Ministerie van BZK, *Cijfers over Wonen en Bouwen* (2016).
- 98 Stec groep, *maximaal helpt noodzakelijke vrijesectorhuurwoningen wordt gerealiseerd* (2016). <http://stec.nl/gemeenten-houden-sterk-groeiende-vraag-naar-vrijesectorhuur-moeilijk/> en <https://fd.nl/economie-politiek/1152366/gemeentenremmen-ontwikkeling-vrijesectorhuurwoningen>.
- 99 RLI, *Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid* (Rli 2015/04).
- 100 PBL/CBS *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: analyse van regionale verschillen in vruchtbaarheid* (Den Haag, 2016).

- 101 PBL, *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad* (Den Haag 2016); F. de Zeeuw in ROMagazine, *Geef wonen de ruimte, Bestuurders van steden en grote investeerders presenteren gezamenlijke visie* (jaargang 34, nr. 4 2016); Cees-Jan Pen in vastgoedactueel, dossier transformatie, [https://www.slideshare.net/slideshow/embed\\_code/key/NwAGZyIk89egWd](https://www.slideshare.net/slideshow/embed_code/key/NwAGZyIk89egWd); EIB, *investering in de Nederlandse woningmarkt, investeringsopgaven in twaalf provincies* (Amsterdam 2016); PBD, nieuwsitem: 10 tot 30% van de woningvraag van Nederland is te realiseren in de bestaande stad, <http://www.bpd.nl/over-bpd/nieuws/10-tot-30-van-de-woningvraag-van-nederland-is-te-realiseren-in-de-bestaande-stad>
- 102 Het Financieel Dagblad, We kunnen niet om de vastgoedwereld heen bij terugdringen uitstoot CO<sub>2</sub> (2015), [http://www.cfp.nl/files/FD-PDF\\_2.pdf](http://www.cfp.nl/files/FD-PDF_2.pdf).
- 103 Zie <http://www.energieakkoordser.nl/>.
- 104 PBL, *Richting geven – Ruimte maken, Balans van de leefomgeving*. (Den Haag, 2016) 124.
- 105 Trouw, *Lage inkomens dreigen op te draaien voor klimaatkosten* (2017), <https://www.trouw.nl/groen/lage-inkomens-dreigen-op-te-draaien-voor-klimaatkosten~a57181611/>.
- 106 Woonbond, *Verduurzamen huurwoningen gaat te traag* (2016), <https://www.woonbond.nl/nieuws/verduurzamen-huurwoningen-gaat-te-traag>
- 107 SER, *Naar een Energieakkoord voor duurzame groei* (2012).
- 108 EUROStat news, 43/2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6734513/8-10032015-AP-EN.pdf/3a8c018d-3d9f-4f1d-95ad-832ed3a20a6b>.
- 109 WI ChristenUnie, *Coöperatie Maatschappij* (2014).
- 110 RLI, *Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid* (Rli 2015/04).
- 111 PBL, *Nieuwe uitdagingen op de woningmarkt, Balans van de Leefomgeving 2014 deel 2* (Den Haag 2014).
- 112 RLI, *Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid* (Rli 2015/04).
- 113 Aedes, vernieuwende praktijkvoorbeelden, <https://www.aedesmagazine.nl/edities/6aa5854c510148b284a77fcfe895b9e8/artikelen/6198c1f591174912ad3936b4f2038c6>.
- 114 RLI, *Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid* (Rli 2015/04).
- 115 P. Boelhouwer en K. Schiffer, Delft University of Technology, Faculty of Architecture and the Built Environment, OTB, *Naar een hervorming van de woningmarkt, niets doen is geen optie!* (2006).
- 116 PBL, *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad* (Den Haag 2016).
- 117 SCP, *niet buiten de burger rekenen, Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel* (2016).

## **Personalia**

Willeke de Jager woont met haar man en twee kinderen in Apeldoorn. Ze studeerde sociale geografie en ontwikkelingsstudies aan de Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit Nijmegen. Ook volgde ze een werkstage bij het Lectoraat Samenlevingsvraagstukken van de Hogeschool Viaa te Zwolle.

Na verschillende functies bij ontwikkelingsorganisaties, besloot ze zich te richten op de vraagstukken van de Nederlandse samenleving. Ze was als beleidsonderzoeker verbonden aan de ChristenUnie Apeldoorn.

Van mei 2016 tot en met november 2017 was ze als projectonderzoeker werkzaam bij het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie en droeg in die hoedanigheid bij aan de bezinning over de woningmarkt.

